

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Bc. Vojtěch Brdlík

Právní postavení obce v odpadovém hospodářství

Diplomová práce

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

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 27. 5. 2024

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 240.107 znaků včetně mezer.

[Vlastnoruční podpis]

diplomant/diplomantka

V Praze dne 27.5.2024

Poděkování:

Tímto děkuji JUDr. Michalovi Sobotkovi, Ph.D. za vedení této práce a za veškerou pomoc a rady, které mi při jejím vypracování poskytl.

Obsah

Úvod a formulace výzkumných otázek	6
1. Obecná východiska – faktory ovlivňující separaci odpadu.....	9
1.1. Faktory ovlivňující motivaci obyvatel obce	9
1.2. Infrastrukturální aspekty	12
1.3. Ekonomické aspekty	14
2. Prameny právní úpravy	16
2.1. Vymezení relevantní právní úpravy	16
2.2. Vymezení relevantních pojmů	18
2.3. Obecní systém odpadového hospodářství.....	20
2.3.1. Obecní systém odpadového hospodářství – nepodnikající fyzické osoby	20
2.3.2. Zapojení dalších osob do obecního systému odpadového hospodářství.....	23
2.4. Způsob výpočtu plnění odpadových cílů.....	24
2.4.1. Cíle odpadového hospodářství	24
2.4.2. Obecní odpadový cíl.....	27
2.4.3. Odděleně soustředěvané složky odpadu mimo obecní systém.....	29
2.5. Zákony související se zákonem o odpadech.....	33
2.5.1. Zákon o výrobcích s ukončenou životností.....	33
2.5.2. Zákon o obalech	38
3. Právní možnosti obce při zajišťování obecního systému odpadového hospodářství.....	40
3.1. Stanovení obecního systému odpadového hospodářství OZV	41
3.1.1. Obecné otázky stanovení obecního systému odpadového hospodářství OZV.....	41
3.1.2. Příklady obecně závazných vyhlášek	46
3.2. Místní poplatky.....	48
3.2.1. Poplatek za obecní systém odpadového hospodářství.....	49
3.2.2. Poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci	50
3.3. Best practices ve vybraných obcích České republiky	53
4. Způsoby zajištění svozu odpadu	54
4.1. Obecně k možnostem zajištění svozu odpadu	55
4.2. Vertikální spolupráce v kontextu odpadového hospodářství.....	57
4.3. Veřejná zakázka – která plnění je možná soutěžit společně?	58
4.4. Zásady zadávání veřejných zakázek – zásada odpovědného zadávání	61
5. Výzkum.....	63
5.1. Výzkum I.	63
5.1.1. Výzkumný soubor a metodika I.	63
5.1.2. Vlastní šetření – výzkum I.	65
5.1.3. Diskuze provedeného šetření a dílčí závěry – výzkum I.....	69

5.1.4.	Limity – výzkum I.....	70
5.2.	Výzkum II.....	71
5.2.1.	Výzkumný soubor a metodika – výzkum II.	71
5.2.2.	Vlastní šetření – výzkum II.	72
5.2.3.	Diskuze provedeného šetření a dílčí závěry – výzkum II.	75
5.2.4.	Limity – výzkum II.	75
6.	Právní odpovědnost.....	76
6.1.	Správní odpovědnost	76
6.1.1.	Teoretická východiska – obec jako pachatel přestupku	76
6.1.2.	Liberace	79
6.1.3.	Deduktivní stanovení podmínek pro liberaci obce.....	81
6.1.4.	Formulace jednotlivých důvodů, jež mohou přispět k liberaci	83
6.1.5.	Regresní nárok obce	86
6.2.	Trestní odpovědnost	89
7.	Diskuze, vyhodnocení výzkumných otázek a úvahy de lege ferenda.....	90
	Závěr.....	97
	Seznam použitých zdrojů	99
	Seznam obrázků	107
	Seznam tabulek	107
	Příloha č. 1 – vzor dotazníku.....	108
	Abstrakt	109

Úvod a formulace výzkumných otázek

Tato práce se zabývá aktuální problematikou nových povinností obcí, které jsou povinny zajistit, že na jejich území bude ve stanovených letech odděleně soustředováno stanovené množství odpadu. Předmětná povinnost byla do tuzemské legislativy promítnuta, aby se podařilo zajistit, že Česká republika naplní cíle odpadového hospodářství stanovené Evropskou unií. Stanovené cíle jsou nastaveny jednotně pro celou Evropskou unii jako takovou. Autor si nicméně klade otázku, zda uvedená rovnost při naplňování minimálních unijních standardů je i rovností materiální, nebo pouze rovností formálního charakteru. Autor si zejména klade otázku, jaké důsledky bude mít porušení uvedené zákonné normy na jednotlivé obce, a to s ohledem na skutečnost, že tzv. startovací povinnost jednotlivých obcí není stejná. Ani obce, které se umisťují na předních místech českých žebříčků v kvalitě života, dosud neplní zákonné požadavky.

Tato práce si proto klade za cíl zanalyzovat, jaké možnosti mají obce, aby dosáhly zákonem stanovených odpadových cílů. Jednotlivé možnosti budou sledovány v rovině právní (místní poplatky, stanovení obecního systému odpadového hospodářství, ...), tak i v rovině mimoprávní (best practices ve vybraných obcích apod.).

Současná právní úprava konkrétně stanoví, že obec je povinna zajistit, aby určitá část komunálního odpadu, jehož je původcem, byla odděleně soustředována. Konkrétně je odpadový cíl stanoven v ustanovení § 59 odst. 3 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o odpadech**“), které stanoví, že „*Obec je povinna zajistit, aby odděleně soustředované recyklovatelné složky komunálního odpadu tvořily v kalendářním roce 2025 a následujících letech alespoň 60 %, v kalendářním roce 2030 a následujících letech alespoň 65 % a v kalendářním roce 2035 a následujících letech alespoň 70 % z celkového množství komunálních odpadů, kterých je v daném kalendářním roce původcem. Do výpočtu podílu mohou být zahrnuty rovněž odděleně soustředované recyklovatelné složky komunálního odpadu vznikající na území obce při činnosti nepodnikajících fyzických osob, které nejsou předávány do obecního systému.*“ (dále jen „**odpadový cíl**“). Odpadový cíl, který je ustanovením § 59 odst. 3 zákona o odpadech, je nicméně odlišný oproti cílům odpadového hospodářství, které jsou stanoveny v ustanovení § 1 odst. 1 zákona o odpadech ve spojení s přílohou č. 1 zákona o odpadech (dále jen „**cíle odpadového hospodářství**“). Tyto cíle odpadového hospodářství vyplývají ze směrnice Evropské unie a je o nich pojednáno dále, a to vč. rozdílů mezi odpadovým cílem obcí a cíli odpadového hospodářství. Již na tomto místě je možné uvést, že (obecní) odpadový cíl je založen na odděleném soustředování recyklovatelných složek komunálního odpadu, zatímco cíle odpadového hospodářství se vztahují ke koncové činnosti – přípravě k opětovnému použití a recyklaci.

S ohledem na zaměření této práce platí, že nebude-li uvedeno jinak, myslí se „odpadovým cílem“ odpadový cíl stanovený obcím ve smyslu ustanovení § 59 odst. 3 zákona o odpadech.

Právě zkoumání možností, zda obce jsou schopny naplnit odpadový cíl a zda k tomu disponují dostatečnými právními i mimoprávními nástroji, je hlavním cílem této práce. Postavení obce v odpadovém hospodářství nelze vnímat izolovaně. Jednak je to obec, která nastavuje systém sběru odpadu na svém území (např. stanovením obecního systému odpadového hospodářství), dále však obec organizuje svoz odpadu (a jeho separaci) prostřednictvím smluvní spolupráce s tzv. odpadovými společnostmi. Tyto společnosti jsou obvykle podnikatelé v oboru svozu (komunálního) odpadu. S ohledem na zpravidla vysokou cenu těchto plnění, je konkrétní smluvní partner obce (odpadová společnost) vybírána v zadávacím řízení pro nadlimitní veřejnou zakázku podle zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZZVZ“).

V této souvislosti je vhodné se zamyslet nad tím, zda to jsou skutečně obce, které mohou ovlivnit konečnou podobu organizace svozu odpadu na jejich území. Ač platí, že jsou to právě obce (svazky obcí) v postavení veřejných zadavatelů, které určují finální znění zadávacích podmínek, je otázkou, zda na relevantním trhu existuje skutečná ekonomická soutěž, a to i s ohledem na faktické rigidní regionální rozmístění technického a personálního zázemí jednotlivých odpadových společností na území České republiky, což by mohlo být doloženo v závislosti na počtu uchazečů, kteří se ucházejí o zadání příslušné veřejné zakázky. Autor se táže, zda právě takto ekonomicky koncentrované odvětví, jež může vykazovat znaky nedokonale konkurenčního prostředí v podobě nekoluzivního oligopolu, není klíčovým aspektem, jenž nastavuje reálné možnosti obcí při stanovení zadávacích podmínek, a to vše ve spojení s tím, že výše místního poplatku za komunální odpad je určována samotnou obcí při výkonu její samostatné působnosti. Právě s ohledem na výše uvedené bude přistoupeno k základnímu šetření pro obce s rozšířenou působností na území Středočeského kraje, jako největšího a nejlidnatějšího územního samosprávného celku na území České republiky.

Bylo-li by abstrahováno od shora uvedené polemiky, lze uvést, že i výše místního poplatku je právní úpravou stanovena jako maximální, a proto je otázkou, zda obec jako taková může stanoveného odpadového cíle dosáhnout prostředky, kterými reálně disponuje. Tato otázka je notně umocněna i tím, zda je takto koncipovaný odpadový cíl korektně formulován, a to například s ohledem na aktuální debatu ohledně možného zálohování „pet lahví“, které jak známo tvoří nejcennější část recyklovatelné složky odpadu, případně v závislosti na míře separace bioodpadu v jednotlivých obcích. Právě zálohování pet lahví, jakož i domácí kompostování, mohou přispět

k vyšší ochraně životního prostředí, avšak pro obce se může jednat o skutečnost, která přivodí vznik jejich odpovědnosti za nesplnění shora uvedeného cíle.

S ohledem na výše uvedené formuluje autor výzkumnou otázku pro tuto práci, a to takto: *„Disponuje obec podle recentní právní úpravy dostatečnými právními a mimoprávními prostředky, aby dostála svým povinnostem, které jsou na ni kladeny ustanovením § 59 odst. 3 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů?“*

Z vědeckého úhlu pohledu je vysoce zajímavé a relevantní i zodpovězení otázky, jaké jsou sankce za porušení takto koncipované normy. Lze mít za důležité, aby s ohledem na rozbor dané povinnosti bylo postaveno najisto, zda a za jakých podmínek obci za porušení této povinnosti hrozí vznik veřejnoprávní odpovědnosti. Jelikož výchozí pozice jednotlivých obcí je značně nerovná, bude se tato práce dále zabývat i podmínkami pro liberaci obce v případě dovození, že obec je za porušení shora uvedené normy a s ní spojeného vymezení skutkové podstaty daného přestupku objektivně odpovědná.

Sekundární výzkumná otázka je proto formulována takto: *„Je obec odpovědná za porušení povinnosti zajistit, aby bylo na jejím území dosaženo minimální stanovené míry separace odkládaného odpadu? Jaké jsou případné důvody pro liberaci z takto potenciálně vzniklého odpovědnostního vztahu?“*.

Pro zodpovězení výzkumných otázek je nutné správně vymezit základní pojmy, které jsou relevantní pro následnou syntézu v dalších částech této práce, jakož i představit relevantní právní úpravu nakládání s odpady, potažmo úpravu zadávání veřejných zakázek.

1. Obecná východiska – faktory ovlivňující separaci odpadu

Než bude přistoupeno k přiblížení relevantní právní úpravy, která se přímo dotýká aspektů, jež ovlivňují zodpovězení shora uvedených výzkumných otázek, je vhodné uvést několik základních determinantů, které ovlivňují motivaci obyvatel separovat odpad. Netřeba připomínat, že jednotlivé právní i mimoprávní nástroje (administrativní, ekonomické a další nástroje ochrany životního prostředí) by měly tyto determinanty minimálně brát v potaz, či z nich dokonce vycházet, a to s ohledem na skutečnost, že jedině tak lze zajistit vyšší dopad těchto nástrojů na konkrétní chování obyvatel obcí.

1.1. Faktory ovlivňující motivaci obyvatel obce

Problematika motivace obyvatel k separaci odpadu byla zkoumána hned řadou studií. Ačkoli převážná většina dále uvedených výzkumných studií byla provedena mimo území České republiky, lze mít za to, že vnitřní motivační faktory neprávnického charakteru se nutně neliší napříč jednotlivými státy. Tato skutečnost je nadto umocněna, jedná-li se o členský stát Evropské unie.

V prvé řadě je nutné upozornit na výzkumnou studii výzkumníků Mindaugas Butkus, Vėjūnė Laurinavičiūtė a Kristiny Matuzevičiūtė z roku 2018¹, ve které se výzkumníci zabývají identifikací jednotlivých motivačních faktorů, které vedou domácnosti k separaci odpadu. Tato výzkumná studie nejprve na základě provedené rešerše relevantní literatury stanovila základní faktory, které by měly (mohly mít) vliv na postoji obyvatel k separaci odpadu. Tyto faktory byly shrnuty do následující tabulky č. 1, která je předkládána ve znění přeloženém do českého jazyka²:

Determinant	Metrika (indikátor)
Infrastrukturní aspekty	Průměrná vzdálenost ke sběrnému místu
	Typ sběrné nádoby
Ekonomické nástroje	Pay as you through („PAYT“) – zaplat' v závislosti na produkci odpadu
Sociodemografické faktory	Úroveň vzdělání

¹ BUTKUS, Mindaugas; LAURINAVIEIŪTE, Vėjūnė a MATUZEVIIEIŪTE, Kristina. What encourages households to sort waste: Externally enabled conditions, internal incentives or economic enforcement? Online. Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics and Administration. 2018, roč. 26, č. 44, s. 41-52. ISSN 1211-555X. [cit. 2024-03-09]

² konkrétní studie v rámci provedené literární rešerše jsou uvedeny v uvedené výzkumné studii, a to včetně odkazů na tyto studie

	Míra urbanizace
	Velikost místa bydliště (obce)
	Příjem domácnosti
	Věk
Individuální postoje – zájem o ochranu životního prostředí	Morální postoje
	Kultura
	Skupinová zpětná vazba

Tabulka 1 - Determinanty separace odpadu

Lze učinit závěr, že na základě relevantní literatury (k roku 2018) byly napříč jednotlivými provedenými studii identifikovány tyto čtyři základní determinanty (předpoklady), které jsou rozhodné pro míru motivace separace odpadu. Jedná se konkrétně o:

- i) infrastrukturální aspekty
- ii) ekonomické nástroje
- iii) sociodemografické faktory
- iv) postoje k životnímu prostředí

Pro každý z determinantů byly dále stanoveny metriky, kterými se naplnění daného determinantu řídí. Pro infrastrukturální aspekty se jednalo konkrétně o průměrnou vzdálenost k nádobám na sběrný odpad a o jejich typ. Pro ekonomické aspekty šlo o aplikaci „pay as you through“ metody zpoplatnění, sociodemografické faktory byly měřeny základními sociologickými kategoriemi (vzdělání, věk, příjmová kategorie...), a nakonec postoje k životnímu prostředí byly měřeny morálními normami, kulturním prostředím a dalšími obdobnými faktory.

S ohledem na formulaci výzkumných otázek je relevantní se detailně zabývat těmi faktory, jež mohou být ovlivnitelné obcemi, a to nadto v relativně krátkém časovém horizontu. Ostatní determinanty mohou jistě rovněž pomoci k naplnění odpadového cíle, avšak s ohledem na formulaci primární výzkumné otázky je zjevné, že je nutné se dále zabývat těmi z determinantů, jež mohou být ovlivněny každou jednotlivou obcí.

Infrastrukturální aspekty nepochybně patří k determinantům, jež mohou být ovlivněny jednotlivými obcemi. Lze mít dokonce za to, že tyto aspekty jsou ovlivnitelné zejména obcemi, a nikoli jinými orgány veřejné moci. Z tohoto důvodu se následující úvahy v této kapitole zaměří primárně právě na infrastrukturální aspekty, a to s využitím dalších výzkumných studií.

Ekonomické nástroje mohou být v tuzemském prostředí rovněž nastaveny prostředky, kterými disponují jednotlivé obce – lze odkázat na problematiku místních poplatků, o které jest pojednáno v dalších kapitolách. Právě vhodné nastavení politiky místních poplatků je rovněž v dispozici obcí, a proto je vhodné se věnovat i výzkumům, jež se týkaly ekonomických nástrojů, a to však s výhradou, že každý právní systém umožňuje odlišné zdanění (zpoplatnění) produkce komunálního odpadu.

Sociodemografické faktory, jakož i postoje k životnímu prostředí, mohou být obcemi, nadto v postavení veřejnoprávní korporace, velmi obtížně ovlivněny, a to navíc v dlouhodobém časovém horizontu. Je jistě pravdou, že v jednotlivých obcích může docházet k postupné proměně sociodemografického složení obyvatelstva, a to například v důsledku vylidňování některých obcí, potažmo naopak rychlou urbanizací některých oblastí zejména v blízkosti ekonomických jádrových oblastí (např. okresy Praha-východ, Praha-západ, Brno-venkov), avšak tyto okolnosti mohou být obcemi ovlivňovány velmi nepřímou. Mezi nástroje tohoto nepřímého ovlivňování lze zařadit například problematiku územního plánování a s ní spojeného rozvoje jednotlivých obcí, kdy takovýto rozvoj by měl být úměrný reálným (ekonomickým) možnostem daných obcí.

Obce pochopitelně mohou přispívat ke zvýšení povědomí o nutnosti chránit životní prostředí, a tedy i nutnosti dosahovat co nejvyšší míry recyklace odpadů, a to skrze důkladné oddělené soustřeďování odpadů, jakož i zvýšení účinnosti recyklace jako takové. Obce za tímto účelem mohou vyvíjet vzdělávací činnost na školách, které zřizují (tedy mateřské a základní školy, nikoli již školy střední), dále pak mohou v místních sdělovacích prostředcích komunikovat důležitost správného hospodaření s odpady, jakož i nutnost vzniku odpadů předcházet. I tak však platí, že se jedná o dlouhodobý proces, který patrně není způsobilý ovlivnit plnění odpadového cíle počínaje od roku 2025.

Otázky spojené s morálním nastavením jednotlivců a jejich postojem k životnímu prostředí jsou rovněž obtížně ovlivnitelné, avšak možná edukace v těchto oblastech může potenciálně zvýšit míru (množství) separovaného odpadu. Vliv na obsah vzdělávání však nemají obce/kraje jako zřizovatelé, ale Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy, případně vedení jednotlivých škol. Pozitivní působení obcí a krajů je značně limitované, nikoli však nemožné.

Autor činí dílčí závěr, že z představených determinantů motivace obyvatel jsou nejvýznamnější determinanty infrastrukturalní a ekonomické, jejichž provedení je následně předmětem příslušné právní úpravy. Z tohoto důvodu budou dále představeny výzkumné studie učiněné v těchto oblastech, a to s možnými zobecněním uvedených závěrů na právní možnosti obcí v České republice.

1.2. Infrastrukturální aspekty

Jak již bylo uvedeno výše, mezi dva hlavní aspekty ovlivňující motivaci obyvatel obcí, které jsou hodny zkoumání v rámci této diplomové práce, se řadí vedle ekonomických aspektů i aspekty infrastrukturální.

Infrastruktura je myšlena v širším slova smyslu, kdy budou analyzovány především možnosti, jež jsou na straně obce, aby byla navýšena dostupnost nádob na tříděný odpad. Primární z možností, jak tohoto cíle docílit, je zkrácení průměrné vzdálenosti mezi každou jednotlivou domácností a sběrným místem odpadu. Vzdálenost ke sběrnému místu pochopitelně není jedinou z možností, jak zvyšovat infrastrukturální dostupnost nádob na tříděný odpad. Další z možností je například implementace tzv. door-to-door systému, který de facto činí separaci odpadu stejně komfortní pro domácnosti jako je odkládání smíšeného komunálního odpadu.

Nejprve je důležité jednoznačně stanovit, zda existuje pozitivní kauzální vztah mezi vzdáleností ke sběrnému místu (měřeno v délkových jednotkách) a mírou recyklace.

Ze shora uvedeného výzkumu autorů Butkuse a spol.³ vyplývá, že tento vztah je dán. Výzkumníci dospěli k jednoznačnému závěru, že ti z respondentů, kteří proklamovali přílišnou vzdálenost k místu, kde bylo možné odevzdat separovaný odpad, mají nižší sklon k separaci odpadu, případně separují méně druhů odpadu než ti z respondentů, kteří subjektivně považují vzdálenost ke sběrnému místu jako dostatečnou, resp. nikoli dlouhou.

Druhým z analyzovaných faktorů v rámci této výzkumné studie byl postoj k výroku, že dotázané domácnosti nemají dostatečný kapacitní prostor k umístění nádoby na tříděný odpad ve svých domácnostech. I v tomto případě bylo výzkumníky statisticky spolehlivě prokázáno, že ty z domácností, které nepocítují kapacitní nedostatek pro umístění těchto sběrných (třídících) nádob, vykazují vyšší míru separace oproti těm domácnostem, jež naopak tento nedostatek pocítují.

Autor ve stručnosti sumarizuje, že v tomto výzkumu byl jednoznačnou měrou potvrzen vztah mezi infrastrukturálními aspekty a jejich vlivem na míru separace odpadu jednotlivými domácnostmi.

Dále bude poukázáno i na další výzkumné studie, jež se zabývaly obdobnou tematikou. Za vysoce relevantní lze považovat výzkumný experiment provedený výzkumníky ze Švédska publikovaný v odborném časopise „Waste Management“⁴. Autoři této studie se zabývali konkrétním vlivem

³ op. cit. Butkus

⁴ ROUSTA, Kamran; BOLTON, Kim; LUNDIN, Magnus a DAHLÉN, Lisa. Quantitative assessment of distance to collection point and improved sorting information on source separation of household waste. Online. Waste

„zahuštění“ sítě sběrných nádob na tříděný odpad. V předmětné studii bylo měřeno, zda implementace tohoto kroku povede ke statisticky významnému **snížení** množství neseparovaného komunálního odpadu. Výzkumníci na základě empirického měření (s velmi přesným metodickým postupem, v podrobnostech metodologie popsána ve studii samotné) dospěli k závěru, že faktické zkrácení vzdálenosti vedlo k razantnímu poklesu množství neseparovaného komunálního odpadu. Konkrétně, v roce 2011 činilo množství směsného odpadu 55 %, kdy (primárně) implementací předmětného opatření došlo ke snížení množství směsného komunálního odpadu na celkovém podílu komunálního odpadu na 39 %. Tento pokles byl zapříčiněn právě implementovaným opatřením, jelikož ve zbytku Švédského království nedošlo k takto skokové změně v produkci neseparovaného odpadu.

V souvislosti s infrastrukturálními otázkami lze dále poukázat na aktuální výzkumnou studii provedenou českými výzkumnými pracovníky v roce 2022⁵. Ačkoli se předmětná studie zabývala především nastavením strategie obcí pro co nejekonomičtější nastavení systému odpadového hospodářství („municipal waste management“), dospívají autoři k sekundárnímu závěru, že obce by se měly snažit udržovat co nejhustší síť – s výhradou ekonomické výhodnosti – nádob na tříděný odpad. Snížení hustoty této sítě může potenciálně vést ke snížení separace odpadu v dané obci. Naproti tomu však výzkumníci upozorňují na skutečnost, že tzv. „*curbside collection*“ (zjednodušeně řečeno odkládání separovaného odpadu v označených pytlích přímo na chodnicích) překvapivě s sebou nepřináší předpokládaný efekt, a to navíc při zohlednění dopadů na tento způsob svozu separovaného odpadu. Nad rámec uvedeného tato studie poznamenává, že ekonomicky optimální pro danou obec je stav, kdy je „*municipal waste management*“ zajišťován na úrovni obce o velikosti 20.000-30.000 obyvatel.

Z tohoto důvodu se zdá být účelné, aby zejména malé obce vzájemně spolupracovaly při zajištění svých povinností, jež vyplývají nejenom ze zákona o odpadech. Předmětná spolupráce může být zhmotněna například na bázi svazku obcí, který je zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o obcích**“), považován za právnickou osobu zřízenou za účelem ochrany a prosazování společných zájmů obcí, které jsou členy daného svazku obcí⁶. Samotní představitelé obcí uvádějí, že jednou z výhod řešení agendy podle zákona

management (Elmsford). 2015, roč. 40, s. 22-30. ISSN 0956-053X. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2015.03.005>. [cit. 2024-03-10]

⁵ STRUK, Michal a BODA, Martin. Factors influencing performance in municipal solid waste management – A case study of Czech municipalities. Online. Waste management (Elmsford). 2022, roč. 139, s. 227-249. ISSN 0956-053X. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2021.09.022>. [cit. 2024-03-10].

⁶ ustanovení § 49 odst. 1, odst. 3 zákona o obcích

o odpadech prostřednictvím svazku obcí je jednak úspora nákladů, potažmo možnost žádat o vyšší dotace z jednotlivých dotačních titulů, než o jaké by mohly jednotlivé obce žádat samostatně⁷.

Závěrem budiž poukázáno i na konkrétní aspekty, které Jesson⁸ uvádí jako infrastrukturální (situační) bariéry v rámci své vědecké studie. Dle Jessona se jedná o nedostatek adekvátních sběrných nádob, nedostatek prostoru a celkově o nevhodné podmínky, jakož i příliš velkou vzdálenost ke sběrným nádobám („*drop-off sites*“). Konkrétně lze uvedené vystihnout těmito výroky⁹:

S1 Domácnost se domnívá, že jí není poskytována služba, kontejner nebo způsoby, jak jej získat.

S2 Domácnost nedisponuje žádnou sběrnou nádobou (kontejnerem).

S3 Nízká četnost svozu odpadu.

S4 Nízký počet druhů odděleně soustředěvaného odpadu.

S5 Problémy s umístěním sběrné nádoby (např. nedostatek prostoru).

S6 Fyzické problémy při manipulaci se sběrnou nádobou (vysoká hmotnost apod.).

S ohledem na shora uvedené jest učiněn dílčí závěr, že infrastrukturální aspekty jsou jedním z hlavních pilířů zvýšení separace odpadu. Obyvatelé jsou více motivováni k separaci odpadu, pakliže nabydou subjektivního dojmu, že zde neexistují relevantní situační bariéry, které by bránily možné separaci odpadu. Na straně druhé je třeba vzít v potaz i ekonomickou stránku věci, kdy přílišné zahuštění sítě nádob na třídění odpad by pro obce nemuselo být ekonomicky únosné. I zde bude platit základní ekonomický zákon klesajícího mezního užitku – tedy, že s každou přidanou nádobou se separace odpadu sice zvýší, ale nikoli takovou měrou, o jakou se zvýšila v důsledku přidání předchozí jednotky.

1.3. Ekonomické aspekty

V této podkapitole budou prezentovány dva výzkumy, které se týkaly dopadu ekonomických aspektů (ekonomických nástrojů) na motivaci obyvatel separovat odpad. Na základě závěrů těchto

⁷ TOMÁŠKOVÁ, Hana. Svazky obcí mohou usnadnit plnění cílů odpadového hospodářství. Online. Dostupné z: <https://www.komunalniekologie.cz/info/svazky-obci-mohou-usnadnit-plneni-cilu-odpadoveho-hospodarstvi> [cit. 2024-05-19]

⁸ JESSON, Jill. Household Waste Recycling Behavior: A Market Segmentation Model. Online. Social marketing quarterly. 2009, roč. 15, s. 25-38. ISSN 1524-5004. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/15245000902957326>. [cit. 2024-04-10].

⁹ volně přeloženo z originálního anglického jazyka

výzkumů budou v další části této práce diskutovány ekonomické nástroje, kterými obce disponují pro dosažení odpadového cíle, a to i s ohledem na jejich účelnost a efektivitu.

První z prezentovaných výzkumů¹⁰ se týká vztahu mezi výší lokální daně (tj. v tuzemském prostředí místního poplatku) a vznikem tzv. černých skládek, tj. odkládání odpadu mimo místa a nádoby k tomuto odkládání určená. Předmětná studie dospívá k závěru, že tento vztah je bohužel dán.

Konkrétně výzkumníci uvádějí, že *„méně optimistickým zjištěním, které potvrzuje některé předchozí studie, je, že s vyššími poplatky za svoz odpadu bude více domácností využívat možnost nelegálního ukládání odpadu. To by opět naznačovalo pečlivé zvážení (a předběžné testování) daně, ale také potřebu strategie vymáhání (pokuty, monitorování), která by doprovázela změny ve výši daně nebo značení. Zjištění, že důvěra vlády je spojena s tímto chováním, nabízí některé možnosti řešení tohoto problému. Tvůrci politik mohou zvážit vyčlenění zdrojů na vymáhání v oblastech, kde je důvěra vlády (obvykle spojená s hlasováním) nízká, nebo správu daně na této úrovni.“*¹¹

Z uvedeného výzkumu tedy vyplývá riziko, že negativní motivace skrze vyšší zpoplatnění odkládání odpadu (a například motivace osob skrze bonusy za separaci odpadu) by mohlo vést k opačnému efektu, a to ke zvýšení tzv. černých skládek¹². Aby mohlo být toto opatření (zvýšení poplatkové povinnosti) účinné, je třeba mít nastaveny takové represivní mechanismy, jež zajistí, že vznik případných černých skládek bude náležitě sankcionován, což s sebou ponese efekt tzv. generální prevence, jež je jednou z funkcí (správního) trestání¹³.

Shora uvedené závěry se jistou měrou potvrzují i v dalším provedeném výzkumu na toto téma. V tomto výzkumu¹⁴ se autoři zaměřili na tzv. problém černého pasažérství (free-ridingu), jehož podstatou je, že se určité osoby chtějí vyhnout případné povinnosti hradit místní poplatky (lokální daně) v souvislosti s odkládáním komunálního odpadu. Výzkumníci dospěli k závěru, že produkce

¹⁰ BRIGUGLIO, Marie. Taxing household waste: Intended and unintended consequences. Online. Journal of cleaner production. 2021, roč. 304, s. 127034. ISSN 0959-6526. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.127034>. [cit. 2024-03-10].

¹¹ volný překlad autora z originálního jazyka (angličtina)

¹² v této souvislosti lze připomenout, že původně byl v České republice zaveden pouze místní poplatek „za osobu“ bez ohledu na produkci komunálního odpadu (§ 10b zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v rozhodném znění). České provedení PAYT systému bylo učiněno až novelou zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, v rozhodném znění, kdy určitá forma PAYT systému byla zakotvena v ustanovení § 17a tohoto zákona

¹³ ŠÁMAL, Pavel. Trestní právo hmotné, jeho funkce a jeho místo. In: ŠÁMAL, Pavel; NOVOTNÝ, Oto; GRÍVNA, Tomáš; HERCZEG, Jiří; VANDUCHOVÁ, Marie et al. Trestní právo hmotné. Praha: Wolters Kluwer, 2022. str. 42, ISBN 978-80-7598-764-8.

¹⁴ BUCCIOL, Alessandro; MONTINARI, Natalia a PIOVESAN, Marco. It Wasn't Me! Visibility and Free Riding in Waste Disposal. Online. Ecological economics. 2019, roč. 157, s. 394-401. ISSN 0921-8009. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.12.013>. [cit. 2024-04-09].

netříděného odpadu je nižší, pokud dvě domácnosti sdílejí stejnou nádobu (popelnici), ve srovnání s domácnostmi, které nádobu (popelnici) nesdílejí. Tento výsledek neplatí, pokud stejnou nádobu sdílí více než dvě domácnosti, pravděpodobně kvůli nedostatečné viditelnosti jednotlivých opatření (jinými slovy není zřejmé, kdo z ostatních domácností daný odpad vyprodukoval). Tento důkaz výzkumníci interpretují tak, že vzájemné monitorování může podpořit ctnostné chování v případech, kdy k řešení sociálních dilemat nelze použít peněžní pobídky (tj. zcela funkční PAYT systém, který by byl prost vzniku černých skládek). Přeneseno do tuzemského prostředí lze uvést, že vliv působení sociální kontroly je omezen například v bytových domech, kdy jednu sběrnou nádobu sdílí tři a více domácností.

Lze proto uzavřít, že politika místních poplatků by měla rovněž zohledňovat i to, aby v důsledku jejího uplatňování nedocházelo buďto ke vzniku tzv. černých skládek, či alternativně k odkládání směsného odpadu do „cizích“ nádob, případně do nádob na separovaný odpad apod. V takovém případě je nutné, aby obec (zde však v přenesené působnosti) aplikovala veškeré zákonné sankční mechanismy.

2. Prameny právní úpravy

V této kapitole bude představena základní právní úprava, která se týká otázek spojených s odpadovým hospodářstvím, přičemž hlavním účelem je nastínění stěžejních východisek a předpokladů, které budou zvažovány v následujících kapitolách, a to vše s ohledem na co nejkorektnější zodpovězení dvou výše uvedených výzkumných otázek.

Pro zodpovězení výzkumných otázek je nutné přistoupit k základnímu přiblížení problematiky právní úpravy nakládání s odpady a otázek souvisejících s relevantními právními a hospodářskými vztahy na trhu s odpady. Zejména je nutné korektně vymezit „*obecní systém odpadového hospodářství*“, jakož i možnost zapojení podnikajících fyzických osob a právnických osob při jejich nevýrobní činnosti do tohoto systému. Dále bude postaveno najisto, jakým způsobem bude příslušnými správními orgány přistupováno k výpočtu plnění odpadového cíle.

2.1. Vymezení relevantní právní úpravy

Problematika odpadového hospodářství se řadí mezi tzv. harmonizované oblasti evropského práva. Z tohoto důvodu je na unijní úrovni přijímaná příslušná legislativa (sekundární právo EU), jež má obvykle právní povahu směrnic, kdy tyto směrnice musejí být následně v transpoziční lhůtě

transponovány do tuzemské právní úpravy, tj. obvykle do tuzemských zákonů a podzákoných právních předpisů¹⁵.

V případě odpadového hospodářství je nejvýznamnější aktem unijní normotvorby směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19.11.2008, o odpadech, ve znění dalších směrnic, zejména pak směrnice č. 2018/851 ze dne 30.5.2018 (dále jen „**rámcová směrnice o odpadech**“). Právě v důsledku provedení novelizací rámcové směrnice o odpadech a v důsledku přijetí pozměňující směrnice z roku 2018 došlo k poměrně zásadní koncepční úpravě odpadové politiky EU. V návaznosti na přijetí rámcové směrnice o odpadech bylo vydáno rozhodnutí Evropské komise v přenesené působnosti 2019/1004 ze dne 7. června 2019, kterým se stanoví pravidla pro výpočet, ověřování a vykazování údajů o odpadech v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES a kterým se zrušuje prováděcí rozhodnutí Komise C(2012) 2384 (dále jen „**prováděcí rozhodnutí**“). Prováděcí rozhodnutí mj. stanoví podrobnosti pro výpočet, do jaké míry jsou naplňovány cíle odpadového hospodářství.

Kromě zákona o odpadech byl přijat i zákon č. 542/2020 Sb. o výrobcích s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o výrobcích s ukončenou životností**“), jakož i zákon č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností, ve znění pozdějších předpisů, kdy tímto zákonem došlo například k významné změně úpravy místních poplatků. V této souvislosti nelze opomenout i další zákon, který je neodmyslitelně spojen s problematikou odpadového hospodářství, a to konkrétně zákon č. 477/2001 Sb., o obalech ve znění pozdějších předpisů (dál jen „**zákon o obalech**“).

Zákon o odpadech, zákon o výrobcích s ukončenou životností, jakož i zákon o obalech jsou vzájemně v určitých věcech značně provázány, a proto jejich vzájemnému vztahu bude věnována samostatná podkapitola této práce.

Na podzákoné úrovni je možné poukázat zejména na vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, jejímž předmětem je provedení jednotlivých ustanovení zákona o odpadech (dále jen „**vyhláška o podrobnostech nakládání s odpady**“). Další z vyhlášek, kterou je prováděn zákon o odpadech, je i vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 8/2021 Sb., o Katalogu odpadů a posuzování vlastností odpadů (Katalog odpadů), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**Katalog odpadů**“).

¹⁵ TÝČ, Vladimír. Prameny a systém unijního práva. In: TOMÁŠEK, Michal; TÝČ, Vladimír; PETRLÍK, David; MALENOVSKÝ, Jiří; PELIKÁNOVÁ, Irena et al. Právo Evropské unie. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 105-106. ISBN 978-80-7502-491-6.

Ministerstvo životního prostředí vydalo i několik dalších vyhlášek, které provádějí zákon o odpadech. Jsou jimi vyhláška č. 169/2023 Sb., o stanovení podmínek, při jejichž splnění přestává být tuhé palivo z odpadu odpadem, případně i vyhláška č. 283/2023 Sb., o stanovení podmínek, při jejichž splnění jsou znovuzískaná asfaltová směs a znovuzískaný penetrační makadam vedlejším produktem nebo přestávají být odpadem. Tyto vyhlášky nemají nicméně přímý vliv pro zodpovězení uvedených výzkumných otázek, a proto o nich nebude dále pojednáno.

2.2. Vymezení relevantních pojmů

Dále je vhodné provést vymezení některých relevantních pojmů, a to za účelem jejich následné aplikace pro učinění dalších závěrů v navazujících částech této práce.

Nejprve je vhodné poukázat na zákonnou definici pojmu odpad, jež je obsažena v ustanovení § 4 odst. 1 zákona o odpadech, které odpad vymezuje takto: „*Odpadem je každá movitá věc, které se osoba zbavuje, má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.*“ Ze zákonné definice tedy vyplývá, že odpadem je každá věc, jejíž vlastník (držitel) hodlá využít svého oprávnění a této movité věci se zbavit, případně se dané věci její držitel zbavuje, jelikož tím plní svou právní povinnost. Je nutné zdůraznit, že odpadem je takováto věc bez ohledu na to, zda byla řádně odložena do příslušné sběrné nádoby, či byla ponechána na jiném místě (např. černá skládka).

Faktickou podmnožinou právního pojmu „odpad“ je komunální odpad, kterým se rozumí „*směsný a tříděný odpad z domácností, zejména papír a lepenka, sklo, kovy, plasty, biologický odpad, dřevo, textil, obaly, odpadní elektrická a elektronická zařízení, odpadní baterie a akumulátory, a objemný odpad, zejména matrace a nábytek, a dále směsný odpad a tříděný odpad z jiných zdrojů, pokud je co do povahy a složení podobný odpadu z domácností; komunální odpad nezahrnuje odpad z výroby, zemědělství, lesnictví, rybolovu, septiků, kanalizační sítě a čistíren odpadních vod, včetně kalů, vozidla na konci životnosti ani stavební a demoliční odpad.*“¹⁶

Z uvedeného je tedy zjevné, že je nutné odlišovat mezi pojmem komunální odpad a „odpad z domácností“. Komunální odpad totiž může zahrnovat i odpad z jiných zdrojů – živnostenské, průmyslové odpady a odpady z úřadů¹⁷.

Původce odpadu je poté vymezen takto¹⁸: „*Původcem odpadu se rozumí*

a) *každý, při jehož činnosti vzniká odpad,*

¹⁶ ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech

¹⁷ srov. přílohu č. 1 Katalogu odpadů, skupina 20

¹⁸ ustanovení § 5 zákona o odpadech

- b) *právnícká nebo podnikající fyzická osoba, která provádí úpravu odpadů nebo jiné činnosti, jejichž výsledkem je změna povahy nebo složení odpadu, nebo*
- c) *obec od okamžiku, kdy osoba odloží odpad podle § 59 a 60 na místo obcí k tomuto účelu určenému.“*

Zajímavou otázkou pro tuto práci je vymezení toho odpadu, jehož původcem je obec podle citovaného ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech. Ve smyslu ustanovení § 59 odst. 1 věty první zákona o odpadech totiž platí, že „*Obec je povinna přebrat veškerý komunální odpad vznikající na jejím území při činnosti nepodnikajících fyzických osob.*“ Důležité je proto zdůraznit, že obec je ze zákona původcem odpadu, který (i) vznikl na jejím území, (ii) byl obci řádně předán, a to (iii) od nepodnikajících fyzických osob.

K bodu (ii) lze poukázat na odbornou literaturu, která explicitně uvádí, že obec je původcem pouze toho odpadu, který jí byl řádně předán, a to prostřednictvím obecního systému odpadového hospodářství. Obec tak nemůže být původcem odpadu, který byl nepodnikajícími fyzickými osobami, ač tyto osoby žijí na území obce, odložen například na černé skládce, či jiném obdobném místě¹⁹.

Komunální odpad, který vzniká činností podnikajících fyzických osobách a právnických osob, se nepovažuje *a priori* za odpad, jehož původcem by byla obec. Ta jej však může převzít, a to na základě písemné smlouvy uzavřené s těmito subjekty²⁰. Vymezení komunálního odpadu vznikajícího při činnosti podnikajících a nepodnikajících fyzických osob je důležité z důvodu nastavení korektního výpočtu plnění odpadového cíle (viz dále).

Samotným odpadovým hospodářstvím se rozumí „*činnost zaměřená na předcházení vzniku odpadu, na nakládání s odpadem, na následnou péči o místo, kde je odpad trvale uložen, zprostředkování nakládání s odpady a kontrola těchto činností,*²¹“ přičemž zákon stanoví tzv. hierarchii odpadového hospodářství, podle níž „*je prioritou předcházení vzniku odpadu, a nelze-li vzniku odpadu předejít, pak v následujícím pořadí jeho příprava k opětovnému použití, recyklace, jiné využití, včetně energetického využití, a není-li možné ani to, jeho odstranění.*²²“

Odpadový cíl, tak jak byl vymezen v úvodu této práce, je vztažen k „*odděleně soustředěvaným recyklovatelným složkám*“ komunálního odpadu, nikoli tedy k recyklaci samotné. Odděleným

¹⁹ SVEJKOVSKÝ, Jaroslav; POLČÁK, Stanislav a PRŮŠA, Luboš. Právo pro obce. V Praze: C.H. Beck, 2023. str. 453-459. ISBN 978-80-7400-946-4.

²⁰ srov. např. ustanovení § 15 odst. 2 písm. c) zákona o odpadech

²¹ ustanovení § 3 odst. 1 zákona o odpadech

²² ustanovení § 3 odst. 2 zákona o odpadech

soustředováním se přitom rozumí „soustředování odpadů, kdy jsou jednotlivé odpady roztríděny podle druhu, kategorie a materiálů odpadu s cílem usnadnit jejich následující zpracování.“²³

Naproti tomu za recyklaci je třeba považovat „způsob využití odpadu, jímž je odpad znovu zpracován na výrobky, materiály nebo látky, ať pro původní nebo pro jiné účely...“²⁴

Mezi odděleným soustředováním a recyklací je proto podstatný rozdíl. Již na tomto místě lze poznamenat, že pojetí odpadového cíle, kterého mají dosahovat obce, se v tomto liší oproti vybraným cílům odpadového hospodářství, jež byly do zákona o odpadech transponovány z rámcové směrnice o odpadech. K tomuto v podrobnostech podkapitola 2.4. této práce.

2.3. Obecní systém odpadového hospodářství

V této podkapitole bude představen obecní systém odpadového hospodářství tak, jak je upraven zákonem o odpadech a vyhláškou o podrobnostech nakládání s odpady, potažmo Katalogem odpadů. Zároveň bude uvedeno, jakým způsobem se do obecního systému odpadového hospodářství mohou zapojit i osoby, které se ho neúčastní ex lege (tedy podnikající fyzické osoby a právnické osoby, potažmo i výrobci dle zákona o výrobcích s ukončenou životností).

2.3.1. Obecní systém odpadového hospodářství – nepodnikající fyzické osoby

Obecní systém odpadového hospodářství je základní systém, který zřizují jednotlivé obce na svém území. Právní úprava obecního systému odpadového hospodářství se nachází v ustanovení § 59 a násl. zákona o odpadech.

Obecní systém odpadového hospodářství je základním systémem, který musí být zřízen každou obcí. Je však na obci, jakým způsobem bude tento systém zřízen. Zákon o odpadech však výslovně stanoví, že obecní systém odpadového hospodářství může obec zřídit obecně závaznou vyhláškou²⁵. Tento postup se jeví být jako nejvhodnější, jelikož v rámci obecního systému odpadového hospodářství mohou být účastníkům tohoto systému ukládány povinnosti, a to formou obecně závazné vyhlášky²⁶. Je proto zjevné, že nebude-li obecní systém odpadového hospodářství nastaven obecně závaznou vyhláškou, dochází k značnému omezení oprávnění obcí, přičemž se dále snižuje možnost, aby obce byly schopny dosáhnout odpadového cíle. Je-li obecní systém

²³ ustanovení § 11 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech

²⁴ ustanovení § 11 odst. 1 písm. l) zákona o odpadech

²⁵ ustanovení § 59 odst. 4 zákona o odpadech

²⁶ ustanovení § 59 odst. 6 zákona o odpadech

odpadového hospodářství stanoven obecně závaznou vyhláškou, mohou obce touto vyhláškou určit i místa, na kterých budou jednotlivé druhy odpadů přebírány²⁷.

Samotný obecní systém odpadového hospodářství je založen na tom, že obec je povinna přebrat veškerý komunální odpad vznikající na jejím území při činnosti nepodnikajících fyzických osob²⁸. Přebírání komunálního odpadu od nepodnikajících fyzických osob je základní modalitou obecního systému odpadového hospodářství. Dále však platí, že zavedla-li obec místní poplatek za odkládání komunálního odpadu, jehož základem je kapacita soustředovacích prostředků (v podrobnostech další kapitola), je obec povinna přebrat směsný komunální odpad vznikající na jejím území při činnosti nepodnikajících fyzických osob v množství odpovídajícím kapacitě soustředovacích prostředků²⁹.

Důvodová zpráva se v této souvislosti vyjadřuje k tomu, zda je obec původcem i stavebního a demoličního odpadu vznikajícího při činnosti nepodnikajících fyzických osob. K tomuto důvodová zpráva explicitně uvádí, že „*I u tohoto odpadu se při předání na místa určená obcí jedná o shromažďování odpadu a obec je jeho původcem. Rovněž tak v případě komunálního odpadu pocházejícího od právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání zapojených do systému nakládání s komunálním odpadem v obci.*“³⁰

Základní podstatou obecního systému odpadového hospodářství je vytvoření dostatečně husté sítě sběrných nádob, do kterých mohou nepodnikající fyzické osoby odkládat odpad, který produkují. V této souvislosti platí, že obec je povinna zajistit, aby nepodnikající fyzické osoby mohly odděleně soustřeďovat nebezpečný odpad, papír, plast, sklo, kovy, biologický odpad, jedlé oleje a tuky a od 1. ledna 2025 rovněž textil³¹.

Z uvedeného vyplývá, že obec je povinna zajistit oddělené soustřeďování většiny druhů odpadů, které se považují za tzv. odděleně soustřeďované recyklovatelné odpady při výpočtu odpadového cíle, avšak druhy odpadů, pro které musí být obcí nastaven systém odděleného soustřeďování je užší než výčet druhů odpadů, jež jsou započítatelné do odděleně separovaného odpadu pro výpočet odpadového cíle. Příkladem takového odpadu je například dřevo³².

²⁷ ustanovení § 59 odst. 5 zákona o odpadech; v podrobnostech následující kapitola

²⁸ ustanovení § 59 odst. 1 věta první zákona o odpadech

²⁹ ustanovení § 59 odst. 1 věta druhá zákona o odpadech

³⁰ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech, č. 541/2020 Dz

³¹ ustanovení § 59 odst. 2 zákona o odpadech

³² katalogový kód Katalogu odpadů 20 01 38; ve spojení s přílohou č. 18 vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady

Dále platí, že obce nejsou povinny odděleně soustřeďovat plasty, skla a kovy, pokud tím nedojde s ohledem na další způsob nakládání s nimi k ohrožení možnosti provedení jejich recyklace³³. Z uvedeného je zjevné, že dovození závěru o tom, zda je nutné tyto druhy odpadů soustřeďovat odděleně, spočívá zejména na technických podmínkách subjektu, který pro jednotlivou obec zajišťuje svoz, potažmo další nakládání s odpadem.

Do obecního systému odpadového hospodářství se mohou zapojit i další osoby, a to konkrétně podnikající fyzické osoby a právnické osoby, které se do obecního systému odpadového hospodářství zapojí na základě písemné smlouvy uzavřené s danou obcí³⁴.

Zákon o odpadech dále pro vyloučení všech pochybností stanoví, že v okamžiku, kdy účastník obecního systému odpadového hospodářství odloží na místo k tomu určené odpad (či movitou věc, která se nepovažuje za odpad), a to s výjimkou výrobků s ukončenou životností³⁵, stává se obec vlastníkem tohoto odpadu³⁶.

Nově je v právní úpravě zakotvena informační povinnost obcí, a to ohledně stavu odpadového hospodářství na území jednotlivé obce. Každá obec je proto povinna minimálně jedenkrát za rok informovat o tom, do jaké míry je odděleně soustřeďován komunální odpad a dále pak poskytnout základní údaje o využití a odstranění komunálního odpadu. Nadto zákon stanoví povinnost, aby obce ve stejném intervalu přispívaly k edukativní činnosti, a to tím, že budou informovat o možnostech prevence a minimalizaci vzniku komunálního odpadu. Dále obce poskytnou kvantifikované výsledky odpadového hospodářství obce včetně nákladů na provoz obecního systému³⁷.

Povinnosti, které jsou na obce stávající právní úpravou kladeny, mohou být splněny i v rámci svazku obcí³⁸. Druhou alternativou, jak zajistit splnění uvedených povinností, je uzavření veřejnoprávní smlouvy s jinou obcí³⁹, jejímž předmětem bude obvykle závazek jiné obce vynaložit požadovatelné úsilí na splnění zákonné povinnosti druhé z obcí, a to obvykle za úplatu. V takovém se bude jednat o veřejnoprávní smlouvu koordinačního typu⁴⁰.

³³ ustanovení § 59 odst. 2 věta druhá zákona o odpadech

³⁴ v podrobnostech podkapitola 2.3.2 této práce

³⁵ v podrobnostech podkapitola 2.5.1 této práce

³⁶ ustanovení § 60 odst. 1 zákona o odpadech

³⁷ ustanovení § 60 odst. 4 zákona o odpadech

³⁸ ustanovení § 60 odst. 3 zákona o odpadech

³⁹ ustanovení § 60 odst. 3 zákona o odpadech

⁴⁰ ustanovení § 160 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

S obecním systémem odpadového hospodářství je spojena řada souvisejících otázek, které jsou rozebrány na jiných místech této práce – zejména problematika stanovení odpadového cíle⁴¹, problematika obecně závazných vyhlášek⁴², potažmo problematika přebírání výrobků s ukončenou životností podle zákona o výrobcích s ukončenou životností⁴³, jakož i otázky zpětného odběru podle zákona o obalech⁴⁴.

2.3.2. Zapojení dalších osob do obecního systému odpadového hospodářství

Jak již bylo uvedeno výše, do obecního systému odpadového hospodářství se mohou zapojit i další osoby, a to na základě písemné smlouvy uzavřené s obcí. Tato možnost bývá někdy označována za smluvní systém odpadového hospodářství, avšak je třeba uvést, že zákon o odpadech tento termín neužívá – vždy se hovoří o možnosti se smluvně zapojit do obecního systému odpadového hospodářství. Rozdílem tedy je zejména právní titul, na základě něhož jsou jednotlivé osoby účastny obecního systému odpadového hospodářství. Nepodnikající fyzické osoby se tohoto systému účastní ex lege, podnikající fyzické osoby a právnické osoby při jejich nevýrobní činnosti výlučně na základě smlouvy. Tyto principy tak z velké části navazují na původní zákon o odpadech⁴⁵.

Na podnikající fyzické osoby a právnické osoby se v plné míře vztahují ustanovení zákona o odpadech, které vymezují práva a povinnosti původců odpadů⁴⁶. Z toho vyplývá, že jsou povinny nezpracovaný odpad předat, buďto přímo nebo prostřednictvím dopravce odpadu pouze do zařízení určeného pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu, případně obchodníkovi s odpady s povolením pro daný druh a kategorii odpadu, nebo na místo určené obcí⁴⁷. Je tedy zjevné, že participace na obecním systému odpadového hospodářství je zcela dobrovolná⁴⁸, přičemž se tyto osoby (podnikající fyzické osoby a právnické osoby při jejich nevýrobní činnosti) mohou rozhodnout, kterým shora ze tří uvedených způsobů budou při řešení zajištění správného nakládání s odpady postupovat. Smlouva, na jejímž základě bude nakládání s odpady zajištěno, přitom musí být uzavřena již před vznikem odpadu⁴⁹.

⁴¹ v podrobnostech podkapitola 2.4. této práce

⁴² v podrobnostech podkapitola 3.2. této práce

⁴³ v podrobnostech podkapitola 2.5.1. této práce

⁴⁴ v podrobnostech podkapitola 2.5.2. této práce

⁴⁵ srov. ustanovení § 17 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění účinném do 31.12.2020

⁴⁶ a contrario ustanovení § 15 odst. 1 zákona o odpadech

⁴⁷ ustanovení § 13 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech

⁴⁸ čistě formálně vzato je i účast nepodnikajících fyzických osob dobrovolná, avšak je zjevné, že nepodnikající fyzické osoby budou využívat obecní systém odpadového hospodářství, kdy s využíváním tohoto obecního systému jsou spjaty povinnosti, jež jsou ukládány buďto přímo zákonem, nebo obcí vyhlášenou obecně závaznou vyhláškou

⁴⁹ ustanovení § 15 odst. 2 písm. c) zákona o odpadech

Předpokladem pro uzavření smlouvy mezi podnikající fyzickou osobou/právníckou osobou je nastavení systému odpadového hospodářství obecně závaznou vyhláškou⁵⁰, kterou se stanoví alespoň druhy odpadu, které může právnická nebo podnikající fyzická osoba předávat do obecního systému, způsob určení výše úhrady za zapojení do obecního systému a způsob jejího výběru⁵¹.

Dále platí, že odpady, které jsou na základě smlouvy odkládány na místa k tomu obcí určená, se zařazují podle jejich druhu, a to shodně jako u odpadu odloženého nepodnikajícími fyzickými osobami⁵².

Závěrem je třeba poznamenat, že nikoli všechny obce umožňují, aby podnikající fyzické osoby/právnícké osoby při jejich nevýrobní činnosti mohly na základě uzavřené písemné smlouvy a za úhradu odkládat odpad v rámci obecního systému odpadového hospodářství. Lze poukázat například na město Říčany, které s odůvodněním na daňové aspekty takto uzavřených smluv neumožňuje smluvní zapojení do systému odpadového hospodářství⁵³.

2.4. Způsob výpočtu plnění odpadových cílů

Klíčovým pojmem je nicméně samotný odpadový cíl, jehož vymezení vyplývá ze zakotvení povinnosti obcí dosáhnout stanovené míry odděleného soustředování recyklovatelných složek odpadu, jehož je původcem.

Jak již bylo uvedeno v úvodu této práce, je nutné rozlišovat mezi (obecním) odpadovým cílem a cíli odpadového hospodářství. Každý z těchto cílů totiž využívá jiných vstupních dat pro výpočet jeho plnění, kdy obecní odpadový cíl se vztahuje k míře odděleného soustředování recyklovatelných složek, zatímco cíle odpadového hospodářství se vztahují ke konečné činnosti – přípravě k opětovnému použití a recyklaci.

2.4.1. Cíle odpadového hospodářství

Nejprve budou analyzovány vybrané cíle odpadového hospodářství. Tyto cíle vyplývají z ustanovení § 1 odst. 1 zákona o odpadech ve spojení s přílohou č. 1 zákona o odpadech. Kromě minimálního podílu úrovně přípravy odpadu k opětovnému použití (potažmo recyklaci) zahrnují

⁵⁰ ustanovení § 59 odst. 6 zákona o odpadech

⁵¹ o této problematice je samostatně pojednáno v kapitole 3.2. této práce, která se věnuje problematice nastavení obecního systému odpadového hospodářství obecně závaznou vyhláškou

⁵² ustanovení § 62 odst. 2 zákona o odpadech

⁵³ MĚSTO ŘÍČANY. Město ukončí smlouvy s podnikateli na svoz a likvidaci tříděného odpadu. Online. Dostupné z: <https://www.ricany.cz/radnice/odpadove-hospodarstvi/aktualni-informace/>. [cit 2024-05-06]

cíle odpadového hospodářství i další dílčí cíle, jež se vztahují k míře odstraňování odpadu uložením na skládku, potažmo k míře energetického využití odpadu⁵⁴.

Příloha č. 1 zákona o odpadech stanoví mj. konkrétně tyto cíle odpadového hospodářství:

„1. Zvýšit do roku 2025 úroveň přípravy k opětovnému použití a úroveň recyklace komunálních odpadů nejméně na 55 % celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území České republiky.

2. Zvýšit do roku 2030 úroveň přípravy k opětovnému použití a úroveň recyklace komunálních odpadů nejméně na 60 % celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území České republiky.

3. Zvýšit do roku 2035 úroveň přípravy k opětovnému použití a úroveň recyklace komunálních odpadů nejméně na 65 % celkové hmotnosti komunálních odpadů vyprodukovaných na území České republiky.“

Takto stanovené cíle odpadového hospodářství vyplývají z rámcové směrnice o odpadech, kdy i rámcová směrnice o odpadech pracuje s cíli, jež se vztahují ke konečné činnosti – tj. úrovni přípravy k opětovnému použití a úrovni recyklace. Rovněž procentuální výše cíle vč. roku jeho dosažení vyplývá z rámcové směrnice o odpadech⁵⁵.

Rámcová směrnice o odpadech dále stanovuje závazný způsob výpočtu plnění cílů odpadového hospodářství v jednotlivých letech⁵⁶. Pro stanovení hmotnosti recyklovaného odpadu, přitom platí pravidlo, že *„hmotnost recyklovaného komunálního odpadu se vypočte jako hmotnost odpadu, který poté, co byl předmětem veškerých nezbytných kontrol, třídění a dalších předběžných postupů k odstranění odpadních materiálů, na něž se nevztahuje následné přepracování, a k zajištění vysoké kvality recyklace, vstupuje do recyklace, v němž dojde k vlastnímu přepracování odpadních materiálů na výrobky, materiály nebo látky.“*⁵⁷

Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že Evropská unie věnuje vysokou pozornost harmonizaci nejenom samotné separaci odpadu, resp. jeho recyklaci, tj. materiálnímu cíli, ale i harmonizaci (spíše však unifikaci) výpočtu hodnoty recyklace. Právě proto bylo Evropskou komisí přijato prováděcí rozhodnutí.

⁵⁴ srov. přílohu č. 1 zákona o odpadech

⁵⁵ čl. 11 odst. 2 písm. c), d), e) rámcové směrnice o odpadech

⁵⁶ ustanovení čl. 11a rámcové směrnice o odpadech

⁵⁷ tamtéž

Aniž by bylo ambicí se detailně věnovat stanovením detailních pravidel pro výpočet plnění cílů odpadového hospodářství, je vhodné poukázat na hlavní koncepční rozdíly mezi (obecním) odpadovým cílem a cíli odpadového hospodářství v rozhodných obdobích. Z tohoto důvodu lze bez citace konkrétních normativních ustanovení uvést, že prováděcí rozhodnutí je vystaveno na konceptu, že se do plnění cílů odpadového hospodářství započítávají toliko skutečně recyklované složky komunálního odpadu⁵⁸, kdy výpočet může v určitých případech vycházet i z hodnot o množství odpadu před recyklací, avšak tzv. necílové materiály mohou být zahrnuty pouze v rozsahu, v jakém je jejich přítomnost pro konkrétní recyklaci přípustná⁵⁹. Ostatně i preambule prováděcího rozhodnutí zdůrazňuje, že „Členské státy by neměly mít povinnost odečítat tyto necílové materiály pro účely výpočtu recyklovaného komunálního odpadu za předpokladu, že se tyto materiály tolerují v rámci recyklace a nebrání vysoce kvalitní recyklaci.“⁶⁰

Dále prováděcí rozhodnutí znovu zdůrazňuje nutnost stanovení jednotných pravidel pro výpočet jednotlivých cílů odpadového hospodářství (zdůrazněno v preambuli prováděcího rozhodnutí). V této souvislosti si lze klást otázku, zda není přílišný akcent kladen na formální postupy pro stanovení hodnoty plnění jednotlivých cílů odpadového hospodářství. Zbývá zdůraznit, že hodnota plnění cílů odpadového hospodářství má být měřena v tzv. místě výpočtu, tzn. těsně před provedením recyklace, a to ve smyslu přílohy č. 1 prováděcího rozhodnutí⁶¹.

Lze připomenout, že povinnosti mohou být směrnici EU a prováděcími rozhodnutími Evropské komise v přenesené působnosti uloženy pouze členským státům, po kterých mohou být tyto povinnosti i následně vymáhány, a to příslušnými unijními autoritami (zejména soudy)⁶². Z tohoto důvodu určitá specifika shora diskutovaných cílů odpadového hospodářství, které byly převzaty z právní úpravy Evropské unie, oproti obecnímu odpadovému cíli (viz dále), nejsou pro obce příliš významné, jelikož obce musí naplňovat (obecní) odpadový cíl, který vyplývá z národní právní úpravy.

Plnění jednotlivých cílů odpadového hospodářství bude kromě pravidel pro jejich výpočet uvedených v rámcové směrnici o odpadech, jakož i v prováděcím rozhodnutí⁶³, prokazováno i

⁵⁸ resp. i odpad spadající pod opětovné použití

⁵⁹ v podrobnostech srov. ustanovení čl. 3 odst. 1 prováděcího rozhodnutí

⁶⁰ preambule prováděcího rozhodnutí

⁶¹ v podrobnostech prováděcí rozhodnutí jako takové

⁶² PETRLÍK, David. Soudní ochrana prostřednictvím unijních soudů. In: TOMÁŠEK, Michal; TÝČ, Vladimír; PETRLÍK, David; MALENOVSKÝ, Jiří; PELIKÁNOVÁ, Irena et al. Právo Evropské unie. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 420-425. ISBN 978-80-7502-491-6.

⁶³ případně i dalších dosud platných prováděcích rozhodnutí – srov. např. prováděcí rozhodnutí Evropské komise č. 2011/753/EU ze dne 18.11.2011

na základě metodických pokynů a dalších obdobných pravidel poskytnutých členskými státy Evropskou komisí, případně i EUROSTATEM⁶⁴.

2.4.2. Obecní odpadový cíl

Dále bude analyzována právní úprava (obecního) odpadového cíle, který je s ohledem na název této práce ústřední problematikou, jelikož obecní odpadový cíl formuje práva a povinnosti jednotlivých obcí. Oproti tomu dosahování cílů odpadového hospodářství je povinností států vůči orgánům Evropské unie (viz výše).

Na tomto místě je proto vhodné znovu poukázat na vymezení odpadového cíle v zákoně o odpadech, který konkrétně stanoví, že *„Obec je povinna zajistit, aby odděleně soustředěvané recyklovatelné složky komunálního odpadu tvořily v kalendářním roce 2025 a následujících letech alespoň 60 %, v kalendářním roce 2030 a následujících letech alespoň 65 % a v kalendářním roce 2035 a následujících letech alespoň 70 % z celkového množství komunálních odpadů, kterých je v daném kalendářním roce původcem. Do výpočtu podílu mohou být zahrnuty rovněž odděleně soustředěvané recyklovatelné složky komunálního odpadu vznikající na území obce při činnosti nepodnikajících fyzických osob, které nejsou předávány do obecního systému.“*⁶⁵

Odpadový cíl se vztahuje k odděleně soustředěvaným recyklovatelným složkám odpadů, avšak nemusí se zcela nutně jednat o odpad, který může být recyklován. To ostatně vyplývá i z důvodové zprávy k zákonu o odpadech, jež doslova uvádí, že *„Zároveň výše cílů na vytrídění je vyšší, než jsou cíle pro recyklaci, protože ne všechny vytríděné odpady je v konečném důsledku možné recyklovat a vždy zbyde nějaký nerecyklovatelný výmět.“*⁶⁶

Konkrétní pravidla pro výpočet plnění odpadového cíle jsou obsažena ve vyhlášce o podrobnostech nakládání s odpady⁶⁷. Vyhláška o podrobnostech nakládání s odpady obsahuje konkrétní matematickou formuli, pomocí níž bude vypočteno, zda každá jednotlivá obec splňuje odpadový cíl, či nikoli.

Matematická formule je stanovena takto:

⁶⁴ informace na základě telefonického rozhovoru s Ing. Gabrielou Bulkovou, MBA, vedoucí oddělení koncepcí a technologií a zástupkyní ředitele odboru odpadů na Ministerstvu životního prostředí. Rozhovor učiněn dne 22.5.2024.

⁶⁵ ustanovení § 59 odst. 3 zákona o odpadech

⁶⁶ op. cit. Důvodová zpráva k zákonu o odpadech

⁶⁷ příloha č. 18 vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady

$$\text{Cíl} = \frac{[(\text{msložka KO1} + \text{msložka KOn}) \text{ z obecního syst.}] + [(\text{msložka KO1} + \text{msložka KOn}) \text{ mimo obecní syst.}]}{[(\text{m produkce KO z obecního syst.}) + (\text{m KO mimo obecní syst.})]} \times 100$$

Obrázek 1 - Matematická formule; odpadový cíl

Citovaný vzorec lze pro zjednodušení popsat tak, že do čitatele zlomku je vždy dosazena hmotnost odděleně soustředěvaných složek komunálního odpadu. Jimi jsou dle vyhlášky: *papír a lepenka, sklo, biologicky rozložitelný odpad z kuchyní a stravoven, oděvy, textilní materiály, jedlý olej a tuk, dřevo, plasty, kovy, biologicky rozložitelný odpad*⁶⁸. Z uvedeného vyplývá, že vyhláška o podrobnostech nakládání s odpady stanoví oproti zákonu o odpadech taxativní výčet odpadů (s uvedením jejich katalogových čísel), jež se považují za odděleně soustředěvané recyklovatelné složky pro výpočet odpadového cíle.

Naopak do jmenovatele zlomku je dosazena jak odděleně soustředěvaná recyklovatelná složka (hodnota čitatele), tak i komunální odpad, který není odděleně soustředěván. Zejména se tak jedná o směsný komunální odpad a objemný odpad (kromě toho například také uliční smetky, nebezpečné složky komunálního odpadu apod.)⁶⁹. Do jmenovatele zlomku se však nezapočítává veškerý komunální odpad ve smyslu přílohy č. 1 Katalogu odpadů⁷⁰.

Z poslední věty citovaného ustanovení § 59 odst. 3 zákona o odpadech dále vyplývá, že obec může, ale nemusí, pro výpočet cíle započítat i odpad produkovaný nepodnikajícími fyzickými osobami, který byl převzat mimo obecní systém. Zde tak záleží výlučně na uvážení obce, zda tento odpad do výpočtu zahrne, či nikoli, a to s ohledem na to, jaký bude podíl odděleně soustředěvané složky takového odpadu⁷¹.

V porovnání s pravidly pro zápočet některých druhů odpadů na plnění cílů odpadového hospodářství, kdy tato pravidla vyplývají z příslušné unijní úpravy, lze uvést, že obecní odpadový cíl je měřen ve vztahu k jiné veličině (oddělené soustředěování recyklovatelných složek), přičemž zákonodárce, resp. Ministerstvo životního prostředí při vydávání vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady, taxativním způsobem vymezily druhy odpadů započítatelných na plnění odpadového cíle. Ač se povětšinou jedná o stejné druhy odpadů jako u cílů odpadového hospodářství, není zde absolutní průnik v započítatelnosti jednotlivých druhů odpadů. Zcela specifická je oblast domácích kompostáren (viz dále).

⁶⁸ op. cit. příloha č. 18 vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady

⁶⁹ tamtéž

⁷⁰ např. se nezapočítává komunální odpad pod katalogovým číslem 20 01 34 Baterie a akumulátory neuvedené pod číslem 20 01 33

⁷¹ problematika odděleně soustředěvaných recyklovatelných složek odpadu je rozebrána v podkapitole 2.4.3 této práce

2.4.3. Odděleně soustředěvané složky odpadu mimo obecní systém

Vysoce zajímavou otázkou při stanovení možnosti plnění odpadového cíle je nastavení pravidel pro započítání odděleně soustředěvaných složek odpadu, které jsou nepodnikajícími fyzickými osobami odkládány atypickým způsobem, tj. mimo obecní systém odpadového hospodářství. Může se jednat například o odevzdání železného či jiného kovového odpadu subjektu, který se zaměřuje na výkup těchto surovin (výkupna kovů). V této souvislosti je vhodné připomenout, že kovy jsou rovněž komunálním odpadem vedeným pod katalogovým číslem 20 01 40.

Tyto odpady si může obec započítat do odpadového cíle, což explicitně vyplývá z poslední věty ustanovení § 59 odst. 3 zákona o odpadech, jež stanoví, že „... *Do výpočtu podílu mohou být zahrnuty rovněž odděleně soustředěvané recyklovatelné složky komunálního odpadu vznikající na území obce při činnosti nepodnikajících fyzických osob, které nejsou předávány do obecního systému.*“

Samozřejmě je otázkou, do jaké míry je toto ustanovení aplikovatelné, jelikož v praxi bude obtížné ověřit, zda odpad vznikl na území obce. Nadto je nutné vzít v potaz to, že obce by musely vstoupit v komunikaci se subjekty, které mimo systém odpadového hospodářství tyto odpady odeberou (různé výkupny kovů, sběrný...). Je otázkou, do jaké míry tento postup budou obce volit, avšak ač se jedná toliko o fakultativní možnost, nelze ji pominout, jelikož může přispět k naplnění odpadového cíle danou obcí.

Ještě zajímavější, co do objemu produkovaného odpadu, je však otázka započítání biologicky rozložitelného odpadu⁷².

Autor práce shledává zásadní nedostatek v tom, že odpadový cíl zcela abstrahuje od skutečnosti, že řada obcí (zejména v některých regionech) může vykazovat značně nižší hodnotu odděleně soustředěvaného biologicky rozložitelného odpadu, a to z několika důvodů – například obec může využívat tzv. domácích kompostérů, potažmo zde může existovat jiný nástroj, jak tento „odpad“ recyklovat. Nelze pominout ani skutečnost, že Ministerstvo životního prostředí vypisovalo řadu dotačních titulů na dodání domácích kompostérů⁷³.

Domácí kompostéry a biologicky rozložitelný odpad, který je zde produkován, však není odpadového cíle započítáván. K tomu lze odkázat na zvláštní část důvodové zprávy k zákonu o

⁷² resp. „odpadu“ obdobnému biologicky rozložitelnému odpadu, jelikož se právně o odpad nejedná (viz dále)

⁷³ MŽP. Kompostéry dostanou lidé levněji. Města na ně přispějí z evropských dotací. Online. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/articles_160810_Ihned.cz_kompostery_dotace#:~:text=Od%20z%C3%A1%20%99%C3%AD%20budou%20moc%20m%C4%9Bsta,nap%C5%99%C3%AD%C4%8D%20%C4%8Ceskem%20nyn%C3%AD%20s%C4%8D%C3%ADtaj%C3%AD%20z%C3%A1jemce. [cit. 2024-02-01]

odpadech, kde se doslova uvádí, že „Zároveň ministerstvo zváží, zda v pozdějších letech umožní obcím, které podporují domácí kompostování, aby si započítávaly takto kompostovaný biologický materiál. Důvodem je, aby obce nemotivovaly občany k předávání všech biologických materiálů do odděleného sběru v rámci obecního systému, což by obci zjednodušilo plnění tohoto cíle. Domácí kompostování v režimu předcházení vzniku odpadu je mnohem vhodnějším způsobem nakládání. Toto započítání bude muset být v souladu s evropským předpisem k výpočtu recyklačních cílů.“⁷⁴

Z citované důvodové zprávy vyplývá, že možnost zohlednění domácích kompostáren je pouze v rovině úvah, kdy orgány veřejné moci jsou si vědomy toho, že domácí kompostárny mohou být v důsledku využití odpadu v místě svého vzniku ekologičtější, oproti svozu tohoto „odpadu“ a následnému zpracování, kdy je nutné počítat s ekologickými náklady, jež vznikají při svozu odpadu.

Právní úprava nadto stanoví odlišný režim pro „odpady“, které jsou odloženy do domácích kompostérů a odpady, které jsou komunitně kompostovány, případně jsou odloženy do k tomu určených sběrných nádob (obvykle hnědé barvy). Zákonodárce totiž „odpad“ (právně se o odpad nejedná), který je odkládán do domácích kompostérů, považuje za splnění dalších podmínek za předcházení vzniku odpadu, nikoli tedy za odkládání odpadu. Konkrétně zákon o odpadech stanoví⁷⁵, že „Každý může kompostovat biologicky rozložitelný materiál vznikající při jeho činnosti jako předcházení vzniku odpadu, pokud vzniklý kompost použije v rámci své činnosti nebo jej předá v souladu se zákonem o hnojivech a pokud během kompostování nedojde k ohrožení životního prostředí nebo zdraví lidí...“.

Zákonodárce tak bez zjevného důvodu stanoví odlišný režim pro tento „odpad“, a to v závislosti na tom, zda je takovýto odpad předán obci, či je kompostován v domácích kompostérech. Autor práce je toho názoru, že i s ohledem na výše uvedenou legální definici pojmu odpad⁷⁶, z níž vyplývá, že odpadem je každá movitá věc, které se osoba zbavuje, není takového rozlišování opodstatněné. Dále nelze mít za to, že se jedná o způsob předcházení vzniku odpadu, jelikož míra využívání „odpadu“ z domácích kompostáren může být objektivně nižší než z komunitních kompostáren apod.

Nejedná se však o pouhou akademickou otázku, neboť tento přístup k domácím kompostárnám může ve svém důsledku vést ke značně nižším hodnotám plnění odpadového cíle. Je zjevné, že

⁷⁴ op. cit. Důvodová zpráva k zákonu o odpadech

⁷⁵ ustanovení § 12 odst. 3 věta první zákona o odpadech

⁷⁶ op. cit. ustanovení § 4 odst. 1 zákona o odpadech

není-li biologicky rozložitelný odpad „institucionálně“ odevzdán, a to například do k tomu určených sběrných nádob, není tento odpad (jakkoli se právně o odpad nejedná) nikterak evidován jednotlivými obcemi. Z tohoto důvodu si obec objektivně nemůže započítat takovéto slovy zákona předcházení vzniku odpadu do plnění odpadového cíle jednotlivými obcemi. Zjednodušeně řečeno lze uvést, že obce, které podporují domácí kompostování, budou *a priori* vykazovat nižší hodnoty biologicky rozložitelného odpadu, který vstupuje do čitatele zlomku pro výpočet plnění odpadového cíle (jak bylo uvedeno shora). Na tomto místě tudíž budiž učiněn dílčí závěr, že hodnota plnění odpadového cíle nemusí zcela reflektovat skutečnou míru separace odpadu v jednotlivých obcích (k tomu viz dále).

Ač se tento závěr může jevit dosti nelogický, když zákon připouští, aby si obce mohly započítat odděleně soustředěvané komunální odpady odevzdané mimo obecní systém odpadového hospodářství (k tomu například shora uvedená problematika výkupu kovů), platí, že v případě domácích kompostáren je tomu přesně naopak. Tento závěr je učiněn na základě zařazení domácího kompostování do rubriky nazvané „předcházení odpadu“, jakož i na základě shora citované důvodové zprávy, ve které se uvádí, že o domácím kompostování a možnosti být započítán do odpadového cíle, se teprve v budoucnu rozhodne.

Optikou teleologického výkladu je však shora uvedený závěr těžko udržitelný. Důvodem, pro který byla stanovena povinnost dosáhnout odpadového cíle jednotlivými obcemi, je zvýšení množství odděleného soustředěvaného odpadu, a to vše s ohledem na úsilí zvýšit kvalitu životního prostředí v členských zemích Evropské unie. Důsledné domácí kompostování tento cíl nepochybně sleduje a je s ním v souladu. Nelze proto shledat objektivní důvod, pro který by neměl být odpad z domácích kompostáren započítáván.

Podle unijní právní úpravy se ve vztahu k biologicky rozložitelnému odpadu uplatní pravidla aplikovaná v rámcové směrnici o odpadech⁷⁷, jež stanoví, že takový odpad lze započítat, vzniká-li jeho využitím kompost, digestát či jiný výstup, který obsahuje srovnatelné množství recyklovaného obsahu ve vztahu ke vstupu a který se použije jako recyklovaný výrobek, materiál nebo látka. Pokud je tento výstup aplikován na půdu, mohou jej členské státy započítat jako recyklovaný odpad pouze tehdy, pokud jeho použití má přínos v oblasti zemědělství nebo vede k ekologickému zlepšení. Následně rámcová směrnice o odpadech stanoví další zpřísnění pravidel od roku 2027.

⁷⁷ ustanovení čl. 11a odst. 4 rámcové směrnice o odpadech

Není bez zajímavosti, že prováděcí rozhodnutí umožňuje⁷⁸, aby za určitých podmínek byl na plnění cílů odpadového hospodářství (tj. cíle vykazovanému vůči Evropské unii) započítán i „*komunitní biologický odpad vytríděný a recyklovaný u zdroje*“⁷⁹. Příloha č. 2 prováděcího rozhodnutí dokonce obsahuje přesnou matematickou formuli výpočtu komunitního biologického opadu vytríděného a recyklovaného u zdroje, přičemž jednou z proměnných, která vstupuje do výpočtu hodnoty tohoto druhu odpadu, je například i „*počet aktivních recyklačních jednotek pro recyklaci komunálního biologického odpadu u zdroje zahrnuje pouze ty recyklační jednotky, které používají původci odpadu. Tento počet se získává z registrů těchto jednotek nebo ze zjišťování v domácnostech.*“⁸⁰ Z navazujících vysvětlujících ustanovení přílohy č. 2 dále vyplývá, že za určitých podmínek může být objem tohoto odpadu jednotlivými členskými státy i odhadnut, avšak „*členské státy přijmou vhodná opatření k zajištění toho, aby vykázaná množství komunálního biologického odpadu vytríděného a recyklovaného u zdroje nebyla nadhodnocována.*“⁸¹

Na tomto místě se sluší poznamenat, že od 1. ledna 2027 mohou členské státy započítat komunální biologický odpad⁸², který vstupuje do aerobního nebo anaerobního zpracování, jako recyklovaný odpad pouze v případě, že byl v souladu s článkem 22 rámcové směrnice o odpadech sebrán odděleně nebo vytríděn u zdroje⁸³.

Nelze pominout, že unijní úprava ve vztahu k cílům odpadového hospodářství za určitých (byť přísných) podmínek umožňuje započítávání i odpad z domácích kompostérů do míry plnění cílů odpadového hospodářství. Zákon o odpadech ve vztahu k (obecnímu) odpadovému cíli však tento postup podle názoru autora této práce neumožňuje. Zde lze opět poukázat na shora uvedenou důvodovou zprávu k zákonu o odpadech, ze které vyplývá, že tato možnost bude teprve zvážena, potažmo lze poukázat na závaznou matematickou formuli výpočtu (obecního) odpadového cíle, ze které vyplývá, že domácí kompostéry a zde vznikající odpad (ačkoli se právně o odpad zpravidla nejedná⁸⁴) nelze započítat na plnění (obecního) odpadového cíle. (Obecní) odpadový cíl je tak v tomto aspektu přísnější než jsou cíle odpadového hospodářství.

⁷⁸ úprava v prováděcím rozhodnutí ve vztahu biologickému odpadu vychází z čl. 11a odst. 9 písm. b) rámcové směrnice o odpadech

⁷⁹ srov. čl. 1 písm. g) prováděcího rozhodnutí ve spojení s přílohou č. 2 prováděcího rozhodnutí

⁸⁰ příloha č. 2 bod 2. prováděcího rozhodnutí

⁸¹ příloha č. 2 bod 12. prováděcího rozhodnutí

⁸² spojení doslova převzato z ustanovení čl. 11a odst. 4 rámcové směrnice o odpadech, ačkoli zákonodárce nepracuje se spojením „*komunální biologický odpad*“

⁸³ v podrobnostech srov. ustanovení čl. 22 rámcové směrnice o odpadech ve spojení s čl. 11a odst. 4 rámcové směrnice o odpadech

⁸⁴ srov. ustanovení § 12 odst. 3 zákona o odpadech (předcházení odpadu)

Tuzemská právní úprava ve vztahu k biologicky rozložitelnému odpadu akcentuje možnost zřizovat komunitní kompostárny⁸⁵. Z vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady přitom vyplývá, že obec je povinna celoročně zajistit, aby na jejím území bylo možné odevzdávat biologicky rozložitelný odpad rostlinného původu, kdy této povinnosti se lze zprostit právě zřízením komunitní kompostárny⁸⁶.

2.5. Zákony související se zákonem o odpadech

V rámci této podkapitoly budou stručně zmíněny souvislosti mezi úpravou obsaženou v zákoně o odpadech s úpravou obsaženou jednak v zákoně o obalech, dále pak v zákoně o výrobcích s ukončenou životností, který nabyl účinnosti spolu se zákonem o odpadech, tj. k 1.1.2021. Souvislost těchto dvou zákonů je zjevná i v tom, že problematika řešená zákonem o výrobcích s ukončenou životností byla před přijetím (současného) zákona o odpadech zahrnuta do zákona o odpadech z roku 2001⁸⁷.

2.5.1. Zákon o výrobcích s ukončenou životností

Zákon o výrobcích s ukončenou životností se věcně vztahuje na elektrická a elektronická zařízení (elektrozařízení), baterie a akumulátory, pneumatiky a vozidla, které se v okamžiku, kdy se stanou odpadem, považují za výrobky s ukončenou životností (společně dále jen „výrobky s ukončenou životností“)⁸⁸. Cílem právní úpravy je kompletně upravit životní cyklus těchto výrobků s ukončenou životností, a to od okamžiku uvedení na trh až po jejich zpracování poté, kdy se staly odpadem⁸⁹.

Klíčovými pojmy, které zákon o výrobcích s ukončenou životností používá, jsou jednak zpětný odběr, kterým se rozumí „odebirání odpadních elektrozařízení, odpadních baterií nebo akumulátorů nebo odpadních pneumatik od konečných uživatelů, popřípadě od jiných osob v místě určeném výrobcem nebo jejich odebrání posledním prodejcem⁹⁰“, dále pak pojem individuální systém, jímž se rozumí „systém zpětného odběru vytvořený a provozovaný samostatně, svým jménem a na vlastní náklady jedním výrobcem⁹¹“, případně pojem kolektivní systém, jímž se rozumí „systém zpětného odběru vytvořený výhradně výrobcí elektrozařízení, výrobcí baterií nebo akumulátorů, výrobcí pneumatik nebo provozovateli solárních elektráren, jejichž součástí jsou

⁸⁵ ustanovení § 65 a násl. zákona o odpadech

⁸⁶ ustanovení § 34 vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady

⁸⁷ zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů

⁸⁸ ustanovení § 3 odst. 1 písm. b) zákona o výrobcích s ukončenou životností

⁸⁹ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností, č. 542/2020 Dz

⁹⁰ ustanovení § 3 odst. 1 písm. q) zákona o výrobcích s ukončenou životností

⁹¹ ustanovení § 3 odst. 1 písm. w) zákona o výrobcích s ukončenou životností

*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*⁹²“.

Ač by si i právní úprava stanovená zákonem o výrobcích s ukončenou životností zasluhovala vypracování samostatné práce, bude na tomto místě učiněna jen poznámka o přímé souvislosti zákona o výrobcích s ukončenou životností s právy a povinnostmi obcí, které jsou stanoveny zákonem o odpadech.

Tato spojitost je patrná zejména z možnosti, aby obce spolu s výrobcem zřídily místa zpětného odběru výrobků s ukončenou životností, a to na základě písemné smlouvy uzavřené s konkrétním výrobcem⁹³. Tato smlouva nemůže zakládat exkluzivitu pro určitého výrobce, čímž však není dotčena možnost, aby obec s výrobcem, ve spolupráci s nímž zřídila místo zpětného odběru, sjednala nediskriminační podmínky pro umožnění využití obecního systému odpadového hospodářství s dalšími výrobci⁹⁴.

Odborná literatura v této souvislosti jednak připomíná, že kromě výrobců může být daná smlouva uzavřena i s provozovatelem kolektivního systému, kdy v praxi se bude jednat o častější případ, jelikož výrobci obvykle plní své povinnosti, jež vyplývají ze zákona o výrobcích s ukončenou životností, prostřednictvím provozovatelů kolektivních systémů. Dále je akcentována skutečnost, že místem zpětného odběru nesmí být například tzv. mobilní sběr prováděný obcemi v nepravidelných a časově vymezených intervalech (přistavení kontejneru na omezenou dobu)⁹⁵.

Dále je důležité, že s výrobky s ukončenou životností musí být nakládáno odděleně od ostatního komunálního odpadu⁹⁶. Důvodová zpráva k tomuto uvádí, že *„přestože se jedná o komunální odpad, neuplatní se zde povinnosti původce odpadů definované v § 59 odst. 2 zákona o odpadech (obec v tomto případě není původcem ani vlastníkem tohoto odpadu). Obec nicméně může takto zřízená místa zpětného odběru, i další místa zpětného odběru zřízená výrobcem v jejím katastrálním území, zahrnout do své obecně závazné vyhlášky, kterou stanoví systém nakládání s komunálním odpadem, aby tak především informovala občany o možnostech odevzdávání výrobků s ukončenou životností v této obci.*⁹⁷“

⁹² ustanovení § 3 odst. 1 písm. x) zákona o výrobcích s ukončenou životností

⁹³ ustanovení § 16 odst. 1 zákona o výrobcích s ukončenou životností

⁹⁴ tamtéž

⁹⁵ KNEBEL, Petr. § 16 Spolupráce s obcemi. In: BABÁČEK, Tomáš; BENEŠ, Josef; HLOUŠEK, Filip; KNEBEL, Petr a TRYLČ, Ladislav. Zákon o výrobcích s ukončenou životností. Praha: Wolters Kluwer, 2023. str. 99-100. ISBN 978-80-7676-305-0.

⁹⁶ ustanovení § 16 odst. 2 zákona o výrobcích s ukončenou životností

⁹⁷ op. cit. Důvodová zpráva k zákonu o výrobcích s ukončenou životností

Z uvedeného je zjevné, že obec jednak není povinna předmětné smlouvy s výrobcí uzavírat, avšak pakliže takovéto smlouvy uzavře, nejsou zpětně odebrané výrobky s ukončenou životností odpadem, jehož původcem by byla obec, která tyto výrobky s ukončenou životností zpětně odebrala. Konkrétní pravidla pro odběr výrobků s ukončenou životností jsou obcemi zakotvena formou obecně závazné vyhlášky, kterou se stanoví obecní systém odpadového hospodářství ve smyslu ustanovení § 59 odst. 4 zákona o odpadech tak, jak je rozvedeno na jiných místech této práce. Dále je vhodné připomenout, že nikoli všechny výrobky s ukončenou životností budou komunálním odpadem. Z definice komunálního odpadu vyplývá, že za splnění dalších podmínek jsou komunálním odpadem odpadní elektrická a elektronická zařízení, odpadní baterie a akumulátory⁹⁸, nikoli tedy pneumatiky, potažmo vozidla. Furková a kol. k tomuto doslova uvádí, že „Mezi komunální odpad se řadí i elektrická a elektronická zařízení, odpadní baterie a akumulátory; souhrnně se tyto odpady nazývají výrobky s ukončenou životností. Tyto výrobky mají zvláštní právní úpravu, takže i když spadají do definice komunálního odpadu, nevztahuje se na ně primárně odkládání v rámci obecního systému.“⁹⁹

Nadto se uplatní i norma obsažená v navazujícím odstavci, z níž se podává, že obce jsou oprávněny žádat po výrobcích výrobků s ukončenou životností informace o množství zpětně odebraných výrobků s ukončenou životností, včetně informací o jejich využití¹⁰⁰. Důvodová zpráva k tomuto dodává, že „Na základě takto formulované povinnosti výrobce budou mít obce přístup k informacím nezbytným pro potřeby plnění cílů sběru komunálního odpadu.“¹⁰¹ Z uvedeného tedy vyplývá, že zřízení míst zpětného odběru obcí může být pro obec nejenom finančně výhodné (dle podmínek uzavřené smlouvy s výrobcem/provozovatelem kolektivního systému), avšak sekundárním přínosem může být i kontribuce k naplnění odpadového cíle.

Na tomto místě je však nutné zdůraznit, že odpadový cíl se dle dikce ustanovení § 59 odst. 3 zákona o odpadech vztahuje výlučně k odpadu, jehož původcem je obec¹⁰². Uvádí-li se v důvodové zprávě k zákonu o výrobcích s ukončenou životností, že se obec nestává původcem tohoto odpadu, není jakkoli zjevné, jakým způsobem by si obec mohla „započítat“ výrobky s ukončenou životností do plnění odpadového cíle. Dle názoru autora této práce by se výrobky s ukončenou životností neměly započítat ani jako odděleně soustředěvaná recyklovatelná složka komunálního odpadu mimo

⁹⁸ ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o odpadech

⁹⁹ FURKOVÁ, Petra, VESELÝ, Miroslav, CHODŮR, Pavel, ŠTĚPÁNOVÁ, Barbora. 2. Komunální odpad. In: FURKOVÁ, Petra, VESELÝ, Miroslav, CHODŮR, Pavel, ŠTĚPÁNOVÁ, Barbora. Obecně závazné vyhlášky v praxi obcí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022. str. 329. ISBN 978-80-7400-881-8.

¹⁰⁰ ustanovení § 16 odst. 3 zákona o výrobcích s ukončenou životností

¹⁰¹ op. cit. Důvodová zpráva k zákonu o výrobcích s ukončenou životností

¹⁰² srov. výslovné znění ustanovení § 59 odst. 3 zákona o odpadech („... kterých je v daném kalendářním roce původcem.“)

obecní systém, kdy tyto složky jsou fakultativně započítatelné do plnění odpadového cíle¹⁰³. Tento argument je podpořen i tím, že možnost přebírat výrobky s ukončenou životností bývá stanovena obecně závaznou vyhláškou, jíž „*se stanoví místa, ve kterých bude (obec, pozn. aut.) v rámci obecního systému přebírat výrobky s ukončenou životností...*“¹⁰⁴.

Autor proto činí dílčí závěr, že není-li obec původcem tohoto odpadu (viz důvodová zpráva k zákonu o výrobcích s ukončenou životností), jakož ani se nejedná o odpad předávaný mimo systém odpadového hospodářství (viz výslovné znění zákona o odpadech), nelze tento odpad jakkoli započítat na plnění odpadového cíle.

Uvedená myšlenka ostatně vyplývá i z metodiky výpočtu plnění odpadového cíle¹⁰⁵, kdy výčet druhů odpadů pro výpočet plnění odpadového cíle je v daném případě taxativní a výrobky s ukončenou životností nejsou zařaditelné mezi jakýkoli z těchto druhů odpadů. Platí, že mezi odděleně soustředěvané recyklovatelné druhy odpadů se řadí pouze deset druhů odpadů ze všech odpadů, která spadají pod komunální odpad ve smyslu Katalogu odpadů¹⁰⁶. Ačkoli například baterie a akumulátory mohou být (a obvykle i jsou) komunálním odpadem, nezapočítávají se ani do jmenovatele zlomku při výpočtu odpadového cíle¹⁰⁷. Ani jmenovatel zlomku při výpočtu odpadového cíle totiž nezahrnuje veškeré druhy komunálního odpadu tak, jak jsou uvedeny v Katalogu odpadů¹⁰⁸.

Nadto je třeba dodat, že s ohledem na skutečnost, že se plnění odpadového cíle vztahuje k odpadu, jehož je obec původcem, bylo by obtížné prokazovat, zda daný komunální odpad vznikl na území této obce, či nikoli. Například v případě shora diskutované problematiky započítávání některých odděleně soustředěvaných složek komunálního odpadu, zejména kovů, je možné s ohledem na povinnosti subjektů, které kovový odpad vykupují, zjistit konkrétní osobu, jež odpad do výkupny předala. V případě výrobků s ukončenou životností však tyto údaje nejsou (nemusí být) zjišťovány, a proto by bylo obtížné stanovit, která obec si může daný výrobek s ukončenou životností v rámci zpětného odběru započítat na plnění svého odpadového cíle.

Lze tedy uzavřít, že je minimálně sporné tvrdit, že by obec mohla ve vztahu k plnění odpadového cíle benefitovat z přebírání výrobků s ukončenou životností. Uvedený rozpor může být způsoben

¹⁰³ viz podkapitola 2.4.3. této práce

¹⁰⁴ ustanovení § 59 odst. 5 písm. d) zákona o odpadech

¹⁰⁵ srov. přílohu č. 18 vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady

¹⁰⁶ tabulka č. 1 přílohy č. 18 vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady

¹⁰⁷ tabulka č. 2 přílohy č. 18 vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady

¹⁰⁸ k tomu srov. výčet katalogových čísel odpadů dle Katalogu odpadů a výčet v tabulce č. 2 přílohy č. 18 vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady, kdy tento výčet je užší a nezahrnuje například katalogové číslo 20 01 34 Baterie a akumulátory neuvedené pod číslem 20 01 33

tím, že vyhláška o podrobnostech nakládání s odpady byla vydána až v srpnu 2021, zatímco zákon o odpadech/o výrobcích s ukončenou životností nabyl účinnosti v lednu 2021. Důvodová zpráva k zákonu o výrobcích s ukončenou životností je však již z roku 2019. Proto nemuselo být tvůrcům důvodové zprávy zjevné, že započtení na plnění odpadového cíle patrně nebude možné.

Druhou z oblastí, ve které je možné pozorovat souvislost mezi zákonem o odpadech a zákonem o výrobcích s ukončenou životností je oblast zpětného odběru pneumatik. Konkrétně zákon o výrobcích s ukončenou životností uvádí, že výrobce (provozovatel kolektivního systému) pneumatik je povinen zřídit v každé obci s pověřeným obecním úřadem a dále v případě územně-členěných měst v každé městské části místo zpětného odběru pneumatik¹⁰⁹. Tato povinnost je nadto dále rozšířena tak, že výrobce pneumatik musí místo zpětného odběru zřídit v každé obci, která o to požádá, avšak s výjimkou případů, kdy v perimetru 10 km od této obce již tento výrobce zřídil místo zpětného odběru pneumatik¹¹⁰.

Zajímavá je nepochybně provazba mezi administrativním (územně-správním) členěním státu, kdy využití tohoto členění je obvyklé pro vymezení povinností veřejné správy (tj. organizaci/působnosti správních orgánů – zde obcí s pověřeným obecním úřadem), nikoli však pro stanovení povinností adresátů právních norem. Druhým zajímavým aspektem zůstává alternativní podmínka spočívající ve stanovené 10 km vzdálenosti pro exempci z povinnosti zřídit místo zpětného odběru na žádost obce. Otázkou zůstává, zda se tento perimetr počítá od středu obce, či od hranic této obce. Odborná literatura na tuto otázku odpovídá tak, že by se patrně mělo jednat o vzdálenost mezi místem zpětného odběru a hranicí obce, avšak tento výklad není možné přijmout za jediný možný¹¹¹.

Samotná provazba se zákonem o odpadech nicméně vyplývá z navazujícího ustanovení. Předmětné ustanovení konkrétně stanoví, že *„V případě, že výrobce pneumatik nemá podle odstavce 2 povinnost zřídit v obci veřejné místo zpětného odběru, nebo tuto povinnost navzdory projevenému zájmu obce nesplnil, je obec oprávněna určit v rámci obecního systému odpadového hospodářství nastaveného touto obcí na svém území místo, kde mohou být odděleně soustředovány odpadní pneumatiky. Obec je v takovém případě oprávněna převzít odpadní pneumatiky od*

¹⁰⁹ ustanovení § 97 odst. 2 písm. a) zákona o výrobcích s ukončenou životností

¹¹⁰ ustanovení § 97 odst. 2 písm. b) zákona o výrobcích s ukončenou životností

¹¹¹ HLOUŠEK, Filip. § 97 Zpětný odběr odpadních pneumatik. In: BABÁČEK, Tomáš; BENEŠ, Josef; HLOUŠEK, Filip; KNEBEL, Petr a TRYLČ, Ladislav. Zákon o výrobcích s ukončenou životností. Praha: Wolters Kluwer, 2023. str. 396-404. ISBN 978-80-7676-305-0.

*konečných uživatelů za podmínek stanovených zákonem o odpadech pro nakládání s komunálním odpadem.*¹¹²“

K tomuto ustanovení lze uvést, že obce by měly umožnit zpětný odběr odpadních pneumatik až jako možnost *ultima ratio*. Je tomu tak proto, že v ceně pneumatik, kterou hradí koncový uživatel, by již měly být implicitně zahrnuty i náklady na zpětný odběr těchto odpadních pneumatik. Pokud však nastanou zákonem stanovené předpoklady, je obec povinna zpětně odebírat i odpadní pneumatiky, avšak konečný uživatel hradí náklad na zpětný odběr pneumatik 2x (v ceně pneumatiky a v předpokládaném poplatku, ze kterého bude nakládání s odpadními pneumatikami obcí financováno)¹¹³. Dále platí, že se v tomto případě nejedná o zpětný odběr tak, jak o něm bylo pojednáno výše. Důvodová zpráva vnímá zakotvení citovaného ustanovení jako krajní prostředek, aby mohlo být předcházeno nelegálnímu odkládání pneumatik na území obcí¹¹⁴.

Lze uzavřít, že v praxi bude možnost zpětného odběru odpadních pneumatik obcemi řešena v obecně závazné vyhlášce, která stanoví systém odpadového hospodářství. Zde může být případně i uvedeno, že obec postupuje v souladu s ustanovením § 97 odst. 3 zákona o výrobcích s ukončenou životností.

2.5.2. Zákon o obalech

Druhým zákonem, který přímo souvisí se zákonem o odpadech, je zákon o obalech z roku 2001. I tento zákon by jistě mohl být předmětem samostatné práce, a proto budou opětovně zmíněny pouze ty nejzásadnější souvislosti mezi zákonem o odpadech a zákonem o obalech, které mají souvislost s obecním systémem odpadového hospodářství.

Nejprve je však nutné vymezit základní pojmy, se kterými zákon o obalech pracuje. Základním pojmem je obal, kterým se zjednodušeně řečeno rozumí výrobek zhotovený z materiálu jakékoli povahy a určený k pojmání, ochraně, manipulaci, dodávce, popřípadě prezentaci výrobku nebo výrobků určených spotřebiteli nebo jinému konečnému uživateli, přičemž zákon rozlišuje mezi prodejním obalem, skupinovým obalem a přepravním obalem¹¹⁵. Dalším důležitým pojmem je autorizovaná obalová společnost¹¹⁶. I zde je nutné přistoupit k určitému zjednodušení, avšak lze uvést, že se jedná o akciovou společnost, která disponuje rozhodnutím o autorizaci a která pro subjekty, jež uvádějí obaly na trh, plní povinnosti, které jsou těmto společností uloženy zákonem

¹¹² ustanovení § 97 odst. 3 zákona o výrobcích s ukončenou životností

¹¹³ op. cit. Hloušek

¹¹⁴ op. cit. Důvodová zpráva: zákon o výrobcích s ukončenou životností

¹¹⁵ ustanovení § 2 písm. a) zákona o obalech

¹¹⁶ ustanovení § 16 a násl. zákona o obalech

o obalech – zejména pak povinnost zajištění zpětného odběru¹¹⁷. Autorizovanou obalovou společností je společnost EKO-KOM, a.s.

Největší provazbu s právy a povinnostmi obce lze spatřovat v tom, že obce mohou na základě smlouvy ve vztahu k odpadům převzatým v rámci obecního systému poskytovat službu autorizované obalové společnosti k plnění povinností podle zákona o obalech¹¹⁸. Jinými slovy řečeno, obce mohou spolupracovat s autorizovanou obalovou společností, což tak obvykle i činí.

V samotném zákoně o obalech lze nalézt několik spojitostí mezi nastavením obecního systému odpadového hospodářství a povinnostmi osob uvádějících na trh obaly (resp. autorizované odpadové společnosti).

Zejména se jedná o povinnost zpětného odběru. Zákon o obalech stanoví, že zpětný odběr obalů musí být umožněn alespoň na území 90 % obcí v České republice a zároveň v těchto obcích musí žít alespoň 90 % obyvatel České republiky¹¹⁹. S ohledem na četné povinnosti obcí, o kterých bylo diskutováno výše a které souvisí s plněním odpadového cíle, je zjevné, že tento podíl je dosahován.

Další přímou provazbu představuje ustanovení § 10 odst. 4 zákona o obalech, které stanoví, že „*Sběrná místa pro odpady z obalů, která tvoří sběrnou síť autorizované obalové společnosti, musí být zařazena do obecního systému odpadového hospodářství nastaveného obcí, a to na základě písemné smlouvy s obcí.*”¹²⁰.

Uvedené pouze dokresluje fungování systému, kdy obce zajišťují fungování obecního systému (například zajišťují svoz, obnovu sběrných nádob, a to i prostřednictvím komerčních subjektů – viz dále), přičemž jsou za tyto činnosti bonifikovány autorizovanou odpadovou společností, která (v zastoupení svých klientů – producentů obalů) je povinna plnit minimální úroveň zpětného odběru obalů, čehož by nebyla schopna dosáhnout bez odpovídajícím způsobem nastaveného obecního systému odpadového hospodářství jednotlivými obcemi.

Lze tedy uvést, že zákonodárce ukládá dvě obdobné (nikoli však stejné) povinnosti, které souvisí s využitím odpadů (obalů). Jedna povinnost tíží obce, kdy tato povinnost je vyjádřena odpadovým cílem, který je stanoven v závislosti na podílu odděleně soustředěvaných (nikoli recyklovaných) složek komunálního odpadu na celkovém množství komunálního odpadu¹²¹. Druhá povinnost tíží producenty obalů (resp. autorizovanou obalovou společnost), kdy i tyto subjekty jsou povinny plnit

¹¹⁷ ustanovení § 10 zákona o obalech

¹¹⁸ ustanovení § 60 odst. 3 zákona o odpadech

¹¹⁹ ustanovení § 10 odst. 2 zákona o obalech

¹²⁰ ustanovení § 10 odst. 4 zákona o obalech

¹²¹ jedná se o určité zjednodušení – nejedná se o veškerý komunální odpad, ale pouze o ty druhy, které jsou uvedeny v příloze č. 18 vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady (v podrobnostech viz výše)

určité cíle, jež souvisí se zpětným odběrem odpadů z obalů. Tyto cíle jsou mj. stanoveny v příloze č. 3 zákona o obalech, přičemž plnění těchto cílů se počítá jako podíl zpětně odebraných obalů na celkovém množství vyprodukovaných obalů¹²². Oproti odpadovému cíli jsou tyto ukazatele sledovány pouze pro některé kategorie odpadů (obalů), a to s ohledem na skutečnost, že nikoli všechny odpady, které lze odděleně separovat, jsou využitelné k výrobě obalů (např. biologicky rozložitelný odpad, dřevo apod.). Z tohoto důvodu nejsou procentuální hodnoty těchto cílů totožné.

3. Právní možnosti obce při zajišťování obecního systému odpadového hospodářství

V této kapitole budou rozebrány základní právní nástroje, kterými obec disponuje, a to ve vztahu k nastavení obecního systému odpadového hospodářství tak, jak o něm bylo pojednáno výše. V této souvislosti nebude opomínuta ani možnost právnických osob a podnikajících fyzických osob se zapojit do obecního systému odpadového hospodářství, a to na základě smlouvy.

Základními právními nástroji, kterými obec při řešení předmětné problematiky disponuje, je jednak možnost nastavení systému odpadového hospodářství obecně závaznou vyhláškou. Dalším nástrojem, a to nástrojem ekonomickým, je nastavení systému místních poplatků za komunální odpad, o kterých bude pojednáno v samostatné podkapitole.

S ohledem na skutečnost, že jak nastavení obecního systému odpadového hospodářství, tak i ukládání poplatkové povinnosti se obvykle (v případě místních poplatků výlučně) děje formou obecně závazné vyhlášky, je vhodné se zmínit o povaze obecně závazných vyhlášek.

Doktrína vymezuje obecně závazné vyhlášky jako právní předpis neodvozené povahy, avšak toto zakotvení je do značné míry problematické, a to i s ohledem na zásadní lidskoprávní zásadu, že povinnosti mohou být ukládány na základě zákona a v jeho mezích, přičemž obecně závazná vyhláška *prima facie* tyto atributy nenaplnuje. Možnost vydávat obecně závazné vyhlášky je projevem samostatné působnosti obce, přičemž v zákoně o obcích jsou stanoveny předpoklady, kdy může obec obecně závaznou vyhlášku vydat¹²³.

Dále je nutné reflektovat i precedenčně působící náleží Ústavního soudu známý pod názvem judikát ve věci města Jirkov¹²⁴, ve kterém Ústavní soud dospěl k závěru, který byl značně odlišný oproti

¹²² jedná se o jisté zjednodušení – zákon sleduje pro jednotlivé druhy odpadů (obalů) tzv. minimální míru recyklace a celkového využití; v podrobnostech příloha č. 3 zákona o obalech

¹²³ srov. ustanovení § 10 zákona o obcích

¹²⁴ náleží Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, ze dne 11. 12. 2007

do té doby přijímané praxi, z něhož vyplynulo, že vydávání obecně závazných vyhlášek je projevem výkonu práva na samosprávu, a proto obce nemusí disponovat konkrétním zákonným zmocněním pro vydání obecně závazné vyhlášky, a proto mohou obce za určitých okolností upravovat svými obecně závaznými vyhláškami i oblasti, které jsou již do určité míry upraveny zákonem. Nadto bylo postaveno najisto, že samotná Ústava ČR obsahuje ustanovení, která je základem pro normotvorbu územních samosprávných celků¹²⁵.

S ohledem na uvedené lze učinit dílčí závěr, že obce mohou nastavit obecní systém odpadového hospodářství obecně závaznou vyhláškou, jelikož tak stanoví zvláštní zákon, tj. zákon o odpadech, avšak obecně závazná vyhláška může zároveň upravovat i další skutečnosti a podrobnosti zákonem neřešené, případně zákonem řešené, nebude-li taková obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem a bude-li zároveň splňovat náležitosti, které jsou na obecně závazné vyhlášky jako na originární prameny práva upravující záležitosti místního významu kladeny.

Poslední poznámka v rámci obecného pojednání o obecně závazných vyhláškách se vztahuje ke způsobilosti obce odpovídat za škodu způsobenou nezákonnou obecně závaznou vyhláškou. Odborná literatura dospěla k závěru, že obce neodpovídají za škodu způsobenou obecně závaznou vyhláškou, jelikož se jedná o akt výkonu veřejné moci, který nelze však podřadit pod jednotlivé odpovědnostní důvody ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Těmi jsou totiž pouze (i) nezákonné rozhodnutí a (ii) nesprávný úřední postup. Je-li obecně závazná vyhláška koncipována obecně, tj. nejedná-li se o individuální správní akt z materiálního pohledu, je odpovědnost obce za nezákonnou obecně závaznou vyhlášku vyloučena^{126 127}.

3.1. Stanovení obecního systému odpadového hospodářství OZV

3.1.1. Obecné otázky stanovení obecního systému odpadového hospodářství OZV

Obecní systém odpadového hospodářství, který byl popsán shora, může být nastaven obecně závaznou vyhláškou¹²⁸. Tato možnost je explicitně uvedena v zákoně o odpadech, přičemž z jazykového výkladu je zjevné, že se jedná o možnost nikoli o povinnost obce. Toto vyplývá

¹²⁵ ustanovení čl. 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁶ k tomu srov. např. FIŠER, Vít. Mohou obce odpovídat za škodu vzniklou zákazem hazardu na jejich území?. *Iurium Scriptum*, 2022, č. 1, s. 66-74

¹²⁷ k otázce materiálního individuálního aktu srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 28 Cdo 542/2011 ze dne 13. 4. 2011

¹²⁸ ustanovení § 59 odst. 4 zákona o odpadech

primárně z užití výrazu „může“ v parafrázovaném ustanovení. K obdobnému závěru dospívá i odborná literatura, jež k předmětnému ustanovení uvádí, že „*Byť je obec povinna obecní systém nastavit, nelze ze zákona o odpadech dovozovat, že by tak byla oprávněna výhradně formou obecně závazné vyhlášky. Je na rozhodnutí obce, zda obecní systém nastaví prostřednictvím obecně závazné vyhlášky či mimo ni.*¹²⁹“ Je tedy zjevné, že obecní systém odpadového hospodářství může být zajištěn, aniž by byla pro jeho nastavení vydána obecně závazná vyhláška. V této souvislosti je však třeba vzít v potaz skutečnost, že povinnosti mohou obce ukládat toliko na základě obecně závazné vyhlášky, která je pramenem práva. Některé povinnosti původců odpadů (tj. v tomto případě i fyzických nepodnikajících osob) však vyplývají přímo ze zákona – např. se jedná o povinnost předat odpad v souladu s hierarchií odpadového hospodářství, a to obvykle právě na místo určené obcí¹³⁰.

Konkrétní právní zakotvení možností vydávání obecně závazných vyhlášek, a to včetně vymezení jejich faktického obsahu ve vztahu k místům, kde bude odpad přebírán, je vymezeno zákonem o odpadech takto¹³¹:

„Pokud obec nastaví obecní systém obecně závaznou vyhláškou, může touto vyhláškou zároveň určit i místa, ve kterých bude v rámci obecního systému přebírat

- a) *stavební a demoliční odpad vznikající na území obce při činnosti nepodnikajících fyzických osob,*
- b) *movité věci v rámci předcházení vzniku odpadu,*
- c) *komunální odpad vznikající na území obce při činnosti právnických a podnikajících fyzických osob, které se do obecního systému na základě písemné smlouvy zapojí; v takovém případě musí obec obecně závaznou vyhláškou, kterou nastaví obecní systém, stanovit alespoň druhy odpadu, které může právnická nebo podnikající fyzická osoba předávat do obecního systému, způsob určení výše úhrady za zapojení do obecního systému a způsob jejího výběru,*
- d) *výrobky s ukončenou životností v případě, pokud je přebírá v rámci služby pro výrobce podle zákona o výrobcích s ukončenou životností, nebo*
- e) *rostlinné zbytky z údržby zeleně, zahrad a domácností ke zpracování na kompost v rámci komunitního kompostování podle § 65.“*

¹²⁹ op. cit. Furková

¹³⁰ ustanovení § 13 odst. 1 písm. e) zákona o odpadech

¹³¹ ustanovení § 59 odst. 5 zákona o odpadech

Citované ustanovení obsahuje řadu relevantních skutečností, o kterých je vhodné se na tomto místě zmínit.

Pod písm. a) citovaného ustanovení je zakotvena možnost, aby obce určily místa, na kterých je možné odevzdávat stavební a demoliční odpad vznikající činností nepodnikajících fyzických osob. Obvykle těmito místy budou sběrné dvory, či jiná obdobná zařízení. Platí však, že ve smyslu ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) část věty za středníkem zákona o odpadech nejsou tyto odpady (stavební a demoliční odpad) komunálním odpadem. V této souvislosti je nutné připomenout, že odpadový cíl tak, jak byl shora popsán, se vztahuje výlučně k vybranému komunálnímu odpadu, a proto vznik, resp. přebírání, stavebního a demoličního odpadu, nemůže mít jakýkoli, tedy ani pozitivní, ani negativní, vliv na plnění odpadového cíle.

Obec může stanovit podmínky, za kterých bude tento odpad od nepodnikajících fyzických osob přebírat. Nicméně je potřeba zdůraznit, že ačkoli stavební ani demoliční odpad nejsou považovány za komunální odpad, stává se obec původcem tohoto odpadu, pokud na základě nastaveného obecního systému odpadového hospodářství umožní, aby byl takovýto odpad na místa k tomu určená jednotlivými osobami odkládán. Tento závěr je podpořen i zvláštní částí důvodové zprávy k zákonu o odpadech, ve které se stanoví, že „... *Jedná se o podrobnosti toho, jak je nakládáno v rámci obecního systému se stavebním a demoličním odpadem. I u tohoto odpadu se při předání na místa určená obcí jedná o shromažďování odpadu a obec je jeho původcem. Rovněž tak v případě komunálního odpadu pocházejícího od právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání zapojených do systému nakládání s komunálním odpadem v obci.*¹³²“

Pod písm. b) citovaného ustanovení je zakotvena možnost, aby obce v rámci obecního systému přebíraly i movité věci v rámci předcházení vzniku odpadu. Jedná se o zjevný zákonný odkaz na legislativní vymezení předcházení vzniku odpadu, které je obsaženo v ustanovení § 12 zákona o odpadech. Předcházením vzniku odpadu se rozumí například domácí kompostování biologického odpadu, o kterém bylo podrobně hovořeno výše, a to včetně diskuze nad otázkou, zda se skutečně jedná o předcházení vzniku odpadu. Je očividné, že se tato možnost týká v tomto případě zejména movitých věcí, které mohou být bez dalšího využity k původnímu účelu. Tento závěr budiž učiněn i s opětovným odkazem na zvláštní část důvodové zprávy k zákonu o odpadech, ve které se uvádí, že se bude jednat o odkládání věcí z charitativních důvodů apod.¹³³. Dále tento závěr vyplývá ze

¹³² op. cit. Důvodová zpráva k zákonu o odpadech

¹³³ op. cit. Důvodová zpráva k zákonu o odpadech

shora uvedených pravidel pro započítávání odpadu z domácích kompostáren, kdy tato možnost je zatím pouze v úvahách Ministerstva životního prostředí.

Pod písm. c) citovaného ustanovení je řešena možnost přebírání komunálního odpadu od podnikajících fyzických osob a právnických osob, které se do obecního systému odpadového hospodářství zapojí na základě písemně uzavřené smlouvy s jednotlivou obcí. K tomuto v podrobnostech předcházející kapitola.

Pod písm. d) citovaného ustanovení je řešena možnost přebírání výrobků s ukončenou životností podle zákona o výrobcích s ukončenou životností. Lze mít za to, že se jedná o odkaz na ustanovení § 16 zákona o výrobcích s ukončenou životností, které stanoví, že „*Výrobce a obec mohou za účelem zřízení místa zpětného odběru uzavřít písemnou smlouvu o využití obecního systému odpadového hospodářství nastaveného touto obcí.*¹³⁴“ Dále platí, že s výrobky s ukončenou životností musí obec nakládat odděleně od ostatního komunálního odpadu¹³⁵, přičemž obec je oprávněna žádat po výrobcu, se kterým spolupracuje právě na základě uzavřené písemné smlouvy, aby poskytl informace o množství zpětně odebraných výrobků s ukončenou životností, včetně informací o jejich využití¹³⁶. I zde lze odkázat na rozbor možných souvislostí v předcházející kapitole, přičemž na tomto místě je vhodné zejména poukázat na ustanovení § 97 odst. 3 zákona o výrobcích s ukončenou životností, kdy toto ustanovení dává obcím možnost přebírat od obyvatel pneumatiky mimo režim (službu) zpětného odběru¹³⁷.

Pod písm. e) citovaného ustanovení je pak uvedena možnost stanovit místa sběru rostlinných zbytků pro účely komunitního kompostování. I zde postačí odkázat na předchozí kapitolu, která podrobně řeší problematiku nakládání s biologicky rozložitelným odpadem.

Navazující ustanovení zákona o odpadech poté stanoví, že „*Obec může obecně závaznou vyhláškou, kterou nastaví obecní systém, stanovit povinnosti osob související s předáváním odpadů a movitých věcí do obecního systému.*¹³⁸“

Citované ustanovení je nutné vnímat jako legislativní zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky ve smyslu ustanovení § 10 písm. d) zákona o obcích, a proto je zjevné, že v daném případě je posílena pozice obcí při přezkumu zákonnosti vydané obecně závazné vyhlášky, kterou se ukládají povinnosti adresátům práva.

¹³⁴ ustanovení § 16 odst. 1 věty první zákona o výrobcích s ukončenou životností

¹³⁵ ustanovení § 16 odst. 2 zákona o výrobcích s ukončenou životností

¹³⁶ ustanovení § 16 odst. 3 zákona o výrobcích s ukončenou životností

¹³⁷ v podrobnostech podkapitola 2.5.1 této práce

¹³⁸ ustanovení § 59 odst. 6 zákona o odpadech

Odborná literatura uvádí, že tyto povinnosti mohou být různého charakteru, přičemž se mohou týkat například pravidel pro pořízení, údržbu a užívání nádob na komunální odpad (směsný, či odděleně soustředěvaný). Další okruh povinností, jež mohou být uloženy, se týká samotného způsobu využívání nádob v obecním systému, a to stran správné separace komunálního odpadu, jakož i způsobu odkládání odpadu – myšleno tak, že může být obecně závaznou vyhláškou stanoveno, že odpad musí být ukládán tak, aby byla nádoba uzavíratelná, potažmo aby byl odpad ukládán tak, aby umožňoval soustavné odkládání odpadu i dalším účastníkům obecního systému¹³⁹.

Uvedené reflektuje četnou praktiku nedostatečného využívání objemu nádob zejména na „papír a lepenku“ (popřípadě nádob na plastový odpad), kdy mnohdy jsou do těchto nádob odkládány odpady, aniž by byly tyto odpady odloženy tak, aby zaujímaly minimum svého objemu. Lapidárně řečeno se může jednat o případy, kdy účastníci obecního systému odpadového hospodářství odkládají papírové krabice, aniž by tyto před tím rozřezali, či jinak umenšili jejich objem. Je zjevné, že tato praxe vede k tomu, že často jsou tyto nádoby nezpůsobilé k využití dalšími obyvateli, a to právě v důsledku porušení povinností správné manipulace (např. sešlapání) s odpadem před jeho vložením do nádoby na komunální odpad.

V návaznosti na uvedené zákon o odpadech dále stanoví, že každý je povinen odpad nebo movitou věc, které předává do obecního systému odpadového hospodářství, odkládat na místa určená obcí v souladu s povinnostmi stanovenými pro daný druh, kategorii nebo materiál odpadu nebo movitých věcí tímto zákonem a obecně závaznou vyhláškou obce, je-li vydána¹⁴⁰.

Právě porušení této povinnosti může založit přestupkovou odpovědnost fyzické osoby, která jedná v rozporu s ustanovením § 61 zákona o odpadech. Zákon o odpadech stanoví, že porušení této povinnosti je postižitelné sankcí, a to až do výše 50.000,- Kč¹⁴¹. Přestupková odpovědnost vzniká při splnění dalších zákonných znaků (např. věk pachatele) apod., kdy tyto znaky jsou vymezeny v zákoně o odpovědnosti za přestupky¹⁴².

Na tomto místě je nepochybně vhodné zmínit, že nikoli všechna porušení obecně závazných vyhlášek vydaných na základě ustanovení § 59 odst. 4 zákona o odpadech ve spojení s ustanovením § 10 písm. d) zákona o obcích budou subsumovatelné pod ustanovení § 61 zákona o odpadech. Z tohoto důvodu může nastat situace, kdy nikoli každé jednání v rozporu

¹³⁹ op. cit. Furková

¹⁴⁰ ustanovení § 61 zákona o odpadech

¹⁴¹ ustanovení § 117 odst. 1 písm. t) ve spojení s ustanovením § 117 odst. 3 písm. b) zákona o odpadech

¹⁴² v podrobnostech srov. ustanovení § 13 a násl. zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**přestupkový zákon**“ nebo také „**PřestZ**“)

s promulgovanými obecně závaznými vyhláškami bude naplňovat znaky skutkové podstaty přestupku podle zákona o odpadech. V takovém případě by se však mohlo jednat o naplnění znaků skutkové podstaty ve smyslu zákona o některých přestupcích, a to pro porušení právního předpisu obce¹⁴³. Zde by bylo možné uvažovat o uložení pokuty až do výše 100.000,- Kč^{144 145}.

3.1.2. Příklady obecně závazných vyhlášek

Pro následnou ilustraci právních možností obce při nastavení systému odpadového hospodářství je předkládáno několik obecně závazných vyhlášek, které stanoví obecní systém odpadového hospodářství. Jedná se o náhodný výběr několika obecně závazných vyhlášek, které byly promulgovány ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků v průběhu dubna 2024.

Cílem je ilustrace obvyklého obsahu vydávaných obecně závazných vyhlášek, avšak je třeba poznamenat, že jednotlivé obce mohou k samotnému obsahu vyhlášek, jimiž se stanoví obecní systém odpadového hospodářství, přistupovat různě a na sobě zcela nezávisle.

Město Pohořelice

Jednou z takových obecně závazných vyhlášek je i obecně závazná vyhláška města Pohořelice, která byla vyhlášena ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků pod č. 3/2024, o stanovení systému odpadového hospodářství¹⁴⁶.

Ustanovením čl. 3 odst. 5 této obecně závazné vyhlášky je stanovena povinnost, aby účastníci obecního systému odpadového hospodářství „*plnili zvláštní sběrné nádoby tak, aby je bylo možno uzavřít a odpad z nich při manipulaci nevypadával. Pokud to umožňuje povaha odpadu, je nutno objem odpadu před jeho odložením do sběrné nádoby minimalizovat.*“ Z uvedeného je zcela zjevná snaha této obce (města) co nejefektivněji využívat infrastrukturu v rámci obecního systému odpadového hospodářství, kdy je imanentním zájmem obcí, aby systém byl využíván, pokud možno co nejefektivněji, tj. aby byl minimalizován objem odkládaného odpadu, čímž se implicitně zvyšuje dostupnost tohoto systému pro všechny jeho účastníky.

¹⁴³ ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“)

¹⁴⁴ ustanovení § 4 odst. 3 zákona o některých přestupcích

¹⁴⁵ pochopitelně může jedno protiprávní jednání naplnit znaky skutkové podstaty podle zákona o odpadech v jednočinném souběhu se znaky skutkové podstaty podle zákona o některých přestupcích. V takovém případě by se postupovalo podle ustanovení § 41 přestupkového zákona

¹⁴⁶ MĚSTO POHOŘELICE. Obecně závazná vyhláška města Pohořelice č. 3/2024. ze dne 10.4.2024. Online. dostupné z: <https://sbirkapp.gov.cz/detail/SPP3I4M7HBKI74GG> [cit 2024-05-01]

Dále jsou citovanou obecně závaznou vyhláškou stanovena pravidla pro zpětný odběr výrobků s ukončenou životností, v tomto případě konkrétně elektrozařízení, baterií a akumulátorů a pneumatik. Město Pohořelice tak v rámci své činnosti nabízí službu výrobcům ve smyslu zákona o výrobcích s ukončenou životností (viz výše), kdy poskytování této služby je nutno vnímat pozitivně jak pro výrobce výrobků s ukončenou životností, tak i pro konečné spotřebitele¹⁴⁷.

Ve vztahu k možnosti uzavřít smlouvu s podnikajícími fyzickými osobami a právnickými osobami při jejich nevýrobní činnosti, uvádí citovaná obecně závazná vyhláška, že tuto smlouvu lze uzavřít, přičemž výše úhrady za možnost využívat obecní systém odpadového hospodářství se odvíjí od informací na webových stránkách města Pohořelice. Zde by šlo nepochybně polemizovat o tom, zda odkaz na webové stránky obce je dostatečně určitý pro adresáty této právní normy, a to i s ohledem na skutečnost, že se jedná nikoli o odkaz na jinou právní normu, ale o odkaz na pouhý internetový zdroj, na kterém může docházet ke změně údajů, aniž by tyto změny musely být promulgovány způsobem stanoveným pro obecně závazné vyhlášky obcí.

Je však třeba upozornit na skutečnost, že v tomto případě vznikají vzájemná práva a povinnosti na bázi uzavřené smlouvy mezi podnikající fyzickou osobou/právnickou osobou a obcí, nikoli přímo z obecně závazné vyhlášky. Pokud jsou konkrétní cenové podmínky stanoveny v dané smlouvě, bude tento postup právně souladný.

Město Rosice

Druhá z vyhlášek, která byla v dubnu 2024 promulgována, jež se týká nastavení systému odpadového hospodářství, je obecně závazná vyhláška města Rosice, která byla vyhlášena ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků pod č. 1/2024, a to s účinností od roku 2025¹⁴⁸.

Na tomto místě netřeba opakovat úpravu, která se objevuje ve většině obecně závazných vyhlášek, jimiž se stanoví systém odpadového hospodářství. Stejně jako u obecně závazné vyhlášky města Pohořelice je umožňován zpětný odběr výrobků s ukončenou životností, potažmo jsou stanovena konkrétní místa, na kterých je možné odpad odkládat, jakož i povinnost minimalizovat objem (rozměry) odpadu před tím, než je odložen do jednotlivých sběrných nádob.

Oproti obecně závazné vyhlášce města Pohořelice však obecně závazná vyhláška města Rosice obsahuje konkrétní výši úhrady pro podnikající fyzické osoby a právnické osoby, jež jsou zapojeny

¹⁴⁷ pro zpětný odběr pneumatik se uplatní specifická shora uvedená ustanovení

¹⁴⁸ MĚSTO ROSICE. Obecně závazná vyhláška města Rosice č. 1/2024, ze dne 25.4.2024. Online. dostupné z: <https://sbirkapp.gov.cz/detail/SPP62SK67ESP56RI> [cit 2024-05-01]

do obecního systému odpadového hospodářství na základě uzavřené smlouvy. V tomto případě je výše úhrady stanovena přímo v obecně závazné vyhlášce, nikoli pouze odkazem na webové stránky města, což nepochybně zvyšuje právní jistotu adresátů této právní normy. Rovněž lze poukázat na skutečnost, že výše úhrady se liší podle toho, zda uvedené subjekty mají na území města Rosice (resp. v katastrálním území Rosice u Brna) svoji provozovnu, či zde pouze formálně sídlí. Mají-li zde tyto subjekty svoji provozovnu, tj. je-li předpoklad, že budou fakticky produkovat určité množství odpadu, činí výše úhrady 3.000,- Kč pro první provozovnu a 2.000,- Kč pro každou další provozovnu. V případě osob, které v tomto katastrálním území mají pouze sídlo, avšak nikoli svoji provozovnu, je poplatek stanoven ve výši 800,- Kč.

Obec Prosetín

Poslední z obecně závazných vyhlášek, která bude pro ilustraci toho, jak obce přistupují k nastavení obecního systému odpadového hospodářství, využita, je obecně závazná vyhláška obce Prosetín, která byla vyhlášena ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků pod č. 5/2024¹⁴⁹.

Tato obecně závazná vyhláška je odlišná oproti dvěma shora diskutovaným obecně závazným vyhláškám zejména tím, že obsahuje pravidla pro komunitní kompostování. Konkrétně jsou stanovena místa, na která může (resp. má) být kompostovatelný odpad odkládán, a to v souladu s ustanovením § 65 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech.

Obecně závazná vyhláška naopak nestanoví pravidla pro uzavírání smluv s podnikajícími fyzickými osobami, resp. právnickými osobami při jejich nevyrobní činnosti.

3.2. Místní poplatky

Nejvýznamnějším fiskálním nástrojem ve vztahu k řešené problematice jsou nepochybně místní poplatky. Místní poplatky jsou tzv. daní v širším slova smyslu¹⁵⁰, přičemž právní režim ukládání místních poplatků se řídí relevantními ustanoveními zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o místních poplatcích**“).

Předně je nutné uvést, že místní poplatky mohou být obcí zavedeny výlučně obecně závaznou vyhláškou¹⁵¹. Obecně závazná vyhláška, kterou se zavádí místní poplatek, musí obsahovat alespoň sazbu poplatku, lhůtu pro podání ohlášení, nevyloučí-li povinnost ohlášení podat, a splatnost

¹⁴⁹ OBEC PROSETÍN. Obecně závazná vyhláška obce Prosetín č. 5/2024. ze dne 11.4.2024. Online. dostupné z: <https://sbirkapp.gov.cz/detail/SPPWSTDSQI4DKNBU> [cit 2024-05-01]

¹⁵⁰ KARFÍKOVÁ, Marie a BOHÁČ, Radim. Daně v širokém smyslu. In: KARFÍKOVÁ, Marie. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer, 2017. str. 147-148. ISBN 978-80-7552-935-0.

¹⁵¹ ustanovení § 14 odst. 1 zákona o místních poplatcích

poplatku, nejde-li o poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, u něhož obec zvolila v obecně závazné vyhlášce dílčí základ podle ustanovení § 10k odst. 1 písm. a) nebo b) zákona o místních poplatcích (viz dále)¹⁵².

Jelikož je místní poplatek zaváděn výlučně obecně závaznou vyhláškou obce, platí, že se jedná o výkon samostatné působnosti obce, nikoli o výkon státní správy v přenesené působnosti. To ostatně vyplývá i z ustanovení § 10 zákona o obcích, který stanoví, že obecně závazné vyhlášky jsou vydávány v samostatné působnosti obce. Naproti tomu správa místního poplatku je výkonem přenesené působnosti a je vykonávána obecním úřadem¹⁵³.

Současná právní úprava zákona o místních poplatcích obsahuje dva samostatné typy poplatků, které obec může zvolit v souvislosti s produkcí komunálního odpadu na svém území. Nejenom, že jsou tyto dva typy poplatků na sobě zcela nezávislé, dokonce platí, že na území obce může být zaveden pouze jeden ze dvou typů dále uvedených místních poplatků. Tento postup je ostatně logický, jelikož by nebylo jakkoli logické zpoplatňovat tutéž činnost dvěma různými typy místních poplatků.

V současnosti jsou zákonem o místních poplatcích upraveny tyto dva typy místních poplatků za komunální odpad¹⁵⁴:

- i) poplatek za obecní systém odpadového hospodářství;
- ii) poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci.

3.2.1. Poplatek za obecní systém odpadového hospodářství

První z možných poplatků za komunální odpad je poplatek za obecní systém odpadového hospodářství. Poplatníky tohoto poplatku jsou fyzické osoby přihlášené v obci nebo vlastníci nemovitých věcí, ve kterých není přihlášena žádná osoba a které jsou na území obce. Nemovitou věcí se rozumí byt, rodinný dům nebo stavba pro rodinnou rekreaci.¹⁵⁵

Tento druh poplatku je vystaven na myšlence, že poplatníci mohou bez ohledu na výši produkce komunálního odpadu, potažmo bez ohledu na to, zda odděleně soustřeďují odpad, jehož jsou původci, využívat nastavený obecní systém odpadového hospodářství.

Jinými slovy lze uvést, že v případě uhrazení tohoto druhu místního poplatku (není-li dán případ osvobození ve smyslu zákona o místních poplatcích/příslušné obecně závazné vyhlášky) mohou

¹⁵² ustanovení § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích

¹⁵³ ustanovení § 15 zákona o místních poplatcích

¹⁵⁴ ustanovení § 10d odst. 1 zákona o místních poplatcích

¹⁵⁵ ustanovení § 10e zákona o místních poplatcích

poplatníci využívat takto nastavený obecní systém odpadového hospodářství, přičemž není sledováno, do jaké míry je nastavený systém jednotlivými poplatníky využíván. Akcent na pouhou možnost využívat takto nastavený systém je ostatně obsažen i v zákoně jako takovém¹⁵⁶.

V souvislosti s poplatkem za obecní systém odpadového hospodářství je vhodné poukázat na skutečnost, že takto nastavený poplatek nesmí být jakkoli diskriminační, a to s ohledem na vymezení poplatníků, pakliže není dán důvod osvobození ve smyslu zákona o místních poplatcích (je-li toto osvobození převzato do dané obecně závazné vyhlášky). Tento právní názor byl ostatně vysloven i v aktuálním nálezu Ústavního soudu, který judikoval, že „*Upraví-li obec obecně závaznou vyhláškou úlevu na místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství pro zde přihlášené osoby (s trvalým pobytem na jejím území), kterou narušuje základní parametry tohoto poplatku stanovené tímž kogentním ustanovením MístPop, dochází k porušení těchto kogentních ustanovení. Modifikuje-li obec výši poplatku podle kritéria trvalého pobytu, aniž tak činí z legitimního věcného důvodu a přiměřeně, nelze porušení kogentních ustanovení akceptovat jako ústavně chráněný projev práva na samosprávu a obec se ocitá mimo meze působnosti svěřené jejímu zastupitelstvu dle čl. 104 odst. 1 a 3 Úst ve spojení s čl. 11 odst. 5 LPS.*¹⁵⁷“

Zákon dále stanoví maximální výši tohoto místního poplatku, přičemž v současné chvíli je nejvyšší možná výše stanovena na částku 1.200,- Kč za poplatníka a rok. Maximální výše místního poplatku se alikvotně snižuje v závislosti na tom, ve kterém měsíci daného poplatkového období (kalendářního roku) vznikla poplatková povinnost¹⁵⁸.

3.2.2. Poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci

Druhým možným poplatkem za komunální odpad je poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci¹⁵⁹. Jedná se o druh místního poplatku, který reflektuje reálnou produkci směšného komunálního odpadu jednotlivými poplatníky. Právě akcent na termín „směšný komunální odpad“ je obsažen i ve vymezení předmětu tohoto místního poplatku ve smyslu ustanovení § 10j zákona o místních poplatcích. Poplatníkem poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci je fyzická osoba, která má v nemovité věci bydliště, nebo vlastník nemovité věci, ve které nemá bydliště žádná fyzická osoba¹⁶⁰.

¹⁵⁶ ustanovení § 10f zákona o místních poplatcích

¹⁵⁷ náleží Ústavního soudu vedený pod sp. zn. Pl. ÚS 27/22 ze dne 20.12.2023

¹⁵⁸ ustanovení § 10h zákona o místních poplatcích

¹⁵⁹ ustanovení § 10i a násl. zákona o místních poplatcích

¹⁶⁰ ustanovení § 10i zákona o místních poplatcích

Zákon vymezuje tři alternativní možnosti pro stanovení základu tohoto druhu místního poplatku. Obcím je dáno na vůli, zda zvolí základ tohoto místního poplatku podle (i) hmotnosti odpadu odloženého z nemovité věci, (ii) objemu vyprodukovaného směsného odpadu v litrech, nebo (iii) podle kapacity soustředovacích prostředků pro nemovitou věc měřenou v litrech¹⁶¹.

Lze uvést, že první dvě varianty nejvíce reflektují skutečnou produkci směsného odpadu, který je jednotlivými poplatníky v poplatkovém období vyprodukován. Tyto dvě varianty totiž reflektují skutečnou hmotnost/objem odloženého směsného odpadu jednotlivými poplatníky. Oproti tomu základ místního poplatku stanovený podle kapacity soustředovacích prostředků (tj. nádob na komunální odpad) vyjadřuje nikoli míru skutečné produkce směsného komunálního odpadu jednotlivými poplatníky, ale maximální možnou míru této produkce v poplatkovém období v závislosti na kapacitě nádob na komunální odpad. Není-li tato kapacita daným poplatníkem zcela využita, nemá tato skutečnost jakýkoli vliv na výši poplatkové povinnosti daného poplatníka. Naproti tomu, je-li tato kapacita nadužita, a to například tím, že nádoba na komunální odpad je přeplněna, a proto ji nelze v rozporu s obvyklým technologickým postupem řádně uzavřít, nedochází k navýšení poplatkové povinnosti toho poplatníka, který fakticky produkuje vyšší množství (resp. objem) směsného komunálního odpadu v daném období.

I přes výše uvedené lze uvést, že jakýkoli ze zvolených základů tohoto místního poplatku může vést ke zvýšení motivace obyvatel jednotlivých obcí, aby snižovali produkci odpadů, potažmo, aby byly jednotlivé odpady řádně separovány. Tento předpoklad byl potvrzen i v interních šetřeních obcí, které zavedly poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci (tj. nikoli poplatek za obecní systém odpadového hospodářství). Lze poukázat například na interní šetření ve městě Přeštice, ze kterého vyplývá, že „na základě dotazníkového šetření provedeného na jaře 2023 si 60 % zúčastněných domácností přeje, aby výše poplatku zohledňovala množství vyprodukovaného odpadu.“¹⁶²

Většina obcí, které se vydaly cestou zavedení poplatku za odkládání odpadu, aplikuje právě základ místního poplatku určeného podle kapacity soustředovacích prostředků (zjednodušeně řečeno nádob na komunální odpad). Tento základ místního poplatku za odkládání komunálního odpadu je v současnosti využíván například v Říčanech, Jablonci nad Nisou, Sedlčanech, Mníšku pod Brdy případně i Dvoru Králové nad Labem¹⁶³.

¹⁶¹ ustanovení § 10k odst. 1 zákona o místních poplatcích

¹⁶² MĚSTO PŘEŠTICE. Poplatek za odpady 2024, Online. Dostupné z: <https://www.prestice-mesto.cz/mestsky-urad/mistni-poplatky-1/poplatek-za-odpady-2024/> [cit 24-03-18]

¹⁶³ viz Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků

Stanovení základu místního poplatku podle objemu odkládaného odpadu, potažmo i podle hmotnosti odkládaného odpadu, není v současnosti tak časté. Ačkoli právě takto stanovený základ místního poplatku nepochybně nejspravedlivěji oceňuje ty z poplatníků, kteří se snaží snížit množství neseparovaného odpadu, může být zavedení tohoto základu místního poplatku spojeno s určitými vstupními náklady. I přes právě uvedené se podařilo dohledat příklad obce, ve které byl historicky využíván základ místního poplatku stanovený podle hmotnosti odkládaného odpadu.

Konkrétně se jedná o obec Pavlov k okresu Kladno. Z úřední desky této obce (resp. webových stránek této obce ve spojení se Sbírkou právních předpisů územních samosprávných celků) vyplývá, že v roce 2021 byl nejprve obecně závaznou vyhláškou zaveden obecní systém odpadového hospodářství ve smyslu ustanovení § 59 odst. 4 zákona o odpadech. Takto nastaveným obecním systémem odpadového hospodářství byla stanovena mj. místa, na kterých jsou účastníci tohoto systému povinni odkládat komunální odpad, přičemž bylo dále stanoveno, že každá z těchto osob je povinna využívat i nádoby na separovaný odpad. Tato povinnost, jež je uvedena v příslušné obecně závazné vyhlášce, ostatně vyplývá i z ustanovení § 61 zákona o odpadech.

Kromě uvedeného byla obcí Pavlov dne 20.10.2021 vydána obecně závazná vyhláška¹⁶⁴, kterou se čl. 5 odst. 1 této obecně závazné vyhlášky zavedl místní poplatek za odkládání komunálního odpadu, kdy základem tohoto místního poplatku byla stanovena hmotnost odpadu odloženého z nemovité věci za kalendářní měsíc v kilogramech připadajícího na poplatníka. Tato obecně závazná vyhláška byla nicméně zrušena a nahrazena novou obecně závaznou vyhláškou ze dne 8.12.2022, kterou došlo především ke změně základu předmětného místního poplatku tak, že tímto základem byl nově objem odloženého komunálního odpadu v litrech¹⁶⁵. Dle telefonického rozhovoru se zaměstnankyní obce Pavlov se však fakticky jedná o poplatek podle kapacity soustředovacích poplatků, ačkoli to takto není uvedeno v dané obecně závazné vyhlášce. K této změně bylo přistoupeno, jelikož obyvatelům nevyhovoval systém založený na základu místního poplatku podle hmotnosti odloženého směsného odpadu¹⁶⁶.

Z uvedeného vyplývá, že základy místního poplatku za odkládání komunálního odpadu podle hmotnosti/objemu produkce směsného komunálního odpadu nejsou příliš často využívány.

¹⁶⁴ OBEC PAVLOV. Obecně závazná vyhláška obce Pavlov č. 2/2021. ze dne 20.10.2021 Online. dostupné z: https://www.pavlovukladna.cz/modules/file_storage/download.php?file=971a3811%7C48&inline=1 [cit 2024-03-25]

¹⁶⁵ OBEC PAVLOV. Obecně závazná vyhláška obce Pavlov č. 1/2022 ze dne 8.12.2022. Online. https://www.pavlovukladna.cz/modules/file_storage/download.php?file=597d02f0%7C71&inline=1 [cit 2024-03-25]

¹⁶⁶ rozhovor uskutečněn s asistentkou starosty, jelikož obec pro svoji velikost nedisponuje odpovědným referentem

3.3. Best practices ve vybraných obcích České republiky

V této podkapitole v zájmu prezentace celkového obrázku o možnostech, které obce mohou využívat za účelem zvýšení separace odpadu na svém území, budou představeny příklady několika obcí, jež aktivně přistupují k motivaci svých obyvatel. Účelem této podkapitoly je pouze rámcový nástin možných přístupů, kdy jejich aplikace může být relevantní pro zodpovězení primární, ale i sekundární výzkumné otázky.

Město Dobříš a další – systém MESOH

Předně lze poukázat na praxi více než stovky obcí po celém území České republiky, které na svém území implementovaly tzv. systém MESOH. Jedná se o systém, který je založen na poskytování slev těm z obyvatel, kteří se aktivně zapojí do odděleného soustředování odpadů. Systém funguje tak, že obec v obecně závazné vyhlášce stanoví základní výši místního poplatku, kdy její výše je limitována podle shora uvedených pravidel ve smyslu zákona o místních poplatcích. Tato výše je nepřekročitelná, a to bez ohledu na to, kolik směšného komunálního odpadu obyvatel (domácnost) vyprodukuje. Naopak těm, kteří aktivně odpad odděleně soustřeďují, jsou přidělovány tzv. ekobody, kdy v závislosti na počtu ekobodů je poté těmto obyvatelům udělována sleva ze základní výše místního poplatku. Obecně závazné vyhlášky však stanoví maximální možnou výši slevy ze základního poplatku (například ve výši 70 %) ¹⁶⁷.

Tento systém má být implementován ve 112 obcích České republiky, přičemž jeho autoři uvádějí, že v důsledku jeho implementace má dojít ke zvýšení podílu odděleně soustřeďované složky komunálního odpadu a k celkovému snížení produkce komunálního odpadu ¹⁶⁸¹⁶⁹.

Město Říčany (a další)

Řada obcí České republiky implementuje i systémy, které jsou založeny právě na zvýšení infrastrukturální dostupnosti nádob na separovaný odpad. Jedná se o určitou formu tzv. door-to-door sběru odpadu (D2D).

Na příkladu města Říčany lze poukázat na implementaci této D2D strategie. Konkrétně lze poukázat na to, že město poskytuje zdarma všem zájemcům nádobu (popelnici) nejenom na

¹⁶⁷ MĚSTO DOBŘÍŠ. Odpady – MESOH. Online. dostupné z: <https://www.mestodobris.cz/odpady-mesoh/ds-25789#:~:text=Od%20%C5%99%C3%ADjna%202019%20v%20Dob%C5%99%C3%AD%C5%A1i.svozo%20firmou%20p%C5%99i%20svozu%20odpadu.> [cit 2024-04-09]

¹⁶⁸ MOJE ODPADKY. V čem spočívá zavedení motivačního systému MESOH?. Online. dostupné z: <https://www.mojeodpadky.cz/obec/>. [cit 2024-04-09]

¹⁶⁹ s ohledem na skutečnost, že město Dobříš je součástí dále uvedeného výzkumného šetření, budou tyto teze dále rozvedeny

bioodpad, což je již relativně běžné, ale i na plast a papír. Tímto je zajištěna stejná dostupnost nádob na tyto druhy odpadů, jaká je pro směsný komunální odpad.

Toto opatření (tedy bezplatné poskytnutí těchto nádob) je doplněno i o nastavení poplatku za komunální odpad, kdy je konkrétně využito poplatků za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci se základem podle kapacity soustředovacího prostředku (sazba pro rok 2024 činí 0,8 Kč/l). Tímto jsou poplatníci motivováni volit nádoby (popelnice) o nižším objemu doplněné o bezplatně poskytnuté nádoby na papír/plast/bioodpad¹⁷⁰.

Město Prachatice

Kromě shora uvedených nástrojů, které svou podobou primárně cílí na zvýšení infrastrukturní dostupnosti, lze poukázat například i na marketingové propagační kampaně, jejichž cílem je informování obyvatel o nutnosti odděleně soustřeďovat odpady a s tím související povinnosti obce plnit odpadový cíl.

Kupříkladu město Prachatice na svých webových stránkách prezentuje kampaň „V Prachaticích aspoň na šedesát“¹⁷¹. Již z názvu je patrné, že se název shoduje s hodnotou odpadového cíle pro rok 2025, protože lze dovést, že se jedná o kampaň směřující ke splnění povinnosti ve vztahu k odpadovému cíli. Kampaň má i své vizuální vyobrazení, jež je obrázkem č. 2 této práce.



Obrázek 2 - Grafické vyobrazení kampaně (Město Prachatice)

4. Způsoby zajištění svozu odpadu

S ohledem na skutečnost, že obce nejsou (obvykle) kapacitně, technicky ani personálně způsobilé k tomu, aby plnily veškeré své povinnosti vyplývající zejména z relevantních ustanovení zákona

¹⁷⁰ MĚSTO ŘÍČANY. Odpadové hospodářství. Online. dostupné z: <https://www.ricany.cz/radnice/odpavove-hospodarstvi/aktualni-informace/> [cit 2024-04-09]

¹⁷¹ MĚSTO PRACHATICE. V Prachaticích aspoň na šedesát. Online. dostupné z: <https://www.prachatice.eu/kampan%2Dv%2Dprachaticich%2Daspon%2Dna%2Dsedesat/d-45748> [cit 2024-04-09]

o odpadech, spolupracují se třetími subjekty, které pro ně předmětné činnosti zajišťují. Zejména se jedná o svoz komunálního odpadu, potažmo i o provoz sběrného dvora.

V této kapitole proto budou představeny dva základní modely, na základě nichž mohou obce zajistit svoz odpadu na svém území – jsou jimi zajištění svozu na základě zadání veřejné zakázky, potažmo prostřednictvím subjektů, který ovládají („technické služby“).

4.1. Obecně k možnostem zajištění svozu odpadu

Část obcí zajišťuje některé ze shora uvedených činností (zejména například provoz sběrného dvora), pomocí třetího subjektu, který je však ovládán danou obcí. Takové společnosti bývají označovány jako tzv. městské společnosti. Předmětné společnosti vykazují veškeré znaky obchodní korporace ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů, a to včetně právní formy, kdy obvyklou právní formou bývá buďto společnost s ručením omezeným, případně akciová společnost. Předmětná společnost musí dále splňovat veškeré veřejnoprávní požadavky pro nakládání s odpady, zejména požadavky na udělení živnostenského oprávnění¹⁷².

Autor akcentuje oddělenou právní subjektivitu mezi obcí jako jedním ze subjektů soukromého práva a takto založenou „městskou společností“. Městská společnost má vlastní statutární orgán, a to podle zvolené právní formy, kdy oprávnění tuto společnost zastupovat náleží statutárnímu orgánu této společnosti, nikoli statutárnímu orgánu obce (starostovi). Vliv obce na fungování je nepřímý, a to prostřednictvím rady obce, která vykonává v těchto společnostech působnost valné hromady¹⁷³. V obcích, kde se nezřizuje rada obce, náleží tato působnost zastupitelstvu obce¹⁷⁴.

Tento způsob zajištění povinností vyplývajících ze zákona o odpadech představuje tzv. vertikální spolupráci ve smyslu ustanovení § 11 ZZVZ¹⁷⁵.

Druhým ze způsobů, jak zajistit plnění povinností vyplývajících zejména ze zákona o odpadech, je zajištění požadovaných služeb (svoz odpadu, provoz sběrného dvora, ...) prostřednictvím smluvního dodavatele, a to obvykle na základě smlouvy o dílo¹⁷⁶. Uzavření předmětné smlouvy se považuje za splnění dalších předpokladů za zadání veřejné zakázky, pro která platí zákonná pravidla ve smyslu relevantních ustanovení ZZVZ (viz dále).

¹⁷² k tomu viz relevantní ustanovení zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

¹⁷³ ustanovení § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích

¹⁷⁴ ustanovení § 102 odst. 4 zákona o obcích

¹⁷⁵ k tomu podrobněji samostatná podkapitola 4.2. této práce

¹⁷⁶ ustanovení § 2586 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“)

Veřejná zakázka je v ZZVZ vymezena v ustanovení § 2 odst. 2 ZZVZ tak, že se jí rozumí veřejná zakázka na stavební práce, služby a dodávky. Zákon tak odkazuje na dílčí legální definice veřejných zakázek v souvislosti s předmětem požadovaného plnění¹⁷⁷. Za zadání veřejné zakázky se potom rozumí „uzavření úplatné smlouvy mezi zadavatelem a dodavatelem, z níž vyplývá povinnost dodavatele poskytnout dodávky, služby nebo stavební práce.“¹⁷⁸

Shora uvedené vymezení je převážně formálního charakteru. Nutno však poukázat na rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), potažmo judikaturu Krajského soudu v Brně a Nejvyššího správního soudu. Tyto instituce dospěly k závěru, že za veřejnou zakázku (potažmo za zadání veřejné zakázky) se považuje takový vztah mezi veřejným zadavatelem a dodavatelem, který naplňuje šest definičních znaků

Těmito znaky jsou:

1. smluvní vztah mezi zadavatelem a dodavatelem
2. předmětem veřejné zakázky jsou dodávky, služby, stavební práce
3. zadavatel požaduje získání plnění veřejné zakázky (např. tedy výsledek stavebních prací)
4. plnění poskytuje zadavateli dodavatel
5. dodavatel požaduje za dané plnění úplatu
6. úplatu dodavateli poskytuje zadavatel či jiná osoba

Jsou-li tyto znaky kumulativně naplněny, jedná se o veřejnou zakázku, a to bez ohledu na to, zda daný vztah je založen např. pouze soukromoprávními smlouvami (NSS připomíná, že neexistuje „smlouva o veřejné zakázce“, zadávací řízení je pouze prostředkem k dosažení transparentního a efektivního výsledku).¹⁷⁹

Klíčový je dále odkaz na zvláštní část důvodové zprávy k ustanovení § 2 ZZVZ, která, mimo jiné, stanoví, že: „charakteristikou veřejné zakázky je úplatnost, tedy zadavatel "platí" za poskytnuté plnění, přičemž "úplata" nemusí probíhat jen prostřednictvím peněz, může být realizována jinou formou, například zadavatel platí tím, že se **vzdává potenciálních příjmů** nebo dochází k zápočtům plnění obou smluvních stran. Tyto případy byly již v minulosti judikovány. Rozhodující je také

¹⁷⁷ ustanovení § 14 a násl. ZZVZ

¹⁷⁸ ustanovení § 2 odst. 1 ZZVZ

¹⁷⁹ srov. např. rozsudky Krajského soudu v Brně sp. zn. 62 Af 15/2015, 62 Af 35/2012, rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 Afs 3/2011, 8 Afs 60/2009 a rozhodnutí ÚOHS S0398/2019/VZ-35832/2019/532/KSt (bod 161 a násl.)

skutečnost, že platí zadavatel. V případě, že zadavatel poskytuje plnění (prodává, pronajímá) a sám je příjemcem úhrady, není uzavření takové smlouvy již zadáním veřejné zakázky.¹⁸⁰

Podle výše uvedeného se za zadání veřejné zakázky může považovat jakékoli, i nefinanční, plnění poskytnuté obcí (veřejným zadavatelem) ve prospěch potenciálního dodavatele. Je proto zcela vyloučeno uzavření jakýchkoli soukromoprávních smluv bez organizace zadávacího řízení ve smyslu ZZVZ, jsou-li dány zákonné limity a další podmínky pro organizaci zadávacího řízení, pakliže obec plní například započtením pohledávek, formálně bezúplatným převodem pozemku, na kterém dodavatel (odpadová společnost) následně provozuje skládku, sběrný dvůr, či cokoli jiného. Veřejnou zakázku je proto nutné vnímat v materiálním slova smyslu.

Zákon rozlišuje veřejné zakázky na tzv. „podlimitní“ a „nadlimitní“. Rozlišení je činěno na základě předpokládané hodnoty veřejné zakázky. Rozlišení je relevantní s ohledem na určení druhu zadávacího řízení, určení lhůt, souvisejících povinností při hodnocení nabídek uchazečů, uveřejňování informací o zadávacím řízení apod¹⁸¹. Konkrétní finanční hranice jsou stanoveny v nařízení vlády¹⁸², přičemž hodnoty jsou pravidelně valorizovány.

4.2. Vertikální spolupráce v kontextu odpadového hospodářství

S ohledem na skutečnost, že v části obcí mohou být předmětné služby související s odpadovým hospodářstvím zajišťovány ze strany městských společností (jak tyto společnosti byly vymezeny shora), je vhodné zkoumat, zda ZZVZ stanoví limity pro uzavírání smluv mezi obcí a takovýmito městskými společnostmi.

Vztah veřejných zadavatelů a jimi založených městských společností představuje tzv. vertikální spolupráci ve smyslu ustanovení § 11 ZZVZ, z něhož vyplývá, že právě uzavření smluvního vztahu mezi veřejným zadavatelem a tímto veřejným zadavatelem založenou městskou společností („technickými službami“) se v dikci zákona nepovažuje za uzavření veřejné zakázky.

Jsou-li proto plnění pro obec zajišťována subjektem, který byl obcí založen, případně splňuje další alternativní podmínky ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 ZZVZ (např. faktické ovládnutí této osoby, více než 80 % celkové činnosti takto ovládané osoby je prováděno při plnění úkolů, které jí byly svěřeny ovládajícím veřejným zadavatelem apod.), nejedná se o plnění, jež by bylo striktně

¹⁸⁰ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, č. 134/2016 Dz

¹⁸¹ v podrobnostech ustanovení § 3 ZZVZ, § 25 ZZVZ, § 26 ZZVZ

¹⁸² nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek

regulováno ZZVZ. Zákon rovněž upravuje vztah více veřejných zadavatelů k jedné takto založené osobě – typicky se může jednat o svazek obcí či jiné obdobné entity.

Platí, že plnění úkolů v oblasti odpadového hospodářství v režimu vertikální spolupráce se nepovažuje za uzavření veřejné zakázky ve smyslu ZZVZ, což potvrzuje i odborná literatura, která s ohledem na povahu vertikální spolupráce, jež je označována za tzv. in-house výjimku, považuje za vhodné, pokud by vertikální spolupráce byla i legislativně-technicky považována za výjimku z povinnosti zadat veřejnou zakázku, a tedy byla uvedena v některém z ustanovení § 29 - § 31 ZZVZ¹⁸³.

4.3. Veřejná zakázka – která plnění je možná soutěžit společně?

Rozhodne-li se obec (svazek obcí), že své povinnosti v odpadovém hospodářství nebude zajišťovat na základě in-house výjimky, je nutné zadat veřejnou zakázku, a to formalizovaným postupem stanoveným ZZVZ. V této souvislosti může být problematické určit, kolik zadávacích řízení je obec povinna uskutečnit, aby mohla uzavřít jak smlouvu na svoz odpadu, tak i smlouvu na provoz sběrného dvora, případně na další související plnění.

Problematika vymezení plnění, které jsou předmětem jednotlivých zadávacích řízení, je klíčová pro vymezení možností obcí ovlivňovat faktické nastavení odpadové politiky obce ve vztahu k odpadovým společnostem. Právě korektní vymezení toho, která plnění se považují za samostatnou veřejnou zakázku, je klíčové i s ohledem na vymezení relevantního trhu, a tedy i okruhu potenciálních dodavatelů.

Rozhodovací praxí správních orgánů a navazující rozhodovací praxí správních soudů bylo judikováno, že veřejní zadavatelé by se měli vyvarovat přílišnému (umělému) rozdělování veřejné zakázky, která materiálně tvoří jeden funkční celek, na několik dílčích částí, a to se záměrem snížení její předpokládané hodnoty. Právě nutnost reflektovat tzv. časovou, místní, věcnou a funkční souvislost akcentuje i odborná literatura¹⁸⁴. Umělé dělení veřejné zakázky na části za účelem snížení její předpokládané hodnoty a následné zadání v mírnějším zadávacím režimu, potažmo dokonce mimo režim ZZVZ jako tzv. veřejnou zakázku malého rozsahu ve smyslu

¹⁸³ KRČ, Robert, VANĚČEK, Jan. § 11 [Vertikální spolupráce]. In: KRČ, Robert, VANĚČEK, Jan. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 87, marg. č. 1

¹⁸⁴ KRUTÁK, Tomáš; KRUTÁKOVÁ, Lenka a GERYCH, Jan. § 18 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky rozdělené na části. In: KRUTÁK, Tomáš; KRUTÁKOVÁ, Lenka a GERYCH, Jan. Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k 1.1.2024. 3. aktualizované vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2024. str. 81. ISBN 978-80-7554-400-1.

ustanovení § 27 ZZVZ ve spojení s ustanovením § 31 ZZVZ bylo několikrát shledáno jako nesouladné se smyslem zadávacího řízení.

V první řadě je třeba vycházet z právních závěrů uvedených v rozsudku Krajského soudu v Brně¹⁸⁵, který byl o několik let později použit v odůvodnění rozhodnutí ÚOHS¹⁸⁶, kdy soud judikoval, že *„postup při určení toho, co je v konkrétním případě jedinou veřejnou zakázkou a jaká plnění již představují více samostatných veřejných zakázek, musí zohledňovat účel a smysl právní úpravy, nesmí atakovat zásady, na nichž je zákon vystavěn, a nesmí být nástrojem k obcházení zákona. Při tomto určování je třeba vycházet z obecného pravidla, racionálně a logicky zdůvodnitelného, podle něhož jde-li o plnění, jež má být ve prospěch zadavatele podle předmětu veřejné zakázky uskutečňováno, svým charakterem totožné či obdobné, pak jde o plnění stejného nebo srovnatelného druhu, a tedy jde o plnění, které je jedinou veřejnou zakázkou.“*

Nejvyšší správní soud pak v této souvislosti judikoval¹⁸⁷, že *„vždy byl smysl zákona v této části soustředěn na to, jak zamezit obcházení limitů veřejných zakázek ve prospěch transparentního zacházení s prostředky veřejných rozpočtů, racionálně a objektivně. Netřeba v té souvislosti připomínat, jak velký problém subjektivistické zacházení s veřejnými zakázkami představuje a jak důležité je s účelovostí postupu zadavatelů skoncovat.“*

Proto platí, že ač je pochopitelně možné rozdělit veřejnou zakázku na několik částí, a to i v situaci spolu věcně souvisí, musí být veřejná zakázka zadávána v takovém režimu, v jakém by byla zadávána veřejná zakázka o předpokládané hodnotě rovnající se předpokládaným hodnotám těchto dílčích veřejných zakázek. Jedině tak může být naplněna zásada transparentního zadávání ve smyslu ustanovení § 6 ZZVZ.

Druhým protikladem, který byl rozporován rovněž rozhodovací praxí správních orgánů, jakož i navazující praxí správních soudů, je spojování objektivně nesouvisejících plnění do jedné veřejné zakázky, která není zadávána na části. Do takto koncipované veřejné zakázky mohou fakticky podat nabídku toliko subjekty (uchazeči), kteří jsou kvalifikovaní pro plnění několika vzájemně nesouvisejících plnění. Tím dochází k diskriminaci uchazečů, kteří by byli schopni plnit objektivně vymežitelné dílčí plnění předmětné veřejné zakázky. Uvedeným postupem dochází k omezení subjektů, které jsou schopny ucházet se o zadání takto koncipované veřejné zakázky, a proto je nutné konstatovat, že zvolený postup je v rozporu se zásadou přiměřenosti ve smyslu ustanovení § 6 ZZVZ.

¹⁸⁵ rozsudek Krajského soudu v Brně, sp. zn. 62 Af 68/2011

¹⁸⁶ rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, č. j. ÚOHS S410/2014/VZ-14900/2014/511/Mon

¹⁸⁷ rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 2 Afs 71/2011-93

S ohledem na tematické zaměření této práce bude poukázáno na rozhodovací praxi ÚOHS a správních soudů, které se zabývaly otázkou možného spojení požadovaného plnění v oblasti odpadového hospodářství. Zejména se jedná o spojení svozu odpadu a provozu sběrného dvora, potažmo spojení uvedeného spolu s údržbou místních komunikací.

K problematice spojení svozu odpadů a provozování sběrného dvora v jedné veřejné zakázce se ÚOHS vyjadřoval ve svém rozhodnutí^{188 189}, jež bylo potvrzeno rozhodnutím předsedy ÚOHS¹⁹⁰, ve kterém bylo konstatováno, že „svoz odpadů zpravidla zahrnuje svoz komunálního odpadu, svoz separovaných surovin (sklo, papír, PET), zajištění mobilního svozu velkoobjemového a nebezpečného odpadu a svoz nebezpečného odpadu ze sběrných středisek, odstranění odpadu nebo jeho předání k dalšímu nakládání. Subjekt, který svoz odpadů zajišťuje je povinen zajistit vytrídění a shromáždění svezeneho odpadu, přičemž je na něm, jakým způsobem toto zajistí (např. svozem na skládky; do sběrných dvorů, které nemusí být přímo v lokalitě, ve kterém se svoz provádí; svozem do spaloven; recyklací apod.). Komunální odpad se do sběrných dvorů nesváží, ten se sváží na skládky k tomuto účelu určené nebo do spaloven. Separovaný odpad se zpravidla vozí přímo ke zpracování, přičemž není nezbytné, aby procházel sběrným dvorem. Sběrné dvory plní funkci shromaždiště odpadu, přičemž některé sběrné dvory mohou také plnit funkci centra, kde se odpady dotřídí. Sběrné dvory slouží např. k odkládání odpadů, které nelze ukládat do sběrných nádob pro směsný komunální odpad, tzv. zbytkového odpadu (objemné složky komunálního odpadu včetně stavebních sutí, skla, papíru), separovaného odpadu, využitelného odpadu (železný šrot, textil) a nebezpečných složek komunálního odpadu“. Úřad v této skutkově obdobné věci učinil závěr, že „svoz odpadu a provoz sběrného dvora, ačkoliv náleží svým obsahem do služeb odpadového hospodářství, jsou dvě samostatné činnosti, které vyžadují rozdílné technické zázemí a technologicky spolu nesouvisí. Dodavatel zabezpečující svoz odpadů nemusí tedy nutně disponovat se sběrným dvorem v dané lokalitě, ve které svoz odpadů realizuje, ale je povinen svezeneý odpad odstranit nebo předat k dalšímu nakládání, přičemž je pouze na něm, jakým způsobem to zajistí. Nelze vyloučit možnost, aby dodavatel zabezpečující svoz odpadu disponoval v dané lokalitě i sběrným dvorem, ale striktní trvání na takovém požadavku, je nedůvodné a diskriminující pro ostatní dodavatele, kteří aktuálně v dané lokalitě sběrný dvůr neprovozují“.

¹⁸⁸ rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, č. j. ÚOHS S43/2009/VZ-4641/2009/510/MCh ze dne 17. 4. 2009

¹⁸⁹ shodně např. rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, č. j. ÚOHS-S190/2015/VZ-12208/2015/523/ASo ze dne 22.5.2019

¹⁹⁰ rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, č. j. ÚOHS R56/2009/VZ-16369/2009/310-ASc ze dne 10. 12. 2009

Autor této práce dále poukazuje na rozsudek Krajského soudu v Brně^{191 192}, který k problematice široce vymezeného předmětu veřejné zakázky judikoval, že: „...v případě, kdy zadavatel vymezi předmět veřejné zakázky příliš široce (tzn. v rámci jedné veřejné zakázky požaduje plnění, která spolu vzájemně nesouvisejí) a v důsledku toho podalo nabídku méně dodavatelů než v situaci, kdy by byla tato jednotlivá plnění poptávána samostatně, může se zadavatel dopouštět skryté diskriminace. Diskriminováni jsou zde ti dodavatelé, kteří by mohli podat nabídku na jednotlivá plnění, nicméně nejsou schopni nabídnout plnění všechna.“

Na základě shora uvedené právní argumentace podpořené rozhodovací praxí ÚOHS a správních soudů lze učinit závěr, že jednotlivá plnění, která jsou obcemi poptávána v souvislosti s plněním zákonných povinností obce (svoz odpadu, provozování sběrného dvora), mají povahu samostatných plnění. Z tohoto důvodu musí být předmětné veřejné zakázky koncipovány tak, že se jedná o veřejnou zakázku rozdělenou na části, kdy uchazeči se mohou hlásit i jen do některých částí veřejné zakázky o samostatné povaze, potažmo musí dojít k vedení několika zcela samostatných zadávacích řízení. Opačný postup je v rozporu se zásadami veřejného zadávání ve smyslu ustanovení § 6 ZZVZ.

Uvedený postulát je základním předpokladem pro zkoumání relevantních trhů v oblasti odpadového hospodářství, jelikož je zjevné, že se jedná o několik relativně samostatných relevantních trhů. Tyto trhy mohou být definovány jako trh svozu odpadu, trh nakládání s odpady, trh provozování sběrných dvorů, trh udržování (čištění) pozemních komunikací apod.

Formulovaná primární výzkumná otázka se zabývá právními a mimoprávními možnostmi obce, jak naplnit odpadový cíl. Z tohoto důvodu bude dále v rámci primárního výzkumného šetření, které tvoří kapitolu 5. této práce, pracováno s trhem svozu odpadu a úzce souvisejícími plněními (nikoli trhy provozu sběrných dvorů apod.).

4.4. Zásady zadávání veřejných zakázek – zásada odpovědného zadávání

V souvislosti se zadáváním veřejných zakázek v oblasti odpadového hospodářství je dále nutné zmínit novou zásadu zadávání veřejných zakázek, která nebyla explicitně v právní právě zakotvena před nabytím účinnosti ZZVZ. Ostatně předmětné ustanovení o odpovědném zadávání bylo do ZZVZ doplněno až novelou ZZVZ¹⁹³, kdy toto ustanovení konkrétně stanoví, že

¹⁹¹ rozsudek Krajského soudu v Brně, č.j. 62 Af 7/2010-135 ze dne 2. 3. 2010

¹⁹² shodně např. rozsudek Krajského soudu v Brně č. j. 62 Af 57/2011-96 ze dne 1. 11. 2012

¹⁹³ zákonem č. 543/2020 Sb., a to s účinností od 1.1.2021

„Zadavatel je při postupu podle tohoto zákona, a to při vytváření zadávacích podmínek, hodnocení nabídek a výběru dodavatele, povinen za předpokladu, že to bude vzhledem k povaze a smyslu zakázky možné, dodržovat zásady sociálně odpovědného zadávání, environmentálně odpovědného zadávání a inovací ve smyslu tohoto zákona. Svůj postup je zadavatel povinen řádně odůvodnit.“

Odborná literatura nicméně k této nové zásadě veřejného zadávání uvádí, že jejím bezbřehým uplatněním by mohlo dojít k významnému zúžení potenciálních dodavatelů, a tím pádem i ke snížení hospodářské konkurence na relevantním trhu¹⁹⁴. V takovém případě pochopitelně hrozí, že vybraný dodavatel s ohledem na potenciálně menší počet účastníků zadávacího řízení předloží ekonomicky méně výhodnou nabídku, než jakou by předložil při neaplikaci této zásady odpovědného zadávání.

Aplikace předmětné zásady by tak neměla vést k nastolení faktické (přímé x nepřímé) diskriminace na relevantním trhu. Tato myšlenka je dále rozvedena tak, že *„Autoři komentáře se nedomnívají, že by zakotvení zásad OVZ do zákona znamenalo automatickou možnost jejich hlubšího využití na úkor zásady zákazu diskriminace, jelikož uvedené by odporovalo jednak povinnosti vykládat všechny zásady ve vzájemném souladu (viz výše) a též eurokonformnímu výkladu, které takovou preferenci rovněž nezná. Typicky by naplnění zásad OVZ nemělo vést k tomu, že zadavatelé budou v zadávacích řízeních např. preferovat (přímo či nepřímo) pouze lokální dodavatele.“*¹⁹⁵

Lze proto mít za to, že výše uvedená úvaha je vysoce relevantní ve vztahu k vytváření zadávacích podmínek pro svoz komunálního odpadu v dané obci (v postavení veřejného zadavatele). Je představitelné, že zadavatel bude v zadávacích podmínkách požadovat, aby byl odpad svážen (a umístěn) pouze do určitého perimetru od obce. Svážení odpadu do vzdálenějších míst je potenciálně v rozporu se zásadou environmentálně odpovědného zadávání. Vymezení předmětného perimetru však vede k faktickému omezení hospodářské soutěže, a proto může být v rozporu se zásadou zákazu diskriminace. Z uvedeného i s využitím citované odborné literatury *expressis verbis* vyplývá, že nelze jednoznačně stanovit, za jakých okolností je nastavení zadávacích podmínek s přihlédnutím k zásadě odpovědného zadávání souladné s primární zásadou zákazu diskriminace. K obdobnému závěru dochází i Expertní skupina Ministerstva pro místní rozvoj pro zadávání veřejných zakázek, která nadto ve svém stanovisku akcentuje povinnost

¹⁹⁴ ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. § 6 [Zásady zadávání veřejných zakázek]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 55.

¹⁹⁵ op. cit. Šebesta

dodržovat princip 3E (hospodárnost, účelnost, efektivnost), kdy naplnění požadavku na společensky odpovědné zadávání nemusí být ve všech případech kompatibilní právě s principem 3E¹⁹⁶.

5. Výzkum

Autor této práce za účelem zmapování aktuální situace na poli trhu odpadového hospodářství a za účelem zodpovězení primární výzkumné otázky přistoupil k provedení rámcového výzkumu, který se zaměřil na vyhodnocení (i) vztahu obcí a odpadových společností, a to se zaměřením na míru faktické hospodářské soutěže mezi jednotlivými odpadovými společnostmi, dále pak na (ii) zmapování aktuálního plnění odpadového cíle, jakož i na (iii) nastavení takové politiky, která může vést k naplnění odpadového cíle. V návaznosti na výsledky takto zamýšleného výzkumného šetření vyvstala potřeba uskutečnit ve vztahu k některým dílčím otázkám navazující výzkumné šetření (výzkum II.), ve kterém jsou na kontrolní skupině (výzkumném souboru) testovány možné hypotézy ve vztahu ke zvýšení separace odpadu v jednotlivých obcích.

5.1. Výzkum I.

5.1.1. Výzkumný soubor a metodika I.

Nejprve je vhodné přistoupit k představení metodiky uvedené studie. S ohledem na rozsah této práce bylo nutné přistoupit k omezení výzkumného vzorku, na němž bude dále představená výzkumná studie probíhat. Z tohoto důvodu byla výzkumná studie limitována na území Středočeského kraje, jelikož se jedná o nejlidnatější vyšší územní samosprávný celek v České republice. Z aktuálních dat Českého statistického úřadu dále vyplývá, že v tomto kraji se nachází 1144 obcí, kdy většina z těchto obcí má velmi malý počet obyvatel. Tato skutečnost se jakkoli neliší oproti jiným krajům v České republice. Pro výše uvedené bylo dané šetření provedeno na všech tzv. obcích s rozšířenou působností. Jedná se zpravidla o největší (nejlidnatější) obce na daném území, přičemž dělení obcí ve smyslu zákona o obcích a zákona o územně správním členění státu¹⁹⁷ je relevantní především pro výkon přenesené působnosti veřejné moci. Autor si tuto skutečnost uvědomuje, avšak dodává, že jím zvolený výzkumný soubor zahrnuje obce, v nichž souhrnně žije takřka 40 % obyvatel Středočeského kraje. Z tohoto důvodu lze takto zvolený

¹⁹⁶ EXPERTNÍ SKUPINA MINISTERSTVA PRO MÍSTNÍ ROZVOJ PRO ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK. Stanovisko k právním otázkám spojeným se zavedením nových zásad zadávání veřejných zakázek. 2020. Dostupné z: [Stanovisko-k-pravnim-otazkam-spojenym-se-zavedenim-novych-zasad-zadavani-verejnych-zakazek.pdf \(portal-vz.cz\)](https://portal-vz.cz/Stanovisko-k-pravnim-otazkam-spojenym-se-zavedenim-novych-zasad-zadavani-verejnych-zakazek.pdf)

¹⁹⁷ zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů

výzkumný soubor považovat za reprezentativní, avšak s výhradou lehce odlišných výsledků pro menší obce, kdy tato skutečnost je dále rozebrána jako jedna z limit uvedeného šetření. Počet obcí s rozšířenou působností ve Středočeském kraji je 26.

Šetření bylo provedeno na základě provedené standardizovaného dotazníkového šetření. Dotazník je přílohou č. 1 této práce. Případné nejasnosti byly následně konzultovány s odpovědnými zaměstnanci jednotlivých obcí, a to formou emailové komunikace, potažmo prostřednictvím telefonického rozhovoru.

V souladu se standardními postupy byla jedna výzkumná reprezentanta prohlášena za zmatečnou, co do některých odpovědí, a proto nebyla do výzkumného souboru zařazena. Výběr některých předložených odpovědí byl následně kontrolně ověřen (konfrontován) s veřejně dostupnými informacemi (registr smluv, OZV jednotlivých obcí). Kontrola byla provedena namátkově.

Sběr dat probíhal mezi 28.2.2024 až 18.3.2024. Data byla získána na základě podané žádosti o poskytnutí informací ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „**zákon o svobodném přístupu k informacím**“). Autor v zákonné patnáctidenní lhůtě obdržel odpovědi od 92 % obcí. Po zákonné lhůtě a urgenci povinných subjektů byly požadované informace poskytnuty i zbývajícími subjekty. Response rate proto činí 100 %. U dvou povinných subjektů došlo k částečnému odmítnutí podané žádosti, a to z důvodu, že povinný subjekt předmětnými informacemi nedisponuje. Jednalo se o dílčí informace ve vztahu k počtu zadávacích řízeních v historickém období, kdy s ohledem na běh skartačních lhůt a uzavření předmětných smluv na dobu neurčitou (mnohdy i na přelomu století) nedisponují povinné subjekty požadovanými informacemi.

Výzkumné otázky byly rozděleny do těchto třech základních okruhů:

- míra soutěže při zadávání veřejných zakázek na svoz odpadu a souvisejících plnění
- nastavení politiky zpoplatňování produkce odpadu
- pravděpodobnost naplnění odpadového cíle a využití nástrojů, které zajistí jeho naplnění

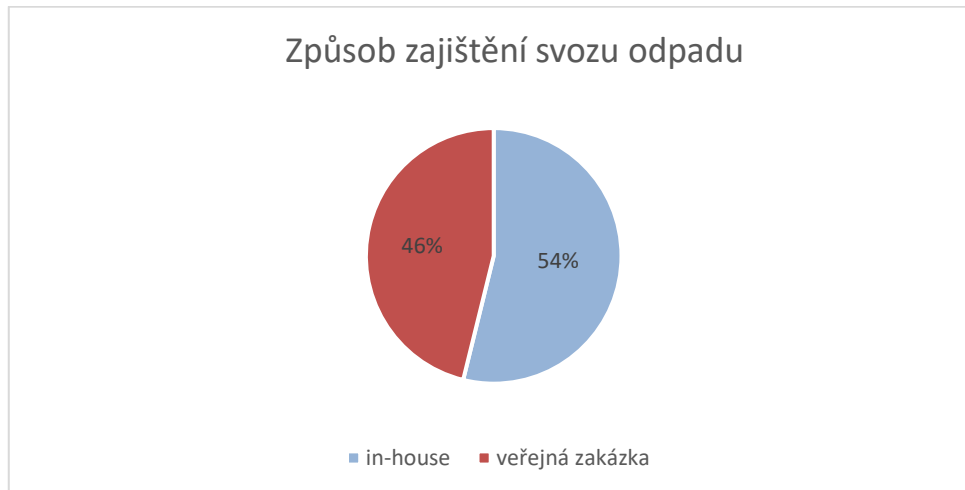
Každý z takto vymezených výzkumných okruhů byl mapován sérií výzkumných otázek, jež jsou uvedeny dále ve vlastní části provedené šetření.

K nastavené metodice je vhodné závěrem poznamenat, že formulace konkrétních výzkumných otázek byla zvolena tak, aby znění těchto výzkumných otázek nemohlo vést k odmítnutí (resp. částečnému odmítnutí) podané žádosti o poskytnutí informace – otázky se tak nemohly týkat například toho, zda obce (povinné subjekty) souhlasí s nastaveným odpadovým cílem, zda si myslí, že odpadového cíle budou schopny dosáhnout apod.

5.1.2. Vlastní šetření – výzkum I.

V rámci prvního výzkumného okruhu byly konkrétně zjišťovány okolnosti zajištění svozu odpadu a souvisejících služeb v jednotlivých obcích. V této souvislosti byla v rámci výzkumného šetření zjišťována četnost zadávání předmětných veřejných zakázek na svoz odpadu a související služby, případně bylo zjišťováno, zda obce přistupují k organizaci předmětných zadávacích řízení, či využívají in-house výjimku z povinnosti zadat veřejnou zakázku v režimu ZZVZ.

Konkrétně bylo zjištěno, že ve 46 % obcí jsou svoz odpadu a související služby zajišťovány externím (ryze komerčním) dodavatelem, což je zobrazeno na obrázku č. 3 této práce. Ve zbývajících obcích jsou tyto činnosti zajištěny na základě využití in-house výjimky (viz kapitola 4. této práce). Obce tak uzavírají soukromoprávní smlouvu se společnostmi, v nichž mají rozhodující majetkovou účast („městské společnosti“). Činnosti jsou tak zajišťovány takto zřízeným subjektem, kdy na základě smluvních ujednání jsou náklady na takto poskytnuté služby hrazeny za předem sjednanou cenu jednotlivými obcemi. Z šetření dále vyplynulo, že rozsah činností, které jsou těmito městskými společnostmi zajišťovány, se liší napříč jednotlivými obcemi. Předně je nutné uvést, že v části těchto obcí je smluvně zajištěn nejenom svoz odpadu, ale i například provozování sběrných dvorů.



Obrázek 3 - Způsob zajištění svozu odpadu

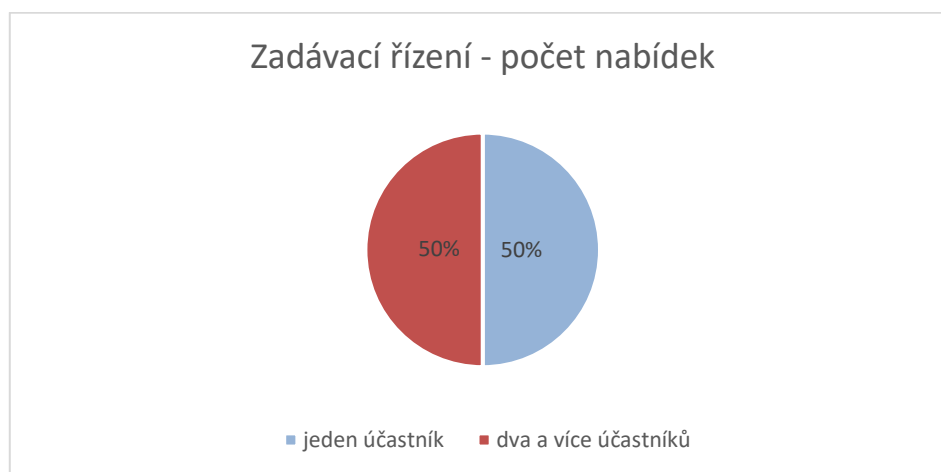
U obcí, kde využívají zajištění shora uvedených činností externími subjekty, tedy zadáním veřejné zakázky postupem upraveným v ZZVZ, byly dále v rámci výzkumného šetření zjišťovány skutečnosti, jež měly za cíl změřit míru hospodářské soutěže v takto organizovaných zadávacích řízeních. Cílem koncipovaných otázek bylo zjistit, zda zde vůbec existuje reálná hospodářská soutěž na trhu svozu odpadu, či zda se jedná o zadávací řízení s jedním účastníkem. Z tohoto důvodu bylo po povinných subjektech požadováno, aby uvedly počet účastníků zadávacího řízení,

kteří nebyli ze zadávacího řízení vyloučeni postupem uvedeným v ustanoveních § 48 a násl. ZZVZ. Požadované údaje byly dále rozčleněny samostatně pro jednotlivé části zadávacího řízení, jednalo-li se o veřejnou zakázku rozdělenou na části (tj. jednotlivá plnění byla soutěžena v rámci jednoho zadávacího postupu, avšak uchazeči mohli podat nabídku do jedné, či do více částí).

Dále bylo zjišťováno, zda subjekt, se kterým byla v důsledku výsledku zadávacího řízení uzavřena smlouva na zajištění činností odpadového hospodářství, byl subjektem, který předmětné činnosti zajišťoval i v období předcházejícím uzavření takto koncipované smlouvy. Cílem obou takto koncipovaných otázek bylo nastínění toho, zda je trh dostatečně konkurenční, či zda vykazuje prvky nekoluzivního oligopolu.

Ve vztahu k první otázce bylo zjištěno, že v 50 % případů byla u jednotlivého zadávacího řízení podána pouze jedna nabídka, resp. zde byl toliko jeden uchazeč, který nebyl ze zadávacího řízení vyloučen pro nesplnění podmínek stanovených v ZZVZ (například nesplněním požadované profesní způsobilosti, či technické kvalifikace). Z uvedeného logicky vyplývá, že v 50 % případů obdržel veřejný zadavatel alespoň dvě nabídky, avšak v naprosté většině případů se jednalo právě o dvě nabídky. Počet obcí s rozšířenou působností ve Středočeském kraji, které by obdržely tři a více nabídek v zadávacím řízení činil pouhé dvě obce (konkrétně Beroun a Kladno).

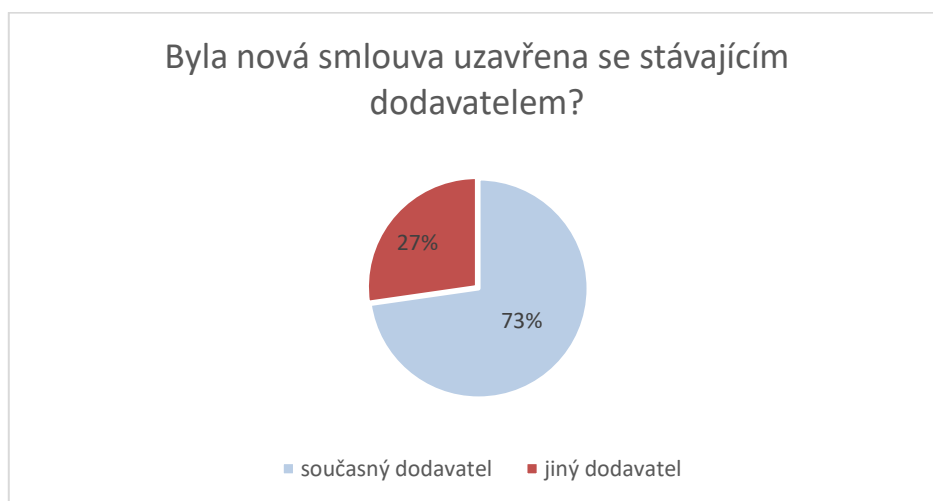
Shora uvedené je přehledně shrnuto v přiloženém grafu (obrázku č. 4).



Obrázek 4 - Zadávací řízení (počet nabídek)

Míra hospodářské soutěže byla, jak bylo uvedeno shora, zjišťována i s ohledem na to, zda v obcích dochází k pravidelné obměně subjektu, jenž pro obce svoz odpadu zajišťuje. V této souvislosti bylo zjištěno, že u 73 % obcí byla poslední organizovaná veřejná zakázka ukončena zadáním soutěženého plnění subjektu, které stejné služby pro tuto jednotlivou obec zajišťoval již v bezprostředně předcházejícím období. Pouze u 27 % obcí došlo v důsledku organizace nového zadávacího řízení ke změně smluvního partnera, který dané služby zajišťoval (srov. obrázek č. 5).

Tato skutečnost ve spojení se zjištěním, že v polovině zadávacích řízení byl pouze jeden uchazeč, jenž nebyl ze zadávacího řízení vyloučen, vede k závěru, že trh je relativně uzavřený a málo konkurenční.



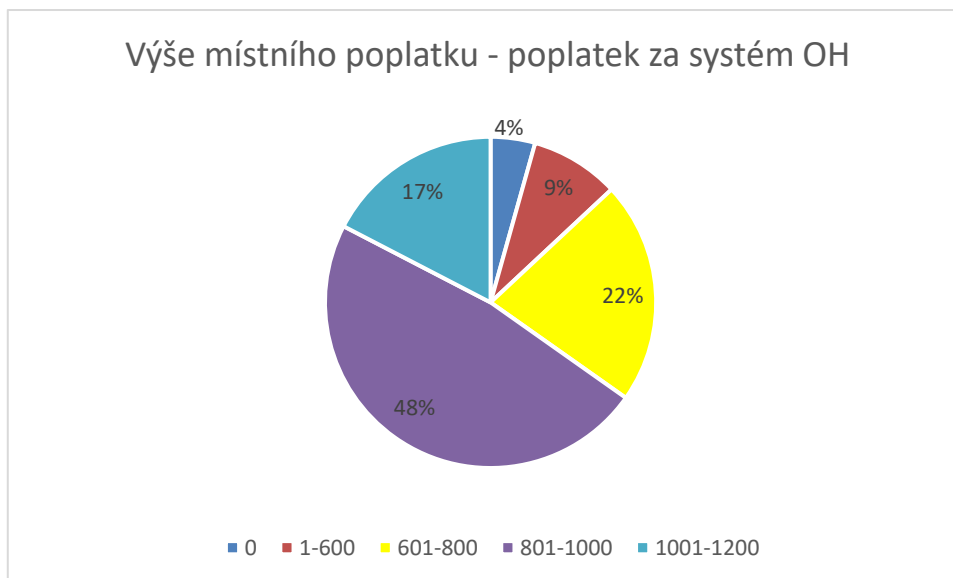
Obrázek 5 - Uzavření smlouvy se stávajícím dodavatelem

V rámci druhého okruhu otázek bylo zjišťováno, zda a jaké formy místního poplatku obce využívají ke zpoplatňování produkce komunálního odpadu.

Povinné subjekty proto byly požádány, aby uvedly, jaký typ místního poplatku za komunální odpad používají, přičemž dále byly povinné subjekty požádány, aby uvedly i výši tohoto poplatku. Ze získaných informací vyplynulo, že vyjma jedné obce všechny obce ve výzkumném souboru mají zaveden určitý typ místního poplatku zpoplatňující produkci komunálního odpadu. V 88 % případů je obcemi využíván poplatek za obecní systém odpadového hospodářství, který v souladu se shora uvedeným teoretickým pojednáním v kapitole 3.2. této práce jakkoli nezohledňuje faktické množství produkce komunálního odpadu, natožpak míru separace odpadu jednotlivými poplatníky (domácnostmi).

Z uvedeného vyplývá, že pouze 12 % obcí využívá místního poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci, jenž zohledňuje faktickou produkci směsného komunálního odpadu jednotlivými poplatníky. Ve všech těchto případech byl základ komunálního poplatku stanoven jako kapacita soustředovacích prostředků. Jak již bylo uvedeno výše, lze mít za to, že takto stanovený základ místního poplatku představuje jakýsi mezistupeň (hybridní stav) mezi poplatkem za systém odpadového hospodářství a poplatkem za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci se základem poplatku stanoveným dle faktické produkce v kilogramech/litrech.

Konkrétní rozdělení sazeb místního poplatku (v Kč) za obecní systém odpadového hospodářství je uveden v následujícím grafu (obrázku č. 6).



Obrázek 6 - Výše místního poplatku za systém OH

Průměrná výše místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství činila v poplatkovém období 2024 částku 921,- Kč. Sazba poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci stanoveného s užitím základu dle výše kapacity soustředovacích prostředků se pohybovala mezi 0,6 – 0,8/ Kč za litr soustředovací kapacity.

Dále byly povinné subjekty požádány o to, aby sdělily, do jaké míry se jim daří nyní naplnit odpadový cíl. Z provedeného šetření vyplynulo, že průměrný podíl separované složky komunálního odpadu činí zhruba 40 %, kdy tato hodnota (aritmetický průměr) se výrazně neliší od mediánové hodnoty, jež činila 38 %. Z uvedeného vyplývá, že průměrná hodnota není silně ovlivněna oboustrannými extrémními pozorováními.

Poslední zjišťovaný okruh se týkal aktuálních best-practices používaných v jednotlivých obcích, a to za účelem dosažení odpadového cíle. Obce byly konkrétně požádány o to, aby uvedly, zda oficiální cestou přijaly určitou strategii (akční plán), jak dosáhnout odpadového cíle.

Většina obcí uvedla, že vycházejí ze svých vlastních (obecních) plánů odpadového hospodářství, které jsou pravidelně aktualizovány. V rámci takto vypracovávaných plánů jsou pravidelně řešeny konkrétní postupy, jak zvýšit podíl separované složky.

Z jednotlivých odpovědí, které byly povinnými subjekty poskytnuty, lze uvést, že se obce zaměřují zejména na zvýšení separace biologicky rozložitelného odpadu. Právě tento druh odpadu tvoří významnou část separovaného komunálního odpadu, kdy pro naplnění odpadového cíle je podstatné právě navýšení separace tohoto druhu odpadu.

Z tohoto důvodu řada obcí přistupuje k výpůjčce nádob na biologicky rozložitelný odpad jednotlivým domácnostem, a to na základě soukromoprávních smluv o výpůjčce. Jako příklad lze uvést město Říčany, město Beroun, případně i město Dobříš.

Dále obce implementují možnost třídění odpadu metodou door-to-door, která byla podrobněji rozebrána výše. I zde lze poukázat například na město Beroun, ale i na města Benešov, Kutnou Horu, či Lysou nad Labem, jakož i na shora uvedené město Říčany. Určitá forma metody door-to-door je přítomna ve většině výzkumného souboru.

V Nymburce, potažmo i v Mnichově Hradišti mají být (dle poskytnutých informací) k tomuto okamžiku vypracovávány externí studie, jež mají zodpovědět na otázku, jak naplnit stanovený odpadový cíl. Samostatnou kapitolu tvoří město Dobříš, která implementovala systém MESOH, o kterém bylo pojednáno v kapitole 3.3. této práce.

5.1.3. Diskuze provedeného šetření a dílčí závěry – výzkum I.

Z provedeného šetření vyplynulo, že značná část obcí s rozšířenou působností zajišťuje významnou část odpadových služeb samostatně, resp. přímo řízenými městskými společnostmi. Zhruba polovina obcí pak postupuje skrze zadání veřejné zakázky, přičemž z provedeného šetření vyplynulo, že ani tato zadávací řízení nejsou ve svých důsledcích příliš kompetitivní, jelikož počet účastníků je velmi nízký. V polovině případů obdržel veřejný zadavatel pouze jednu nabídku, která splňovala zadavatelem stanovené požadavky. Z uvedeného lze proto dovozovat, že obce nejsou s to reálně ovlivnit podobu svozu odpadu ve své obci, pakliže nevyužijí tzv. in-house výjimky, kdy je ovšem otázkou, zda „in-sourcing“ těchto činností je ekonomicky výhodnější oproti zadání veřejné zakázky dodavateli, který se na vybranou činnost specializuje.

Pakliže se tedy o veřejnou zakázku obvykle uchází jeden uchazeč, který nadto dané plnění již velmi často poskytoval, vystavovaly by se obce příliš novátorským nastavením zadávacích podmínek riziku, že by žádný ze subjektů nepodal nabídku do takto koncipované veřejné zakázky. Toto riziko může být jedním z důvodů, pro které obce mohou přizpůsobovat zadávací řízení tak, aby alespoň jednu nabídku obdržely.

Ve vztahu k politice místních poplatků je jistě zajímavé poznamenat, že takřka 80 % obcí má zavedený místní poplatek nižší než 1.000,- Kč, přičemž stojí za připomenutí, že maximální výše poplatku za využívání obecního systému odpadového hospodářství činí 1.200,- Kč na poplatníka. Z uvedeného je zjevné, že nastavená maximální výše místního poplatku je pro většinu obcí dostačující, jelikož velká většina z nich volí místní poplatek nižší než 83 % maximální zákonné

výše. K tomu lze uvést, že maximální výši místního poplatku má na svém území zahrnuto například město Dobříš, které však využívá systému MESOH, a proto je zjevné, že většina poplatníků fakticky hradí nižší částku za tuto veřejnou službu (viz dále).

Dále lze shrnout, že obce obvykle i nadále vypracovávají vlastní plány odpadového hospodářství (POH). Formalizované strategie, jež by se týkaly výlučně splnění odpadového cíle, resp. způsobu jeho naplnění, nejsou obcemi vypracovávány, avšak obce průběžně doplňují konvenční nástroje odpadového hospodářství o nekonvenční nástroje (zejména door-to-door, případně i MESOH).

5.1.4. Limity – výzkum I.

Autor práce se dále vyjadřuje k možným limitům provedení šetření. Jak již bylo uvedeno výše, šetření bylo provedeno na výzkumném vzorku 26 obcí s rozšířenou působností ve Středočeském kraji, kdy tento výzkumný soubor reprezentuje zhruba 40 % obyvatel Středočeského kraje. Ač bylo přistoupeno k omezení výzkumného souboru, lze mít výzkumný soubor za reprezentativní, a to i přes disproporční velikost jednotlivých obcí ve Středočeském kraji. Limitem ve vztahu k malým obcím mohou být zjištění, která se týkají aplikace in-house výjimky ze zadávání veřejných zakázek, kdy tyto malé obce nebudou zpravidla disponovat vlastními „městskými společnostmi“ (technickými službami), které by mohly pro tyto obce předmětné služby zajišťovat (mohou se však za tímto účelem sdružit do svazku obcí). Ostatní výsledky (míra oddělení soustředování odpadů, nastavení strategie pro splnění odpadového cíle) by neměly být touto skutečností jakkoli dotčeny.

Druhým limitem provedení výzkumu může být určitý rozptyl mezi reportovanou mírou separace odpadů v jednotlivých obcích. Bylo stanoveno, že v současnosti je odděleně soustředováno zhruba 40 % komunálního odpadu ve smyslu přílohy č. 18 vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady. I za použití dalších statistických veličin (medián) lze dospět k závěru, že v současnosti je odděleně soustředovaná složka komunálního odpadu na úrovni cca 38 %. Naměřené hodnoty se však lišily s ohledem na míru separace biologicky rozložitelného odpadu, kdy naměřená hodnota zásadním způsobem ovlivnila jednotlivá měření.

Nutno dodat, že v některých obcích, kde se používá čipování popelnic, byly reportovány vyšší hodnoty separace odpadu, což však má patrně souvislost spíše s použitou metodou stanovení místního poplatku za odkládání komunálního odpadu (viz výše). Oproti tomu u jedné obce byla reportována hodnota pod 15 %, což nelze považovat za reálný údaj, proto byl tento reprezentant ze souboru vyloučen. Předmětná limitace tak může být dána nesprávně poskytnutou informací ze strany povinného subjektu. Jedná se tak o limitaci použité metodiky provedení výzkumu.

I přes shora uvedená omezení jsou data dostatečná pro zodpovězení stanovených výzkumných otázek, kdy cílem této práce je analýza stavu, zda obce disponují nástroji, jak dosáhnout odpadového cíle (srov. primární výzkumnou otázku). Tato práce se naopak *a priori* nezabývá exaktním stanovením míry odděleného soustředování odpadů v ČR, proto odchylky v řádu jednotek procent (po zprůměrování) oproti skutečnosti nemají vliv na korektnost provedeného šetření, a to ve vztahu ke zvažované výzkumné otázce. Potvrzení shora uvedených limitů je námětem pro případné další studie v této oblasti, kdy cílem těchto šetření bude primárně evaluace míry odděleného soustředování odpadů napříč Českou republikou.

5.2. Výzkum II.

S ohledem na shora prezentované výsledky výzkumu I. se autor práce nad rámec původního záměru rozhodl zabývat otázkou, zda implementace systému MESOH, o němž bylo pojednáno shora, může mít relevantní vliv na plnění odpadového cíle. Lze připomenout, že výsledek plnění odpadového cíle ve městě Dobříš převyšuje o několik procentních bodů stanovený průměr pro obce s rozšířenou působností ve Středočeském kraji (tj. výzkumný soubor I.).

Právě tyto výsledky z města Dobříš, která je jedinou reprezentantou ve výzkumném souboru I. využívající systém MESOH, přiměla autora práce k provedení druhého výzkumného šetření, kdy toto šetření se zaměřilo výlučně na (i) mapování míry separace odpadu v obcích, které používají systém MESOH, jakož i na (ii) politiku místních poplatků v těchto obcích.

5.2.1. Výzkumný soubor a metodika – výzkum II.

Jak již bylo uvedeno shora, sestával výzkumný soubor II. z obcí v České republice, které využívají systém MESOH. Podle zjištění z webových stránek systému MESOH¹⁹⁸, se k polovině března 2024 mělo jednat o 112 obcí a měst v České republice.

Mezi těmito obcemi byly zejména menší obce na jižní a severní Moravě, kdy tyto menší obce tvoří faktickou většinu obcí, ve kterých je systém MESOH implementován. Na druhou stranu nelze jakkoli říci, že by výzkumným soubor II. byl tvořen výlučně menšími obcemi na jižní a severní Moravě. Mezi obce (města), která systém úspěšně implementovala, se řadí například Valašské Meziříčí, Moravská Třebová, Jílové u Prahy či Boskovice.

Metodika provedeného výzkumu byla obdobná s metodikou popsanou ve výzkumu I. Ve stejný okamžik (den) bylo osloveno všech 112 obcí, které měly toho času mít implementován systém

¹⁹⁸ op. cit. MOJEODPADKY.CZ

MESOH. Předmětná žádost byla zaslána prostřednictvím datové schránky dne 24.3.2024. Ve smyslu příslušných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím¹⁹⁹ činila lhůta pro zaslání požadovaných informací patnáct dní, tj. do 7.4.2024. I s ohledem na charakter výzkumného souboru (řada malých obcí) byla v rámci výzkumu II. znatelně nižší response rate než u výzkumu I. Konkrétně se jednalo o 67 %, což představovalo 75 obcí ze 112 oslovených. Tato práce se nevěnuje otázkám naplnění základního ústavním pořádkem garantovaného práva na přístup k informacím, a proto u obcí, které dané údaje neposkytly, nebyly činěny postupy podle zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. stížnost k nadřízenému správnímu orgánu²⁰⁰. Lze mít totiž za to, že výzkumný soubor 75 obcí, očištěný o 5 obcí, které systém implementovaly teprve v roce 2024, či naopak systém v uplynulém období zrušily, je dostatečný pro provedení zamýšlených úvah a učinění relevantních závěrů.

V žádosti o poskytnutí informace byly povinné subjekty o zodpovězení následujících třech otázek:

- Jaký je přibližný podíl komunálního odpadu ve Vaší obci, který je tzv. odděleně soustředěn jako tříděný komunální odpad (papír, sklo, BIO ...)? Pokud předmětnou činnost zajišťujete prostřednictvím městské společnosti (technických služeb), zdvořile žádám o poskytnutí údaje, které Vám tyto technické služby naposledy poskytly, a to například jako podklad pro jednání orgánů města (rada města, zastupitelstvo města), či jakéhokoli relevantního odhadu.
- Jaká je (základní) výše místního poplatku za komunální odpad a jaký typ poplatku využíváte?
- Jaká může být maximální sleva (v procentech) pro občany zahrnuté do systému MESOH?

K první výzkumné otázce je vhodné uvést, že nadpoloviční většina obcí zaslala hlášení činěné v rámci systému ISPOP za rok 2023, přičemž předmětná hodnota plnění odpadového cíle byla autorem této práce dopočtena, kdy způsob výpočtu odpovídal způsobu výpočtu, kterým se stanoví plnění odpadového cíle podle přílohy č. 18 vyhlášky o podrobnostech nakládání s odpady.

5.2.2. Vlastní šetření – výzkum II.

V rámci vlastního výzkumného šetření bylo zjištěno, že ve výzkumném souboru II. je reportována o několik procentních bodů vyšší míra odděleného soustředění odpadů oproti výzkumnému souboru I.

¹⁹⁹ ustanovení § 14 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím

²⁰⁰ ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím

Konkrétně, jak bylo uvedeno výše, ve výzkumném souboru I. byla separace odpadu (plnění odpadového cíle) odhadnuta přibližně na 40 %. V případě výzkumného souboru II. se přitom jedná o podíl odpovídající přibližně 45 %. Mediánová hodnota v případě výzkumného souboru II. činí 44 %, zatímco u výzkumné souboru I. se jednalo o 38 %.

Z provedeného vlastního šetření je zjevné, že v obcích, které využívají systém MESOH, došlo ke zvýšení separace odpadu, a proto je vyšší měrou naplňován odpadový cíl, resp. je pravděpodobnější jeho dosažení. Ohledně toho, zda se skutečně jedná o vliv implementace systému MESOH, je pojednáno dále.

Průměrná výše místního poplatku v roce 2023 činila 854,- Kč, což je nižší částka, než která je průměrem ve výzkumném souboru I. – zde se jednalo o 921,- Kč. Zajímavé je nicméně poměrně široké rozpětí hodnot (výše) zvoleného místního poplatku – z tohoto důvodu je jeho průměrná hodnota vyšší oproti mediánové hodnotě (cca 800,- Kč), jelikož průměrná hodnota je tažena řadou obcí, která využívá maximální sazby poplatku, která je povolena zákonem o místních poplatcích, tj. částky 1.200,- Kč.

Třetí zjišťovanou otázkou byla výše slevy, která je poskytována těm domácnostem, jež se aktivně podílejí na separaci odpadu, potažmo se snaží snižovat množství směsného komunálního odpadu. Z výzkumného šetření vyplynulo, že maximální možná výše slevy, kterou obce svým obyvatelům a poplatníkům místního poplatku poskytují, činí v průměru 61 %, přičemž je vhodné uvést, že několik obcí neposkytuje slevu žádnou – tyto však nebyly zahrnuty do výzkumného souboru II., jelikož by zkreslovala data o vlivu systému MESOH, jenž je vystaven právě na pozitivní motivaci skrze ušetření nákladů za místní poplatek, na plnění odpadového cíle.

Ač se může maximální výše slevy zdát velmi lukrativní, je nutné se zabývat i otázkou reálné slevy poskytované jednotlivým obyvatelům obce. Tento údaj není zjistitelný z obecně závazných vyhlášek obcí, a proto autor práce oslovil společnost zajišťující systém MESOH pro všechny obce, zda by poskytla údaje o průměrné slevě ve vybraných obcích.

Společností spravující systém MESOH byly poskytnuty údaje o průměrných slevách pro pět obcí, kdy v tomto souboru je zastoupeno jedno středně velké české město, jedno středně velké moravské město, město Dobříš jako obec s rozšířenou působností a dvě moravské menší obce (vesnice)²⁰¹.

²⁰¹ údaje byly poskytnuty na základě emailové komunikace s Ing. Jiřím Nevídalem, jednatelem společnosti ISNO IT s.r.o., která provozuje systém MESOH

Město	Počet poplatní	Základní poplatek 2024	Maximální možná sleva % /osoba	Maximální sleva v Kč/osoba	Celkem do slev MESOH	Průměrná sleva/osoba
Dobříš	9385	1200	70	840	1 741 506 Kč	186 Kč
Jílové u Prahy	6173	1200	70	840	1 060 671 Kč	172 Kč
Boskovice	11410	1000	70	700	2 123 574 Kč	186 Kč
Uherčice	1140	1200	90	1080	827 667 Kč	726 Kč
Šitbořice	2099	780	80	624	486 297 Kč	232 Kč

Tabulka 2 - Průměrná výše slevy pro obyvatele zahrnuté do MESOH

Z uvedené tabulky č. 2 vyplývá, že se průměrná sleva poskytovaná v jednotlivých obcích, značně liší, a to i přesto, že maximální možná sleva v jednotlivých obcích je relativně srovnatelná, kdy tato se pohybuje mezi 70–90 %. Pro česká města (Dobříš, Jílové u Prahy), ve kterých je zvolena maximální zákonná výše místního poplatku (1.200,- Kč) a maximální sleva je srovnatelně stanovena ve výši 70 % základního poplatku, platí, že průměrná sleva činí zhruba 180,- Kč. To mj. znamená, že faktická částka, kterou průměrná domácnost (resp. osoba) ve městech Dobříš/Jílové u Prahy hradí, činí zhruba 1.020,- Kč. Faktická výše slevy proto pro průměrného poplatníka činí přibližně 15 %.

V případě města Boskovice je průměrná sleva opět cca 180,- Kč (přesněji 186,- Kč), kdy i v případě města Boskovice je zakotvena maximální sleva ve výši 70 %, avšak ze základu místního poplatku ve výši 1.000,- Kč. Z toho proto plyne, že faktická výše slevy činí 18,6 % ze základního poplatku, a proto je lehce vyšší než ve vybraných českých městech.

Pro moravské menší obce platí, že obě poskytují vyšší slevu než shora uvedená města (konkrétně 80 %, resp. 90 %). Zde se však již výsledek značně liší, a to faktickou výší poskytované slevy, kdy v případě Šitbořic činí částku 232,- Kč se základním poplatkem ve výši 780,- Kč. Oproti tomu v případě Uherčic je stanoven zdatelně vyšší poplatek (1.200,- Kč), avšak průměrná výše slevy činí 726,-, Kč.

Ač se jedná o malý výzkumný soubor, signalizovalo by uvedené, že v případě vyššího základního poplatku s vyšší maximální výší slevy, mohou být obyvatelé motivováni k násobně vyšší separaci odpadu, resp. omezení produkce směsného komunálního odpadu. Tento závěr by však musel být verifikován na větším výzkumném souboru, a proto jednoznačný závěr nelze metodologicky korektně učinit.

5.2.3. Diskuze provedeného šetření a dílčí závěry – výzkum II.

Z uvedeného šetření vyplývá, že v obcích využívajících motivačního systému MESOH je vykazována vyšší míra separace odpadu oproti obcím, které tento (ani žádný jiný) motivační systém nevyužívají.

Je pochopitelně možné, že tato skutečnost není kauzální příčinou implementace systému MESOH. Aby byl potvrzen vliv implementace systému MESOH na zvýšení separace komunálního odpadu, bylo by nutné provést tzv. difference-in-difference analýzu, tedy zhodnotit stav separace před implementací systému MESOH a tento stav následně konfrontovat se stavem po jeho implementaci. Dále by musely být vyloučeny další působící vlivy – například přirozené změny v konzumním chování domácností apod. Tyto úvahy mohou posloužit jako námět pro případný další výzkum v této oblasti.

I přes výše uvedenou výhradu budiž poznamenáno, že ze zaslaných výkazů v rámci hlášení ISPOP vyplynulo, že u výzkumného souboru II. je vyšší míra separace těch pro životní prostředí nejvíce škodlivých odpadů – zejména pak plastů dle Katalogu odpadů. Jinými slovy, ačkoli není míra separace u výzkumného souboru II. násobně vyšší než u výzkumného souboru I. (rozdíl v jednotkách procentních bodů), lze konstatovat, že tato skutečnost je ovlivněna zejména tím, že ve výzkumném souboru II. je mnohem nižší separace biologicky rozložitelného odpadu, avšak je zde vyšší míra separace těch nejškodlivějších odpadů – tj. zejména plastů.

Ostatně i s ohledem na velký rozptyl výzkumného souboru II. (hodnota 135) oproti výzkumnému souboru I. (hodnota 115) platí, že i plnění odpadového cíle je značnou měrou ovlivněnou tím, zda obec využívá domácích kompostérů, či zda aktivně shromažďuje a nechává svážit biologicky rozložitelný odpad. Z tohoto důvodu je zde vykazována i vyšší hodnota rozptylu dat. De lege ferenda však není podstatné, zda je biologicky rozložitelný odpad kompostován „vlastními silami“, a proto tento odpad nevstupuje do hodnot zachycených ve výkazu ISPOP. Z pohledu formálního plnění odpadového cíle je však předmětná skutečnost i s ohledem na hmotnost biologicky rozložitelného odpadu značnou měrou rozhodující.

5.2.4. Limity – výzkum II.

I v případě druhého provedeného výzkumu je nutné vzít v potaz určité objektivní faktory, které mohou mít vliv na shora prezentované výsledky.

Předně je nutné uvést, že struktura obcí zařazených do výzkumného souboru II. je znatelně odlišná oproti obcím zařazených do výzkumného souboru I. Zatímco u výzkumného souboru I. se jednalo

o města střední velikosti, a to navíc poměrně geograficky koncentrované (území jednoho kraje), tak u výzkumného souboru II. se jednalo o kombinaci několika větších měst, řady středních měst, ale především několika desítek menších obcí. Výsledky mohou být dále ovlivněny i jinými faktory, jako je například omyl lidského faktoru apod., a to zejména, co se týče stanovení hodnoty plnění odpadového cíle.

Na stranu druhou platí, že výzkumný soubor byl relativně robustní, a proto případné chyby lidského faktoru, jakož i případné anomálie v jednotlivých obcích, nemohou mít vliv na celkový výsledek šetření.

Jak již bylo uvedeno shora, rozptyl dat je vyšší než u výzkumného souboru I. Tuto skutečnost lze vysvětlit právě tím, že významná (minimálně co do hmotnosti) položka v Katalogu odpadů – biologicky rozložitelný odpad (katalogové číslo 20 02 01), vykazuje v zaslaných výkazech ISPOP značně dynamické hodnoty, a to právě s ohledem na způsob, jak je fakticky biologický odpad v těchto obcích využíván.

Ve zbývajícím lze odkázat na obecné limity diskutované v podkapitole 5.1.4. této práce. Většina z uvedených limitů může být odstraněna provedením navazujících rozsáhlejších šetření.

6. Právní odpovědnost

V této kapitole bude rozebírána problematika veřejnoprávní odpovědnosti obce, a to v souvislosti s případným porušením povinnosti uložené obci ustanovením § 59 odst. 3 zákona o odpadech.

Tato práce se proto zaměří na teoretický rozbor takto koncipované povinnosti a na ní navázaného ustanovení normujícího přestupkovou odpovědnost za porušení shora uvedené povinnosti. Zejména budou rozebírány znaky veřejnoprávní (správní) odpovědnosti tak, jak jsou tyto vymezeny v přestupkovém zákoně.

Pro tuto práci a pro zodpovězení sekundární výzkumné otázky je relevantní analýza veřejnoprávní odpovědnosti, zejména pak odpovědnosti správní. Samotná veřejnoprávní odpovědnost se rozlišuje na odpovědnost správní a odpovědnost trestní.

6.1. Správní odpovědnost

6.1.1. Teoretická východiska – obec jako pachatel přestupku

Nejprve je vhodné se zabývat otázkou, zda obec je vůbec tzv. veřejnoprávně (správněprávně) deliktně způsobilá, jinými slovy, zda obec (či kraj) může vůbec být pachatelem přestupku.

Mates v této souvislosti doslova uvádí, že „Zákonodárce však nakonec dovedl, že takové ustanovení není třeba do zákona o odpovědnosti za přestupky vůbec zařadit. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu v této souvislosti uvádí, že stát a územní samosprávné celky vystupují v právních vztazích nejen jako vykonavatelé veřejné správy, ale také jako adresáti veřejnoprávních povinností a v tomto druhém případě by měly odpovídat stejně jako jiné právnické a fyzické osoby.²⁰²“

Právní teoretik Martin Kopecký se ke shora uvedenému závěru staví značně rezervovaněji, a to s ohledem na pojetí státu a územních samosprávných celků v občanském zákoníku. Kopecký dodává, že „Není-li totiž stát právnickou osobou, ale jen se za ni považuje v oblasti soukromého práva, není samozřejmé, proč by měl všeobecně podléhat odpovědnosti za přestupky právnických osob, tedy odpovědnosti veřejnoprávní. Přestupkový zákon sice nevyklučuje stát, myšleno zde Českou republiku, ze své osobní působnosti, tak jako to činí § 6 odst. 1 písm. a) TOPO, tedy zákon přijatý ještě za účinnosti občanského zákoníku 1964, ale **z toho ještě neplyne**, že k okruhu pozitivně vymezených subjektů, které jsou odpovědné za přestupky právnických osob, se má řadit bez dalšího i stát. Podle mého názoru, není-li stát právnickou osobou, nemůže ani **všeobecně** odpovídat za přestupky právnických osob, byť je v pozici adresáta veřejnoprávních povinností.²⁰³“

Z uvedeného, jakož i z dalších částí citovaného odborného článku, plyne, že Kopecký odmítá aplikaci správně právní deliktní odpovědnosti státu a územních samosprávných celků tak, jako se k tomu klaní Mates, který je toho názoru, že stát je deliktně způsobilý jako jakákoli jiná právnická osoba ve smyslu ustanovení § 20 přestupkového zákona.

Oproti tomu Kopecký uvádí, že všeobecná odpovědnost není dána, avšak připouští, že veřejnoprávní deliktní způsobilost je dána, pakliže zvláštní zákon stanoví, že osobní působnost takového zvláštního zákona se vztahuje i na (i) územní samosprávné celky, (ii) orgán veřejné správy apod. Kopecký konkrétně poukazuje na zákon o ochraně hospodářské soutěže²⁰⁴ a zákon o archivnictví²⁰⁵.

Důvodová zpráva k přestupkovému zákonu k osobní působnosti uvádí, že „Pokud jsou stát a územní samosprávné celky v pozici adresátů veřejnoprávních povinností, měly by odpovídat za jejich porušení stejně jako kterýkoli jiný adresát, a to i tehdy, jsou-li případné uložené pokuty v případě státních orgánů pouhým „přeléváním peněz z jedné kapsy do druhé“. Uložení správního trestu má dopad na rozpočtovou situaci správního orgánu a může tedy plnit preventivní funkci,

²⁰² MATES, Pavel. Obec v zákoně o přestupcích. Trestněprávní revue, 2021, č. 4, s. 232-235

²⁰³ KOPECKÝ, Martin. Osobní působnost přestupkového zákona. Právní rozhledy, 2017, č. 22, s. 764-770

²⁰⁴ zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)

²⁰⁵ zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů

aby ani správní orgány v pozici adresátů právních norem neporušovaly své veřejnoprávní povinnosti.²⁰⁶

Z citované důvodové zprávy vyplývá, že územní samosprávné celky jsou za předpokladu, že nejsou nositeli/vykonavateli veřejné moci, přestupkově odpovědné, a to stejně jako jiní adresáti přestupkových právních norem. Ostatně i uvedená argumentace, že se nejedná o pouhé „přelévání peněz z jedné kapsy do druhé“ je relevantní, a to s ohledem na oddělené rozpočtové hospodaření každého jednoho územně samosprávného celku od státu, kdy každá z municipalit povinně schvaluje rozpočet, který oproti státnímu rozpočtu nemůže být schválen jako deficitní²⁰⁷. Sankce uložená územnímu samosprávnému celku proto představuje citelnou sankci, jelikož dochází k omezení disponibilních zdrojů pro další případné rozpočtované (investiční) aktivity jednotlivých územních samosprávných celků. V tomto smyslu se lze ztotožnit s argumentací uvedenou v důvodové zprávě.

Připustí-li se s ohledem na výše uvedené dílčí závěr, že územní samosprávný celek (obec), je přestupkově odpovědný, zbývá dovést, o jaký typ přestupkové odpovědnosti se bude jednat. Jelikož přestupkový zákon rozlišuje odpovědnost podle pachatelů na odpovědnost (i) fyzických osob, (ii) právnických osob a (iii) podnikajících osob, je bez dalšího možné učinit konstatování, že by se mělo jednat o odpovědnost za přestupek spáchaný právnickou osobou.

Již na tomto místě je vhodné uvést, že ačkoli bylo konstatováno, že osobní působnost přestupkového zákona se vztahuje i na územní samosprávné celky, nelze bez dalšího učinit závěr, že by nedosažení odpadového cíle bylo přičitatelné obci jako právnické osobě ve smyslu přestupkového zákona. Jak vyplývá z ustanovení § 20 odst. 1 PřestZ *„Právnická osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaků přestupku **došlo jednáním fyzické osoby, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnické osobě, a to při činnosti právnické osoby, v přímé souvislosti s činností právnické osoby nebo ku prospěchu právnické osoby nebo v jejím zájmu; za porušení právní povinnosti uložené právnické osobě se považuje též porušení právní povinnosti uložené organizační složce nebo jinému útvaru, který je součástí právnické osoby.***“

²⁰⁶ Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz

²⁰⁷ výjimky stanoví ustanovení § 4 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Zejména se jedná o dorování přebytkem z minulých let, případně krytím úvěrem, či hypoteticky emisí komunálních dluhopisů

Právě výčet subjektů, jejichž jednání je přičitatelné právnické osobě, je uvedeno v navazujícím ustanovení § 20 odst. 2 písm. b) PřestZ, kdy toto ustanovení mj. stanoví, že „*Za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě, se za účelem posuzování odpovědnosti právnické osoby za přestupek považuje ... jiný orgán právnické osoby nebo jeho člen.*“ Z komentářové literatury z edice C.H. Beck vyplývá²⁰⁸, že v případě územních samosprávných celků lze pod tuto skupinu subjektů subsumovat i orgán obce. Dle ustanovení § 5 zákona o obcích by se tak pojmově muselo jednat o zastupitelstvo obce, radu obce a starostu obce, obecní úřad a další zvláštní orgány obce, resp. i jednotlivé členy těchto orgánů (srov. citované ustanovení).

Platí, že pro vznik přestupkové odpovědnosti je irelevantní, zda se podaří správnímu orgánu prokázat, která (konkrétní) osoba založila svým jednáním administrativní odpovědnost právnické osoby – obce, což ostatně je explicitně vyjádřeno i v ustanovení § 20 odst. 6 PřestZ, jež stanoví, že zjištění konkrétní osoby není *conditio sine qua non* pro založení odpovědnosti právnické osoby.

6.1.2. Liberace

Správní (přestupková) odpovědnost je svým charakterem odpovědností objektivní. To především znamená, že příslušné přestupkové jednání je dáno, aniž by na straně pachatele přestupku bylo vyžadováno, aby předmětné jednání bylo kryto zaviněním, bez ohledu na to, zda dolůzňního či kulpózního charakteru. Právnické osoby tak za jednání, jež jsou jim přičitatelná, odpovídají objektivně, avšak se nejedná o odpovědnost absolutní.

Důvodem, pro který nelze hovořit o absolutní objektivní odpovědnosti, je možnost se z odpovědnostně-právního vztahu liberovat, pakliže je dán tzv. liberační důvod. Naplnění liberačního důvodu činí právnickou osobu neodpovědnou za přestupkové jednání, na které se liberace vztahuje. Pro zakotvení liberačních důvodů do přestupkového práva se staví i odborná literatura. Prášková konkrétně uvádí, že „*pro odpovědnost právnických osob za přestupek je naprosto nevhodná absolutní odpovědnost. Nepochybně neodpovídá smyslu a účelu správního trestání, byla by v mnoha případech nepřiměřeně přísná. Má-li ukládání správních trestů plnit též funkci obecné a individuální prevence, nelze je ukládat za jednání v situaci, kterou odpovědný subjekt nemohl nijak ovlivnit, nemohl škodlivému následku zabránit, v situaci, kdy zamezení vzniku škodlivého následku leželo naprosto mimo možnosti subjektu.*“²⁰⁹

²⁰⁸ VETEŠNÍK, Pavel. § 20 [Právnická osoba jako pachatel]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 146, marg. č. 18.

²⁰⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022., s. 194. ISBN 978-80-7502-612-5.

Přestupkový zákon (§ 21 odst. 1) liberační důvod vymezuje tak, že „*Právnická osoba za přestupek neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*“ Předmětná definice je poměrně široká, a proto je třeba ji vykládat v souladu s doktrínou, jakož i rozhodovací praxí.

Předně je nutné uvést, že se musí jednat o důvod, který musí objektivně existovat – jinými slovy se liberační důvod obecně nevztahuje k danému pachateli. Tak například Ústavní soud připomenul²¹⁰, že „*je třeba poukázat na to, že liberační důvod obsahuje sousloví "úsilí, které bylo možno požadovat", nikoliv "úsilí, které bylo možno požadovat na podnikateli", k subjektivním okolnostem na straně konkrétního podnikatele tak nelze přihlížet. Tento náhled odpovídá judikatuře správních soudů.*“

Již zde lze učinit dílčí závěr, že vynaložení veškerého úsilí se nebude poměřovat vůči subjektivním poměrům dané obce, ale ve vztahu k objektivním možnostem obcí obecně. Ve světle shora citovaného rozhodnutí by tak měla být irelevantní například velikost obce, jakož i zejména plnění odpadového cíle touto obcí v předchozích letech. Z tohoto důvodu by tak nemělo být bráno v potaz, zda se například obec s hodnotou separace v nejnižším decilu (kvantilu) obcí v ČR zlepšila v následujícím roce do prvního kvartilu obcí. Tento progres sám o sobě liberačním důvodem není, avšak je důležité poznamenat, že s ohledem na značná specifika obcí, jejich roztržitost a vysokou heterogenitu, jakož i naprosto odlišnou skladbu obyvatel, nepovažuje autor za právně konformní nepřiznat obcím s nejvyšším progresem s plněním odpadového cíle výsadu liberace z případné odpovědnosti za nenaplnění odpadového cíle.

Další z klíčovou podmínek je, že shora popsané úsilí bude vynaloženo před spácháním přestupku²¹¹. Jinými slovy, nesplní-li obec odpadový cíl za rok 2025, je nutné, aby již v roce 2024 (případně v průběhu roku 2025) implementovala co nejvyšší množství opatření, jež jsou objektivně způsobilá přispět k naplnění odpadového cíle. Jakákoli snaha v roce 2026, byť sebevýznamnější, nemůže vést k liberaci odpovědnosti za přestupek, který se vztahuje k nenaplnění odpadového cíle za rok 2025. Tato podmínka je logická a nejsou spatřovány důvody, proč by se od ní měla rozhodovací praxe v případě obcí do budoucna odchýlit.

V souvislosti se základní zásadou práva životního prostředí, kterou je zásada předběžné opatrnosti, je vhodné poukázat i na možné liberace za přestupek spáchaný „na úseku“²¹² životního prostředí.

²¹⁰ usnesení Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 2111/17 ze dne 31. 7. 2017

²¹¹ rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j. 1 As 112/2010-52 ze dne 9. 2. 2011

²¹² autor poznamenává, že dle soudobé úpravy již neexistující přestupky „na úseku životního prostředí“, ale obecně lze za ně vnímat přestupky ve smyslu jednotlivých složkových zákonů

Městský soud v Praze v souvislosti s údajným naplněním liberačního důvodu podle zákona o odpadech uvedl, že „Odpovědnost žalobkyně za přestupek je objektivní, nikoli však absolutní. Žalobkyně se odpovědnosti zproští dle § 21 odst. 1 PřesZ, prokáže-li, že vynaložila veškeré rozumné úsilí směřující k zabránění přestupku. Smysl a účel této výjimky z odpovědnosti spočívá v tom, aby nebyly trestány právnické osoby, které obezřetně činí vše rozumně myslitelné k odvrácení přestupku. Tímto způsobem dochází ke zmírnění tvrdosti zákona. Soud podotýká, že se jedná o povinnost prevence, která předchází spáchání přestupku... Žalobkyně neučinila dle § 21 odst. 1 PřesZ kroky předcházející přestupku, neboť rozpor se zákonem účinně řešila až v roce 2020, tedy po spáchání přestupku v roce 2019 a lednu 2020. Jednání žalobkyně neodpovídalo principu předběžné opatrnosti dle § 13 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, protože nenaplnilo podmínku liberace.²¹³“

Jak citovaný judikát, tak i odborná literatura však souhlasně poznamenávají, že přijímání následných kroků pro dokonání skutkové podstaty příslušné podstaty přestupku může být posouzena jako polehčující okolnost²¹⁴.

Na straně druhé je vhodné uvést, že nelze na právnické osoby (obce) klást požadavky ryze nepřiměřené²¹⁵. Jistě si lze představit situaci, kdy obec může smluvně zajistit najmutí pracovní síly v řádu desítek tisíců osobo-dní měsíčně a požadovat po těchto osobách mechanické dotřídění směsného komunálního odpadu. Tento postup je jistě teoreticky možný, avšak je zcela mimo ekonomické možnosti obcí. Právě s odkazem na obdobně absurdní příklady lze uzavřít, že vynaložení veškerého úsilí má své meze, a to i s ohledem na rozpočtové určení daní a příjmová omezení obcí. Obec se proto těžko bude moci liberovat z objektivní odpovědnosti s odkazem na neuspokojivou ekonomickou situaci obce, pro kterou nemohla zajistit zvýšení infrastrukturní dostupnosti nádob na separovaný odpad, bude-li současně mít nastaven neadekvátně nízký místní poplatek za komunální odpad. V takovém případě se obec dobrovolně vzdává příjmů a liberace ji tak v tomto ohledu dle názoru autora nemůže jakkoli svědčit.

6.1.3. Deduktivní stanovení podmínek pro liberaci obce

S využitím shora uvedených teoretických východisek budou dále formulovány možné předpoklady pro naplnění liberačního důvodu při nesplnění odpadového cíle. Autor práce si dále dovoluje poukázat na recentní rozsudek Nejvyššího správního soudu²¹⁶, kterým byla zamítnuta

²¹³ rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 14 A 97/2021-41, ze dne 25. 1. 2023

²¹⁴ op. cit. Prášková

²¹⁵ srov. např. bod 46 rozsudku Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 123/2014-33, ze dne 19.9.2014

²¹⁶ rozsudek Nejvyššího správního soudu, č. j. 4 As 317/2022-49, ze dne 19.10.2023

kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze²¹⁷, jenž se týkal objektivní odpovědnosti původce odpadu a možnosti jeho liberace. Předmětné rozsudky mohou být *pro futuro* využívány jako argumentační základ v případných správních sporech, jelikož těmito rozsudky byla řešena odpovědnost původce odpadu podle dnes již derogovaného zákona o odpadech z roku 2001.

Původcem odpadu bylo obchodní centrum (Westfield Chodov), které bylo shledáno odpovědné za spáchání přestupku proti tehdejšímu zákonu o odpadech, a to v důsledku toho, že nezajistilo dostatečné množství nádob na separovaný odpad, ačkoli bylo *ex lege* považováno za původce tohoto odpadu. I zde bylo argumentováno nemožností odpovídat za chování jednotlivých návštěvníků a jejich ne(ochotu) separovat odpad, případně, že tento původce odpadu se z přestupkové odpovědnosti liberoval tím, že zákazníkům rozdával „letáky“ vyzdvihující důležitost separace odpadu, jakož i činil další proenvironmentální kroky. Autor této práce shledává v tomto případě řadu paralel s touto prací řešenou problematikou, a proto s využitím těchto rozsudků konstruuje možné podmínky pro liberaci z objektivní odpovědnosti.

Nejvyšším správním soudem bylo shledáno, že původce odpadu pochybil, pokud v celém obchodním centru rozmístil 82 nádob na směsný odpad a pouze 8 nádob na separovaný odpad. Ve shodě se správními orgány (ČIŽP, MŽP), jakož i Městským soudem v Praze bylo konstatováno, že navýšení počtu nádob na separovaný odpad objektivní měrou zvyšuje možnost návštěvníků separovat odpad, a proto lze užitím prosté logiky dovodit, že tímto způsobem dochází ke zvýšení separace odpadu, byť ne přímo úměrně k celkové produkci odpadu.

Lze učinit dílčí závěr, že bylo soudně judikováno, že se zvyšující se infrastrukturální dostupností nádob na separovaný odpad se zvyšuje motivace obyvatel tento odpad separovat. *Per analogiam* lze konstatovat, že obec v postavení původce odpadu dostojí svým zákonným povinnostem, bude-li na svém území mít rozmístěno dostatečné množství sběrných nádob na separovaný odpad. Jelikož NSS v řešeném případě zdůraznil zásadu přiměřenosti a zabýval se ekonomickými možnostmi obchodního centra, lze zopakovat již shora uvedené, že nelze si představovat přehuštní obce nádobami na separovaný odpad, jelikož by se jednalo o počínání v rozporu s ekonomickými možnostmi původce odpadu.

Nejvyšší správní soud ve shodě s právním názorem Městského soudu v Praze dále judikoval, že je v souladu s ústavními principy, je-li splnění určitých povinností objektivní měrou nezávislé na původci odpadu, jelikož právě tato skutečnost představuje zhmotnění principu objektivní odpovědnosti. Městským soudem bylo konkrétně judikováno, že „*Není pravdivé její tvrzení, že by*

²¹⁷ rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 10 A 96/2021-36, ze dne 13. 12. 2022

snad byla shledána vinnou za cizí zavinění, když bylo její povinností jako původce odpadu přijmout odpovídající opatření, resp. zajistit oddělené shromažďování odpadů. K tvrzení, že nebyla ani dostatečně prokázána příčinná souvislost mezi jednáním žalobkyně a jejích zákazníků, soud konstatuje, že z logicky věci nedostatečný počet košů na tříděný odpad nutně vedl k nedostatečnému rozřídování odpadu v OC Chodov.“

S ohledem na výše uvedený právní názor správních soudů budiž poznamenáno, že i v případě přestupků původce odpadu se uplatní objektivní odpovědnostní princip tak, jak je tento princip vymezen doktrínou, jakož i přestupkovým zákonem. Z uvedeného plyne, že v touto prací řešeném případě se obec nemůže „zbavit“ objektivní odpovědnosti, jíž je nositelem ve smyslu současného zákona o odpadech.

Poslední nosným atributem uvedeného případu jsou podmínky pro naplnění liberace z objektivní odpovědnosti, a to ve smyslu ustanovení § 21 odst. 1 PřestZ. Správními soudy byla v této souvislosti potvrzena správní úvaha Ministerstva životního prostředí, jež v druhoinstančním rozhodnutí v tomto případě uvedlo, že „V projednávané věci, kdy bylo ze strany inspekce odvolateli vytýkáno protiprávní jednání, spočívající v nezajištění odděleného shromažďování odpadů podle jednotlivých druhů a kategorií, není myslitelný možný závěr, aby odvolatel vynaložil veškeré úsilí, které po něm bylo možno požadovat, a přesto v rámci provozu obchodního centra vytýkanou právní povinnost porušil. Již výše bylo uvedeno, že odvolatel nemůže úplně zabránit tomu, aby byly návštěvníky obchodního centra odkládány všechny odpady odděleně do odpadkových košů k tomu speciálně určených dle druhu odpadů, a proto se též snižuje uložená pokuta, nicméně vzhledem k velmi nízkému počtu odpadkových košů na jednotlivé druhy odpadů v rámci tohoto obchodního centra nelze dojít k závěru, že by odvolatel vynaložil veškeré úsilí k zabránění spáchání přestupku.“

Vztaženo na řešenou problematiku, chování návštěvníků obchodního centra (tj. analogicky obyvatel obce) není objektivně zcela (nikoli však vůbec) ovlivnitelné, avšak tato skutečnost je relevantní toliko ve vztahu k výměře sankce. Pro chování obyvatel obce tak není možné izolovaně uvažovat o liberaci z objektivní odpovědnosti obce, pakliže obec neučiní relevantní opatření k tomu, aby se míra separace odpadu zvýšila (viz dále).

6.1.4. Formulace jednotlivých důvodů, jež mohou přispět k liberaci

Závěrem této kapitoly se autor s užitím výše uvedených východisek pokusí shrnout jednotlivé skutečnosti, které mohou znamenat důvod pro liberaci z objektivní odpovědnosti obce v postavení původce odpadu, budou-li kumulativně naplněny.

Autor práce má za to, že aby se obec mohla liberovat z objektivní odpovědnosti za naplnění odpadového cíle, musí kumulativně:

- zajistit dostatečnou infrastrukturální dostupnost nádob na separovaný odpad
- zajistit efektivní separaci biologicky rozložitelného odpadu
- správně nastavit politiku místního poplatku
- implementovat alespoň některý z alternativních nástrojů, které objektivní měrou zvyšují separaci odpadu (např. MESOH, D2D...)
- zajistit dostatečnou informovanost obyvatel o důležitosti separace odpadu

K jednotlivým podmínkám, jež byly vypočteny shora a jež jsou pochopitelně pouze možným předpokladem pro liberaci, kdy není jakkoli vyloučené, že tyto podmínky mohou být soudní praxí zúženy, či rozšiřovány, lze uvést následující vysvětlení:

Zajištění dostatečné infrastrukturální dostupnosti nádob na separovaný odpad

Jak již bylo diskutováno shora, odborné zahraniční studie jednoznačně setrvale a bez významnějších rozporů potvrzují, že infrastrukturální dostupnost je jedním z hlavních předpokladů pro zajištění možnosti a efektivní pozitivní stimulace k separaci odpadu v řešeném území. Nadto správní soudy v loňském roce judikovaly, že nedostatečné infrastrukturální zázemí implicitně nutí obyvatele (návštěvníky) k používání nádob na směsný odpad. Nízká hustota sítě nádob na separovaný odpad sama o sobě přivodí zánik jakýchkoli možných úvah o liberaci odpovědnosti obce. S dostupností nádob jistě souvisí i otázka toho, jaké konkrétní druhy odpadů mohou být recyklovány (tj., zda se v obci nacházejí i nádoby na textil apod.).

Zajištění efektivní separace biologicky rozložitelného odpadu

Ačkoli tato podmínka patrně nemusí existovat samostatně a izolovaně, nelze odpadového cíle dosáhnout bez zajištění odpovídajícího systému na efektivní separaci biologicky rozložitelného odpadu, a to i s ohledem na skutečnost, jakou měrou se biologicky rozložitelný odpad podílí na zastoupení produkovaného komunálního odpadu.

Tato podmínka není řazena pod první shora uvedený předpoklad, jelikož efektivní separace biologicky rozložitelného odpadu může být dosaženo i jinak – například zajištěním ekologických kompostérů, kdy tento postup objektivní měrou vede ke zlepšení úrovně životního prostředí, sekundárně však vede ke snížení míry separovaného odpadu, který je reportován v rámci výkazů

ISPOP pro naplnění odpadového cíle (o tomto paradoxu je podrobně pojednáno v jiné části této práce).

Správné nastavení politiky místního poplatku

Těžko si lze představit stav, kdy by se obec mohla liberovat z odpovědnosti za nesplnění odpadového cíle, pakliže by nepoužívala žádného finančního nástroje ochrany životního prostředí, kterými nepochybně je některý z poplatků za komunální odpad. V této souvislosti budiž poukázáno na skutečnost, že i některé obce s rozšířenou působností ve Středočeském kraji nemají zaveden žádný z druhů poplatků za komunální odpad. Rezignace na implementaci finančních nástrojů je však nepochybně přičitatelná k tíži obce, a proto lze mít za to, že absence jakéhokoli poplatku, či velmi nízkého poplatku, sama o sobě je důvodem, pro který nelze o liberaci uvažovat.

Patrně platí, že ani (fixní) nastavení poplatku za systém odpadového hospodářství dostatečnou měrou nevede k separaci odpadu (nejedná-li se o systém MESOH, či alternativní systém poskytující slevu). Z tohoto důvodu lze vyslovit názor, že poplatky, jejichž základem je kapacita soustředovacích prostředků, či ještě lépe fakticky vyprodukovaný objem/hmotnost komunálního odpadu motivuje k separaci odpadu. Nastavení těchto systémů tak s vyšší pravděpodobností bude mít za následek možnou liberaci obce z objektivní odpovědnosti.

Implementace alternativních nástrojů (D2D, MESOH)

Z odborné literatury (doc. Prášková), jakož i rozhodovací praxe správních soudů, vyplynulo, že není možné reflektovat individuální (subjektivní) důvody v jednotlivých obcích, jež měly za následek nesplnění odpadového cíle. Z tohoto důvodu lze uvést, že implementace systémů MESOH, D2D a jiných obdobných nástrojů několika sty (možná i tisíce) obcemi v ČR dokazuje, že je objektivně možné implementovat takové systémy, které prokazatelně (srov. předchozí část této práce) vedou ke snížení produkce smíšeného komunálního odpadu. V takovém případě stíhá povinnost implementovat tyto postupy všechny obce, které se chtějí liberovat z odpovědnosti za nesplnění odpadového cíle.

Zajištění dostatečné informovanosti obyvatel o důležitosti separace odpadu

Na posledním místě autor uvádí jako skutečnost pro možnou liberaci obcí dostatečné informování obyvatel o důležitosti separace odpadu. Jedná se jistě o skutečnost, která může být vzata v potaz pro naplnění liberačního důvodu, avšak je otázkou, do jaké míry je efektivní a dostatečně robustní zajištění informovanosti o důležitosti separace odpadu v ekonomických možnostech obce. Jinými slovy může nastat situace, kdy kladení požadavku na zajištění dostatečné informovanosti obyvatel

o důležitosti separace odpadu může být ekonomicky neúnosné (srov. rozhodovací praxi shora uvedenou).

6.1.5. Regresní nárok obce

Nad rámec shora diskutované otázky odpovědnosti obce, jakožto deliktně způsobilého a odpovědného subjektu, je vhodné se vyjádřit o související problematice regresní úhrady, která by obci v případě vzniku škody v důsledku uložení sankce Českou inspekcí životního prostředí, či jiným orgánem veřejné moci, mohla vzniknout. Sankce, jež budou (resp. mohou být) jednotlivým územním samosprávným celkům ukládány za nenaplnění odpadového cíle, lze nepochybně vnímat jako škodu způsobenou územnímu samosprávnému celku, a to právě v důsledku snížení disponibilních zdrojů (úbytku finanční masy) jednotlivých obcí.

V takovém případě je nutné se zaměřit na vztah škůdce – poškozený, a to optikou soukromoprávní. Jinými slovy, obec v postavení poškozené, má soukromoprávní (občanskoprávní) zákonné právo (ale v tomto případě i povinnost) vymáhat po škůdci způsobenou škodu. Subsidiárně lze poukázat na ustanovení § 159 odst. 1 OZ, které stanoví, že „*Kdo přijme funkci člena voleného orgánu, zavazuje se, že ji bude vykonávat s nezbytnou loajalitou i s potřebnými znalostmi a pečlivostí...*“. Z tohoto ustanovení vyplývá soukromoprávní odpovědnost členů volených orgánů obce, kdy tyto osoby jsou povinny jednat v zájmu obce.

Povinnost obce jí uloženou sankci následně vymáhat jako soukromoprávní regresní nárok (pohledávku) pak vyplývá z ustanovení § 38 odst. 6 zákona o obcích, které stanoví, že „*Obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.*“

Pomine-li autor skutečnost, že v daném případě by škoda, jež by například způsobil starosta obce, musela být vymáhána obcí, jejímž statutárním zástupcem je starosta, nelze nereflektovat nejasnosti ohledně toho, kterým subjektem byla škoda způsobena. Jak již bylo uvedeno výše, pro naplnění deliktní odpovědnosti není tato otázka nutně rozhodná či vědecky zajímavá, jelikož odpovědnost právnické osoby vznikne bez ohledu na to, zda přestupkový správní orgán pregnančně identifikuje, kterou osobou (subjektem) ve smyslu ustanovení § 20 odst. 2 PřestZ byla škoda způsobena.

Pro následné uplatnění regresního nároku, ke kterému je obec nadto *ex lege* povinována, je však předmětné zjištění zcela rozhodující. Je proto nutné si klást otázku, zda soukromoprávním škůdcem bude statutární orgán (starosta, potažmo místostarostové), či rada obce, či dokonce

zastupitelstvo obce, resp. všichni členové tohoto orgánu. Pochopitelně by mohl být touto osobou (škůdce) i jakýkoli zaměstnanec obce.

Jednalo-li by se o zaměstnance obce, odpovídal by tento podle příslušné odpovědnostní úpravy dle zákoníku práce, zpravidla tedy do čtyř a půl násobku průměrného výdělku tohoto zaměstnance²¹⁸. Naopak v případě starosty obce je nutné reflektovat právní názor Nejvyššího soudu, který vyslovil, že „*Odpovědnost starosty obce za škodu, kterou obci způsobil při výkonu funkce, se řídí občanským zákoníkem, nikoliv zákoníkem práce.*“²¹⁹

Jak vyplývá z citované rozhodovací praxe, jakož i relevantních právních norem, je režim odpovědnosti za škodu notně odlišný podle postavení škůdce, resp. příslušnosti škůdce k jednotlivým orgánům obce.

V návaznosti na shora uvedené teoretické nastínění relevantní problematiky si lze nyní klást relevantní otázky, jež se budou týkat posuzování možných příslušných odpovědnostních právních vztahů, a to ve vztahu k naplnění odpadového cíle.

Rozhodovací praxí nebyla shora uvedená problematika uspokojivým způsobem projudikována, a proto je do značné míry sporné, kterému subjektu bude regresní odpovědnost přiznána. Z tohoto důvodu je nutné vzít dále nastíněné úvahy jako jeden z možných pohledů na věc, jenž může být ovlivněn subjektivním vnímáním daného stavu věci autorem této práce.

Lze mít za nepochybné, že u větších obcí, v nichž se zřizuje rada obce, nebude zpravidla možné dovodit možnou odpovědnost zastupitelstva, resp. jednotlivých zastupitelů, kteří nejsou členy rady obce. Podle zákona o obcích totiž zastupitelstvu připadne povětšinou řešení pouze těch nejzávažnějších právních otázek obce, kdy tyto jsou vymezeny ustanoveními § 84, § 85 zákona o obcích. Bude se tak jednat zejména o otázky organizačního uspořádání obce na straně jedné a zásadních majetkoprávních dispozic na straně druhé. Z uvedeného jakkoli nevyplývá, že by zastupitelstvo mělo nastavovat pravidla pro dosažení odpadového cíle. V takovém případě nelze regresní nárok vůči zastupitelstvu/členům zastupitelstva dovodit. Naopak pro obce, kde se nezřizuje rada obce, budou ve vztahu k odpovědnosti zastupitelstva/členů zastupitelstva relevantní závěry pro radu obce a jejích členů u těch obcí, kde se rada obce zřizuje.

Rada obce je právě oním orgánem, kterému náleží faktické vytváření vůle obce v otázkách, které jsou relevantní ve vztahu k naplnění odpadového cíle. Může se jednat o zavedení alternativních nástrojů separace odpadu (D2D, MESOH), zvýšení infrastrukturní dostupnosti nádob na

²¹⁸ ustanovení § 257 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

²¹⁹ rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 25 Cdo 3/2018, ze dne 30.10.2019

separovaný odpad apod. Rovněž je to rada obce, která vykonává práva společníka v obchodních korporacích²²⁰, jakož i rozhoduje o vyhlášení veřejné zakázky, jakož i činí rozhodnutí o výběru dodavatele a další relevantní kroky dle ZZVZ. Z tohoto důvodu by se hypoteticky mohla za subjekt (orgán), který omisivně jednal tak, že nedošlo k naplnění odpadového cíle, čímž byla založena správní odpovědnost obce v postavení právnické osoby dle ustanovení § 20 odst. 1, odst. 2 PřestZ, považovat rada obce.

Ve vztahu ke starostovi lze učinit dílčí závěr, že starosta je ze zákona pouze jedním z členů rady obce, který *ipso facto* nemůže založit jakoukoli vůli obce. Jedná se pouze o statutárního zástupce obce, který projevuje vůli obce navenek, což ostatně potvrdila i soudní rozhodovací praxe²²¹. Proto má autor práce za to, že ve vztahu k naplnění odpovědnostních důvodů se na starostu obce uplatní obdobná hlediska jako na členy rady obce.

Na tomto místě je nutné připomenout, že v případě soukromoprávní odpovědnosti je nutné naplnit veškeré soukromým právem předpokládané znaky vzniku této odpovědnosti. Jelikož se v daném případě *mutatis mutandis*²²² bude jednat o škodu způsobenou v režimu ustanovení § 2910 OZ, jsou těmito znaky (i) zavinění, (ii) protiprávnost, (iii) vznik škody a (iv) příčinná souvislost (kauzální nexus). Zejména otázka zavinění je v daném případě zásadní, jelikož by muselo být prokázáno, že jednání shora uvedených osob (orgánů) bylo kryto alespoň kulpózní formou zavinění. Na stranu druhou je nutné připomenout, že tato forma zavinění se presumuje (§ 2911 OZ). Naproti tomu o vzniku škody a příčinné souvislosti zpravidla nebude v praxi pochyb, jelikož tato bude prokázána rozhodnutí příslušného správního orgánu, tedy České inspekce životního prostředí.

Autor práce si je vědom toho, že za stávajícího stavu věci nelze jakkoli s jistotou stanovit, že by bylo možné platně uplatnit shora uvedený regresní nárok. Na stranu druhou nelze opomenout, že odpovědnost obce může být dle PřestZ založena výlučně v důsledku zaviněného protiprávního jednání jiné osoby (ve smyslu ustanovení § 20 odst. 2 PřestZ), kdy tato škoda musí následně být ve smyslu příslušných ustanovení OZ a zákona o obcích po této osobě vymáhána. Nevymáháním této škody je v přímém rozporu se zákonem o obcích.

Předmětná problematika je tak nepochybně vysoce aktuální a vědecky zajímavá, jelikož přináší nové relevantní otázky, jež budou muset být s konečnou platností rozřešeny rozhodovací praxí

²²⁰ ustanovení § 102 odst. 2 písm. c) zákona o obcích

²²¹ rozsudek Nejvyššího soudu, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007, ze dne 20.5.2009

²²² CHRENEK, Tomáš. Porušení péče řádného hospodáře – subjektivní, nebo objektivní odpovědnost za škodu?. ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 3. 2021. str. 181-187. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/9471/Iurid_67_3_0181.pdf

vrcholných soudních instancí, avšak toliko za předpokladu, že by byly v souvislosti s touto otázkou příslušné spory vedeny (projev zásady *nemo iudex sine actore*).

6.2. Trestní odpovědnost

K dovození trestní odpovědnosti je nutné zkoumat, zda porušení shora uvedené povinnosti obce naplňuje znaky některé skutkové podstaty trestného činu tak, jak jsou tyto stanoveny v trestním zákoníku.

Trestné činy proti životnímu prostředí jsou upraveny v samostatné hlavě osmé zvláštní části zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**trestní zákoník**“). Z uvedeného výčtu skutkových podstat by bylo hypoteticky možné uvažovat o skutkové podstatě „*poškození a ohrožení životního prostředí*“, případně její nedbalostní variantě²²³. Tyto skutkové podstaty chrání jednotlivé složky životního prostředí, přičemž ohrožení těchto složek může nastat i nezákonným nakládáním s odpady²²⁴. Je však otázkou, zda nenaplnění odpadového cíle by bylo subsumovatelné pod objektivní stránku těchto skutkových podstat, jelikož se vyžaduje, aby pachatel daným skutkem mohl „... způsobit těžkou újmu na zdraví nebo smrt nebo je-li k odstranění následků takového jednání třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu...“. Autor práce má i s odkazem na zásadu *nullum crimen sine lege certa* za to, že dovození trestněprávní odpovědnosti není dáno.

Rovněž nelze mít za to, že by došlo k naplnění skutkové podstaty trestného činu „*neoprávněné nakládání s odpady*“²²⁵, jelikož ani v tomto případě není naplněna objektivní stránka skutkové podstaty tohoto trestného činu. Trestný čin neoprávněného nakládání s odpady je konstruován ze dvou základních skutkových podstat – ve vztahu k odpadovému cíli a jeho neplnění je relevantní druhá z nich, která již vyžaduje přímo poškození nebo ohrožení životního prostředí, přičemž se tedy jedná o tzv. konkrétní ohrožení. Aby byla dána trestní odpovědnosti musí kumulativně (i) dojít k poškození nebo ohrožení životního prostředí a (ii) k odstranění takového poškození nebo ohrožení musí být nutné vynaložit náklady ve značném rozsahu²²⁶. Optikou autora této práce nelze mít za to, že pouhým nedosažením odpadového cíle, by tyto znaky byly (natožpak kumulativně) naplněny.

²²³ ustanovení § 293, § 294 trestního zákoníku

²²⁴ PŮRY, František. § 293 [Poškození a ohrožení životního prostředí]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 3801.

²²⁵ ustanovení § 298 trestního zákoníku

²²⁶ FABŠÍKOVÁ, Tereza. Trestněprávní nástroje ochrany životního prostředí. Praha: Auditorium, 2021, str. 185. ISBN 978-80-87284-88-9.

I v této souvislosti lze odkázat na ustanovení § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**TOPO**“), které stanoví, že „*Podle tohoto zákona nejsou trestně odpovědné územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci.*“ Pro dovození, zda obec vůbec může být trestně odpovědná za případné nesplnění analyzované povinnosti, je nutné adekvátně vyložit vyloučení trestní odpovědnosti, a to toliko při výkonu veřejné moci obce (územního samosprávného celku). Jak bylo uvedeno výše, nejedná v tomto případě obec v postavení orgánu veřejné moci, a proto je dána osobní působnost TOPO.

Porušení povinnosti spočívající v nesplnění odpadového cíle patrně není subsumovatelné pod relevantní skutkové podstaty hlavy osmé trestního zákoníku. Konečný výklad však náleží výlučně věcně a místně příslušným soudům, které by dále musely zvažovat otázky přičitatelnosti jednání konkrétních osob a orgánů právnické osobě (obci). Úvahy o přičitatelnosti tohoto jednání jsou shodné pro správní i trestní odpovědnost, a proto na ně lze odkázat.

7. Diskuze, vyhodnocení výzkumných otázek a úvahy de lege ferenda

V této kapitole budou diskutovány shora uvedené výsledky, jakož i učiněny základní úvahy o nastavení současné právní úpravy ve vztahu k aktuálnímu stavu naplňování odpadového cíle.

Primární výzkumná otázka byla definována takto: *Disponuje obec podle recentní právní úpravy dostatečnými právními a mimoprávními prostředky, aby dostála svým povinnostem, které jsou na ni kladeny ustanovením § 59 odst. 3 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů?*

Sekundární výzkumná otázka pak byla vymezena takto: *Je obec odpovědná za porušení povinnosti zajistit, aby bylo na jejím území dosaženo minimální stanovené míry separace odkládaného odpadu? Jaké jsou případné důvody pro liberaci z takto potenciálně vzniklého odpovědnostního vztahu?*

Ve vztahu k primární výzkumné otázce byly rozebrány jednotlivé právní i mimoprávní prostředky, kterými obec disponuje, potažmo by disponovat mohla. Mezi právní prostředky byly zařazeny místní poplatky, jež jsou ukládány při výkonu samostatné působnosti obce, avšak jejich správa představuje výkon přenesené působnosti obce. Dále byla rozebrána otázka sankcí, které obce mohou ukládat, a to v přenesené působnosti – zejména se jedná o otázku přestupkové odpovědnosti za porušení zákona o odpadech, potažmo porušení zákona o některých přestupcích, a to konkrétně přestupkovému jednání proti obecně závazné vyhlášce vydané obcí.

Mezi prostředky mimoprávní byly zařazeny zejména motivační nástroje, které obce mohou různě variovat tak, aby v důsledku jejich implementace byl naplněn (resp. naplňován odpadový cíl). Obce mohou vycházet z best-practices jiných obcí (uskutečňování motivačních kampaní, edukace obyvatel apod.), avšak s ohledem na zahraniční studie byl učiněn závěr, že mezi základní aspekty, které ovlivňují subjektivní míru motivace odděleně soustřeďovat jednotlivé druhy odpadů, jsou na lokální úrovni objektivně vzato relevantní zejména aspekty infrastrukturální, potažmo aspekty ekonomické.

Řadou studií bylo prokázáno, že to jsou právě aspekty infrastrukturální, jež jsou zcela klíčové pro zvýšení separace odpadů. Klíčovou komponentou infrastrukturálních aspektů je nepochybně faktická dostupnost nádob na separovaný odpad. Bylo doloženo, že se zhoršující se infrastrukturální dostupností, tj. s rostoucí vzdáleností k místu, kam může být odpad odkládán (srov. ustanovení § 59 odst. 4 zákona o odpadech), klesá míra separace odpadu. Ačkoli předmětné studie nebyly provedeny v podmínkách České republiky, nelze mít důvodně vzato, že by obdobného výsledku nebylo dosaženo i v tuzemsku.

Ve vztahu k ekonomickým možnostem obce – a to v rovině ekonomické motivace – bylo prokázáno, že systémy, které zohledňují míru faktické produkce mohou mít vliv na míru separace odpadu na lokální úrovni. Z tohoto důvodu byla diskutována otázka systémů, které mohou obce implementovat, aby došlo k následnému naplnění odpadového cíle. Tímto systémem může být například systém MESOH, ale i jiné systémy, jež jsou vystaveny na principu PAYT („pay as you through“). Tuzemská právní úprava adaptací takovýchto systémových opatření umožňuje, a to buďto jako poskytnutí slevy z místního poplatku, kdy tato varianta není explicitně zákonodárcem řešena, avšak se vychází z (limitované) autonomie obcí při tvorbě a přijímání obecně závazných vyhlášek jako originálních municipálních právních předpisů, případně se může jednat o nastavení místního poplatku tak, aby jeho základ byl stanoven v závislosti na faktické produkci odpadu (tj. základ v hmotnosti/objemu fakticky vyprodukovaného směsného komunálního odpadu).

S ohledem na korektní metodologický přístup k předmětné problematice byly dále představeny oponentní názory (studie), jež se danou problematikou zabývaly a jež dospěly k názoru, že systém vystavený na principu PAYT může vést ke vzniku tzv. problému černého pasažéra (free-rider issue), protože v konečném důsledku může implementace daných systémů vést k faktickému poškození těch, kteří se fakticky snaží produkci směsného komunálního odpadu snižovat. I tyto studie však uvádí, že sdílení jedné nádoby (popelnice) na směsný komunální odpad právě dvěma (nikoli více) domácnostmi může vést k přesně opačnému efektu – tj. zvýšení míry separace v důsledku tzv. sociální kontroly (social control) jako základní sociologické kategorie.

Zodpovězení výzkumné otázky ovšem není závislé pouze na korektním vymezení právních i mimoprávních možností obce ve vztahu k obyvatelům obce (vztah obec – obyvatel obce), ale i na faktických možnostech obce zajistit služby odpadového hospodářství. S ohledem na to, že právě infrastrukturální dostupnost nádob na separovaný odpad je klíčovým aspektem pro naplnění odpadového cíle, došlo k zaměření se na zhodnocení právních možností obce při zajištění svozu komunálního odpadu, a to jak separovaného, tak i směsného.

Jelikož je notorií, že v České republice je možná nejvyšší počet obcí vztaheno vůči celkové populaci, bylo provedeno výzkumné šetření na vzorku 26 obcí s rozšířenou působností ve Středočeském kraji. Tyto obce reprezentují takřka 40 % obyvatel, kteří ve Středočeském kraji žijí. Na tomto výzkumném souboru bylo zkoumáno, zda obce zajišťují předmětné úkony odpadového hospodářství v režimu in-house výjimky (vertikální spolupráce), či realizují zadávací řízení v odpovídajícím druhu zadávacího řízení.

Z výsledků vyplynulo, že v polovině výzkumného souboru je aplikována in-house výjimka, v polovině pak zadávací řízení. Ve vztahu k existenci tzv. nedokonale konkurenčního prostředí, tj. prostředí s malým množstvím subjektů, jež na daném relevantním trhu působí, kdy toto nedokonale konkurenční prostředí může tendovat ekonomicky vzato k nekoluzivnímu oligopolu (nikoli tedy kartelu v právním pojetí), bylo zjišťováno, zda realizovaná zadávací řízení jsou svou povahou řízeními, jichž se účastní pluralitní počet účastníků. Bylo zjištěno, že v polovině obcí se zadávacího řízení účastní pouze jeden účastník. Ve zbývajících obcích zde sice byla zajištěna jistá míra faktické soutěže, avšak pouze ve dvou obcích se o zadání veřejné zakázky ucházelo tři a více subjektů. Autor činí dílčí závěr, že trh svozu komunálního odpadu je do značné míry trhem uzavřeným, a to i pro existenci vstupních bariér (infrastrukturální dostupnost apod.). Lze mít proto za to, že obce, které předmětné plnění nerealizují v rámci vertikální spolupráce (in-house výjimka), mohou být určitým způsobem vlivem faktického vlivu odpadových společností ovlivněny v přípravě zadávacích podmínek (zadávací dokumentace).

Pro hodnocení toho, zda obce mají dostatek možností, aby naplňovaly odpadový cíl, bylo pochopitelně nutné na vybraném vzorku obcí alespoň přibližně stanovit, do jaké míry je odpadový cíl v současnosti naplňován. Bylo zjištěno, že odpadový cíl, který je stanoven pro rok 2025 na hodnotu 60 % odděleného soustředování jednotlivých složek odpadu, je naplňován zhruba ze dvou třetin, tj. aktuálně se odděleně soustřeďuje přibližně 40 % komunálního odpadu. Výpočet samozřejmě podléhá statistickým chybám pozorování, jakož i tomu, že obcím je pro určitý typ odpadu dáno na vůli, zda jej do výpočtu zohlední či nikoli. Podrobněji jsou limity provedeného výzkumu rozebrány v příslušných částech této práce.

Bylo však zjištěno, že ve městě Dobříš je reportována vyšší míra separace odpadu oproti jiným obcím s rozšířenou působností ve Středočeském kraji. V návaznosti na toto zjištění bylo uskutečněno druhé výzkumné šetření na vzorku 112 obcí a měst v České republice, které stejně jako město Dobříš implementovaly systém MESOH. Zjištěná míra separace odpadu v těchto obcích činila 45 %, tj. o 5 p. b. více oproti výzkumnému souboru I. Z uvedeného je dán předpoklad, že zde může existovat statisticky významná kauzalita mezi implementací systému MESOH (a jiných obdobných systémů) a mírou separace odpadu v obci. S ohledem na snahu o metodologicky korektní pojetí této práce je nutné upozornit na to, že pro potvrzení uvedené kauzality by musela být provedena tzv. difference-in-difference analýza, jejímž předmětem by byla analýza vlivu implementace motivačních systémů (MESOH) na míru separace odpadu v obcích.

Autor práce činí k uvedenému zásadní poznámku (poznatek), jež spočívá v tom, že rozptyl (směrodatná odchylka) míry separace odpadu ve výzkumném souboru II. je vyšší než ve výzkumném souboru I. Příčinou tohoto jevu je soudě dle jednotlivých hlášení ISPOP značná volatilita v separaci biologicky rozložitelného odpadu, který je představován například odpadem ze zahrad apod. Ač je zcela zjevné, že tento odpad představuje zanedbatelné ohrožení pro ochranu životního prostředí v porovnání s jinými druhy odpadů (zejména plastů), jsou obce, které svým obyvatelům poskytují domácí kompostéry, náchylnější k tomu, aby formálně vzato neplnily odpadový cíl. Započítávání biologicky rozložitelného odpadu v domácích kompostérech, na které řada obcí čerpala prostředky z vypsanych dotačních titulů, totiž není podle současné právní úpravy možné, a to s ohledem na skutečnost, že se v tomto případě v dikci ustanovení § 12 odst. 3 zákona o odpadech a v souladu s důvodovou zprávou k tomuto zákonu jedná o předcházení odpadu, nikoli nakládání s ním. Tato úprava je do značné míry nelogická, jelikož nevystihuje podstatu předcházení odpadu.

K uvedenému se sluší *de lege ferenda* poznamenat, že nastavení odpadového cíle souhrnně ke všem druhům separovaných odpadů dle Katalogu odpadů je značně nešťastné. Současný stav (resp. nastávající stav), kdy plnění odpadového cíle bude posuzováno podílem separované složky odpadu vůči celkové složce odpadu, a to vše měřeno v hmotnostních jednotkách (tunách), je do jisté míry iracionální, kdy se obcím mnohem více vyplatí motivovat své obyvatele k separaci „těžkých“ odpadů (větve ze zahrad, tráva...), oproti důslednému vymáhání separace pro životní prostředí skutečně nebezpečných komunálních odpadů (například plastů), které však dosahují mnohem nižší hmotnosti.

Bylo by jednoznačně vhodnější, pokud by byl odpadový cíl stanoven k jednotlivým druhům odpadů a plnění odpadového cíle by bylo posuzováno odděleně ke každému druhu odpadu –

v takovém případě by dávalo smysl sledovat plnění odpadového cíle pouze u vybraných odpadů, jejichž produkce je skutečně environmentálně značně škodlivá. Podobný princip se ostatně v současnosti již vyskytuje v zákoně o obalech.

V této souvislosti nelze pominout možné úvahy o zálohování „pet-lahví“, kdy se jejich oddělené soustředování bude postupem času snižovat (v důsledku zavedení zálohování pet-lahví), a proto bude nižší měrou naplňován odpadový cíl (formální hledisko), avšak se v důsledku důsledné recyklace bude zvyšovat úroveň environmentální ochrany (materiální hledisko). Zcela analogicky lze odkázat i na již několikrát shora diskutované domácí kompostéry. Je jistě pravdou, že tyto úvahy mohou být relevantní pro případnou liberaci obce, o které jest pojednáno dále.

S ohledem na veškeré shora uvedené aspekty je nutné primární výzkumnou otázku zodpovědět tak, že obce disponují dostatečnými nástroji na to, aby navýšily aktuální podíl odděleně soustředované složky komunálního odpadu, a to v průměru až o 10 p. b. Dosažení odpadového cíle v roce 2025 je pro většinu obcí nicméně nereálné, přičemž je třeba zopakovat, že odpadový cíl bude v následujících letech dále navyšován. Toto navýšení bude obtížně dosažitelné i pro současné „premianty“ mezi obcemi. Obce sice disponují možnostmi, jak vykazovanou hodnotu odpadového cíle uměle navyšovat (viz výše), avšak *de lege ferenda* není takový postup správný, ačkoli by mohl vést k formálnímu naplnění odpadového cíle. I přes uvedené je třeba znovu zdůraznit, že obce stále mají rezervy v navyšování odděleně soustředované složky komunálního odpadu, a proto je opodstatněné, aby byl odpadový cíl naplňován alespoň z 80-85 %, tj. aby vypočtená hodnota odpadového cíle přesahovala 50 %.

Ve vztahu k sekundární výzkumné otázce lze poznamenat, že i přes zvláštnosti obcí jako veřejnoprávních korporací, je obec v rovině přestupkového práva považována většinou autorů za právnickou osobu.

Pro dovození odpovědnosti obce za přestupek podle zákona o přestupcích ovšem nestačí strohé konstatování, že obec je v rovině správního trestání považována za právnickou osobu. Objektívni správní odpovědnost vzniká až splněním podmínek stanovených v ustanovení § 20 přestupkového zákona, kdy vědecky nejvýznamnější z těchto podmínek je otázka přičitatelnosti jednání konkrétní (fyzické) osoby na účet obce, jež posléze založí příslušnou přestupkovou odpovědnost obce v postavení právnické osoby.

Shora bylo uvedeno, že komentářová literatura z edice C.H. Beck dospívá k závěru, že obci je v rovině správního trestání přičitatelné nejen jednání fyzické osoby jednající na její účet (referent odboru životního prostředí, starosta v postavení statutárního orgánu obce), avšak přičitatelným

může být i jednání kolegiálního orgánu obce, kterými jsou rada obce, potažmo zastupitelstvo obce. Netřeba připomínat, že právně lze jednat jak komisivně (například přijetím určitého rozhodnutí radou obce/města, které snižuje infrastrukturální dostupnost nádob na separovaný odpad), tak lze jednat zejména i omisivně (opomenutím), a tedy nepřijetím takových opatření, která vedou k naplnění odpadového cíle.

Ač se zdá logické, že i obec nevykonávající v daný okamžik veřejnou moc, je přestupkově odpovědná, považuje autor práce za vědecky minimálně diskutabilní, zda omisivní jednání kolegiálního orgánu obce může založit přičitatelnost přestupkově relevantnímu jednání obci, a to i s ohledem na trestní (tj. i správně-trestní) zásadu *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*. Nutno totiž pamatovat na gramatický (jazykový) výklad ustanovení § 20 odst. 1 přestupkového zákona, které doslova stanoví, že „*Právnícká osoba je pachatelem, jestliže k naplnění znaku **přestupku došlo jednáním fyzické osoby**, která se za účelem posuzování odpovědnosti právnícké osoby za přestupek považuje za osobu, jejíž jednání je přičitatelné právnícké osobě a která porušila právní povinnost uloženou právnícké osobě...*“.

S ohledem na uvedenou zásadu zákazu analogie v neprospěch pachatele je vhodné uvést, že není zcela jisté, že by omisivní jednání rady obce/zastupitelstva obce, mohlo založit přestupkově relevantní jednání fyzické osoby přičitatelné právnícké osobě. Je nicméně pravdou, že ustanovení § 20 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona stanoví, že osobou uvedenou v odst. 1, který jednoznačně hovoří o fyzické osobě, může být i „*jiný orgán právnícké osoby nebo jeho člen.*“

Pro vymezení právní odpovědnosti obce nejsou relevantní související otázky ve vztahu k regresnímu nároku vůči statutárnímu zástupci obce a dalším subjektům, a proto na tomto místě lze pouze odkázat na příslušnou podkapitolu této práce.

Ve vztahu k první části sekundární výzkumné otázky lze učinit závěr, že obec je přestupkově odpovědným subjektem za nenaplnění odpadového cíle. Tento názor je relativně bezrozporně přijímán. Odborná literatura dovozuje, že znění ustanovení o přičitatelnosti jednání „fyzické osoby“ je možné vykládat i tak, že se jedná o orgán obce (radu obce/zastupitelstvo obce), kdy tento názor je ospravedlnitelný tím, že tyto orgány jsou tvořeny toliko fyzickými osobami, resp. se jedná o případ uvedený v ustanovení § 20 odst. 2 písm. b) přestupkového zákona.

V práci byla diskutována i možná trestní odpovědnost obce, kdy situace je jasnější v tom, že obec není trestně odpovědná při výkonu veřejné moci (typicky přenesená působnost), a proto nenaplnění odpadového cíle by nebylo posuzováno jako osobní exempce (výjimka z osobní působnosti) TOPO. Osobní působnost TOPO by tedy byla dána. I kdyby bylo jednání obci

přičitatelné, patrně by toto jednání nenaplnovalo skutkovou podstatu některého z trestných činů uvedených v hlavě VIII. zvláštní části trestního zákoníku.

Druhá část sekundární výzkumné otázky se týkala možné liberace obce ze shora diskutované objektivní odpovědnosti. Autor práce se zabýval konkrétními podmínkami liberace z objektivní odpovědnosti právnické osoby (obce), kdy tyto jsou uvedeny v navazujícím ustanovení § 21 přestupkového zákona. Docentka Prášková ve shodě se shora uvedeným rozhodnutím Ústavního soudu poznamenává, že liberační důvod musí být tzv. objektivního charakteru. Jinými slovy, musí se jednat o takový liberační důvod, který je dán bez ohledu na specifika každé jednotlivé obce v České republice. Proto platí, že optikou současné rozhodovací praxe je zcela nerozhodné, zda u dané obce došlo ke znatelnému zlepšení odděleného soustředování odpadu, byť toto nedosáhlo stanovené hodnoty odpadového cíle. Subjektivní hledisko je proto zcela opominuto, protože je nutné o liberaci uvažovat toliko za předpokladu, že obec implementuje veškerá možná opatření, jaká byla implementována jinými obcemi, kdy i přes tato opatření nebylo dosaženo odpadového cíle. I přesto je autor práce toho názoru, že porovnávanou jednotkou (obcí) by měla být obec obdobných ekonomických charakteristik (nikoli tedy hl. m. Praha a malá obec v periferním regionu).

V návaznosti na uvedené se autor práce zabýval stanovením jednotlivých okolností, které mohou vést k liberaci obce z objektivní odpovědnosti za případný přestupek. Není jakkoli překvapivé, že tyto okolnosti jsou shodné s okolnostmi, které vedou ke zvýšené separaci odpadu – zvýšení infrastrukturální dostupnosti, nastavení vhodných alternativních nástrojů, nastavení správné politiky místních poplatků apod. Tyto aspekty souvisí s úvahami o navyšování procenta plnění odpadového cíle, a proto na ně lze odkázat (např. v rámci rozboru primární výzkumné otázky).

Nadto autor doplňuje, že liberačním důvodem může být například i nedosahování odpadového cíle v důsledku nízkých hodnot vykazovaného biologicky rozložitelného odpadu, bude-li biologicky rozložitelný odpad efektivně kompostován v domácích kompostérech. Zde je však otázka, zda by se optikou správné teorie jednalo o liberační okolnost, nebo o nenaplnění objektu jako znaku dané skutkové podstaty, jelikož by nebyl ohrožen právem chráněný zájem (statek), a proto by nebyla naplněna daná skutková podstata přestupku.

Druhá část sekundární výzkumné otázky je proto zodpovězena tak, že ač je nutné přistupovat k možné liberaci z objektivní odpovědnosti do značné míry restriktivně, mohou nastat okolnosti, které objektivní měrou povedou k liberaci obce z objektivní odpovědnosti, a to vše za předpokladu, že obec bude vůbec přestupkově odpovědná za své omisivní jednání (k tomu viz shora uvedené úvahy).

Závěr

Shora diskutovaná problematika se v následujících měsících a letech dotkne řady obcí a jejich obyvatel. Obcím kromě povinnosti činit každoročně hlášení prostřednictvím systému ISPOP přibude povinnost nastavovat takové procesy a systémy, aby z učiněných hlášení bylo seznatelné, že jsou plněny zákonné povinnosti obce, resp. povinnosti, které stát na obce převedl zákonem, a to za účelem naplňování cílů odpadového hospodářství, které vyplývají z rámcové směrnice o odpadech.

Z práce vyplynulo, že plnění odpadového cíle tak, jak je tento normován v tuzemské právní úpravě, je pro mnoho obcí spíše nerealistickým cílem než metou, kterou by byly schopny plnit. Více palčivou otázkou se jeví být, že některé obce, aniž by odpadového cíle dosahovaly, či aniž by bylo reálné, že odpadového cíle budou v následujících letech dosahovat, nečiní adekvátní opatření k tomu, aby se míra plnění odpadového cíle zlepšila. Toto v době, kdy Ministerstvo životního prostředí (potažmo OPŽP) realizovalo za posledních deset let nespočet dotačních titulů rozdělených do relevantních prioritních os, může být považováno za chybu jednotlivých obcí, které nyní nemohou žehrat na vysoké vstupní (pořizovací) náklady relevantní infrastruktury, která je (jak bylo uvedeno shora) klíčovou komponentou pro naplňování odpadového cíle.

Druhou neznámou zůstává, zda zde bude existovat odvaha (a možná i politická vůle), aby příslušný správní orgán, kterým je v tomto případě Česká inspekce životního prostředí, sankcionoval obce za to, že neplní odpadový cíl. Je třeba mít na paměti, že počet obcí (právně vzato pachatelů přestupků), které by mohly být ČIŽP postihovány, se může pohybovat v řádu několika tisíců. Zůstává otázkou, zda kromě odvahy zde bude existovat i kapacitní možnost tyto přestupky postihovat, jelikož by bylo krajně nevhodné a právně nepřípustné, aby některé obce příslušnou sankcí byly stíženy, zatímco jiné nikoli.

Ač by se mělo *de lege lata* jednat o irelevantní skutečnost, jelikož správní orgán postupuje z moci úřední na základě principu oficiality, nelze opomenout ani skutečnost, že sankcionování obcí za faktické chování jejich obyvatel není českému právnímu prostředí příliš známé, ačkoli kromě zákona o obcích byly v této práci uvedeny příklady dvou dalších zákonů, které jsou vystaveny na stejné konstrukci. Postihování obcí za chování některých (nikoli všech) obyvatel těchto obcí proto může být řadou obyvatel vnímáno jako nespravedlivé a kolidující s jejich ústavně zaručeným právem na místní samosprávu, kdy právě disponibilní prostředky místní samosprávy jsou předmětem peněžní sankce (pokuty) ukládané za nenaplnění odpadového cíle.

Nad rámec úvah, které autor učinil v předcházející kapitole této práce, na něž si tímto dovoluje v plném rozsahu odkázat, je vhodné učinit několik poznámek k možným námětům na další výzkum, jež se pojí k této problematice.

Provedené výzkumy (výzkum I. a výzkum II.) mohou nepochybně být v následujících letech opakovány, a to za účelem vytvoření časové řady míry separace odpadu v jednotlivých obcích. Nepochybně je možné předmětné výzkumy realizovat nejen pro následující období (tj. pro roky 2024 a následující), ale i zpětně za uplynulé roky, aby byl jasně výsledovatelný trend, kterým se oddělené soustředování odpadů v České republice, jakož i jednotlivých obcích, ubírá.

Jak již bylo uvedeno shora, pro potvrzení možného vlivu implementace různých alternativních infrastrukturálně-ekonomických nástrojů na podporu odděleného soustředování komunálního odpadu by bylo vhodné použít pokročilejších statistických metod (například tzv. difference-in-difference analýzu, která je s to bezrozporně prokázat vliv těchto opatření na separaci odpadu). I přesto má autor práce za to, že jím použité základní postupy tzv. popisné statistiky (rozptyl, směrodatná odchylka, medián, průměr...) mohou vytvořit základní představu o tom, jak si tuzemské obce stojí v naplňování odpadového cíle.

Je třeba poznamenat, že k získání základního obrazu by jistě bylo možné vycházet i z plánů odpadového hospodářství, avšak po přijetí nového zákona o odpadech již obce tyto plány odpadového hospodářství obligatorně nevypracovávají. Nadto jedním z úskalí převzetí těchto dat může být například nejednotná metodika, případně použití výpočtu, které nekoresponduje se závazným způsobem výpočtu stanoveným ve vyhlášce o podrobnostech nakládání s odpady.

Zajímavou otázkou pro další výzkum by bylo provedení komparativní studie napříč členskými státy Evropské unie, jež by se zabývala zodpovězením otázky, jaké subjekty jsou zodpovědné za naplnění cílů odpadového hospodářství (ve smyslu rámcové směrnice o odpadech). Tuzemské pojetí, které fakticky (byť nepřimo) přenáší tuto povinnost na obce, v kombinaci s nebývale vysokým počtem obcí, což je notoricky známá skutečnost, může vést k tomu, že unijní úprava může vykazovat citlivější dopad na tuzemské nositele této povinnosti (tj. obce optikou zákona o odpadech). Autor práce opětovně zdůrazňuje, že unijní úprava jakkoli nestanoví, že by plnění cílů odpadového hospodářství mělo být sledováno na úrovni obcí. Jistě si lze představit, že by se plnění této povinnosti sledovalo na úrovni krajů, jelikož jsou to kraje, které vypracovávají plány odpadového hospodářství a plní řadu dalších funkcí v oblasti ochrany životního prostředí. To nic nemění na tom, že by bylo zajímavé porovnat, zda například ve federativních republikách (Rakousko, Německo) není nositelem předmětné povinnosti každá spolková země.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury a výzkumných studií

BRIGUGLIO, Marie. Taxing household waste: Intended and unintended consequences. Online. Journal of cleaner production. 2021, roč. 304, s. 127034. ISSN 0959-6526. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2021.127034>. [cit. 2024-03-10].

BUCCIOL, Alessandro; MONTINARI, Natalia a PIOVESAN, Marco. It Wasn't Me! Visibility and Free Riding in Waste Disposal. Online. Ecological economics. 2019, roč. 157, s. 394-401. ISSN 0921-8009. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2018.12.013>. [cit. 2024-04-09].

BUTKUS, Mindaugas; LAURINAVIEIÛTE, Vejune a MATUZEVIÛTE, Kristina. What encourages households to sort waste: Externally enabled conditions, internal incentives or economic enforcement? Online. Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics and Administration. 2018, roč. 26, č. 44, s. 41-52. ISSN 1211-555X. [cit. 2024-03-09]

EXPERTNÍ SKUPINA MINISTERSTVA PRO MÍSTNÍ ROZVOJ PRO ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK. Stanovisko k právním otázkám spojeným se zavedením nových zásad zadávání veřejných zakázek. 2020. Dostupné z: [Stanovisko-k-právním-otázkám-spojeným-se-zavedením-nových-zásad-zadávání-veřejných-zakázek.pdf \(portal-vz.cz\)](#)

FABŠÍKOVÁ, Tereza. Trestněprávní nástroje ochrany životního prostředí. Praha: Auditorium, 2021, str. 185. ISBN 978-80-87284-88-9.

FIŠER, Vít. Mohou obce odpovídat za škodu vzniklou zákazem hazardu na jejich území?. Iurium Scriptum, 2022, č. 1, s. 66-74

FURKOVÁ, Petra, VESELÝ, Miroslav, CHODÚR, Pavel, ŠTĚPÁNOVÁ, Barbora. 1. Obecně k zákonnému zmocnění. In: FURKOVÁ, Petra, VESELÝ, Miroslav, CHODÚR, Pavel, ŠTĚPÁNOVÁ, Barbora. Obecně závazné vyhlášky v praxi obcí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 329. ISBN 978-80-7400-881-8

HLOUŠEK, Filip. § 97 Zpětný odběr odpadních pneumatik. In: BABÁČEK, Tomáš; BENEŠ, Josef; HLOUŠEK, Filip; KNEBEL, Petr a TRYLČ, Ladislav. Zákon o výrobcích s ukončenou životností. Praha: Wolters Kluwer, 2023. str. 396-404. ISBN 978-80-7676-305-0.

CHRENEK, Tomáš. Porušení péče řádného hospodáře – subjektivní, nebo objektivní odpovědnost za škodu?. ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 3. 2021. str. 181-187. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/9471/Iurid_67_3_0181.pdf

JESSON, Jill. Household Waste Recycling Behavior: A Market Segmentation Model. Online. Social marketing quarterly. 2009, roč. 15, s. 25-38. ISSN 1524-5004. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/15245000902957326>. [cit. 2024-04-10].

KARFÍKOVÁ, Marie, BOHÁČ, Radim. Daně v širokém smyslu. In: KARFÍKOVÁ, Marie. Teorie finančního práva a finanční vědy. Praha: Wolters Kluwer, 2017. str. 147-148, ISBN 978-80-7552-935-0.

KNEBEL, Petr. § 16 Spolupráce s obcemi. In: BABÁČEK, Tomáš; BENEŠ, Josef; HLOUŠEK, Filip; KNEBEL, Petr a TRYLČ, Ladislav. Zákon o výrobcích s ukončenou životností. Praha: Wolters Kluwer, 2023. str. 99-100. ISBN 978-80-7676-305-0.

KOPECKÝ, Martin. Osobní působnost přestupkového zákona. Právní rozhledy, 2017, č. 22, s. 764-770

KRČ, Robert, VANĚČEK, Jan. § 11 [Vertikální spolupráce]. In: KRČ, Robert, VANĚČEK, Jan. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 87, marg. č. 1

KRUTÁK, Tomáš; KRUTÁKOVÁ, Lenka a GERYCH, Jan. § 18 Předpokládaná hodnota veřejné zakázky rozdělené na části. In: KRUTÁK, Tomáš; KRUTÁKOVÁ, Lenka a GERYCH, Jan. Zákon o zadávání veřejných zakázek s komentářem k 1.1.2024. 3. aktualizované vydání. Olomouc: Nakladatelství ANAG, 2024. str. 81. ISBN 978-80-7554-400-1.

MATES, Pavel. Obec v zákoně o přestupcích. Trestněprávní revue, 2021, č. 4, s. 232-235

PETRLÍK, David. Soudní ochrana prostřednictvím unijních soudů. In: TOMÁŠEK, Michal; TÝČ, Vladimír; PETRLÍK, David; MALENOVSKÝ, Jiří; PELIKÁNOVÁ, Irena et al. Právo Evropské unie. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 420-425. ISBN 978-80-7502-491-6.

PRÁŠKOVÁ, Helena. Přestupkové právo. 2. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2022., s. 194. ISBN 978-80-7502-612-5.

PÚRY, František. § 293 [Poškození a ohrožení životního prostředí]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní zákoník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 3801.

ROUSTA, Kamran; BOLTON, Kim; LUNDIN, Magnus a DAHLÉN, Lisa. Quantitative assessment of distance to collection point and improved sorting information on source separation of household waste. Online. Waste management (Elmsford). 2015, roč. 40, s. 22-30. ISSN 0956-053X. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2015.03.005>. [cit. 2024-03-10].

STRUK, Michal a BOĎA, Martin. Factors influencing performance in municipal solid waste management – A case study of Czech municipalities. Online. Waste management (Elmsford). 2022, roč. 139, s. 227-249. ISSN 0956-053X. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2021.09.022>. [cit. 2024-03-10].

SVEJKOVSKÝ, Jaroslav; POLČÁK, Stanislav a PRŮŠA, Luboš. Právo pro obce. V Praze: C.H. Beck, 2023. str. 453-459. ISBN 978-80-7400-946-4.

ŠÁMAL, Pavel. Trestní právo hmotné, jeho funkce a jeho místo. In: ŠÁMAL, Pavel; NOVOTNÝ, Oto; GRIVNA, Tomáš; HERCZEG, Jiří; VANDUCHOVÁ, Marie et al. Trestní právo hmotné. Praha: Wolters Kluwer, 2022. str. 42, ISBN 978-80-7598-764-8.

ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. § 6 [Zásady zadávání veřejných zakázek]. In: ŠEBESTA, Milan, NOVOTNÝ, Petr, MACHUREK, Tomáš, DVOŘÁK, David a kol. Zákon o zadávání veřejných zakázek. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 55.

TÝČ, Vladimír. Prameny a systém unijního práva. In: TOMÁŠEK, Michal; TÝČ, Vladimír; PETRLÍK, David; MALENOVSKÝ, Jiří; PELIKÁNOVÁ, Irena et al. Právo Evropské unie. 3. aktualizované vydání. Praha: Leges, 2021. s. 105-106. ISBN 978-80-7502-491-6.

VETEŠNÍK, Pavel. § 20 [Právnícká osoba jako pachatel]. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 146, marg. č. 18.

2. Seznam primárních pramenů (vlastních výzkumů)

- **Výzkum I**, počet respondentů, n=26, metodika: žádost o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, response rate=100 %
- **Výzkum II**, počet respondentů, n=75, metodika: žádost o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, response rate=67 % (osloveno 112 respondentů)

3. Seznam použitých internetových zdrojů

MĚSTO DOBŘÍŠ. Odpady – MESOH. Online. dostupné z: [https://www.mestodobris.cz/odpady-mesoh/ds-25789#:~:text=Od%20%C5%99%C3%ADjna%202019%20v%20Dob%C5%99%C3%AD%C5%A1i,svozovou%20firmou%20p%C5%99i%20svozu%20odpadu](https://www.mestodobris.cz/odpady-mesoh/ds-25789#:~:text=Od%20%C5%99%C3%ADjna%202019%20v%20Dob%C5%99%C3%AD%C5%A1i,svozovou%20firmou%20p%C5%99i%20svozu%20odpadu.). [cit 2024-04-09]

MĚSTO PRACHATICE. V Prachaticích aspoň na šedesát. Online. dostupné z: <https://www.prachatice.eu/kampan%2Dv%2Dprachaticich%2Daspon%2Dna%2Dsedesat/d-45748> [cit 2024-04-09]

MĚSTO PŘEŠTICE. Poplatek za odpady 2024, Online. dostupné z: <https://www.prestice-mesto.cz/mestsky-urad/mistni-poplatky-1/poplatek-za-odpady-2024/> [cit 2024-03-18]

MĚSTO ŘÍČANY. Město ukončí smlouvy s podnikateli na svoz a likvidaci tříděného odpadu. Online. dostupné z: <https://www.ricany.cz/radnice/odpadove-hospodarstvi/aktualni-informace/>. [cit 2024-05-06]

MĚSTO ŘÍČANY. Odpadové hospodářství. Online. dostupné z: <https://www.ricany.cz/radnice/odpadove-hospodarstvi/aktualni-informace/> [cit 2024-04-09]

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Kompostéry dostanou lidé levněji. Města na ně přispějí z evropských dotací. Online. dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/articles_160810_Ihned.cz_kompostery_dotace#:~:text=Od%20z%C3%A1%C5%99%C3%AD%20budou%20moc%20m%C4%9Bsta,nap%C5%99%C3%AD%C4%8D%20%C4%8Ceskem%20nyn%C3%AD%20s%C4%8D%C3%ADtaj%C3%AD%20z%C3%A1jemce. [cit. 2024-02-01]

MOJE ODPADKY. V čem spočívá zavedení motivačního systému MESOH?. Online. dostupné z: <https://www.mojeodpadky.cz/obec/>. [cit 2024-04-09]

TOMÁŠKOVÁ, Hana. Svazky obcí mohou usnadnit plnění cílů odpadového hospodářství. Online. Dostupné z: <https://www.komunalniekologie.cz/info/svazky-obci-mohou-usnadnit-plneni-cilu-odpadoveho-hospodarstvi> [cit. 2024-05-19]

4. Seznam použitých právních předpisů

Ústavní zákony

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákony (řazeno podle vstupu v platnost)

- zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
- zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)
- zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád)
- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
- zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech)
- zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů

- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce
- zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
- zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
- zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek
- zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich
- zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích
- zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů
- zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech
- zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností
- zákon č. 543/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o výrobcích s ukončenou životností

Podzákoné právní předpisy – derivativní povahy

- nařízení vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek
- vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 8/2021 Sb., o Katalogu odpadů a posuzování vlastností odpadů (Katalog odpadů)
- vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady

Podzákoné právní předpisy – obecně závazné vyhlášky

- MĚSTO POHOŘELICE. Obecně závazná vyhláška města Pohořelice č. 3/2024. ze dne 10.4.2024. Online. dostupné z: <https://sbirkapp.gov.cz/detail/SPP314M7HBKI74GG> [cit 2024-05-01]
- MĚSTO ROSICE. Obecně závazná vyhláška města Rosice č. 1/2024. ze dne 25.4.2024. Online. dostupné z: <https://sbirkapp.gov.cz/detail/SPP62SK67ESP56RI> [cit 2024-05-01]

- OBEC PAVLOV. Obecně závazná vyhláška obce Pavlov č. 2/2021. ze dne 20.10.2021. dostupné z: https://www.pavlovukladna.cz/modules/file_storage/download.php?file=971a3811%7C48&inline=1 [cit 2024-03-25]
- OBEC PAVLOV. Obecně závazná vyhláška obce Pavlov č. 1/2022 ze dne 8.12.2022. dostupné z: https://www.pavlovukladna.cz/modules/file_storage/download.php?file=597d02f0%7C71&inline=1 [cit 2024-03-25]
- OBEC PROSETÍN. Obecně závazná vyhláška obce Prosetín č. 5/2024. ze dne 11.4.2024. Online. dostupné z: <https://sbirkapp.gov.cz/detail/SPPWSTDSQI4DKNBU> [cit 2024-05-01]

Důvodové zprávy

- *Důvodová zpráva k zákonu o zadávání veřejných zakázek*
- *Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za přestupky*
- *Důvodová zpráva k zákonu o odpadech*
- *Důvodová zpráva k zákonu o výrobcích s ukončenou životností*

Právní předpisy – Evropská unie

- směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19.11.2008, o odpadech, ve znění dalších směrnic, zejména pak směrnice č. 2018/851 ze dne 30.5.2018
- prováděcí rozhodnutí Evropské komise v přenesené působnosti 2011/753/EU ze dne 18. listopadu 2011, kterým se zavádí pravidla a metody výpočtu pro ověření dodržování cílů stanovených v čl. 11 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES
- prováděcí rozhodnutí Evropské komise v přenesené působnosti 2019/1004 ze dne 7. června 2019, kterým se stanoví pravidla pro výpočet, ověřování a vykazování údajů o odpadech v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES a kterým se zrušuje prováděcí rozhodnutí Komise C(2012) 2384

5. Seznam použité judikatury a rozhodovací praxe správních orgánů

Ústavní soud

- nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, ze dne 11.12.2007
- usnesení ÚS, sp. zn. III. ÚS 2111/17 ze dne 31.7.2017
- nález ÚS, sp. zn. Pl. ÚS 27/22 ze dne 20.12.2023

Nejvyšší správní soud

- rozsudek NSS, č. j. 8 AfS 60/2009-78 ze dne 31.5.2010
- rozsudek NSS, č. j. 1 As 112/2010-52 ze dne 9. 2. 2011

- rozsudek NSS, č. j. 9 Afs 3/2011-106 ze dne 29.6.2011
- rozsudek NSS, č. j. 2 Afs 71/2011-93 ze dne 12.4.2012
- rozsudek NSS, č. j. 4 As 123/2014-33 ze dne 19.9.2014
- rozsudek NSS, č. j. 4 As 317/2022-49 ze dne 19.10.2023

Nejvyšší soud

- rozsudek NS, sp. zn. 30 Cdo 3049/2007 ze dne 20.5.2009
- rozsudek NS, sp. zn. 28 Cdo 542/2011 ze dne 13. 4. 2011
- rozsudek NS, sp. zn. 25 Cdo 3/2018 ze dne 30.10.2019

Krajské soudy (správní úsek)

- rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 62 Af 7/2010-135 ze dne 2.3.2010
- rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 62 Af 57/2011-96 ze dne 1.11.2012
- rozsudek Krajského soudu v Brně, č.j. 62 Af 35/2012-48 ze dne 18.4.2013
- rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 62 Af 68/2011-50 ze dne 7.3.2013
- rozsudek Krajského soudu v Brně, č. j. 62 Af 15/2015-224 ze dne 21.4.2016
- rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 10 A 96/2021-36 ze dne 13.12.2022
- rozsudek Městského soudu v Praze, č.j. 14 A 97/2021-41 ze dne 25. 1. 2023

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže

- rozhodnutí ÚOHS, č. j. ÚOHS S43/2009/VZ-4641/2009/510/MCh ze dne 17. 4. 2009
- rozhodnutí ÚOHS, č. j. ÚOHS-R56/2009/VZ-16369/2009/310-ASc ze dne 10. 12. 2009
- rozhodnutí ÚOHS, č. j. ÚOHS S410/2014/VZ-14900/2014/511/Mon ze dne 15.7.2014
- rozhodnutí ÚOHS, č. j. ÚOHS-S190/2015/VZ-12208/2015/523/ASo ze dne 22.5.2015
- rozhodnutí ÚOHS, č. j. ÚOHS S0398/2019/VZ-35832/2019/532/KSt ze dne 30.12.2019

6. Ostatní zdroje

- komunikace s jednatelem společnosti ISNO IT s.r.o. Ing. Jiřím Nevídalem provozující systém MESOH. Průběžně emailem a telefonicky. Prohlášení o střetu zájmů: bez střetu zájmů
- komunikace s asistentkou starosty obce Pavlov. Rozhovor učiněn dne 10.5.2024

- komunikace s Ing. Gabrielou Bulkovou, MBA, vedoucí oddělení koncepcí a technologií a zástupkyně ředitele odboru odpadů na Ministerstvu životního prostředí. Rozhovor učiněn dne 22.5.2024

Seznam obrázků

Obrázek 1 - Matematická formule; odpadový cíl.....	28
Obrázek 2 - Grafické vyobrazení kampaně (Město Prachatice)	54
Obrázek 3 - Způsob zajištění svozu odpadu.....	65
Obrázek 4 - Zadávací řízení (počet nabídek)	66
Obrázek 5 - Uzavření smlouvy se stávajícím dodavatelem	67
Obrázek 6 - Výše místního poplatku za systém OH	68

Seznam tabulek

Tabulka 1 - Determinanty separace odpadu	10
Tabulka 2 - Průměrná výše slevy pro obyvatele zahrnuté do MESOH	74

Příloha č. 1 – vzor dotazníku

Žádost o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Povinný subjekt: *****

Žadatel: Vojtěch Brdlík, dat. nar. 25.8.1999, bytem Purkyňova 1708, 251 01 Říčany

Vážení,

obracím se na Vás v souvislosti s připravovanou diplomovou prací na téma „*Postavení obce v odpadovém hospodářství*“ vypracovávanou na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. V rámci diplomové práce zjišťuji mj. informace k zadávacím řízením ve věci odpadového hospodářství, jakož i další související skutečnosti, a to vše pro obce s rozšířenou působností ve Středočeském kraji.

S ohledem na uvedené Vás co nejzdvořileji žádám o poskytnutí následujících informací:

- a) Kdy naposledy bylo ve Vaší obci ukončeno zadávací řízení na dodavatele plnění, které je charakterizováno svozem komunálního odpadu? Ukončením se rozumí uzavření smlouvy s vybraným dodavatelem, nikoli například ukončení z jiných důvodů ve smyslu příslušných ustanovení zákona o zadávání veřejných zakázek.
- b) Bylo spolu se svozem komunálního odpadu soutěženo (buť i jako jiná část dané veřejné zakázky) i další související plnění – například provoz sběrného dvora apod.?
- c) Kolik uchazečů, kteří nebyli vyloučeni, podalo nabídku do shora uvedené veřejné zakázky? Prosím o případné rozčlenění pro jednotlivé části.
- d) Byl vybraný uchazeč subjektem, který již před ukončením tohoto zadávacího řízení, poskytoval předmětné plnění na základě dřívějšího zadávacího řízení na území Vaší obce?
- e) Jaký je přibližný podíl komunálního odpadu ve Vaší obci, který je tzv. odděleně soustřeďován (např. papír, sklo,...)? Pokud předmětnou činnost zajišťujete prostřednictvím městské společnosti (technických služeb), zdvořile žádám o poskytnutí údaje, které Vám tyto technické služby naposledy poskytly, a to například jako podklad pro jednání orgánů města (rada města, zastupitelstvo města), či jakéhokoliv relevantního odhadu.
- f) Jaká je aktuální výše místního poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci/ poplatku za obecní systém odpadového hospodářství? Uveďte, prosím, i jaký typ poplatku využíváte.
- g) Byla ve Vaší obci přijata strategie (akční plán...), jak dosáhnout splnění minimálního množství separovaných odpadů ve Vaší obci, a to ve smyslu ustanovení § 59 odst. 3 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů?

Žadatel tímto poznamenává, že se spokojí i se stručnými (mnohdy i jednoslovnými odpověďmi) na shora uvedené dotazy, aby povinný subjekt nebyl nadměrně zatížen. Žadatel nicméně zdvořile žádá o dodržení patnáctidenní lhůty pro poskytnutí těchto informací, a to jejich zaslání do DS žadatele.

S poděkováním

Vojtěch Brdlík

Právní postavení obce v odpadovém hospodářství

Abstrakt

Tato práce se zaměřuje na analýzu povinností obcí v odpadovém hospodářství, které vyplývají z relevantních ustanovení zákona o odpadech, jakož i příslušné unijní právní úpravy. Hlavní zkoumanou povinností je povinnost obcí zajistit, aby na jejich území byl odděleně soustředěn určitý podíl komunálního odpadu, jehož je obec původcem, kdy tato povinnost vyplývá z ustanovení § 59 odst. 3 zákona o odpadech. Zakotvení této povinnosti nepřímo vyplývá z primárních cílů odpadového hospodářství ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona o odpadech.

Zodpovězení toho, zda obce disponují dostatečnými právními i mimoprávními nástroji, jak stanoveného odpadového cíle dosáhnout, je primární výzkumnou otázkou této práce. Zevrubně jsou proto rozebrány jednotlivé nástroje (administrativní, koncepční, ekonomické), které ve svém důsledku vedou k vyšší míře separace komunálního odpadu. Tato práce dále podrobným způsobem explikuje způsob, jakým se stanoví podíl odděleně soustředěvaného odpadu na celkovém objemu komunálního odpadu v jednotlivých obcích za účelem stanovení míry plnění odpadového cíle.

Analytická část se v návaznosti na stanovenou primární výzkumnou otázku zabývá aktuálním postavením obcí, kdy pomocí kvantitativní metody sběru dat je zkoumáno, do jaké míry je odpadový cíl v současnosti naplňován, do jaké míry obce využívají právních i neprávních nástrojů, jimiž disponují, jež mohou vést ke zvýšení separace odpadu v dané obci, potažmo do jaké míry jsou to obce, které mají faktický vliv na to, který subjekt pro ně bude zajišťovat služby odpadového hospodářství.

Primární výzkumná otázka je zodpovězena tak, že obce mají relativně dost možností, jak zvýšit podíl odděleně soustředěvané složky komunálního odpadu. Je však vyslovena určitá pochybnost nad tím, zda se obcím podaří dosáhnout odpadového cíle v jednotlivých letech.

Sekundární výzkumná otázka se týká zhodnocení právní odpovědnosti obcí za nesplnění odpadového cíle. Hlavní důraz je v této souvislosti kladen na otázku liberace z této objektivní odpovědnosti, přičemž jsou detailně rozebírány jednotlivé aspekty, které by ve svém souhrnu mohly představovat případný liberační důvod z objektivní odpovědnosti obce.

Na sekundární výzkumnou otázku si autor odpovídá tak, že obec je přestupkově odpovědná, pakliže nedosáhne stanoveného odpadového cíle. Obec se však může z této odpovědnosti liberovat, avšak za velmi přísných podmínek, které nemohou být subjektivní povahy, ale musí se jednat o objektivní okolnosti, které jsou vlastní obcím jako takovým.

Klíčová slova: odpady – cíle odpadového hospodářství – povinnosti obcí

Legal status of the municipality in waste management

Abstract

This thesis focuses on the analysis of municipal obligations in waste management, which arise from the relevant provisions of the Waste Act as well as the relevant EU legislation. The main obligation examined is the obligation of municipalities to ensure that a certain proportion of municipal waste generated by the municipality is separated within their territory, which is derived from the provisions of Section 59(3) of the Waste Act. The anchoring of this obligation derives indirectly from the primary objectives of waste management within the meaning of Section 1(1) of the Waste Act.

Answering whether the municipality has sufficient legal and non-legal instruments to achieve the set waste target is the primary research question of this thesis. Therefore, the different instruments (administrative, conceptual, economic) that ultimately lead to higher municipal waste separation rates are discussed in detail. Furthermore, this thesis explicates in detail the way in which the rate of separate waste segregation in each municipality is determined in order to determine the rate of compliance with the waste target.

The analytical part, in relation to the primary research question, deals with the current position of municipalities, where a quantitative method of data collection is used to investigate to what extent the waste target is currently being met, to what extent municipalities are using the legal and non-legal instruments at their disposal that can lead to an increased level of waste separation in a given municipality, and to what extent it is the municipalities that actually influence which entity will provide waste management services for them.

The primary research question is answered in such a way that municipalities have relatively enough possibilities to increase the share of separately collected municipal waste. However, some doubt is expressed as to whether municipalities will be able to achieve the waste target in each year.

The secondary research question concerns the assessment of the legal liability of municipalities for failure to meet the waste target. In this context, the main focus is on the question of liberation from this strict liability, with a detailed discussion of the different aspects that, in their totality, could constitute a possible liberation ground from the municipality's strict liability.

The author's answer to the secondary research question is that a municipality is wrongfully liable if it fails to achieve a specified waste target. However, a municipality can liberate itself from this

liability, but under very strict conditions, which cannot be subjective in nature, but must be objective circumstances inherent in all municipalities.

Keywords: waste - waste management objectives - municipal obligations