

Oponentský posudek diplomové práce

Název práce: Uplatnění právní úpravy obalů a obalových odpadů v České republice

Autorka práce: Bc. Rita Khudhurová

Úvod

Jako téma své diplomové práce si autorka zvolila problematiku právní úpravy nakládání s obaly a odpady z obalů a její uplatnění v praxi. Jedná se o poměrně široké téma, na které již byla zpracována řada odborných prací, nicméně zároveň jde o téma velmi zajímavé z několika různých hledisek – právního, hospodářsko-ekonomického a v neposlední řadě též sociologického a ekologického. Problematika obalů a obalových odpadů úzce souvisí s otázkou druhotných surovin a je třeba ji zasadit do širších souvislostí surovinové politiky státu, což autorka neopomněla v úvodní teoretické části práce učinit. Samostatná právní úprava nakládání s obaly a odpady z obalů má v ČR relativně krátkou historii, neboť první a zatím stále platný zákon o obalech byl přijat v roce 2001 v souvislosti s aproximací českého práva s komunitárními právními předpisy před našim vstupem do Evropské unie (zákon č. 477/2001 Sb.). V návaznosti na právní úpravu EU a na základě principu rozšířené odpovědnosti výrobce stanoví zákon o obalech povinnosti osobám uvádějícím obaly a balené výrobky na trh nebo do oběhu a upravuje způsoby, jakými lze některé z těchto povinností plnit. Tím nejvíce využívaným způsobem je kolektivní (sdružené) plnění povinností prostřednictvím autorizované obalové společnosti (dále jen „AOS“), jejímž fungování je věnována významná část zákona o obalech. Jak se daří cíle této právní úpravy naplňovat v praxi, se autorka pokouší analyzovat ve své práci.

Ke struktuře a metodologickému postupu

Práce si klade za cíl nejprve popsat a analyzovat platnou právní úpravu nakládání s obaly a odpady z obalů a následně vyhodnotit, jak jsou v praxi naplňovány její cíle, jaké jsou případné bariéry bránící jejich naplňování a jaká opatření by mohla do budoucna zlepšit efektivitu této právní úpravy. K těmto závěrům se autorka práce pokouší dospět využitím tzv. metody triangulace, kdy jsou kombinovány přístup kvantitativní, v tomto případě analýza statistických dat v oblasti nakládání s obaly a odpady z obalů, a přístup kvalitativní spočívající ve vyhodnocení rozhovorů s experty na obalovou problematiku z různých institucí zabývajících se touto oblastí. Tomu pak odpovídá členění práce, která je rozdělena do tří hlavních částí – teoretická část, empirická část a část věnovaná expertním rozhovorům. Zvolenou strukturu práce považuji za vyhovující z hlediska vytyčených cílů a použité metodologie, pouze se domnívám, že část věnovaná expertním rozhovorům by bylo vhodnější začlenit do empirické části, neboť právě tato část by měla dle mého názoru obsahovat praktické poznatky ze zkoumané problematiky jak na základě přístupu kvantitativního (statistická data), tak s pomocí přístupu kvalitativního (rozhovory) – tomu by ostatně napovídal i úvodní odstavec k části 4 na str. 48.

Hlavní praktický přínos práce spatřuji právě ve zpracování a vyhodnocení expertních rozhovorů, neboť na rozdíl od teoretických informací a statistických údajů, jež jsou všeobecně dostupné z nejrůznějších zdrojů, poskytují tyto rozhovory mnoho praktických poznatků z dané oblasti, na základě nichž lze ověřit účinnost platné obalové legislativy v praxi. Je proto pochopitelné, že závěry, k nimž autorka ve své práci dospívá, vycházejí převážně z vyhodnocení těchto rozhovorů. V tomto směru pouze postrádám v práci větší míru

konfrontace takto získaných informací se statistickými daty uvedenými v části 4. Rovněž je třeba upozornit na úskalí příliš subjektivního hodnocení zkoumaných problémů, nicméně toto riziko se snižuje s vyšším počtem dotazovaných respondentů, přičemž výběr sedmi expertů zastupujících různé instituce zabývající se danou problematikou lze považovat za dostačující.

K obsahové stránce

V úvodních dvou částech („Úvod“ a „Uvedení do tématu“) autorka nejprve vytyčuje cíl práce, popisuje její strukturu a použitou metodologii (již zmíněno výše) a dále nastiňuje teoretická východiska a základní principy vztahující se k problematice nakládání s obaly a obalovými odpady a k právní úpravě této oblasti. Správně je již na tomto místě vyzdvižen princip hierarchie způsobů nakládání s odpady, jehož význam je konkrétně u obalů klíčový, s ohledem na množství obalového odpadu, potenciálu jeho recyklace a získávání druhotných surovin a v neposlední řadě i možností prevence jeho vzniku, resp. snižování hmotnosti, objemu a obsahu nebezpečných látek v obalech. V úvodních pasážích práce bych nicméně uvítal rovněž zmínku o dalším stěžejním principu, na němž je celá právní úprava nakládání s obaly a odpady z obalů postavena, a sice princip rozšířené odpovědnosti výrobce. Ten je zmíněn spíše okrajově až v kapitole pojednávající o zákonu o obalech na straně 38.

V části 3 („Teoretická část“) autorka nejprve zasazuje zkoumanou oblast obalů a obalových odpadů do širších souvislostí surovinové politiky státu a odpadového hospodářství, přičemž se věnuje jak strategickým dokumentům v této oblasti, tak právní úpravě nakládání s odpady, a to v obou případech na úrovni národní i evropské. Uvedení širšího kontextu nad rámec samotné obalové problematiky v práci vítám, nicméně nelze pominout, že tato část trpí zřejmě největším výskytem obsahových chyb a nepřesností, což je nepochybně dáno tím, že se nejedná o hlavní zkoumanou oblast, na níž se autorka primárně zaměřila.

Tak například na str. 22 se uvádí, že součástí Plánu odpadového hospodářství ČR (dále jen „POH“) je mj. program předcházení vzniku odpadů, avšak POH v závazné části pouze uvádí některá opatření k předcházení vzniku odpadů, omezování jejich množství a nebezpečných vlastností, zatímco Program předcházení vzniku odpadů v ČR bude jako samostatný dokument teprve vydán (zatím byl zveřejněn jeho návrh, který vláda pouze vzala na vědomí); v této souvislosti je zavádějící i tvrzení na str. 90, které vzbuzuje dojem, že dokument již byl přijat. Dále je rovněž na str. 22 nesprávně citováno nařízení vlády, jímž byla vyhlášena závazná část POH – jde o nařízení vlády č. 197/2003 Sb., které bylo novelizováno nařízením vlády č. 473/2009 Sb. a nikoliv obráceně. Nařízení vlády č. 197/2003 Sb. bylo poté ještě novelizováno v minulém roce nařízením vlády č. 181/2013 Sb., čímž byla prodloužena platnost POH do 31. prosince 2014, tzn. o 1,5 roku. Tato podstatná informace v kap. 3.3.4. chybí, na str. 90 je pak nesprávně uvedeno prodloužení o 1 rok.

V práci dále není zohledněno přijetí významné novely zákona o odpadech v minulém roce – zákona č. 169/2013 Sb. (tzv. ekoauditová novela), přestože s výjimkou vybraných ustanovení tato novela nabyla účinnosti dne 1. října 2013, přičemž posuzovaná diplomová práce je datována dnem 3. ledna 2014 (na str. 30 je pouze uvedena již neaktuální informace o tom, že Parlament ČR návrh této novely projednává). Z toho důvodu již není pravdivé tvrzení na str. 22, že povinnost vypracovat plán odpadového hospodářství se týká i původců odpadů a na str. 29 není u definice pojmu „odpad“ zohledněno vypuštění definičního znaku zařazení movité věci do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k zákonu o odpadech. Na téže straně jsou citovány směrnice Rady 75/439/EHS o nakládání s odpadními oleji a směrnice Rady 91/689/EHS o nebezpečných odpadech, které však byly zrušeny a nahrazeny rámcovou směrnicí o odpadech (směrnice Evropského parlamentu

a Rady 2008/98/ES). Poněkud nepřesně je rovněž na str. 29 popsáno vymezení tzv. vedlejšího produktu podle § 3 odst. 5 zákona o odpadech. V této souvislosti bych považoval za vhodné zmínit se též o zákonných podmínkách, za nichž některé druhy odpadu přestávají být odpadem, což má praktický význam v případě recyklace (§ 3 odst. 6 zákona o odpadech).

Na str. 30, kde je stručně uvedeno, o čem pojednávají jednotlivé části zákona o odpadech je nesprávně uvedeno, že část osmá a devátá se týkají ekonomických nástrojů a sankcí za porušení zákona (správně je: část osmá – ekonomické nástroje, část devátá – přeshraniční přeprava odpadů, část desátá – sankce). Dále na straně 31 autorka uvádí, že odpovědnost za odpady je ukládána prvotnímu původci odpadů, avšak zákon o odpadech zavazoval prvotního původce odpadů pouze k plnění obecných povinností (§ 10 odst. 1 a § 12 odst. 1 a 4), přičemž po ekoauditové novele již zákon o odpadech pojem „prvotní původce odpadů“ nezná a obecné povinnosti ukládá každému.

Na str. 32 je dále nesprávně použita definice pojmu „odstranění odpadů“ ze zákona o odpadech, když se zde uvádí: „*Ide o „činnost, která není využitím odpadů“.* Využití nezahrnuje znovuzískání látek nebo energie.“ Využití odpadů totiž naopak zpravidla spočívá ve znovuzískání látek nebo energie. Podle zákonné definice odstraňování odpadů se pod tímto pojmem rozumí „*činnost, která není využitím odpadů, a to i v případě, že tato činnost má jako druhotný důsledek znovuzískání látek nebo energie*“.

Na str. 33 poněkud postrádá logiku uvedení „*budování nových kapacit pro využití a recyklaci*“ do souvislosti s prevencí vzniku obalového odpadu, neboť využití a recyklace jsou činnosti, jež přicházejí na řadu až poté, co odpad z obalů vznikne, přičemž k prevenci jeho vzniku se žádným způsobem nevztahují.

Dále jsou na str. 37 nesprávně uvedeny instituce pro vydávání technických norem – na evropské úrovni je touto institucí Evropský výbor pro normalizaci (nikoliv komise), v ČR pak vydávání českých technických norem zajišťuje od roku 2009 Úřad pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví, namísto Českého normalizačního institutu, který byl zrušen v roce 2008.

Na str. 39 je správně uvedeno, že definici obalu doplňují tři kritéria a názorné příklady obalů (a „neobalů“), jež jsou uvedeny v příloze č. 1 k zákonu o obalech. Následuje však citace tří bodů pod písmeny a) až c), které jsou ovšem pouze součástí kritéria 1. Kritéria 2 a 3 tak ve výčtu chybí. Na téže straně se pak chybně uvádí, že podle § 47 zákona o obalech rozhoduje v případě pochybností o tom, zda je výrobek obalem či nikoliv, Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO) po projednání s Ministerstvem životního prostředí (MŽP). Tato právní úprava však platila pouze do přijetí novely zákona o obalech publikované pod č. 94/2004 Sb., která přinesla změnu v tom smyslu, že v těchto věcech rozhoduje MŽP po projednání s MPO a Ministerstvem zemědělství.

Na str. 40 by dle mého názoru mělo být v bodě týkajícím se prevence odkazováno spíše na § 3 odst. 2 zákona o obalech než na § 4a zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, který pouze obecně stanoví, za jakých podmínek se česká technická norma stane harmonizovanou českou technickou normou. Vyhláška č. 115/2002 Sb., o podrobnostech nakládání s obaly, na níž se na tomto místě rovněž odkazuje, byla zrušena novelou zákona o obalech č. 66/2006 Sb.

Na str. 44 bych dále uvítal podrobnější zmínku o registračních a evidenčních poplatcích podle zákona o obalech. Na téže straně je také poněkud nepřesně zmíněn požadavek stanovený v čl. 7 směrnice o obalech, což vyvolává dojem, že členské státy mají povinnost zajišťovat zpětný odběr, využití a recyklaci obalového odpadu. Členské státy však mají pouze povinnost zajistit za stanovených podmínek vytvoření systémů pro plnění těchto

povinností, za něž odpovídají osoby, které obaly a balené výrobky uvádějí na trh nebo do oběhu (princip rozšířené odpovědnosti výrobce).

Na str. 45 považuji za velmi nepřesné hovořit o tom, že společnost EKO-KOM, a.s. podléhá rovněž kontrole ze strany auditora, a už vůbec nepovažuji za vhodné uvádět konkrétní auditorskou firmu. Kontrola je vykonávána pouze orgány státní správy, zákon o obalech pouze stanoví AOS povinnost zajistit ověření její obalové evidence auditorem (§ 23 odst. 1 písm. b)). Na téže straně jsou dále citovány zákonné důvody pro zrušení autorizace AOS ze strany MŽP. Jedná se však pouze o důvody, kdy MŽP autorizaci může zrušit (§ 26 odst. 2). Důvody, kdy MŽP autorizaci zruší (§ 26 odst. 1; bez možnosti správního uvážení), již uvedeny nejsou.

Část 4 („*Empirická část*“) je věnována konkrétním datům vztahujícím se k nakládání s obaly a odpady z obalů v ČR (okrajově též v rámci EU), které jsou porovnávány s cíli stanovenými obalovou legislativou. Uváděná data pocházejí z různých zdrojů, nejvíce však byla jako zdroj informací využita Šestá hodnotící zpráva o plnění POH za rok 2010, což sebou přináší určitou nevýhodu v tom, že použitá data již nejsou zcela aktuální. Celkově hodnotím tuto část jako kvalitně zpracovanou, pouze bych uvítal, kdyby se autorka pokusila ve větší míře o vlastní analýzu zjištěných údajů a následné shrnutí, jaké závěry z nich vyplývají.

V konkrétní rovině mám k této části pouze dvě výhrady. První se týká chybného tvrzení na str. 53 o tom, že povinnost informovat spotřebitele o způsobu zajištění zpětného odběru obalů a odpadů z obalů nevychází ze zákona o obalech, ale ze zákona o odpadech. Tato povinnost je však stanovena v § 10 odst. 2 zákona o obalech. Dále nejsou v souladu údaje na str. 65 srovnávající produkci obalového odpadu v EU-12 a EU-15 s tabulkou č. 5 na str. 64 (na str. 65 jsou čísla uvedena zřejmě v opačném pořadí).

Část 5 („*Expertní rozhovory*“) považuji z celé práce za stěžejní a z mého pohledu nejzajímavější. Autorka zvolila dle mého názoru vyvážený mix respondentů zabývajících se na expertní úrovni problematikou obalů a obalových odpadů, vhodně formulovala položené otázky, čímž získala cenné poznatky ohledně naplňování cílů obalové legislativy. Oceňuji zejména kapitolu 5.1.2. („*Diskuze a závěr*“), kde jsou tyto poznatky nejen přehledně shrnuty, ale také jsou na jejich základě identifikovány hlavní překážky efektivního naplňování zákona o obalech a navržena opatření k posílení jeho účinnosti. Je však třeba poznamenat, že v praxi lze bohužel mnohdy pozorovat spíše opačné tendence, příkladem budiž snaha v rámci tzv. ekoauditů zrušit povinnost nabízet nápoje ve vratných zálohovaných obalech, jsou-li uváděny na trh, anebo výrazně zvýšit limity stanovené v § 15a zákona o obalech, kdy se na osoby uvádějící obaly na trh nebo do oběhu nevztahují povinnosti podle tohoto zákona.

V závěru práce, v němž jsou stručně a přehledně shrnuta a zhodnocena zjištění, ke kterým autorka dospěla, bych rád upozornil pouze na nepřesné tvrzení na str. 89 týkající se kontrolních pravomocí celních orgánů. Celní úřady pravomoc kontrolovat, zda obaly a balené výrobky dovážené do ČR nebo přepravované z členských států EU splňují požadavky zákona o obalech, nepozbyly, pouze bylo novelou provedenou zákonem č. 94/2004 Sb. zrušeno jejich oprávnění nepropustit výrobky nesplňující tyto požadavky do příslušného celního režimu. Po této novele celní úřady v uvedeném případě pouze vyzvou příslušný kontrolní orgán ke kontrole a současně uvědomí o této výzvě MŽP.

K formální stránce

Z formálního hlediska konstatuji, že práce je psána vesměs srozumitelným jazykem s dostatečnou mírou odbornosti a dle mého názoru vyhovuje požadavkům kladeným na

úroveň diplomové práce. Přesto je třeba upozornit na poměrně velké množství formálních nedostatků, které se v textu vyskytují.

Text je dle mého názoru na některých místech útržkovitý, někdy se vytrácí návaznost jednotlivých sdělení, což je do jisté míry způsobeno i na můj vkus příliš hojným užíváním citací, které jsou mnohdy neúplné, a není tak vždy zcela zřejmé, k čemu se citovaný obsah váže (např. citace na str. 20, 37 či na str. 74 citace začínající slovy „*Není v moci ministerstva*“). Na některých místech je text méně srozumitelný, a to zejména v důsledku nesprávné konstrukce věty nebo absence některé její části (např. na str. 27 věta začínající „*A obecně i princip „od kolébky do hrobu*““, na téže straně věta začínající „*Stejně tak „princip předběžné opatrnosti*““ či věta začínající „*Výtky byly k již zmíněným*“ na str. 89). Zcela nevyhovující je po stránce formální citace části ustanovení § 26 zákona o obalech na str. 45-46 (zejm. pokud jde o začlenění odstavce 3 tohoto ustanovení).

Vytknout lze v některých případech i použitou terminologii, například v celé práci autorka pracuje s pojmem „*limity*“ v souvislosti s recyklací a využitím odpadu z obalů, což nepovažuji za vhodné, neboť jako limity se zpravidla označují mezní hodnoty, které nemají být překročeny. V tomto případě by bylo vhodnější používat spíše výraz „*závazné cíle*“. Na několika místech jsou v textu také nepřesně uváděny některé pojmy (např. „*právní zodpovědnost*“ namísto „*právní odpovědnost*“ na str. 31, dále „*ekonomičtí činitelé*“ na str. 35 jakožto pojem definovaný směrnicí o obalech neodpovídá české jazykové verzi směrnice, která hovoří o „*hospodářských subjektech*“).

Dále je třeba upozornit na nedostatky, jakými jsou nesprávný tvar slova ve vazbě na konstrukci věty, resp. příslušný větný člen („*je*“ namísto „*jsou*“ na 2. řádku na str. 17, „*tehdejšího*“ namísto „*tehdejším*“ na str. 19, „*spotřebu*“ namísto „*spotřeba*“ na str. 21, „*vytvářely*“ namísto „*vytvářel*“ na str. 25, „*obalového odpadu*“ namísto „*obalových odpadů*“ na str. 48 atd.), použití slova s jiným než zamýšleným významem (např. „*obligatorní*“ na str. 24, použito mělo být zřejmě slovo „*závazné*“), výčet nekorespondující s jeho uvozením (na str. 40 „*Mezi povinnosti osob zapsaných v tzv. Seznamu osob patří: Prevence, Opakovaně použitelné obaly, Vratné obaly [...]*“).

V textu jsou též poměrně často nesprávně citovány právní předpisy EU, kdy u směrnice správně nemá být používána před číselným označením zkratka „*č.*“, nařízení a směrnice se píšou s malými počátečními písmeny, dále je uveden nepřesný název směrnice 1999/31/ES na str. 26 (oficiální český název zní: „*směrnice o skládkách odpadů*“) a směrnice 94/62/ES na str. 33 (oficiální český název zní: „*směrnice o obalech a obalových odpadech*“), na str. 37 je pak směrnice o obalech citována pod označením „*94/62/EC*“, což je však označení v anglickém jazyce, v češtině má znít „*94/62/ES*“. Směrnice 94/62/ES byla přijata Evropským parlamentem a Radou, nikoliv Evropským parlamentem a Komisí, jak je chybně uvedeno na str. 10.

Na některých místech je použita zkratka, která není definována v seznamu zkratek, ani přímo v textu (např. „*ministerstvo*“ na str. 22, „*EP*“ na str. 26, „*LZPS*“ na str. 28, „*ČOI*“ na str. 46). Podobným příkladem je použití pojmu „*Seznam osob*“ na str. 40 a v následujícím textu, aniž by bylo vysvětleno, o jaký seznam se jedná („*Seznam osob, které jsou nositeli povinnosti zpětného odběru nebo využití odpadu z obalů*“). Rovněž u citace tzv. „*Čistší produkce*“ na str. 56 není zřejmé, jaký dokument či nástroj se má na mysli.

Za ne příliš vhodné dále považuji použití hovorových výrazů a obrátů v textu (např. „*vhození do tříděného odpadu*“ na str. 10, „*kteř by však zpravidla šel ještě opětovně využít*“ na str. 32, „*tím se chtělo dosáhnout*“ na str. 45, „*správních úřadů, které řeší obaly*“ na str. 46). Rovněž se domnívám, že prepis rozhovorů s experty, který tvoří přílohu č. 8 diplomové práce, měl být alespoň v minimální nezbytné míře upraven tak, aby neobsahoval hovorové obraty

a tvary slov a „výplně“ v mluveném jazyce typu „*jakoby*“, „*prostě*“ apod. Tento nedostatek se projevuje o to více, jestliže jsou doslovné citace respondentů použity též v samotném textu práce v části 5. Pokud jde o překlepy, upozornil bych na chybu v uvedení data, do kterého je třeba implementovat směrnici 2013/2/EU, na str. 34 („*30.0.2013*“ namísto „*30.9.2013*“).

Práci s použitou literaturou a zdroji hodnotím vcelku dobře, pokud jde o jejich rozsah. Na některých místech práce jsou však uváděny údaje z již ne zcela aktuálních zdrojů, což je problém zejména u kvantitativních dat. Cizojazyčných zdrojů bylo využito spíše okrajově (zejm. některé internetové zdroje). Poznámkový aparát bych v diplomové práci uvítal více rozvinutý.

Závěr, doporučené otázky

Práci souhrnně hodnotím jako vcelku zdařilou a přínosnou, a proto ji doporučuji k obhajobě. Základní vytyčený cíl – vyhodnotit, jaká je v praxi účinnost platné právní úpravy v oblasti nakládání s obaly a odpady z obalů a jaká opatření by mohla do budoucna zlepšit její efektivitu – se autorce dle mého názoru podařilo naplnit. Je však třeba zároveň uvést, že kvalitu práce bohužel snižuje velké množství obsahových i formálních chyb a nedostatků. Práci bych navrhol ohodnotit v bodovém rozpětí 8 až 12 bodů, tedy známkou dobře až velmi dobře. V rámci obhajoby doporučuji, aby autorka reagovala na následující otázky:

- 1) Jaká je povaha povinnosti dodržovat hierarchii způsobů nakládání s odpady podle zákona o odpadech? Jde spíše o obecný princip nebo o skutečně právně vynutitelnou povinnost? V souvislosti s touto otázkou by autorka mohla též blíže vysvětlit své stvrzení na str. 38, že podle směrnice o obalech není jednoznačné, zda je v ní zakotvená hierarchie optimální.
- 2) Jaká jsou podle autorky pozitiva a negativa stávajícího systému, kdy sdružené plnění v ČR zajišťuje pouze jediná autorizovaná obalová společnost (monopol EKO-KOM, a.s.)? Měly by být vytvořeny podmínky pro vznik více obalových společností, aby byly využity výhody vyplývající z volné soutěže mezi více subjekty na trhu (a nakonec i lépe naplněny požadavky podle čl. 7 směrnice o obalech), nebo je stávající monopolní systém z hlediska naplňování cílů evropské i české obalové legislativy efektivnější?
- 3) Jak je třeba chápat povinnost ve vztahu k opakovaně použitelným obalům stanovenou v § 7 zákona o obalech? Určuje to, zda je obal opakovaně použitelný, jeho objektivní vlastnosti, anebo subjektivní rozhodnutí osoby, která jej uvádí na trh nebo do oběhu? Byla by autorka pro zavedení nástrojů na podporu většího využívání opakovaně použitelných obalů?

V Praze dne 7. února 2014

JUDr. Martin Kusák
oponent