**Legislativní pravidla vlády 2019**

**Čl. 10 odst.**

(5) Součástí materiálu, kterým se návrh zákona předkládá k projednání vládě

a Legislativní radě, je i předkládací zpráva a dále návrh prováděcího předpisu (návrh

nařízení vlády nebo návrh vyhlášky) nebo teze prováděcího předpisu, pokud návrh

zákona obsahuje zmocnění k vydání prováděcího předpisu a tento prováděcí předpis

má nabýt účinnosti současně se zákonem, a text zákona nebo jeho části v platném

znění s vyznačením navrhovaných změn, jde-li o návrh novely zákona. Návrh

prováděcího předpisu se v této fázi předkládá bez projednání v připomínkovém řízení

a v pracovních komisích.

**Čl. 40 Terminologie v právním předpisu**

(1) Právní předpis musí být terminologicky jednotný. Zároveň je třeba dbát

souladu s terminologií použitou v navazujících a souvisejících právních předpisech

různé právní síly.

Čl. 49 **Zákonné zmocnění k vydání prováděcího předpisu**

(1) Jestliže zákon předpokládá vydání vyhlášky, musí zmocnění k jejímu vydání

a) označit orgán, který vyhlášku vydá,

b) vymezit konkrétní věci, které mají být vyhláškou upraveny (nestačí pouhý odkaz

na určité ustanovení právního předpisu, ani obecné zmocnění k úpravě

podrobností), a rozsah, v jakém mají být upraveny; zejména v případech, kdy má

být podle zákonného zmocnění konkretizován ve vyhlášce číselný údaj, musí

zákonné zmocnění k vydání vyhlášky obsahovat rovněž kritéria, jakými se má

příslušný orgán při konkretizaci výše číselného údaje ve vyhlášce řídit ; zmocnění

nesmí předpokládat úpravu věcí, které nenavazují na jiná ustanovení zákona.

(2) Nelze navrhnout zmocňovací ustanovení, které předpokládá vydání

vyhlášky například „v dohodě s jiným orgánem“ nebo „po projednání s jiným

orgánem“. Jde-li o působnost sdílenou dvěma orgány, lze výjimečně navrhnout

zmocnění k vydání vyhlášky společně těmito orgány. Týká-li se věc působnosti více

než dvou orgánů, je třeba navrhnout zmocnění k vydání nařízení vlády.

(3) Netýká-li se věc působnosti více než dvou orgánů, je třeba navrhnout

zmocnění k vydání vyhlášky. To neplatí, lze-li zákon provést z důvodu naléhavého

obecného zájmu pouze nařízením vlády.

(4) Zmocnění k vydání vyhlášky se zpravidla uvádí v rámci závěrečných

ustanovení zákona. V případech, kdy v některých ustanoveních právního předpisu se

v rozsahu podle odstavce 1 písm. b) vydání vyhlášky předpokládá, orgán, který má

vyhlášku vydat, se zde neuvádí a uvede se až v závěrečných ustanoveních zákona

obsahujících zmocnění k vydání prováděcího předpisu; v tomto případě postačí ve

zmocnění k vydání vyhlášky již jen odkázat na ustanovení zákona, v němž se vydání

vyhlášky předpokládá.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

OBECNÁ ČÁST

1. **Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu**

Platný zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) je právním předpisem, kterým se řídí odpadové hospodářství v ČR již více než 15 let. Základním unijním předpisem, ze kterého návrh zákona vychází a jehož požadavky transponuje do české legislativy, je směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 (dále jen „rámcová směrnice“). Oblast odpadového hospodářství je nicméně upravena i celou řadou dalších unijních předpisů, které byly postupně do českého právního řádu implementovány (směrnice o skládkách, nařízení o přepravě odpadů ap.). I v důsledku toho se platný zákon o odpadech postupem času stal předpisem značně komplikovaným a nepřehledným, zejména v částech upravujících zpětný odběr výrobků.

Dalším důvodem pro zpracování nové legislativy je i skutečnost, že platný zákon z roku 2001 již nevyhovuje současným legislativně-technickým požadavkům (například ve věci úpravy přestupků).

Co se týče hlavních změn oproti platné právní úpravě, návrh zákona nově upravuje problematiku poplatku za ukládání odpadů na skládku a poplatku za komunální odpad. Problematika poplatku za komunální odpad bude nově upravena pouze v zákoně o místních poplatcích.

Další důležité změny se týkají sběru odpadu. Provozovatelé sběren odpadů budou povinni vybavit prostory zařízení kamerovým systémem a uchovávat záznam po stanovenou dobu a dále se zpřísňují podmínky pro sběr odpadů pomocí mobilních zařízení.

Předmětem návrhu zákona je rovněž řešení problematiky nelegálně soustředěného odpadu (tzv. černých skládek). Návrh v tomto ohledu vychází z ústavně zakotveného principu „vlastnictví zavazuje“ a stanoví postup pro zjištění osoby odpovědné za nelegálně soustředěný odpad a pro zajištění, aby byl odpad odklizen a předán do zařízení určeného pro nakládání s odpady.

Dále se v návrhu zákona zejména podrobněji vymezují postupy, jimiž je možno určit, že odpad přestane být odpadem, stanoví se povinnost pravidelné revize či časové omezení u povolení provozu zařízení určeného pro nakládání s odpady a zavádí se obchodování s odpady jako činnost se samostatným povolením.

1. **Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen**

Účelem nové právní úpravy je komplexně upravit problematiku odpadového hospodářství počínaje předcházením vzniku odpadu přes různé způsoby nakládání s ním po pravidla jeho odstraňování, a to s ohledem na prosazení hierarchie nakládání s odpady a při zajištění co nejvyšší míry ochrany životního prostředí a zdraví lidí za současné sociální únosnosti a ekonomické udržitelnosti. Upravují se i práva a povinnosti osob při nakládání s odpady a působnost orgánů veřejné správy v odpadovém hospodářství.

Kombinace stávajících a nových nástrojů obsažených v novém zákoně si v souladu s novými trendy v EU klade za cíl zejména vytvořit zákonné předpoklady pro výrazný odklon toku odpadů na skládky ve prospěch jiných způsobů nakládání s odpady, které jsou jednak ohleduplnější k životnímu prostředí, jednak respektují ekonomickou hodnotu, kterou odpad mnohdy nadále má.

Oblast odpadového hospodářství nebude napříště předmětem jediného zákona, ale bude rozdělena, a to na zákon o odpadech a zákon o výrobcích s ukončenou životností. Důvodem jsou zejména specifika problematiky výrobků s ukončenou životností, která se v mnoha ohledech vymyká systematice základního odpadového režimu (zejména rozšířená odpovědnost výrobce, zpětný odběr atd.).

Platná právní úprava v oblasti odpadového hospodářství neupravuje vztahy, které by se dotýkaly zákazu diskriminace (ve smyslu antidiskriminačního zákona jde o nerovné zacházení či znevýhodnění některé osoby z důvodu rasy, etnického původu, národnosti, pohlaví, sexuální orientace, věku, zdravotního postižení, náboženského vyznání, víry či světového názoru). Takové vztahy neupravuje ani navrhovaná právní úprava, proto lze konstatovat, že navrhované řešení nemá žádné dopady ve vztahu k zákazu diskriminace, včetně rovného postavení mužů a žen.

1. **Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy**

Platný zákon o odpadech je právním předpisem, kterým se řídí odpadové hospodářství v ČR již více než 15 let. Za dobu své účinnosti byl mnohokrát novelizován, a to zejména z důvodu potřeby transpozice příslušných směrnic EU. I v důsledku toho se postupem času stal předpisem značně komplikovaným a nepřehledným, zejména v částech upravujících zpětný odběr výrobků. Dalším důvodem pro zpracování nové legislativy je i skutečnost, že platný zákon z roku 2001 již nevyhovuje současným legislativně-technickým požadavkům (například ve věci úpravy přestupků). S ohledem na specifika problematiky výrobků s ukončenou životností, která se v mnoha ohledech vymyká systematice základního odpadového režimu (zejména rozšířená odpovědnost výrobce, zpětný odběr atd.), bylo třeba tuto úpravu vyčlenit do samostatného zákona o výrobcích s ukončenou životností.

Mezi nejnovější unijní předpisy lze řadit předpisy v rámci tzv. balíčku k oběhovému hospodářství. Problematiky upravované v novém zákoně o odpadech se dotýká především Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/850 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů a Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech.

Česká republika je povinna uvedené předpisy Evropské unie řádně a včas transponovat, v opačném případě by mohlo České republice hrozit uložení sankce. Transpozice do nově vznikajícího zákona o odpadech je vhodnou cestou, neboť lze unijní předpisy zapracovat do textu zákona a text zákona přiléhavě upravit. Pokud by unijní předpisy byly transponovány formou novely stávajícího zákona, zhoršilo by to dále celkovou nepřehlednost a roztříštěnost platné odpadové legislativy.

1. **Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky**

Navrhovaný zákon je v souladu s ústavním pořádkem České republiky a vychází ze zásad uvedených v Ústavě České republiky a v Listině základních práv a svobod. Jedná se zejména o zásadu legální licence tedy uplatňování státní moci pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a ukládání povinností jen na základě zákona a v jeho mezích a při zachování základních práv a svobod (čl. 4 Listiny základních práv a svobod).

Navrhované znění respektuje práva a svobody zakotvené v Listině základních práv a svobod. V souvislosti s upravovanou problematikou je relevantní zejména právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost obsažené v čl. 26 Listiny základních práv a svobod. Navrhovaná právní úprava stanovuje podmínky a omezení pro výkon uvedených hospodářských činností, přičemž splňuje ústavní požadavek úpravy na úrovni zákona a vyhovuje též zásadám pro stanovení mezí základních práv a svobod podle čl. 4 Listiny základních práv a svobod.

Rovněž jsou v návrhu respektována práva uvedená v čl. 35 Listiny základních práv a svobod, konkrétně právo na příznivé životní prostředí a právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Zároveň předkládaný zákon provádí zásadu, podle které při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Návrh zákona v souladu s ustanovením čl. 36 Listiny základních práv a svobod, že se každý může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu a také s čl. 37 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle kterého jsou si všichni účastníci v řízení rovni.

Současně je navrhovaná právní úprava v souladu s nálezy Ústavního soudu, které se k dané oblasti vztahují.

1. **Zhodnocení souladu navrhovaného řešení s právními předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie, obecnými právními zásadami práva Evropské unie**

Navrhovaný zákon zajišťuje nový způsob implementace právních předpisů Evropské unie do právního řádu České republiky. Cílem navrhované nové právní úpravy je vytvořit podmínky, které umožní lépe naplnit požadavky právních předpisů Evropské unie, zejména pokud jde o dodržování hierarchie způsobů nakládání s odpady stanovené rámcovou směrnicí.

Navrhovaná právní úprava transponuje do vnitrostátního právního řádu České republiky rámcovou směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851, a dále směrnici Rady 1999/31/ES o skládkách odpadů ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/850/EU, směrnici Rady 86/278/EHS o ochraně životního prostředí a zejména půdy při používání kalů z čistíren odpadních vod v zemědělství, směrnici Rady o odstraňování polychlorovaných bifenylů a polychlorovaných terfenylů (PCB/PCT) a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). Se všemi uvedenými směrnicemi je návrh zákona plně v souladu.

Zákonem o odpadech bude zajištěna adaptace na nařízení Rady č. 333/2011/EU, kterým se stanoví kritéria vymezující, kdy určité typy kovového šrotu přestávají být odpadem ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1013/2006//ES o přepravě odpadů a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1257/2013 ze dne 20. listopadu 2013 o recyklaci lodí a o změně nařízení (ES) č. 1013/2006 a směrnice 2009/16/ES, nařízení Komise (EU) č. 1357/2014 ze dne 18. prosince 2014, kterým se nahrazuje příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES o odpadech a o zrušení některých směrnic, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/852 o rtuti a o zrušení nařízení (ES) č. 1102/2008, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1021 ze dne 20. června 2019 o perzistentních organických znečišťujících látkách a nařízení Rady (EU) 2017/997, kterým se mění příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES, pokud jde o nebezpečnou vlastnost HP 14 „ekotoxický.

1. **Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána**

Navrhovaná úprava umožňuje České republice plnit závazky vyplývající pro ni z Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, kterou je Česká republika vázána.

Česká republika je dále jednou ze smluvních stran Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Návrh zákona zajišťuje právo na život podle čl. 2 Úmluvy, neboť stanovuje podmínky pro nakládání s odpady a poskytuje tak ochranu lidského zdraví a životního prostředí před hrozbami souvisícími s nakládání s odpady. Návrh zákona je dále v souladu s články 6 a 7 Úmluvy, které ukotvují právo na spravedlivé řízení a uložení trestu jen na základě zákona. Návrh zákona obsahuje výčet přestupků, kterých je možno dopustit se při neoprávněném nakládání s odpady a stanovuje za tyto přestupky tresty. Výše trestů odpovídají závažnosti přestupku, zejména z hlediska toho, zda spáchání přestupku může mít přímé dopady na životní prostředí nebo lidské zdraví, nebo zda se jedná spíše o přestupek administrativního charakteru. Podle navrhované právní úpravy se může každý domáhat svého práva stanoveným postupem u nezávislého a nestranného správního orgánu, či soudu.

Navrhovaná úprava jistým způsobem zasahuje do vlastnického práva osob, neboť upravuje povinnosti vlastníků odpadu určitým způsobem s ním nakládat. Jedná se však o zásahy v mezích a způsobem stanoveným zákonem. Tyto zásahy jsou rovněž plně odůvodnitelné nutností ochrany lidského zdraví či životního prostředí před hrozbami spojenými s nakládáním s odpady. Z výše uvedeného vyplývá, že návrh zákona je plně v souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a respektuje práva a svobody v ní zakotvené.

1. **Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí**

Zhodnocení hospodářských a finančních dopadů navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky bylo provedeno v závěrečné zprávě z hodnocení dopadů regulace (RIA), která je samostatnou částí předloženého materiálu. V rámci RIA byly také zhodnoceny sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí a s tím související vliv na veřejné zdraví.

Všechny náklady a personální zajištění příslušných agend, které s sebou aplikace nového zákona přinese, budou kryty v rámci stávajících schválených prostředků a nebudou vznášeny dodatečné požadavky nad rámec schváleného státního rozpočtu a střednědobého rozpočtového výhledu.

1. **Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů**

Otázka ochrany poskytovaných informací ze strany adresátů navrhovaného zákona byla zkoumána v širším kontextu. Pozornost byla věnována jak ochraně osobních údajů jednotlivců, tak ochraně obchodního tajemství, informací naplňujících institut duševního vlastnictví, popř. dalším údajům, které jsou neveřejné s ohledem na existenci určitého speciálního právního předpisu.

Ministerstvo bude stejně jako dosud jako správce integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí (ISPOP) shromažďovat osobní údaje. Oprávnění ke zpracování osobních údajů v systému ISPOP je stanoveno v § 4 odst. 8 zákona č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí zpracovává osobní údaje. Doba uchování osobních údajů v systému ISPOP se řídí obecnou právní úpravou v zákoně č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.Návrh zákona tedy předpokládá shromažďování osobních údajů jednak ministerstvem, a také krajskými úřady a obecními úřady obcí s rozšířenou působností. Osobní údaje jsou shromažďovány a zpracovány za účelem možnosti zpětně identifikovat a vyhledat osoby a odpady, které předávají v případě, že je zde podezření na trestnou činnost související s výkupem kovových odpadů. Nastavení základních evidenčních a ohlašovacích povinností vychází z principů dosavadního zákona o odpadech. V řadě případů však dochází k posunu.

Základní povinnost vedení odpadové evidence je zachována v původním rozsahu. Evidenční a ohlašovací povinnost se i nadále vztahuje pouze na právnické osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání. Nově se spolu s institutem obchodování zavádí povinnost obchodníka vést odpadovou evidenci a samozřejmě také povinnost podat hlášení. Pro obchodníka s odpady je důležité, aby nemusel svým dodavatelům sdělovat údaje o svých odběratelích, což je s ohledem na způsob přenosu odpovědnosti a způsobu vedení evidence zajištěno.

Obec bude mít nad rámec základních ohlašovacích povinností původců odpadu povinnost ohlásit informace o obecním systému nakládání s odpadem, a to vyplněním údajů na samostatném listu ročního hlášení o produkci a nakládání s odpady. Stejně jako v dosavadním zákoně budou mít provozovatelé zařízení povinnost ohlásit provoz zařízení, kromě provozovatelů zařízení budou mít povinnost ohlásit svou činnost a její přerušení nebo ukončení také obchodníci, zprostředkovatelé a dopravci odpadů.

Oproti platné úpravě jsou nově stanoveny evidenční a ohlašovací povinnosti pro oblast komunitního kompostování, což je opatření k předcházení vzniku odpadů. Provozovatel komunitní kompostárny bude povinen vést evidenci o množství zpracovaných rostlinných zbytků z údržby zeleně, zahrad a domácností, a na základě této evidence podávat roční hlášení o zpracování a množství zpracovaných materiálů. Obec bude povinna podávat roční hlášení o komunitních kompostárnách provozovaných na jejím území. Obě uvedená hlášení budou zasílána prostřednictvím systému ISPOP.

Jako doposud bude tedy většina hlášení zasílána prostřednictvím ISPOP. Nově je však příjemcem hlášení ministerstvo, obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady provádějí kontrolu a zpracování těchto hlášení. Požadavek na uchovávání evidence je nastaven na dobu 5 let. Lhůta, na kterou je nastavena povinnost zasílat údaje o rozhodnutích, je 15 dní. Aby bylo zamezeno zneužívání odpadové evidence v rámci konkurenčního boje, je jednoznačně stanoveno, že ohlášené informace o jednotlivých osobách se poskytují pouze orgánům veřejné správy a pro potřeby řešení mimořádných událostí.

Dále je nově stanovena povinnost provozovatele zařízení pro sběr a výkup odpadů sledovat prostor zařízení kamerovým systémem, archivovat pořízené záznamy po dobu 30 dnů a na vyžádání tyto záznamy poskytnout kontrolním orgánům. Zavedení kamerových systémů v zařízeních pro sběr a výkup kovových odpadů bylo deklarováno usnesením vlády č. 611/2015 „Komplexní řešení problematiky negativních jevů při výkupu kovových odpadů v ČR“ z července 2015. K tomuto opatření předkladatel přistupuje za účelem snížení trestné činnosti, která s výkupem kovových odpadů souvisí. V oblasti výkupu kovových odpadů je podle informací poskytnutých Policií ČR, Svazu měst a obcí a Správy železniční dopravní cesty velmi rozšířená trestná činnost ve smyslu výkupu kovových předmětů, které byly předmětem krádeže. Nejčastěji se jedná o pietní, bohoslužebné a umělecké předměty nebo části veřejně prospěšných nebo průmyslových zařízení např. zařízení pro hromadnou dopravu, dopravního značení, součásti nebo příslušenství veřejných prostranství a pozemních komunikací a energetických, vodárenských nebo kanalizačních zařízení. I přes zákaz výkupu zmíněných předmětů od fyzických osob ve vyhlášce č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady a povinnost identifikace osob odevzdávajících odpady a odevzdávaných odpadů ve stávajícím zákoně o odpadech, zůstává míra kriminality neúnosně vysoká.

Kamerové systémy poslouží jako další důležitý nástroj při identifikaci osob odevzdávajících odpady do zařízení a odevzdaných odpadů. Díky archivovaným záznamům z kamerových systémů bude možné ověřovat údaje získané na základě již stávající povinnosti identifikace. Ze zjištění získaných v rámci kontrolní činnosti v zařízeních pro sběr a výkup odpadů např. při spolupráci ČIŽP a Policie ČR při akci Blue 24, vyplynulo, že kontrolované subjekty často argumentují v tom smyslu, že odpad, který je zakázáno vykupovat od fyzických osob, je již v provozovně dlouhou dobu (např. řádově i roky) a že v době, kdy byl převzat, povinnost o vedení záznamů o příjmu do zařízení neplatila, případně odpady nebylo zakázáno vykupovat. Zavedení kamerového systému přispěje také k prokázání, kdy odpad byl do zařízení přijat, resp. že se v zařízení již skutečně nachází delší dobu. Vedle toho kamerové systémy působí i preventivním efektem. Další přidanou hodnotou tohoto opatření je zvýšení bezpečnosti i pro samotné provozovatele zařízení pro sběr a výkup kovových odpadů.

Doba archivace 30 dní byla stanovena jako kompromisní řešení. Je nutno podotknout, že doba archivace musí být dostatečně dlouhá vzhledem k fázovému posunu při zahájení řízení.

1. **Zhodnocení korupčních rizik**

Navrhované změny právní úpravy oproti současnému zákonu o odpadech jsou svým rozsahem odpovídající rozsahu jeho legislativních nedostatků, proto lze návrh považovat za přiměřený množině vztahů, které má upravovat. V důsledku nové právní úpravy nedochází k neúměrnému rozšíření kompetencí Ministerstva životního prostředí, ani dalších správních orgánů působících v rámci odpadového hospodářství. Navrhovaná právní úprava efektivně implementuje zamýšlená opatření a zároveň jsou navrženy standardní kontrolní pravomoci včetně sankčních opatření.

Kompetence k rozhodování jsou v navrhované právní úpravě zcela jednoznačně definovány podle jednotlivých úkonů a přísluší zejména krajským úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností. Navrhovanou právní úpravou nedochází k nadměrnému soustředění pravomocí u krajských úřadů či obecních úřadů obcí s rozšířenou působností. V rámci těchto úřadů lze přesně určit útvar, který je příslušný k rozhodování ve věci, přičemž lze určit i osobu, která je odpovědná za to které konkrétní rozhodnutí ve věci. Oproti současné právní úpravě přibude krajským úřadům pravomoc vydávat povolení, na základě kterého může odpad přestat být odpadem. Tato rozhodovací pravomoc přináší minimální korupční rizika s ohledem na to, že takové rozhodnutí je podmíněné kladným vyjádřením České inspekce životního prostředí, příslušné krajské hygienické stanice a Ministerstva průmyslu a obchodu. Oproti současné právní úpravě dochází ke snížení korupčního rizika v případě zrušení správního uvážení v otázce doby, na jakou je vydáváno povolení k provozu zařízení pro nakládání s odpady. Nově je tato doba stanovena zákonem na dobu neurčitou, přičemž nejvýše jednou za 6 let musí dojít k revizi údajů uvedených v povolení, u mobilních zařízení se vydává povolení na dobu určitou, nejdéle však na 6 let, přičemž lze povolení prodloužit vždy maximálně o dalších 6 let.

O právech a povinnostech účastníků řízení se rozhoduje ve správním řízení. Proti rozhodnutí příslušného krajského úřadu může účastník řízení podat odvolání, o němž rozhoduje Ministerstvo životního prostředí. V případě rozhodnutí úřadů obcí s rozšířenou působností rozhoduje o odvolání příslušný krajský úřad. O těchto právech musí být účastník poučen. Účastník se může také bránit již v průběhu řízení proti nesprávnému postupu orgánu veřejné správy, a to na základě § 175 správního řádu, dle něhož může uplatnit stížnost proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu. Správní řízení jsou zahajována na návrh účastníka a náležitosti návrhu jsou jednoznačně stanoveny zákonem. Navrhovatel se rovněž může domáhat ochrany proti nečinnosti ministerstva postupem podle § 80 správního řádu. Dále je mu poskytována ochrana na základě zákona 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), ve znění pozdějších předpisů, kdy se může za stanovených podmínek domáhat náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím, anebo nesprávným úředním postupem, jímž se rozumí též porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Zákon dostatečně jasným způsobem nastavuje systém odpovědnosti jednotlivých subjektů, kdy již existuje funkční systém vnitřní kontroly a přezkoumávání rozhodnutí. Rovněž v oblasti odpovědnosti jednotlivých účastníků, kontroly a sankčních mechanismů navrhovaná právní úprava navazuje na již účinné obecné právní úpravy a je v tomto směru zcela vyhovující.

Navrhovaná právní úprava rozšiřuje množství informací o odpadovém hospodářství, které bude ministerstvo zveřejňovat, dále se zavádí povinnost obcím informovat občany a ostatní účastníky obecního systému nakládání s komunálními odpady, o výsledcích odpadového hospodářství obce, o způsobech a rozsahu odděleného sběru komunálních odpadů, o využití a odstranění komunálních odpadů a o nakládání s dalšími odpady v rámci obecního systému. Tato povinnost má protikorupční potenciál, protože občané budou informováni o nákladovosti odpadového hospodářství dané obce a také o způsobech, jakými je nakládání s odpady zajištěno. Navržená právní úprava tak zvyšuje dostupnost informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Návrh předpokládá, že individuální data z hlášení budou poskytována pouze správním orgánům. Omezení zpřístupnění informací je navrženo z důvodu ochrany obchodního tajemství. Mnoho subjektů v současné době ministerstvu sděluje, že tyto informace považuje za obchodní tajemství, přičemž definiční znaky podle § 504 občanského zákoníku tyto údaje skutečně naplňují. Vysoká citlivost těchto údajů pro povinné osoby by mohla vést k tomu, že by s ohledem na poskytnutí těchto informací konkurenčním osobám tyto povinné osoby nepodávaly hlášení vůbec nebo zkreslené, přičemž by se raději vystavily riziku sankce než zpřístupnění údajů o svých obchodních partnerech a detailního výpisu množství a druhu odpadů, které si s nimi předávají.

Prostor pro korupci je v případě navrhované právní úpravy minimální, neboť veškeré procesy jsou uskutečňovány dle jednoznačně nastavených pravidel, a v případě jakéhokoliv nedostatku či nespokojenosti se lze domáhat přezkoumání rozhodnutí nebo kontroly v rámci stanovených vnitřních i vnějších kontrolních mechanismů. Korupční rizika jsou v dané oblasti zjišťována a vyhodnocována v souladu s úkoly stanovenými Rezortním interním protikorupčním programem Ministerstva životního prostředí, na jehož základě je zpracovávána mapa korupčních rizik.

1. **Zhodnocení dopadů na bezpečnost nebo obranu státu**

Předkládaný návrh zákona upravuje oblast odpadového hospodářství, zejména aby při nakládání s odpady byla zajištěna vysoká úroveň ochrany životního prostředí a zdraví lidí za současné sociální únosnosti a ekonomické přijatelnosti s ohledem na dosažení udržitelného rozvoje. Navrhovaná úprava tak nemá dopady na bezpečnost nebo obranu státu.

**zvláštní část**

**K § 1 a 3 a příloze č. 1**

Zákon o odpadech je v návaznosti na unijní právní úpravu zaměřen na prosazení hierarchie odpadového hospodářství, která představuje klíčový nástroj oběhového hospodářství, které spočívá v zmnožení životního cyklů jednotlivých materiálů věcí. Každá věc by tak měla sloužit co nejdéle a po konci životnosti každé věci by mělo v co nejvíce případech dojít k využití materiálu, ze kterého je vyrobena, a to alespoň k výrobě energie, ale v lepším případě, k výrobě nových produktů. Právě důrazem na rozvoj oběhového hospodářství by měl tento zákon přispět k zajištění trvale udržitelného rozvoje. V tomto smyslu by také měla být vykládána všechna ustanovení tohoto zákona.

Nástroje obsažené v zákoně by měly vést k tomu, aby byla Česká republika schopna splnit závazné cíle odpadového hospodářství stanovené v předpisech práva Evropské unie. Tyto pro Českou republiku závazné cíle jsou transponovány do přílohy č. 1 k zákonu.

Základním unijním předpisem, na jehož principech je zákon o odpadech vystaven, je směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic (dále jen „rámcová směrnice“). Kromě této směrnice transponuje zákon do českého práva alespoň částečně řadu dalších unijních předpisů, například směrnici Rady 1999/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů, ve znění nařízení č. 1882/2003 a č. 1137/2008 nebo směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/75/EU ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění). Nejnovějšími unijními předpisy, které se do návrhu zákona o odpadech promítají, jsou směrnice z tzv. balíčku k oběhovému hospodářství, směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/850 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 1999/31/ES o skládkách odpadů a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2008/98/ES o odpadech.

Zákon o odpadech upravuje komplexně pravidla pro nakládání s odpady, ale také pravidla pro předcházení vzniku odpadu a s těmito pravidly související práva a povinnosti osob v odpadovém hospodářství včetně působnosti jednotlivých správních orgánů. Jedinou výjimku představují odpady, se kterými je nakládáno v režimu zpětného odběru a práva a povinnosti osob v oblasti zpětného odběru vybraných výrobků. Nakládání s vybranými výrobky s ukončenou životností je oproti dosavadnímu zákonu o odpadech upraveno v samostatném zákoně o výrobcích s ukončenou životností.

Hierarchie odpadového hospodářství vyjadřuje prioritu jednotlivých činností v oblasti odpadového hospodářství z hlediska ochrany životního prostředí. Nastavení celého zákona podporuje rozvoj odpadového hospodářství ve smyslu této hierarchie, proto je nezbytné všechna jeho ustanovení vykládat v tomto smyslu. To je nezbytné zohlednit mimo jiné v případech, kdy může správní orgán při rozhodování podle tohoto zákona uplatnit správní uvážení.

**K § 2**

Vyloučení z působnosti zákona o odpadech odpovídá vyloučení z působnosti rámcové směrnice, přičemž odstavec 1 vymezuje věci, které jsou z působnosti zákona vyjmuty zcela.

Oproti formulaci v čl. 2 odst. 1 je jinak formulováno vyjmutí střeliva a výbušnin. Rámcová směrnice ze své působnosti vyjímá vyřazené výbušniny. Smyslem vyloučení z působnosti směrnice je, aby výbušniny, které jsou stále schopné výbuchu, ale naplní definici odpadu, protože byly vyřazeny, nespadaly do odpadového nakládání a zachovávaly si režim pro výbušniny. Cílem směrnice o odpadech tedy je ze své působnosti vyloučit výbušná zařízení, která potenciálně mohou explodovat, a je třeba s tím zařízením nakládat ve specifickém bezpečnostním režimu odlišném od odpadového režimu. S tím souvisí rozsah pojmu výbušnina z odpadové směrnice. Ve směrnici 2014/28/EU, která je transponována do zákona č. 61/1988 Sb. je pojem výbušnina vymezen odkazem na doporučení OSN. Tato doporučení vymezují rozsah výbušnin velmi široce a zahrnují látky a zařízení, která jsou nebezpečná z hlediska jejich přepravy, protože mohou vybuchnout. Z toho vyplývá, že tento pojem je v odpadové směrnici použit široce, tak aby byla pokryta veškerá výbušná zařízení, s kterými by nebylo vhodné (a bezpečné) nakládat v odpadovém režimu. Jedná se o výbušná zařízení, která navíc mají vlastní systém regulace nakládání s nimi, který zahrnuje i způsob zbavování se jich. S ohledem na terminologii na národní ale i unijní úrovni a s ohledem na překlad různých předpisů splní tento účel lépe formulace výbušniny, střelivo a munice. Slovo vyřazené je již v rámcové směrnici nadbytečné, protože nemá žádný vliv na to, zda se budou uplatňovat na nevyřazené výbušniny odpadové předpisy. Nevyřazené, střelivo a munice nenaplní definici odpadu.

Na řadu věcí se zákon o odpadech nevztahuje, i když je není možné podřadit pod některé z ustanovení omezujících jeho působnost. Jedná se o ty věci, které nenaplní definici odpadu. Jako příklad je možné uvést půdu, se kterou osoba nakládá v souladu s požadavky zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. U takové zeminy není naplněna podmínka, že se jí osoba zbavuje. Na základě zákona o ochraně zemědělského půdního fondu totiž musí být zajištěno opětovné použití této půdy k jejímu původnímu účelu, a to i v případě, že je použita na jiném místě než, na kterém byla vytěžena. Základní definiční podmínka odpadu (zbavování se) není proto splněna, a nelze tak předmětnou půdu považovat za odpad.

Odstavec 2 vymezuje věci, které jsou vyjmuty z působnosti zákona pouze částečně, a to v rozsahu, v jakém je nakládání s nimi upraveno zvláštními právními předpisy. Tento způsob vyjmutí přináší již rámcová směrnice. Věcně je však rozsah toho, na co a za jakých podmínek se vztahuje rámcová směrnice a zákon o odpadech, rozlišný. U většiny zvláštních právních předpisů, kterých se toto ustanovení týká, je rozsah úpravy komplexnější než v předpisech Evropské unie, které se transponují do českého práva. Ochrana životního prostředí požadovaná rámcovou směrnicí je tak zajištěna již těmito zvláštními předpisy, aniž by byla nezbytná aplikace zákona o odpadech. Příkladem může být vodní zákon a zákon o vodovodech a kanalizacích, které komplexně pokrývají odvádění vod kanalizací, jejich čištění na čistírně odpadních vod, akumulaci odpadních vod v bezodtokých jímkách a vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních. Na nakládání s odpadními vodami se zákon o odpadech vztahuje, zejména při nakládání s odpadními vodami mimo místa k tomu určená, pokud se nejedná o nelegální vypouštění do vod povrchových nebo podzemních, které je možné sankcionovat podle vodního zákona. Vedle toho je s ohledem na rozsudek Soudního dvora Evropské unie při posuzování toho, zda je nakládání s odpadními vodami pokryto jinými právními předpisy, nezbytné zabývat se otázkou, zda tyto jiné právní předpisy poskytují ochranu životního prostředí a lidského zdraví odpovídající požadavkům rámcové směrnice. Tento princip by měl být uplatněn i u ostatních odpadů podle odstavce 2.

Zákon o odpadech se samozřejmě použije v případech, kdy zvláštní právní předpis přímo odkazuje na aplikaci zákona o odpadech, jako je tomu v případě zákona o léčivech nebo zákona o výrobcích s ukončenou životností.

Oproti dosavadnímu zákonu o odpadech je nově formulováno vyloučení pro vedlejší produkty živočišného původu. Dosavadní zákon odkazoval na dikci zvláštního právního předpisu, konkrétně veterinárního zákona, který vyjímal vedlejší produkty živočišného původu z působnosti zákona o odpadech zcela, což se nejeví zcela v souladu s rámcovou směrnicí o odpadech. Nové znění je v plném souladu s evropskými předpisy. V případě využívání vedlejších produktů živočišného původu v kompostárnách a bioplynových stanicích a v případě jejich spalování či ukládání na skládku, musí být splněny vedle veterinárních předpisů, tedy veterinárního zákona a nařízení o vedlejších živočišných produktech, také všechny relevantní požadavky zákona o odpadech.

V návaznosti na novelizovaný text rámcové směrnice jsou z působnosti zákona vyloučeny rovněž látky, které jsou určeny k použití jako krmné suroviny ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. g) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 767/2009. Tyto materiály by v řadě případů stejně nenaplnily definici odpadu. Toto vyloučení z působnosti je pouze jednoznačným vyjasněním.

S ohledem na nový zákon o výrobcích s ukončenou životností jsou nově z působnosti zákona o odpadech částečně vyloučeny výrobky s ukončenou životností. S ohledem na skutečnost, že úprava zákona o výrobcích s ukončenou životností neobsahuje komplexní odpadové nakládání s těmito vybranými výrobky, protože by taková úprava pouze zdvojovala text zákona o odpadech, vztahuje se zákon o odpadech na tyto výrobky tam, kde nakládání s nimi není zvláštním zákonem upraveno, a tam, kde na doplňkové použití zákona o odpadech zákon o výrobcích s ukončenou životností odkazuje.

**K § 4**

Ustanovení § 4 vymezuje definici odpadu, která představuje základní pojem celého zákona o odpadech. Odpad je vymezen jako movitá věc, které se osoba zbavuje, má úmysl nebo povinnost se zbavit. Pojem movitá věc je třeba chápat ve smyslu občanského zákoníku. Oproti pojmu použitému v rámcové směrnici „předmět nebo látka“ je pojem movitá věc z hlediska vnitrostátního českého práva uchopitelnější. Vymezení odpadu jako movité věci rovněž umožňuje, aby se pravidla pro nakládání s odpady nevztahovala na případy, kdy to není vhodné, aniž by bylo nezbytné nastavovat další vyloučení z působnosti zákona o odpadech. Jedná se například o nemovité věci či lidské tělo nebo jeho části.

V průběhu projednávání návrhu zákona se objevily pochybnosti, zda je vhodné využít pojem movitá věc v definici odpadu s ohledem na definici věci v § 489 občanského zákoníku. Podle této definice je věcí v právním smyslu vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí. Pochybnosti ve vztahu k definici odpadu vzbuzuje zejména podmínka, že věc musí sloužit potřebě lidí, přičemž odpad je definován jako něco, čeho se osoba zbavuje, tedy je zde předpoklad, že osoba takovou věc nepotřebuje.

Důvodová zpráva k novému občanskému zákoníku označuje výraz „sloužit potřebě lidí“ jako „užitečnost“ a vymezuje ji takto: *„Užitečností se nerozumí jen faktické přinášení užitku jednotlivým předmětem konkrétnímu vlastníkovi, ale objektivní způsobilost přinášet především hospodářský užitek (čímž se nevylučuje užitek estetický či jiný). Užitečné je, co je prospěšné pro život člověka, a tedy má i hodnotu. Užitečnost není vnitřní vlastností věci (s věcí trvale a neoddělitelně spjatou); o tom, co je užitečné, a co tedy je vzhledem k tomu věcí, rozhodují lidská vůle a poznání i schopnosti člověka.“*

Z důvodové zprávy je zřejmé, že to, zda věc slouží potřebě lidí, se nevztahuje k jedné osobě, ale k potřebám lidí obecně. Předkladatel má za to, že odpady obecně naplňují potřeby lidské společnosti. Jedním ze zájmů lidské společnosti, který je mimo jiné vyjádřen zákonem o odpadech, je, aby s předměty a látkami, které konkrétní osoba nepotřebuje, bylo nakládáno definovaným způsobem tak, aby nedocházelo k ohrožení životního prostředí a lidského zdraví. Tato potřeba je dlouhodobě evidentní a předcházela přijetí zákona o odpadech. Tedy zákon o odpadech nedefinuje toto potřebu, ale vznikl na základě této potřeby. Předměty a látky, kterých se tato potřeba dotýká, jsou tak věcí bez ohledu na existenci definice odpadu v zákoně o odpadech.

Mimo tuto obecnou potřebu naplňují odpady kritérium užitečnosti v mnoha dalších ohledech. Řada odpadů má povahu druhotných surovin, a jsou dále přepracovávány na výrobky, případně slouží jako materiál k energetickému využití. Tuto možnost výslovně zmiňuje jeden z komentářů k novému občanskému zákoníku od týmu vedeného Petrem Lavickým: *„Potřebami lidí se rozumí lidské potřeby v nejširším slova smyslu. Nemusí proto jít pouze o potřeby hospodářské, ale též estetické, technické, potřeby poznání, odpočinku atd. Oproti výkladu obsaženém v komentáři k OZO (Rouček, 1935, § 285) se lze domnívat, že i věci zdánlivě neužitečné jako odpady, výkaly atd. je možné považovat za věc v právním smyslu, neboť s ohledem na novodobé zpracování těchto předmětů (odpadové hospodářství) sloužit lidským potřebám mohou.“[[1]](#footnote-2)*

Další pohled, ze kterého lze pohlížet na odpady jako na věc, která slouží něčím potřebám, je, že odpad přináší výdělek osobám, které se nakládáním s odpady zabývají na profesionálním základě. Takový pohled nabízí v článku z roku 2007 profesor Eliáš: *„Zbaví-li se vlastník věci pro něho nepotřebné, neznamená to ještě, že věc je neužitečná vůbec: různé druhy odpadů lze recyklovat nebo jinak využít, jiné odpady jsou užitečné pro toho, kdo se zabývá jejich odstraněním, neboť jinak by ztratil příležitost k výdělku.“[[2]](#footnote-3)*

Obecně možnost, že by odpad nebyl movitou věcí, je značně znepokojující. V takovém případě by bylo možné se již dle platné úpravy vyhnout povinnostem podle zákona o odpadech, pokud budu mít něco, co už nemá žádnou hospodářskou hodnotu, což znamená, že to nenaplní definici odpadu, protože to není věcí. Pokud by se definice v občanském zákoníku vykládala takto úzce, není zřejmé, proč nebyl zákon o odpadech před sedmi lety novelizován. Zároveň je třeba zdůraznit, že předkladatel se v praxi doposud nesetkal s takovýmto výkladem pojmu věc ve vtahu k definici odpadu ani ze strany povinných osob ani ze strany správních orgánů či soudů. Samozřejmě kromě širokého pojetí pojmu věc ve smyslu občanského zákoníku může být důvodem i to, že pojem movitá věc ve smyslu veřejného práva má jiný význam než ve smyslu práva soukromého, nicméně je velmi vhodné, aby měl tento pojem, pokud možno stejný význam napříč právním řádem.

Problematičtější, než samotný pojem věc je ve vztahu k povinnostem podle současného zákona o odpadech pojem vlastnictví. Dosavadní zákon o odpadech váže povinnosti při předávání odpadů na převod jejich vlastnictví, hodnocení nebezpečných vlastností odpadů může zadávat pouze jejich vlastník, povinnosti k PCB odpadům jsou dány jejich vlastníkům, pouze vlastník věci může požádat o rozhodnutí v pochybnostech, zda je věc odpadem. Podle občanského zákoníku jsou ale vlastnictvím pouze věci, a to samozřejmě pouze věci, jak je definuje občanský zákoník. V tomto smyslu by bylo možné opět tvrdit, že pojem vlastnictví je z hlediska veřejného práva jiný než z hlediska práva soukromého. Nicméně to je zcela neudržitelné.

Návrh nového zákona by bylo možné nastavit tak, že odpad může a nemusí být předmětem vlastnictví. Tato konstrukce by uplatňování základních povinností nenarušovala, protože povinnosti při předávání odpadů jsou v návrhu vázány na jejich fyzické předání. Nicméně návrh s ohledem na v současné době velmi složité problémy, kdy dojde k rozdílnému okamžiku fyzického předání odpadu a převodu vlastnictví, tyto dvě skutečnosti svazuje. To by ale ostatně také nemusel být problém. U předmětů, které by nenaplnily definici věci, by k přechodu vlastnictví nedošlo, a naopak u odpadů, které jsou užitečné, by vlastnictví přešlo společně s fyzickým předáním. U neužitečných odpadů by původní osoba nebyla vlastníkem, takže stávající nejasnost ve vztahu k odpovědnosti za odpad by nemohla nastat. Problémem je, že z praktického a ani teoretického hlediska takový přístup nic pozitivního nepřináší, a to ani z pohledu soukromého práva, naopak vnáší řadu dalších problémů, o kterých se může vést spor podstatný pro to, kdo má k vzniklému odpadu plnit povinnosti.

Zužující výklad pojmu věc podle občanského zákoníku, podle kterého by odpad nebyl movitou věcí podle občanského zákoníku, a to navíc jenom v některých případech, by přinášelo řadu komplikací osobám působícím v odpadovém hospodářství. Například právě otázku toho, jak přistupovat k převodu vlastnictví, případně posouzení, že k danému předmětu vlastnictví neexistuje. Dále otázka uplatnění některých povinností vázaných ke konkrétním smluvním typům upraveným v občanském zákoníku. Jako příklad je možné uvést smlouvu o přepravě věci.

Předkladatel se proto rozhodl uplatňovat v případě odpadů nejširší v odborné literatuře dohledatelný výklad pojmu věc ve smyslu občanského zákoníku. V tomto ohledu trvá na zachování pojmu movitá věc v definici odpadu, tak aby byl takový přístup zdůrazněn.

Kromě samotné definice odpadu vymezuje § 4 oproti rámcové směrnici také některé pojmy, které jsou v definici odpadu využívány. Jedná se o úmysl zbavit se movité věci a o povinnost se jí zbavit. Oproti dosavadnímu zákonu o odpadech není vymezen pojem zbavování. Tento pojem tak, jak byl doposud v zákoně o odpadech definován, neměl výrazný přínos. Protože předány k využití mohou být i vedlejší produkty, či věci, které definici odpadu nesplní. Tato definice tak k zpřesnění pojmu odpad nepřispívala.

Vyvratitelná právní domněnka úmyslu zbavit se movité věci, pokud její účelové určení zaniklo, byla nastavena již v dosavadním zákoně o odpadech. V konstrukci domněnky je třeba zdůraznit výraz původní účel, přičemž klíčové je slovo původní. Tato formulace odkazuje i k tomu, jakou skutečnost bude vlastník věci v případě pochybností prokazovat, tedy zejména vznik jejího nového účelového určení. Zároveň je toto ustanovení nově konstruováno tak, že nemusí být vedeno řízení v pochybnostech, pokud někdo nemá pochybnost, o tom, že došlo ke vzniku nového účelového určení.

Dalším důležitým prvkem definice odpadu je povinnost zbavit se movité věci, která byla rovněž formulována již v dosavadním zákoně o odpadech. Oproti dosavadnímu zákonu o odpadech však byla dále upřesněna. Skutečnost, že osoba nepoužívá věc k původnímu účelu, byla doplněna o případ, kdy věc není možné používat k původnímu účelu, ač ji k takovému účelu osoba nadále používá. Nová formulace tak zahrne i situace, na které doposud povinnost nedosahovala, ač mohly vést k výraznému ohrožení životního prostředí. V některých případech totiž může být sporné, zda došlo k zániku původního účelového určení, když je věc takovým původním způsobem využívána, ač k tomu není vhodná. To samo o sobě samozřejmě není důvodem pro to, aby zde nastupovala povinnost zbavit se takové věci, důležitým znakem je, že takový způsob dalšího užívání ohrožuje životní prostředí. Rovněž stávající povinnost, zbavit se movité věci, která není používána k původnímu účelu a tato věc ohrožuje životní prostředí, je z hlediska ochrany životního prostředí velmi důležitá. Tato povinnost jako protějšek povinnosti výše uvedené zahrnuje povinnost zbavit se i věci, kterou je možné používat k původnímu účelu, nicméně osoba s věcí nakládá jiným způsobem a tato věc ohrožuje životní prostředí.

Zachována byla rovněž povinnost zbavit se movité věci, která byla vyřazena na základě jiných zákonů. To je nezbytné chápat tak, že věci, které byly vyřazeny na základě jiných předpisů, se stávají splněním podmínek pro vyřazení odpadem, a je s nimi nezbytné nakládat v režimu zákona o odpadech, pokud nedojde k naplnění podmínek pro vyloučení z působnosti.

Oproti dosavadnímu zákonu o odpadech je doplněna povinnost zbavit se movité věci, pokud vzniká jako reziduum výroby a nenaplní podmínky pro vedlejší produkt. Toto ustanovení pouze vyjasňuje s ohledem na dosavadní judikaturu Evropského soudního dvora, že není možné, že by takové reziduum nenaplnilo definici odpadu.

Zachováno je rozhodování krajského úřadu v pochybnostech, zda je movitá věc odpadem, o které může vlastník věci požádat. Dochází však k velmi důležité změně, kdy je nově stanoveno, že žádost o rozhodnutí krajského úřadu nelze podat v případě, že vedeno řízení o přestupku kvůli porušení povinností vyplývajících z tohoto zákona, zákona o výrobcích s ukončenou životností nebo z přímo použitelného právního předpisu Evropské unie o přepravě odpadů. Pokud v rámci takové řízení o přestupku vyvstane pochybnost, zda je daná věc odpadem, musel se správní úřad, který toto řízení vede, s takovou otázkou vždy vypořádat, protože její vyřešení je předpokladem možnosti aplikace povinností, které se k odpadu vztahují.

Důvodem změny přístupu k rozhodování v pochybnostech je skutečnost, že vedení samostatného řízení o otázce, zda je věc odpadem krajským úřadem jako předběžné otázky, pouze neúměrně prodlužuje původní správní řízení a také představuje finanční zátěž jak na straně povinné osoby, tak státní správy. Přičemž takový přístup nepřináší žádnou výhodu jak z hlediska vlastníků věcí, o kterých je rozhodováno, tak samotných správních orgánů. Pokud podle dosavadního přístupu rozhoduje inspekce, a zároveň dojde k rozhodování v pochybnostech, případně odvolání proti kterémukoliv z těchto rozhodnutí, řeší takové odvolání stejný nadřízený orgán a s velkou pravděpodobností i stejná úřední osoba, takže výslede bude zcela stejný, pouze mnohem později.

**K § 5**

Oproti dosavadní právní úpravě je blíže upřesněno, kdo je původcem odpadu v některých specifických případech. Doposud nebylo z právní úpravy jednoznačné, jak nahlížet na situace, při kterých vzniká odpad v rámci provádění díla na zakázku, případně v rámci subdodavatelských vztahů, protože v takových případech je možné považovat za činnost, při níž odpad vzniká, činnost všech osob na takovém díle zúčastněných včetně zadavatele takového díla.

Ministerstvo životního prostředí proto definici vykládalo tak, že tyto osoby se mohou smluvně na původcovství dohodnout a v případě, že se nedohodnou, je původcem osoba, která fyzicky provádí činnost, při níž odpad vzniká. Tento přístup byl přejat do návrhu nového zákona, a nemělo by tak docházet k výrazným změnám oproti stávající praxi. To se rovněž týká zákonného vymezení přechodu vlastnictví k takovému odpadu. V současné době, pokud vznikne odpad z věci, jíž je vlastníkem jedna osoba a původcem osoba jiná, vzniká určitý rozpor mezi právy a povinnostmi vyplývajícími ze soukromého a veřejného práva, pokud vlastník této věci a osoba, která pro něj na základě smluvního vztahu činnost provádí, na tuto skutečnost nepamatují. Odstavec 1 proto stanoví, že pokud se věc stane odpadem, přechází vlastnictví této věci na původce tohoto odpadu.

Pro skutečnost, zda je věc odpadem, je však rozhodující to, zda se jí chce zbavit její vlastník. Proto se předpokládá, že pokud se věc stane odpadem, původní vlastník věci, z níž se stává odpad, již vlastníkem být nechce. Avšak existuje také možnost, že vlastník věci chce zůstat jejím vlastníkem i v případě, že se z ní stane odpad. Pro takový případ je mu dána možnost vyhradit si, že bude i v případě, že odpad vznikl v rámci smluvního vztahu, přestože fyzicky neprováděl činnost, při které odpad vznikl, jeho původcem.

Rovněž další nová úprava vychází z používaného výkladu stávající definice původce odpadu. Doposud ministerstvo vykládalo definici původce odpadu tak, že v případě komunálního odpadu vznikajícího v administrativních budovách mohl být původcem jak jednotlivý nájemce kancelářských prostor, tak majitel celé nemovitosti. Činností je v takovém případě jak zaměstnávání osob, které odpad fakticky vytvářejí, tak samotné provozování budovy, kvůli němuž se tam tyto osoby nacházejí. Oproti tomuto výkladu je ustanovení rozšířeno ještě o obalové odpady. Tento přístup by měl ulevit například obchodníkům v obchodních centrech. Ti budou moci smluvně převést původcovství komunálních a obalových odpadů na vlastníka obchodního centra, v němž tyto odpady vznikají. Taková smluvní ujednání existují v řadě případů již dnes, nicméně za stávajícího nastavení právních předpisů je takové převedení původcovství v rozporu se zákonem o odpadech.

Z této možnosti je vyjmut odpad vznikající v domácnostech obyvatel bytových domů. Nakládání s tímto odpadem je zajištěno jiným způsobem a původcem takového odpadu je obec, a to od okamžiku, kdy jej fyzická osoba odloží na místo obcí určené.

**K § 6**

Tak jako v případě dosavadního zákona o odpadech, bude základním prováděcím předpisem k zákonu o odpadech předpis, který stanoví Katalog odpadů, tj. vymezí jednotlivé druhy odpadů a postup zařazování odpadů k těmto druhům. Katalog odpadů také slouží částečně jako doplňující nástroj k přiřazení kategorie odpadu.

**K § 7**

Oproti současnému zákonu je kategorie „ostatní odpad“ tedy odpad, který nenaplňuje definici nebezpečného odpadu, vymezena přímo v zákoně a zákon s tímto pojmem pracuje. Rámcová směrnice pracuje s pojmem nikoliv nebezpečný odpad. Pro účely textu zákona je takový pojem nevhodný. Pojem ostatní odpad má v zákoně o odpadech zcela stejný význam jako pojem nikoliv nebezpečný odpad vymezený v rámcové směrnici.

Definice nebezpečného odpadu podle stávajícího zákona o odpadech je zachována. Jednak je s ohledem na práci s Katalogem odpadů velmi praktická a jednoznačně uchopitelná, a zároveň splňuje požadavek principu předběžné opatrnosti v případě odpadů znečištěných nebezpečnými odpady.

Oproti dosavadnímu znění zákona o odpadech byla vyjmuta zvláštní úprava pro autovraky, která je nově přesunuta do zákona o výrobcích s ukončenou životností.

Rovněž byla zrušena pravomoc inspekce přikázat vlastníkovi věci, aby si zadal hodnocení nebezpečných vlastností. Tato pravomoc nebyla od svého zavedení inspekcí využívána. Problémem bylo, že inspekce musela mít důvodnou pochybnost pro to, aby mohla o takové povinnosti rozhodnout. To prakticky znamená mít výsledek nějakého odběru vzorku, který prokazuje přítomnost některé nebezpečné vlastnosti. V takovém případě je hodnocení všech nebezpečných vlastností zbytečné, protože odpad je nebezpečným odpadem, pokud má alespoň jednu nebezpečnou vlastnost.

V případě odpadů podle odstavce 1 písmeno b) nebo c) se může stát, že konkrétní odpad nemá nebezpečnou vlastnost, přesto, že je podle katalogu odpadů zařazen pouze jako nebezpečný odpad. V takovém případě může být tento odpad zařazen jako ostatní odpad pouze po provedení hodnocení nebezpečných vlastností odpadu, které vyloučí, že by odpad jakoukoliv nebezpečnou vlastnost měl. V případě, že byl nebezpečný odpad upraven a po této úpravě nemá nebezpečné vlastnosti, může být zařazen jak ostatní odpad opět pouze po provedení hodnocení nebezpečných vlastností odpadu, které všechny nebezpečné vlastnosti vyloučí.

Protože unijní nařízení o nebezpečných vlastnostech umožňuje stanovit pro některé vlastnosti kritéria na národní úrovni, zákon obsahuje zmocnění pro vydání vyhlášky, kterou budou tato doplňující kritéria stanovena. Protože jednou z těchto vlastností je infekčnost, k jejímuž hodnocení pověřuje Ministerstvo zdravotnictví, byla nastavena k vydávání této vyhlášky spolugesce.

**K § 8**

Úprava vedlejšího produktu jakožto výjimky z aplikace definice odpadu vychází z rámcové směrnice. Oproti dosavadní právní úpravě však nebude do nového zákona přeneseno ustanovení obdobné § 3 odst. 7 stávajícího zákona, které požaduje aplikaci kritérií pro nakládání s odpady v případě využívání vedlejších produktů a výrobků z odpadu. Tento institut by měl být nahrazen vydáním prováděcích vyhlášek vztažených přímo na vedlejší produkty, které stanoví kritéria, kdy je možné věc považovat za vedlejší produkt, a nikoliv za odpad. Dosavadní ustanovení § 3 odst. 7 zákona o odpadech se v konečném důsledku vztahovalo pouze na využívání na povrchu terénu a částečně na paliva vyrobená z odpadu. To jsou také dvě z oblastí, ve kterých plánuje ministerstvo v návaznosti na tento zákon vydat příslušné prováděcí právní předpisy, i když otázka paliva z odpadu se týká spíše další části, a to přechodu z odpadu na výrobek.

S ohledem na možnost stanovení doplňujících kritérií pro posouzení základních podmínek je stanovena povinnost splnit tato doplňující kritéria. Dále byla ve vztahu k doplňujícím kritériím přidána povinnost prokázání jejich splnění a povinnost vypracování průvodní dokumentace, která by měla zajistit každému dalšímu držiteli jistotu, že kritéria byla splněna a že nenakládá s odpadem. Ustanovení je formulováno tak, že pokud nedošlo k ověření kritérií v souladu s prováděcím předpisem, věc nenaplní definici vedlejšího produktu.

Předpokládá se, že pro různé způsoby využití vedlejších produktů budou nastaveny různé požadavky, které s ohledem na daný způsob využití zajistí ochranu životního prostředí a lidského zdraví. V takovém případě bude nezbytné, aby průvodní dokumentace obsahovala údaje o tom, k jakému účelu je možné konkrétní vedlejší produkt využívat. V případě, že bude vedlejší produkt používán v rozporu s podmínkami svého použití, bude se jednat o odpad.

**K § 9 a 10**

Oproti úpravě v dosavadním zákoně o odpadech je zvolen přístup, u nějž by v praxi nemělo docházet k pochybnostem, zda věc přestala v konkrétním případě být odpadem.

Rámcová směrnice v čl. 6 odst. 4 stanoví, že členské státy mohou, pokud nejsou stanovena kritéria na unijní úrovni, vydat vlastní kritéria, nebo v jednotlivých případech rozhodnout, že věc může přestat být odpadem.

V § 8 jsou vymezeny celkem čtyři postupy, při jejichž naplnění odpad přestane být odpadem. Jednak jde o případy, kdy jsou na unijní nebo národní úrovni stanovena pro některé odpady doplňující kritéria. Při splnění těchto kritérií odpad přestává být odpadem již proto, že jsou tyto podmínky naplněny. U odpadů, pro které Evropská unie nebo ministerstvo stanovily doplňující kritéria, se splnění podmínek, že pro odpad existuje trh nebo poptávka a že je běžně využitelný k danému účelu, předpokládá.

Na úrovni Evropské unie byla doposud vydána tři nařízení stanovující doplňující kritéria:

Nařízení Rady (EU) č. 333/2011 ze dne 31. března 2011, kterým se stanoví kritéria vymezující, kdy určité typy kovového šrotu přestávají být odpadem ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES.

Nařízení Komise (EU) č. 715/2013 ze dne 25. července 2013, kterým se stanoví kritéria vymezující, kdy měděný šrot přestává být odpadem ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES.

Nařízení Komise (EU) č. 1179/2012 ze dne 10. prosince 2012, kterým se stanoví kritéria vymezující, kdy skleněné střepy přestávají být odpadem ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES.

V současné době se na úrovni Evropské unie žádné další prováděcí nařízení nepřipravuje.

Ministerstvo předpokládá, že na národní úrovni budou doplňující kritéria stanovena prováděcím právním předpisem např. pro znovuzískané asfaltové směsi, pro které je vydána vyhláška již podle stávajícího zákona, dále pro další druhy recyklátů ze stavebních a demoličních odpadů a pro paliva vyrobená z odpadu. Rámcová směrnice po novelizaci jasně vymezuje, co musí být obsahem takového prováděcího předpisu.

Druhou možností je u odpadu, pro který nejsou doplňující kritéria stanovena, udělení povolení krajským úřadem. Vyloučení odpadů, pro které jsou stanovena kritéria, z možnosti získat toto povolení je důležité s ohledem na povinnosti ve vztahu k právu Evropské unie a standardům ochrany životního prostředí. Pokud by krajský úřad povolil ukončení odpadového režimu u odpadu, pro který jsou stanovena doplňující kritéria unijním předpisem, jednalo by se o porušení práva Evropské unie. Z možnosti získat dané povolení jsou vyloučeny rovněž odpady určené k dalšímu zpracování způsobem, pro který jsou stanoveny zvláštní technické požadavky a kritéria. O takový způsob zpracování se jedná zejména v případě tepelného zpracování odpadu a využívání odpadů na povrchu terénu, protože pro takový způsob nakládání existují přísná environmentální pravidla a případné neodpadové nakládání by mohlo být vedeno snahou se této regulaci vyhnout. Takové omezení nebylo vztaženo na věci, které přestanou být odpadem na základě kritérií stanovených pro takový účel unijním nařízením nebo vyhláškou, protože v takovém případě by mělo zaručovat adekvátní ochranu životního prostředí nastavení podmínek nařízení EU nebo vyhlášky.

V žádosti o povolení, že věc přestává být odpadem, musí provozovatel zařízení navrhnout kritéria, která bude muset výrobek a proces jeho výroby splnit, tak jak požaduje opět rámcová směrnice v čl. 6. V rámci řízení o vydání tohoto povolení se vyjadřují jako dotčené orgány Ministerstvo průmyslu a obchodu a krajská hygienická stanice vydává závazné stanovisko. Tímto způsobem by mělo být zajištěno, že splnění podmínek čl. 6 je dostatečně posouzeno a Česká republika se tak v daném případě nevystaví riziku postihu ze strany Evropské komise.

Hodnocení splnění těchto požadavků je mimo jiné věnován Guidance dokument k rámcové směrnici vydaný Evropskou komisí (viz Guidance document on the Waste Framework Directive dostupný na stránkách Evropské komise), kde se k jednotlivým podmínkám uvádí, že musí být splněny kumulativně, což je z textu zákona zřejmé, a dále se vyjadřuje k jednotlivým podmínkám. U podmínek pod písmeny a) a b) Guidance dokument uvádí, že jejich splnění může být prokázáno například existencí pevně zavedených tržních podmínek souvisejících s nabídkou a poptávkou nebo existencí ověřitelné tržní ceny, která se za materiál platí nebo existencí obchodních specifikací nebo norem.

O tom, že věc splňuje technické požadavky pro konkrétní účel a vyhovuje stávajícím právním předpisům a normám platným pro výrobky může například svědčit soulad se stanovenými příslušnými technickými specifikacemi nebo technickými normami, které se používají u surových přírodních materiálů pro stejný účel. Dále je k tomuto bodu v Guidance dokumentu uvedeno, že materiál by měl být připraven pro konečné použití a neměly by být zapotřebí žádné další kroky zpracování odpadu.

K podmínce, že další využití věci nepovede k celkovým nepříznivým dopadům na životní prostředí nebo lidské zdraví může podle Guidance dokumentu svědčit porovnání použití materiálu podle příslušných právních předpisů pro produkty s použitím stejného materiálu podle právních předpisů pro odpady. Důležité je rovněž posoudit následující otázky: Jsou právní předpisy týkající se výrobků dostatečné, aby odpovídajícím způsobem minimalizovaly dopady na životní prostředí nebo lidské zdraví? Vedlo by uvolnění materiálu z režimu odpadu k vyšším rizikům pro životní prostředí nebo zdravotním rizikům?

Třetí možností, kdy odpad přestává být odpadem, je dokončení přípravy k opětovnému použití. Již z definice je zřejmé, že věci, které byly připraveny k opětovnému použití, nemohou být používány jako odpady. Pokud jsou provozovatelem zařízení splněny požadavky tohoto zákona na proces přípravy k opětovnému použití a věc splňuje požadavky aplikovatelných výrobkových předpisů, může věc předávaná k opětovnému použití přestat být odpadem.

Okamžik, kdy dojde k ukončení odpadového režimu, je navázán na splnění všech podmínek, které se ke konkrétnímu odpadu vztahují na základě právního předpisu nebo povolení, a to včetně ověření splnění kritérií, která musí splnit. Další podmínkou je zpracování průvodní dokumentace. Po zpracování průvodní dokumentace je možné jednoduše odlišit věci, které všechny podmínky již splnily. Zákon rovněž nastavuje povinnost vést evidenci výrobků z odpadů až do okamžiku, kdy jsou předány ze zařízení. Je to zejména kvůli tomu, aby bylo možné v zařízení odlišit odpady a již vzniklé „neodpady“. Této otázce byly rovněž přizpůsobeny požadavky na vymezení kapacit zařízení, kdy je nastavena nová celková kapacita, ve které jsou zahrnuty jak odpady, tak výrobky z odpadu. Záleží vždy na konkrétním nastavení provozního řádu. Součet maximální kapacity pro odpady a maximální kapacity pro výrobky může přesáhnout celkovou kapacitu zařízení. Je na provozovateli zařízení, zda využije celkovou kapacitu pro výrobky nebo odpady. Samozřejmě tato záměna nebude ve všech případech stoprocentní. Zejména maximální kapacita na odpady bude typicky nižší než celková kapacita zařízení.

Poslední způsob přechodu z odpadového režimu se vztahuje na výstupy ze zařízení, pro která není vyžadováno povolení pro provoz zařízení a běžně v současné době vyrábějí finální výrobky v podobě kovů, skla a papíru. Podstatou těchto zařízení je, že využívají odpady náhradou za vstupní suroviny, tedy i v případě, že by nevyužívala odpady, vystupovaly by z nich stejné výrobky. Ukončení odpadového režimu je zde tedy naprosto zřejmé již ze samého účelu těchto zařízení. V případě těchto tří zařízení je takový režim obhajitelný i z pohledu požadavků na přechod z odpadového režimu nastavených v rámcové směrnici o odpadech.

V případě dalších zařízení, která mohou být provozována bez povolení, musí být pro přechod z odpadového režimu využito ostatních způsobů. Povolení krajského úřadu, že odpad přestává být odpadem, nemusí být vzhledem k tomu, že takové povolení vydáváno, součástí povolení provozu zařízení.

Zákon dává provozovateli zařízení, který produkuje věc, která přestává být odpadem s výjimkou zařízení podle předchozího odstavce, povinnost zpracovat k této věci průvodní dokumentaci. Zároveň stanovuje každému, kdo tuto věc předává, povinnost předávat ji společně s dokumentací zpracovanou osobou, která věc vyvedla z odpadového režimu. Obdobně jako u vedlejšího produktu budou často pro různé způsoby využití výrobků z odpadu nastaveny různé požadavky, které s ohledem na daný způsob využití zajistí ochranu životního prostředí a lidského zdraví. V takovém případě bude nezbytné, aby průvodní dokumentace obsahovala údaje o tom, k jakému účelu je možné daný výrobek z odpadu využívat. V případě, že bude výrobek používán v rozporu s podmínkami svého použití, bude se jednat o odpad.

Povinnost předat při předání společně s výrobkem průvodní dokumentaci má také každý další držitel. Samozřejmě se tato povinnost netýká osoby, která se bude chtít dané věci po jejím použití zbavit jako odpadu.

**K § 11**

Většina definovaných pojmů si zachovává stejný význam jako v dosavadním zákoně o odpadech.

Je zachován i dosavadní způsob transpozice pojmu nakládání s odpady, který je v zákoně proveden dvěma pojmy jednak pojmem odpadové hospodářství, a jednak užším pojmem nakládání s odpady, který zahrnuje skutečné praktické nakládání s odpady, přičemž pojem nakládání s odpady je zahrnut jako součást širšího pojmu odpadového hospodářství. S ohledem na strukturu nového zákona byla definice pojmu odpadové hospodářství vyjmuta z definičního paragrafu a předřazena do § 3 tak, aby zde mohlo být celému zákonu předřazeno vymezení hierarchie odpadového hospodářství.

Pojem původce odpadu je nově vymezen tak, aby odpovídal definici původce odpadu v rámcové směrnici. Původcem odpadu je tedy každý, při jehož činnosti vzniká odpad. Zákon však zachovává rozlišení povinností, které má fyzická osoba. Povinnosti, které by se měly podle rámcové směrnice vztahovat na původce odpadu, má dle navrženého zákona každý. Proto je možné odlišit základní povinnosti fyzické nepodnikající osoby a kvalifikované požadavky na ostatní původce. Odlišení povinností je provedeno v § 15 odst. 1, kde je uvedeno, že fyzická nepodnikající osoba má pouze ty povinnosti původce odpadu, u kterých je tak výslovně uvedeno. Zachován je současný přístup rámcové směrnice, kdy se původcem odpadu stává rovněž osoba, která provedla jeho úpravu. A dále je zachován přístup dosavadního zákona, kdy je jednoznačně vymezeno, že původcem odpadů z obecního systému je obec, tedy všech odpadů pocházejících od jiných původců, kteří jsou zapojeni do obecního systému.

Nově definovaným pojmem je pojem soustřeďování. Pojem soustřeďování je třeba chápat jako pojem velmi obecný. Smyslem je, aby bylo možné vztáhnout k jakémukoliv umístění odpadu na jakékoliv místo, základní povinnosti, které zajistí, že odpad nebude v daném místě zdrojem ohrožení pro životní prostředí nebo lidské zdraví. Důležitým pojmem z hlediska oběhového hospodářství je pak pojem oddělené soustřeďování. V provázání s ustanovením základních povinností, že každý je povinen soustřeďovat odpad odděleně, to znamená, že kdykoliv je odpad umístěn na jakékoliv místo bez ohledu na předcházející činnost, vždy musí být umístěn odděleně od dalšího odpadu podle druhu a kategorie.

Tím se předchází znehodnocení odpadu a omezení možnosti jeho dalšího využití. Účelem zavedení pojmu „oddělené soustřeďování“ je rovněž transpozice pojmu „tříděný sběr“ z rámcové směrnice

Pojmem soustřeďování ve spojení s pojmem sběr je transponován ve směrnici definovaný pojem sběr odpadu. V tomto ohledu není překlad směrnice do českého jazyka ideální. Pojem sběr odpadu má v českých odpadových předpisech dlouhodobě užší význam, než jak je vymezen v rámcové směrnici. Proto je vhodné použít pro transpozici pojmu sběr z rámcové směrnice dva propojené pojmy. Samotný pojem sběr je pak použit ve svém původním významu dle dosavadního zákona o odpadech jako specifický, kvalifikovaný způsob soustřeďování odpadu.

Pojem soustřeďování je nezbytné vykládat co nejširším způsobem. Jedná se o základní pojem, tzn. kdekoliv se nachází jakýkoliv odpad, je nezbytné vnímat tuto situaci jako soustřeďování odpadů. Definice soustřeďování v souladu s unijním předpisem zahrnuje rovněž prvotní třídění a dočasné uložení odpadu. Smyslem těchto pojmů je vyjádřit, že součástí soustřeďování může být i činnost, kdy jsou odpady záměrně soustřeďovány systematicky tak, že dochází k jejich oddělenému soustřeďování, přičemž se nejedná o samostatnou činnost, která by bylo možné podřadit například pod pojem úprava odpadu. Dočasné uložení je pak součástí definice, protože uložení odpadů po předem definovanou dobu je definiční součástí dalších pojmů, které obecný pojem soustřeďování používají, přičemž délka uložení rozhoduje v některých případech i o tom, zda se jedná o legální nebo nelegální nakládání s odpadem.

Zásadní povinností v zákoně je povinnost soustřeďovat odpady vždy odděleně. Proto zákon obsahuje rovněž definici odděleného soustřeďování. Zásadní je, aby byly odpady oddělovány podle jednotlivých druhů a kategorií. V některých případech je nezbytné pro kvalitní recyklaci odpadů soustřeďovat samostatně podle materiálu i odpady spadající do jednoho druhu podle katalogu odpadů. Tak jako je tomu například u jedlých olejů, které musí být v rámci obecního systému soustřeďovány odděleně.

Oproti dosavadní právní úpravě je omezena doba, po kterou mohou být odpady shromážděny v místě svého vzniku, a to na jeden rok. Rovněž v zařízení ke sběru odpadu mohou být odpady uloženy maximálně po dobu devíti měsíců. Pokud chce mít původce odpady uloženy v místě vzniku nebo provozovatel v zařízení ke sběru odpadu po delší dobu, musí být místo vzniku odpadu nebo zařízení ke sběru odpadu povoleny zároveň jako sklad odpadu. S ohledem na definici shromažďování se povinnost provozovat sklad odpadu rovněž týká případu, kdy původce přemísťuje odpady z jedné své provozovny do jiné. V takovém případě musí být provozovna, která odpad přebírá, povolena jako sklad odpadu.

Nově zavedenou definicí je definice energetického využití. Oproti dosavadnímu zákonu dochází nejen k zavedení této definice, ale fakticky také k rozšíření toho, co je považováno za energetické využití. Dosavadní zákon považoval za energetické využití pouze spalování komunálního odpadu o dostatečné účinnosti. Nově je za energetické využití považován každý případ, kdy je spálením odpadu získáno více energie, než se na toto spálení spotřebuje, s výjimkou spalování komunálního odpadu, které musí nadále splnit energetickou účinnost podle přílohy č. 7.

Rovněž je nově definováno zařízení určené pro nakládání s odpady. Jedná se o povolená zařízení ke skladování, sběru, úpravě, využití nebo odstranění odpadu a zařízení k využití odpadu provozovaná na základě výjimky z povinnosti získat povolení k provozu. Podmínkou pro to, aby se v případě zařízení spadajícího pod výjimku z povinnosti získat povolení na základě vymezení v příloze č. 4, jednalo o zařízení určené k nakládání s odpady, je, že provozovatel tohoto zařízení ohlásí krajskému úřadu provoz zařízení před jeho zahájením. Tento přístup zajišťuje jednak jednoznačný přehled o provozovaných zařízeních, a dále umožňuje kontrolním orgánům reagovat na skutečnost, že byl zahájen provoz zařízení podle § 21 odst. 3, aniž by se jednalo o zařízení, které je skutečně v souladu s § 21 odst. 3 a přílohou č. 4 zákona.

Nově je v návaznosti na novelizované znění rámcové směrnice nezbytné transponovat pojem zasypávání. Tento pojem nahrazuje na národní úrovni ve vyhlášce č. 294/2005 Sb. definované využívání odpadů na povrchu terénu.

Definice komunálního odpadu je plně převzata z novelizované rámcové směrnice o odpadech.

Pojmy biologicky rozložitelný, biologicky rozložitelný komunální a biologický odpad jsou převzaty ze směrnice o skládkách odpadů a rámcové směrnice o odpadech.

Rovněž je jednoznačně definováno malé zařízení, jehož vymezení je převzato z dosavadní právní úpravy.

Oproti dosavadnímu zákonu o odpadech je definován dopravce odpadu, Důležité je, že dopravcem není osoba, která přepravuje odpad, jehož je původcem. Rovněž není dopravcem provozovatel zařízení, který přepravuje odpady pro potřeby svého zařízení. Na druhou stranu, každý dopravce je původcem odpadu, zde je důležité, že provádí přepravu odpadů, jejichž není původcem, pro někoho jiného. Provozovatel zařízení může být rovněž dopravcem, pokud přepravuje cizí odpady do zařízení, které není jeho. Takový postup je v českém odpadovém hospodářství velmi častý. V takovém případě je i provozovatel zařízení dopravcem a musí ohlásit činnost dopravce.

Dalšími pojmy doplněnými v návaznosti na novelizované znění rámcové směrnice jsou pojmy stavební a demoliční odpad a potravinový odpad.

S ohledem na skutečnost, že řada odpadů vzniká mimo běžnou provozovnu původce, například u stavebních a demoličních odpadů se jedná o většinu odpadů, je možné nově považovat za shromažďování odpadů, které nepodléhá povinnosti získat povolení provozu zařízení, také soustřeďování odpadu, který vznikl mimo provozovnu v maximálním množství 20 tun, a je do provozovny původce přepraven. Navržený text ustanovení nepřipouští, aby byl odpad přepravován do provozovny původce, která není skladem nebo jiným zařízením určeným pro nakládání s odpady, pokud již byl shromažďován v místě svého vzniku. Toto ustanovení směřuje zejména k povinnostem řemeslníků, kteří v nějakém místě provedou opravy a mají malé množství odpadu, se kterým se nevyplatí zamířit do odpadového zařízení. Je jim proto dána možnost dopravit takové odpady do své provozovny a tam je shromažďovat. Množstevní limit je nastaven s ohledem na nosnost běžně využívaných dopravních prostředků.

Za shromažďování odpadu naopak není možné považovat případy, kdy odpady vzniknou v provozovně původce a jsou přepraveny do jiné provozovny. Takovou cílovou provozovnu je nezbytné provozovat jako sklad odpadu. Navržený text ustanovení rovněž nepřipouští, aby byl odpad přepravován do provozovny původce, která není skladem nebo jiným zařízením určeným pro nakládání s odpady, pokud již byl shromažďován v místě svého vzniku.

V souladu s výkladem dosavadního zákona o odpadech, je ustanovení, dle kterého je za shromažďování považováno soustřeďování odpadu v rámci obecního systému. Text jednoznačně vyjasňuje, že se o shromažďování jedná v případě odpadu všech zapojených původců komunálního odpadu a také stavebního a demoličního odpadu.

**K § 12**

Je stanovena obecná povinnost předcházet vzniku odpadu a dále jsou stanoveny povinnosti výrobců postupovat již při výrobě a distribuci svých výrobků tak, aby na konci jejich životnosti byl minimalizován vznik nevyužitelných odpadů. Zároveň musí být materiály, které jsou použity při výrobě, využitelné v souladu s hierarchií odpadového hospodářství.

Tato povinnost by měla být uplatňována tak, že pokud existuje pro daný způsob použití výrobku vhodný recyklovatelný materiál, ze kterého může být výrobek vyroben, musí být tento materiál při jeho výrobě použit přednostně před materiálem, který není recyklovatelný nebo je recyklovatelný mnohem obtížněji. Příkladem mohou být etikety na nápojových obalech, které jsou vyráběny z PVC, přičemž existuje řada jiných vhodných materiálů. Nejvhodnější je výroba těchto etiket z PET, ze kterého jsou vyrobeny i samotné nápojové obaly. Tento příklad ukazuje i další problém současné praxe, který je v rozporu s odstavcem 2, a to je nevhodná kombinace materiálů, která snižuje možnost recyklace. V případě kombinace materiálů by proto výrobce, pokud je to možné, měl dbát na jejich snadnou oddělitelnost.

Odstavec 3 jednoznačně upravuje postup při tzv. domácím kompostování, které již nyní probíhá v režimu předcházení vzniku odpadů. Tento přístup uplatňuje v současné době mnohem širší okruh subjektů než jen fyzické osoby v domácnostech. Spadají sem také školní jídelny nebo správy veřejné zeleně. Zároveň je vhodné, možnost „domácího kompostování“ jednoznačně vymezit v právních předpisech, protože kompostované materiály neslouží ke svému původnímu účelu.

Z hlediska ochrany životního prostředí je nezbytné, aby osoby, které takové kompostování provádí, dodržovaly vhodný kompostovací proces, a aby nedocházelo k anaerobním procesům. Správný proces kompostování je rovněž důkazem pro kontrolní orgány, že osoba nemá úmysl zbavit se movité věci, případně, že nenastoupí povinnost se této věci zbavit kvůli ohrožení životního prostředí. K anaerobním procesům nesmí docházet nejen při samotném kompostování, ale také během soustřeďování materiálů před zahájením kompostování.

Odstavec 4 vyjasňuje, případy, kdy osoba vědomě předává odpady k opětovnému použití. Ať již se jedná o prodej použitého zboží, nebo o charitativní darování. V případě, že věc může sloužit ke svému původnímu účelu, nedojde přesto, že se osoba věci zbavuje, k naplnění definice odpadu.

Výjimku z uplatnění odpadového režimu pak představuje odstavec 5. Zde je dána možnost nakládat s věcmi, které je možné používat k původnímu účelu, a kterých se osoba zbavila předáním do obecního systému v režimu předcházení vzniku odpadu. Těchto věcí se sice osoba zbavuje a má úmysl se jich zbavit jako odpadu, nicméně obec, může rozhodnout o tom, že tato věc bude dále předána k opětovnému použití. Tato výjimka by měla umožnit snížení plýtvání surovinami, pokud existují výrobky, které je stále možné používat, a přesto se jich osoba zbavuje z nějakých jiných důvodů. Na základě tohoto přístupu, by měla fungovat i centra opětovného použití v rámci obecního systému. V tomto případě platí, že v případě, že danou věc není možné používat k původnímu účelu a musí být opravena, tato oprava musí proběhnout v režimu přípravy k opětovnému použití. To neplatí v případě, že osoba předává věc vědomě k opravě, tak aby ji mohla následně předat k opětovnému použití k původnímu účelu v souladu s odstavcem 4.

**K § 13**

Oproti stávající právní úpravě byla rozšířena část obecných povinností, které se vztahují na všechny osoby, které produkují odpad nebo s ním nakládají. Ve většině případů se však jedná o sjednocení povinností stanovených pro různé osoby v různých částech dosavadního zákona o odpadech.

K nejdůležitější povinnosti stanovené tímto zákonem patří povinnost nakládat s odpady pouze v zařízení určeném pro nakládání s odpady. Výjimku představuje v souladu s rámcovou směrnicí shromažďování odpadu jeho původcem. Druhou výjimku představuje nakládání se vzorky v rámci zkoušení odpadů.

Tato povinnost společně s povinností předat odpad pouze do zařízení určeného pro nakládání s daným odpadem, případně obchodníkovi, u kterého je stejně zákonem zajištěno, že musí skončit v zařízení určeném pro nakládání s daným odpadem, představují základ pravidel, kterými zákon o odpadech zajišťuje ochranu životního prostředí a lidského zdraví při nakládání s odpady. Smyslem těchto povinností je, aby odpady vždy směřovaly do zařízení, která mají jasně vymezená pravidla, která musí při nakládání s odpady dodržovat.

Oproti dosavadnímu zákonu o odpadech je druhá povinnost nastavena odlišně. Doposud byla tato povinnost vymezena tak, že každý měl povinnost předat odpad provozovateli zařízení. To v praxi vyvolávalo několik typů problémů. Prvním z nich byla otázka, kdy došlo k předání odpadu a s tím spojeným přechodem odpovědnosti za zajištění nakládání s tímto odpadem. Druhým problémem pak byla otázka, jaký druh předání je zákonem myšlen, tedy zda pouze převedení právní nebo také předání fyzické. Z výše uvedených problémů pak vyplýval problém třetí, a tím byl nejasný vztah takového předání k vedení odpadové evidence. Nebylo totiž jasné, zda má být evidováno převedení do vlastnictví, předání fyzické při zahájení přepravy, či okamžik vstupu odpadu do odpadového zařízení.

Nově je tedy povinnost formulována jako povinnost předat odpad do zařízení určeného pro nakládání s odpady. Rozhodným okamžikem pro předání odpadu je **provedení přejímky do zařízení.** Okamžik, kdy provozovatel zařízení provede přejímku, je okamžikem, od kterého provozovatel zařízení ví, zda se jedná o odpad, který může být do zařízení přijat a odpad přijme. Zároveň je **k tomuto okamžiku vázán okamžik přechodu vlastnictví** k danému odpadu. Výjimku představuje situace, kdy je možné uskutečnit přejímku odpadu v plném rozsahu již při **nakládce odpadu**. V takovém případě může být odpad přijat do zařízení i do vlastnictví provozovatele zařízení **již při zahájení přepravy**. To se však týká pouze situace, kdy je odpad skutečně převážen do zařízení, do kterého je přijímán. Pokud je odpad přepravován do jiného zařízení, jehož není osoba, která přepravu provádí provozovatelem, **nemůže tato osoba odpad přijmout do vlastnictví a je v postavení dopravce**. Jinou situací je provádění mobilního sběru odpadu. Mobilní zařízení ke sběru odpadu je zařízením pro nakládání s odpady. Pokud je tedy provedena přejímka do mobilního zařízení a odpady jsou do něj převzaty, dochází rovněž k přechodu vlastnictví.

Mimo předání do zařízení může být odpad nově předán také obchodníkovi s odpady. Další výjimku pak představuje předání v rámci školního sběru. Tento institut předpokládá ve své preambuli rámcová směrnice o odpadech.

Zákaz mísení nebezpečných odpadů, který byl doposud upraven v obecných povinnostech, je nově upraven ve zvláštní části věnované nebezpečným odpadům.

Z plnění povinností podle zákona o odpadech jsou vyňaty osoby určené k řešení havárií a zdolávání požárů podle zvláštních zákonů a to v případech, kdy vykonávají tyto činnosti.

**K § 14**

Ustanovení zavádí nový přístup k řešení problematiky tzv. černých skládek, tedy situací, kdy je mimo zařízení určené k nakládání s odpady soustředěn odpad a není možné dohledat osobu, která je za tento odpad odpovědná. Historicky byla tato problematika řešena v předposledním zákoně o odpadech tak, že odpovědnou osobou za odklizení takového odpadu byl vlastník pozemku, na němž se odpad nacházel. Platný zákon o odpadech takovou situaci nijak neupravuje. Řešení, které by odpovědnost přenášelo na vlastníka nemovitosti, bylo při přípravě tohoto zákona také zváženo, bylo však jednoznačně odmítnuto v rámci meziresortního připomínkového řízení k věcnému záměru s poukazem na skutečnost, že by vlastníci nemovitostí byli nadměrně zatěžováni.

Zvolen byl přístup, který na jedné straně dává některé povinnosti vlastníkovi nemovitosti, na druhé straně dává obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností možnost černou skládku odstranit.

Nejprve je zdůrazněna povinnost vlastníka odpadu předat nelegálně soustředěný odpad do zařízení pro nakládání s odpady. Je zde zdůrazněn princip rámcové směrnice, který klade odpovědnost na původce odpadu i po dobu jeho přepravy do zařízení. Pokud tedy například dopravce odloží odpady mimo zařízení, do kterého měl odpady dopravit, může být takovému dopravci uložena sankce a má povinnost ukončit protiprávní nakládání s odpadem, nicméně povinnost zajistit předání do zařízení s odpady má také vlastník tohoto odpadu, který může samozřejmě soukromoprávně takové náklady na dopravci vymáhat.

Vlastník nemovitosti má povinnost informovat obecní úřad obce s rozšířenou působností o tom, že se na jeho nemovitosti objevil nelegálně soustředěný odpad. Tato povinnost není omezena množstvím, protože i malé množství nebezpečných odpadů může výrazně ohrozit životní prostředí, přičemž není v možnostech vlastníka pozemku posuzovat nebezpečnost takového odpadu. Zároveň pokud se vznikající černá skládka začne řešit včas, má to velmi výrazný dopad na to, kolik odpadů bude nakonec v daném místě soustředěno. Lze předpokládat, že bude velmi obtížné prokázat vlastníkovi pozemku, že o černé skládce věděl, a proto měl její existenci oznámit. Nicméně smyslem tohoto ustanovení není postihnout vlastníka pozemku, ale právě zajištění co nejvčasnějšího řešení vzniklé černé skládky. Zároveň lze předpokládat, že vlastník nemovitosti by měl mít sám zájem na tom, aby byl problém s černou skládkou umístěnou na jeho pozemku, řešen.

Obecní úřad obce s rozšířenou působností primárně zjišťuje, zda je možné dohledat osobu, která vznik černé skládky způsobila. Pokud se podaří takovou osobu dohledat, postupuje proti ní obecní úřad obce s rozšířenou působností s využitím sankčních nástrojů, které mu tento zákon poskytuje. Zároveň jí obecní úřad obce s rozšířenou působností stanoví lhůtu pro odklizení odpadu, při jejímž nedodržení může nařídit odklizení odpadu na náklady této osoby.

Pokud obecní úřad obce s rozšířenou působností nezjistí osobu odpovědnou za soustředěný odpad, vyzve vlastníka pozemku, aby dobrovolně odklidil odpad. Tato výzva je velmi důležitá, protože pokud ji vlastník pozemku splní, může se vyhnout postupu obecního úřadu obce s rozšířenou působností podle dalšího odstavce. Zejména možnost vstupu osob pověřených obecním úřadem na cizí pozemek za účelem k odklizení odpadu je zásahem do vlastnického práva, proto musí mít vlastník pozemku možnost takovému zásahu svým jednáním předejít.

Zároveň je dána možnost, aby již v této fázi došlo k odklizení odpadu ve vzájemné spolupráci obecního úřadu obce s rozšířenou působností, vlastníka pozemku a případně obce, na jejímž území se nelegálně soustředěný odpad nachází. Takový postup je nejvhodnější. Jednak snižuje náklady na odklizení odpadů, dále zrychluje celý proces, a tím zmírňuje dopady na životní prostředí, a konečně umožňuje jednodušeji čerpat dotace. Dále návrh umožňuje, aby součinnost mohla poskytnout i obec v samostatné působnosti, na jejímž území se nelegálně soustředěný odpad nachází. Záměrem je, umožnit zapojení všech subjektů, které by měly případně možnost danou situaci nějakým způsobem vyřešit.

Pokud vlastník pozemku odpad na výzvu neodstraní, může obecní úřad obce s rozšířenou působností přistoupit ke třem krokům. Jednak může stanovit vlastníkovi pozemku povinnost zamezit dalšímu návozu odpadu. Zde se může jednat o velmi jednoduchá opatření. Nelze předpokládat, že vlastník pozemku, je schopen zabránit naprosto všem pokusům o další návoz odpadu, nicméně jakékoliv realizované opatření celkovou situaci zlepšuje. Takovým zabezpečením může být například přehrazení možnosti příjezdu na dané místo motorovým vozidlem, označením místa, že se jedná o nelegální soustřeďování, případně jakékoliv ohrazení. Slovo návoz je zde použito záměrně, tedy s tím, že nejdůležitější povinností je zabránit možnosti přivezení většího množství odpadu.

Požadovat zabránění jakémukoliv přístupu osob by bylo velmi přísné, zároveň by mohlo být v rozporu s jinými povinnostmi vlastníka pozemku (např. volný přístup do lesa), případně s jeho možnostmi takovou povinnost splnit. Pro řadu vlastníků bude nerealizovatelná i povinnost zamezení návozu. To se týká například pozemků pozemních komunikací a v omezené míře rovněž pozemků hraničících dlouho hranicí s pozemními komunikacemi. Povinnost ukládá obecní úřad obce s rozšířenou působností rozhodnutím a ve svém rozhodnutí je vázán mimo jiné zásadou přiměřenosti. Zároveň musí brát ohled na skutečnost, že vlastník pozemku situaci nezpůsobil, povinnost musí odpovídat rizikům, spojeným s dalším návozem odpadu a samozřejmě možnostem vlastníka takovou povinnost zajistit.

Další možností obecního úřadu, je zabezpečit soustředěné odpady před únikem, který ohrožuje životní prostředí. Jak první, tak druhý úkon lze předpokládat zejména v případech, kdy obecní úřad nemá dostatek prostředků na odklizení odpadu.

Poslední z možností, které obecní úřad obce s rozšířenou působností má, je právě přímé odklizení odpadu. Smyslem návrhu není dát obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností povinnost vyřešit všechny případy černých skládek tím, že je odklidí. Záměrem je dát obecnímu úřadu možnost danou situaci řešit odklizením s ohledem na rizika pro životní prostředí spojená s nelegálně soustředěnými odpady, množství odpadu, míru zásahu do krajiny a rovněž s ohledem na jeho finanční možnosti.

Pokud obecní úřad realizuje některou ze dvou výše uvedených variant, je vlastník pozemku povinen strpět činnost osob provádějících zabezpečení nebo odklízení odpadu. Zde je třeba zdůraznit, že pokud vznikne při zabezpečování nebo odklízení vlastníkovi pozemku škoda, jedná se o soukromoprávní odpovědnost a vlastník pozemku se může domáhat náhrady škody v souladu se soukromoprávní úpravou náhrady škody.

Ministerstvo rovněž počítá s tím, že tato problematika bude řešena prostřednictvím konkrétních výzev národního programu, administrovaného Státním fondem životního prostředí. Předpokladem je, že v rámci tohoto programu budou obce s rozšířenou působností, případně všechny obce, čerpat prostředky při postupu podle odstavce 4 nebo 5 písm. b) nebo c). Podmínky poskytování podpory, způsobilé výdaje, míra spoluúčasti a forma podpory budou nastaveny v rámci konkrétní výzvy.

**K § 15**

Současná úprava v zákoně o odpadech stanovuje, i když poměrně nešťastně pouze sankčním ustanovením, původci odpadů povinnost mít zajištěno nakládání s odpady, které nezpracuje. Jedná se o jediný účinný nástroj, který obce mohou využít, aby kontrolovaly, zda nejsou právnické osoby a podnikající fyzické osoby nelegálně zapojeny do obecního systému.

Návrh zákona formuluje dva nástroje, které by měly výše uvedené ustanovení nahradit. Prvním je povinnost původce odpadu mít zajištěno převzetí množství odpadů, které odpovídá jeho produkci. Splnění této povinnosti se prokazuje při kontrole zpětně. Množství odpadů předaných oprávněné osobě musí odpovídat množství produkovaných odpadů. Toto ustanovení by mělo umožňovat kontrolním orgánům řešit případy, kdy původce prokazatelně předal správným způsobem méně odpadů, než kolik jich produkuje. Tato povinnost se vztahuje i na původce odpadu, kteří mají vlastní zařízení určené pro nakládání s odpady, ve kterém mohou odpady, které produkují sami, zpracovávat. Skutečnost, že odpady do takového zařízení předali, musí být schopni prokázat.

Prokázat předání odpadu může původce řadou způsobů. Může jít o smlouvu na odpovídající množství odpadů, faktury, nebo potvrzení, který má provozovatel zařízení povinnost při převzetí odpadu tomu, kdo mu odpady předává, vystavit, případně je to možné prokázat evidencí, pokud odpovídá evidenci přebírající osoby nebo ohlášenými údaji.

Druhým nástrojem je povinnost daná původci komunálních odpadů a stavebních a demoličních odpadů mít uzavřenu smlouvu o převzetí těchto odpadů ještě před okamžikem, kdy takové odpady vyprodukuje. To znamená, že buď má původce uzavřenu smlouvu s provozovatelem zařízení, nebo pokud produkuje komunální nebo obalové odpady papíru, plastů, skla a kovů, může mít uzavřenu smlouvu s obcí a být zapojen do obecního systému nakládání s komunálním odpadem. Tato povinnost se netýká původce, který předává odpady do vlastního zařízení určeného pro nakládání s odpadem. V takovém případě není možné, aby uzavíral smlouvu sám se sebou.

Takto přísná povinnost byla omezena pouze na komunální odpady a stavební odpady, u kterých se nejčastěji objevují případy nelegálního nakládání ze strany původců, jednak v případě komunálních odpadů v podobě nelegálního zapojování do obecního systému a v případě stavebních a demoličních odpadů v podobě černých skládek. V případě stavebních a demoličních odpadů dochází velmi často k problematickému nakládání s odpady ze strany fyzických nepodnikajících osob. Proto je v tomto případě stanovena povinnost mít zajištěno předání odpadu ještě před jeho vznikem rovněž těmto původcům odpadu.

Zároveň je třeba zdůraznit, že v případě, že stavbu provádí pro fyzickou osobu někdo jiný, je původcem odpadu ten, kdo provádí stavbu, pokud se smluvně s vlastníkem nemovitosti nedomluví jinak, a má výše uvedenou povinnost.

U komunálního odpadu je uvedeno, že se povinnost vztahuje na běžně produkované komunální odpady, tak aby se povinnost nevztahovala na osobu, které jednorázově vzniknou komunální odpady. Naopak u stavebních a demoličních odpadů je budoucímu původci dobře předem známo, že mu vzniknou stavební a demoliční odpady,

Písemnou smlouvou je v tomto případě myšleno vše, co je považováno za písemnou smlouvu podle soukromého práva, tedy i smlouva v písemné elektronické formě. Smlouvou je rovněž například potvrzená objednávka, pokud je jak objednávka, tak její potvrzení v písemné formě.

Povinnost mít zajištěno nakládání s produkovanými odpady není jediná, kterou právnické osoby a podnikající fyzické osoby, které jsou původcem odpadu, opomíjí. S ohledem na tuto skutečnost je nezbytné zdůraznit další základní povinnosti těchto osob. Vedle povinnosti předávat odpady pouze provozovateli zařízení, obchodníkovi nebo obci a povinnosti mít takové předání zajištěno má původce povinnost třídit odpad a roztříděný odpad zařazovat podle druhu a kategorie. Dále má povinnost vést průběžnou evidenci, a pokud přesáhne stanovené množství vyprodukovaného odpadu, ohlašovat produkci odpadu prostřednictvím Integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností (ISPOP). Dále má původce již zmíněnou povinnost předávat informace o odpadu a své osobě, případně základní popis odpadu.

Oproti dosavadní úpravě jsou jednoznačně v zákoně vymezeny požadavky na informace, které má původce předávat provozovateli zařízení při předání odpadu. V případě odpadu určeného k uložení na skládky nebo k zasypávání je nezbytné zpracovat tyto informace do podoby podrobnějšího základního popisu odpadu. Nově zákon umožňuje, aby základní popis odpadu vypracovala oprávněná osoba, která od původce odpad přebírá, což už je v současné době rozšířená praxe. Podle zákona bude ale za to, že bude základní popis zpracován, odpovědný původce odpadu. Zároveň je zdůrazněna v současné době nedodržovaná povinnost stanovovat kritické ukazatele ve vztahu k látkám, které by mohly překročit povolené limity, a provádět jejich ověřování.

Nový přístup oproti stávajícímu zákonu i praxi představuje jednoznačně vymezená povinnost původce odpadu společně s ukončením činnosti v provozovně předat všechny odpady do zařízení určeného pro nakládání s odpady, a dále zcela nová povinnost vlastníka nemovitosti, která byla provozovnou původce, splnit tuto povinnost namísto původce odpadu, pokud ten svou povinnost nesplnil, a to na výzvu správních orgánů. Opět je tím cíleno na zodpovědnost vlastníka v přístupu ke svému majetku a ve způsobu, jakým zajišťuje svůj majetek například ve vztahu k osobám, kterým jej pronajímá. Tuto povinnost má také jakýkoliv další vlastník nemovitosti. Ať nemovitost nabude od původce odpadu, nebo dřívějšího vlastníka odlišného od původce, je možné stanovit povinnost zajistit nakládání s takovým odpadem. Ani v takovém případě nelze říci, že by se jednalo o nadměrné zatížení takového vlastníka, protože o přítomnosti odpadu v takové nemovitosti by měl vědět a mělo by se to promítnout také například v jeho úvaze o kupní ceně nebo v úvaze nad odmítnutím dědictví.

Je nezbytné zdůraznit, že § 15 odst. 3 a 4 je speciálním ustanovením ve vztahu k § 14. Tedy pokud se jedná o odpady původce, který zanikl, soustředěné v jeho provozovně v okamžiku ukončení činnosti této provozovny, aplikuje se § 15 odst. 3 a následně odstavec 4 a nikoliv § 14. Tento institut by měl společně s obdobným ustanovením u provozovatele zařízení do budoucna omezit vznik nepoužívaných areálů naplněných odpady ohrožujícími životní prostředí.

**K § 16 až 19**

V návaznosti na úpravu povinností původce odpadu, je i v této části sjednoceno předávání odpadů s přechodem jejich vlastnictví. Zákon jednoznačně vymezuje, že povinnosti provozovatele nastupují v okamžiku převzetí odpadu do zařízení. V tomto okamžiku dochází rovněž k přechodu vlastnictví tohoto odpadu. Jedná se o nejvhodnější okamžik, protože až provedením kontroly odpadu může provozovatel zjistit, zda se skutečně jedná o odpad, který může do zařízení převzít. Součástí převzetí odpadu do zařízení je rovněž předání potvrzení ze strany provozovatele zařízení osobě, která odpad předává. Teprve předáním potvrzení, má osoba, která odpady předává, jistotu, že za další nakládání s tímto odpadem nenese odpovědnost.

Návrh umožňuje, aby se provozovatel zařízení stal vlastníkem odpadu již při nakládce odpadu. Nicméně okamžik přechodu je navázán právě na provedení úkonů souvisejících s převzetím odpadů do zařízení. Protože jedině to zaručuje, že odpady mohl provozovatel zařízení skutečně převzít. Od tohoto okamžiku má provozovatel zařízení k odpadu všechny povinnosti podle tohoto zákona. Přejímku mohou provést jak zaměstnanci provozovatele zařízení, tak na základě vzájemné smlouvy například dopravce odpadu. Nicméně za její správnost a případné převzetí odpadů, které do zařízení nemohou být převzaty, odpovídá provozovatel zařízení.

Na druhou stranu zákon ponechává možnost, aby osoba, která předává odpad do zařízení, byla i nadále vlastníkem tohoto odpadu. Půjde zejména o případy, kdy si provozovatel jednoho zařízení potřebuje své odpady uskladnit v zařízení jiného provozovatele nebo si je potřebuje nechat upravit. Je však nezbytné, aby taková skutečnost jednoznačně vyplývala ze vzájemných dohod mezi ní a provozovatelem zařízení. V takovém případě může vlastník odpadu rozhodovat o tom, komu má být odpad předán. Odpad však musí být předán výhradně v souladu s § 13. Vlastník odpadu může tedy určit pouze provozovatele zařízení nebo obchodníka s odpady, kteří mohou v souladu s tímto zákonem odpad převzít. Pokud vlastník odpadu určí někoho jiného, nemůže tento požadavek provozovatel zařízení splnit, protože jeho jednání by bylo v rozporu s veřejným právem.

Zároveň je třeba zdůraznit, že provozovatel zařízení má všechny povinnosti provozovatele zařízení při nakládání s tímto odpadem podle tohoto zákona, je odpovědný za jakékoliv nakládání s odpadem v rozporu s tímto zákonem po dobu, po kterou je odpad v zařízení, a je odesílatelem v případě přepravy, jediné, za co není odpovědný, je, jak již bylo uvedeno, pokud na základě pokynu vlastníka odpadu předá odpad, osobě, která jej nemůže převzít, nebo jej předá do zařízení, které není určené pro nakládání s odpady. Po dobu, kdy jsou odpady jiné osoby v zařízení, musí být možné je samostatně identifikovat a musí s nimi být nakládáno odděleně tak, aby bylo možné je odlišit od odpadů, které jsou ve vlastnictví provozovatele zařízení.

Oproti dosavadní právní úpravě jsou požadavky na úkony spojené s převzetím odpadu do zařízení upraveny na úrovni zákona, a nikoliv pouze prováděcího právního předpisu. Ostatní požadavky jsou převzaty ze stávajících požadavků na provozovatele zařízení, rozdílem je, že jsou tyto požadavky stanoveny do nejvyšší možné míry společně pro provozovatele jednotlivých druhů zařízení určených pro nakládání s odpady.

Dalším novým požadavkem je požadavek na zajištění předání odpadů do jiného zařízení v případě ukončení provozu zařízení. Princip této povinnosti byl vysvětlen již u analogické povinnosti původce odpadu a vlastníka nemovitosti ve vztahu k provozovně původce. Odpady musí být ze zařízení předány před ukončením provozu a zrušením povolení provozu zařízení, jinak by se jednalo o nakládání s odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s odpadem. Výjimkou je případ, kdy je povolení provozu zrušeno krajským úřadem kvůli pochybením provozovatele zařízení, zde je stanovena lhůta, ve které musí být odpady předány. V případě přetrvávajícího soustředění odpadů v zařízení po dobu této lhůty se nejedná o nakládání s odpady mimo zařízení k tomu určené. Stejným způsobem jako u ukončení činnosti původce v provozovně je i zde stanovena povinnost vlastníka nemovitosti zajistit předání odpadů. I v tomto případě se tato povinnost vztahuje také na každého dalšího vlastníka původního zařízení.

Přísnější úprava ve vztahu k vybraným odpadům, u kterých existuje riziko vysoké kriminality, je převzata ze stávající úpravy u sběru a výkupu odpadu. Tato úprava je vymezena v povinnostech všech provozovatelů zařízení, protože i například zařízení k využití odpadu mohou přebírat odpady přímo od původců. Proto jsou povinnosti upravené v příslušných odstavcích nastaveny na přebírání odpadů od původců včetně fyzických osob. Vyjmuto je přebírání od provozovatele jiného zařízení určeného pro nakládání s odpady, aby se tyto povinnosti zbytečně neřetězily.

Nejpřísnější úprava se vztahuje na kovové odpady, které mají povahu strojního zařízení, obecně prospěšná zařízení, umělecká díla nebo pietní a bohoslužebné předměty nebo jejich části. K jednoznačnému identifikování těchto odpadů je vhodné jako pomůcku využít například katalog zpracovaný Institutem pro udržitelný rozvoj měst a obcí dostupný z: <http://www.institut-urmo.cz/cz/novinky/121-31-01-2014>.

Oproti dosavadní právní úpravě je přidána povinnost monitorovat prostor zařízení kamerovým systémem včetně stanovení doby, po kterou musí být záznamy z tohoto systému uchovávány, a povinnost pravidelně proškolovat pracovníky, kteří plní povinnosti podle těchto ustanovení.

Kamerový systém je obecně Úřadem pro ochranu osobních údajů uznáván za legitimní a legální možnost k ochraně majetku a zdraví osob a k zabezpečení ostatních právem chráněných zájmů.

Povinnosti správce, který provozuje kamerový systém se záznamem, jsou následující:

Kamerový systém nesmí nadměrně zasahovat do soukromí. Tato povinnost je splněna, protože kamerový systém nebude instalován na veřejném prostranství ani v jiných prostorách, kde dochází k interakcím soukromého charakteru, nýbrž bude instalovaným v prostorách sloužících k podnikání, a to na základě požadavku zvláštního právního předpisu. Omezení soukromí je tak zváženo již při nyní při přípravě tohoto zvláštního předpisu. Přičemž bylo vyhodnoceno, že nastavené opatření je jedinou možností, jak efektivně bojovat s tímto typem kriminality. Obecně není možné použít kamerový systém v místech, které slouží k soukromým činnostem (například toaleta, umývárna). Pokud je nutné sledovat soukromé prostory, vždy zde musí být vyčleněn prostor, kam kamerový systém nezasahuje. Monitoring soukromých prostor by byl tak jako tak nad rámce požadavků tohoto zákona a je plně v odpovědnosti provozovatele zařízení.

Musí být jednoznačně specifikován účel sledování. Záznamy kamer pak mohou být využity pouze pro stanovené účely, popřípadě pro účely významného veřejného zájmu, jako je boj proti určitému typu kriminality apod. Účelem je i zde plnění právní povinnosti podle tohoto zákona, který navíc sám o sobě sleduje ochranu veřejného zájmu, kterým je v tomto případě snížení množství a závažnosti krádeží kovů, které v některých případech vedou k obecnému ohrožení.

Musí být stanovena lhůta pro uchování záznamů, která by neměla být delší, než je maximálně přípustná doba pro splnění účelu kamerového systému. Po uplynutí této doby by se data měla přemazat novými daty. Je možná výjimka, a to v případě zjištění bezpečnostního incidentu, kdy jsou záznamy předávány orgánům činným v trestním řízení. Zde provozovatel zařízení opět vychází z ustanovení zákona o odpadech, který délku uchování vymezuje. Tato délka byla nastavena na dobu 30 dnů (odůvodnění této doby je uvedeno níže).

Dále musí být zajištěna ochrana snímacích zařízení, přenosových cest a datových nosičů se záznamy, aby nedošlo k neoprávněnému přístupu, ke změně, zničení, ztrátě nebo jinému neoprávněnému zpracování.

Subjekt údajů musí o kamerovém systému vědět, tzn. být o něm vhodně informován. Správce musí umožnit výkon dalších práv subjektu údajů, zejména právo na další informace o zpracování osobních údajů a právo na námitku.

Další povinnost vyplývá z čl. 30 nařízení GDPR. V souvislosti s pořizováním kamerového záznamu má správce povinnost vést záznamy o činnostech zpracování. Tato povinnost ovšem není úplně nová, záznamy fakticky nahrazují dosavadní registrační formuláře, na rozdíl od dosavadní registrace však tyto záznamy již správce pouze uchovává, tj. nezasílá Úřadu.

Záznam o činnostech zpracování pro kamerový systém musí obsahovat tyto údaje:

I. Označení správce.

II. Běžná identifikace správce, tj. subjektu, který provádí zpracování.

III. Účel zpracování (v daném případě plnění povinnosti stanovené zákonem).

IV. Popis kategorií subjektů údajů.

V. Zaměstnanci a příležitostně vstupující osoby do monitorovaného prostoru (dodavatelé, návštěvy apod.).

VI. Popis kategorií osobních údajů.

VII. Podoba a obrazové informace o chování a jednání zaznamenaných osob.

VIII. Příjemci osobních údajů a informace o případném předání osobních údajů do třetích zemí.

IX. V odůvodněných případech orgány činné v trestním řízení, případně jiné zainteresované subjekty pro naplnění účelu zpracování.

X. Lhůta pro výmaz (doba uchování záznamu je X dní).

XI. Záznam zachyceného incident je uchován po dobu nezbytnou pro projednání případu.

XII. Technická a organizační bezpečnostní opatření.

XIII. Bezpečnostní kryt (řízený přístup k datům, školení oprávněných osob, vedení záznamů o předání nahrávek oprávněným orgánům a osobám)

K přiměřenosti doby uchování záznamů z kamerových systémů:

Podle ÚOOS musí být doba uchování záznamů stanovena tak, že nepřesáhne dobu potřebnou k tomu, aby bylo možné incident zaznamenaný kamerou dále prošetřit a zjistit další nezbytné informace, například pro účely jejich předání příslušným orgánům. Touto dobou je dle Úřadu obvykle nejvýše 7 dnů a v případě příležitostně navštěvovaných prostor až 14 dnů, přičemž v odůvodněných případech může správce osobních údajů tuto dobu prodloužit. A to se jedná o bytový dům, kde lze výrazně zasáhnout do soukromí osob.

Lhůta nastavená v zákoně odpovídá době, kdy se orgány činné v trestním řízení dozví o podezření, že byl spáchán trestný čin, do doby, kdy zahájí trestní stíhání. Nutno respektovat skutečnost ověřenou v praxi, že nelze předpokládat, že se orgány činné v trestním řízení dozví o spáchání trestného činu bezprostředně po jeho spáchání, naopak může dojít k velké prodlevě a nesmí být v mezidobí trestní řízení zmařeno tím, že by byl kamerový záznam smazán.

Z pohledu trestního řízení hovoříme o „postupu před zahájením trestního řízení“ (tzv. fáze prověřování) ve smyslu § 158 a násl. trestního řádu, kdy nejprve policejní orgán provede neodkladné a neopakovatelné úkony. Dle § 159 odst. 1 písm. a) policejní orgán je povinen prověřit skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin, na to má lhůtu dva měsíce od jejich přijetí. Proto je nastavená lhůta přiměřená, aby nedošlo ke zmaření trestního řízení.

**K § 20**

Provádění sběru recyklovatelných odpadů ve školách má velmi důležitý vliv na rozvoj povědomí o třídění odpadů a správném nakládání s komunálními odpady. Umožnění školního sběru mimo zařízení určená pro nakládání s odpady předpokládá ve své preambuli také rámcová směrnice. Školy proto mohou přebírat v rámci osvěty odpady papíru, plastů a kovů z domácností, tedy od nepodnikajících fyzických osob. S ohledem na takto provedené vymezení se bude jednat o komunální odpady těchto materiálů.

Soustřeďování odpadu v rámci školního sběru je jeho shromažďováním. Soustřeďování odpadů v rámci školního sběru tak není provozováním zařízení ke sběru odpadů a škola má k soustředěnému odpadu povinnosti původce odpadu.

Zároveň je ponechán vztah obce k takovému komunálnímu odpadu. Škola se stává vlastníkem a plní všechny povinnosti, které má původce podle tohoto zákona, a to zejména povinnost předat odpady do zařízení určeného pro nakládání s odpady. Škola může být příjemcem prostředků, které jí za odpad provozovatel zařízení poskytne. Původcem odpadu převzatého školou je však obec, na jejímž území se škola nachází. Ve vztahu k tomuto odpadu ale obec nevykonává žádné povinnosti původce s výjimkou povinnosti podat roční hlášení o produkci a nakládání, samozřejmě, pokud překročí ohlašovací limity. Škola má povinnost ohlásit obci množství převzatých odpadů, a to do 15. ledna za předchozí kalendářní rok. Tuto povinnost má škola i v případě, že obec roční hlášení o produkci a nakládání nepodává. Důvodem je zavedení povinných recyklačních cílů pro obce, které musí odpad převzatý v rámci školního sběru do plnění tohoto cíle započítat.

**K § 21 až 24 a přílohám č. 2, 3 a 4**

Zákon jednoznačně zakotvuje, že provozovatelem zařízení může být pouze právnická nebo podnikající fyzická osoba se sídlem nebo s odštěpným závodem na území České republiky. Toto omezení bylo doposud dovozováno pouze výkladem. Tento přístup je zvolen s ohledem na rizika pro životní prostředí a zdraví lidí, která jsou spojená s provozem zařízení a se související nezbytnou možností provádění kontrol u provozovatele a s vymáháním jeho povinností.

Nový zákon přebírá požadavek dosavadní právní úpravy, aby zařízení určená pro nakládání s odpady získala povolení krajského úřadu ke svému provozu. Nově je povolení vydáváno v rozsahu katalogu činností, který je uveden v příloze č. 2 k zákonu o odpadech. Tento katalog umožňuje na rozdíl od dosavadní právní úpravy jednoznačně rozlišit celkové množství a rozmístění jednotlivých typů zařízení (činností) na území České republiky.

Nově jsou s ohledem na skutečnost, aby byly požadavky na žádost vymezené ve správním řádu doplněny právním předpisem stejné právní síly, požadavky na obsah žádosti o povolení provozu zařízení vymezeny v příloze č. 3 k zákonu. Tato příloha rovněž vymezuje požadavky na obsah samotného povolení, které se doposud odvozovaly od požadavků na obsah žádosti a dále požadavky na obsah zprávy o revizi.

Oproti dosavadní právní úpravě je jinak upravena výjimka z povinnosti provozovat zařízení pouze na základě povolení. Výjimka je nově nastavena tak, aby zcela odpovídala požadavkům rámcové směrnice. V příloze č. 4 jsou zařízení, na která se výjimka vztahuje, vymezena včetně omezení druhů a množství odpadů, které mohou být do takového zařízení přijímány. Oproti dosavadní právní úpravě by nemělo dojít k pochybnostem, zda je možné konkrétní zařízení provozovat bez povolení krajského úřadu či nikoliv. Aby bylo dosaženo ještě větší jistoty ohledně této otázky, má provozovatel takového zařízení povinnost ohlásit provoz zařízení ještě před jeho zahájením. Krajský úřad má pak možnost posoudit hlášení, a pokud by zařízení podmínkám výjimky neodpovídalo, může provozovatele upozornit, případně zasáhnout pomocí dalších nástrojů, které mu zákon dává. Rovněž je zachována výjimka získat povolení krajského úřadu pro malá zařízení pro nakládání s biologicky rozložitelnými odpady. Tato zařízení budou provozována na základě souhlasu obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Nově bude, s výjimkou mobilních zařízení, která mohou být teoreticky provozována ve všech obcích na území České republiky, účastníkem řízení o vydání povolení provozu zařízení obec, na jejímž území se zařízení nachází. Doposud byla obec účastníkem přímo na základě zákona pouze v případě zařízení určeného ke sběru odpadu.

Zachována je dosavadní právní úprava práv a povinností při přechodu zařízení na jiného provozovatele. Oproti stávající právní úpravě je však doplněn postup pro případ, že je další provozovatel právním nástupcem provozovatele původního ve smyslu přechodu všech práv a povinností (tzv. univerzální sukcese), V případě takového přechodu povolení provozu zařízení nezaniká, ale musí být provedena jeho změna tak, aby byly doplněny nové údaje.

V zájmu sjednocení přístupu krajských úřadů je nově jednotně nastaveno, že povolení se vydává na dobu neurčitou. Tento přístup je zvolen s ohledem na umožnění dlouhodobých investic do odpadových zařízení. Z tohoto důvodu je možné u mobilních zařízení zavést povolování na dobu určitou, protože zde nejsou pořizovací náklady tak velké. Důležitou změnou, která doplňuje zavedení vydávání povolení na dobu neurčitou, je jednoznačné nastavení pravidel pro aktualizaci povolení provozu zařízení.

Povolení provozu zařízení na dobu neurčitou je doplněno pravidelnou revizí povolení, která umožňuje uvedení povolení provozu zařízení do souladu s platným právem, i kdyby byla úprava povolení a provozního řádu po některé z novelizací právních předpisů opomenuta.

Revizi je povinen provést provozovatel zařízení do šesti let od vydání povolení nebo jeho poslední změny. Pokud bylo povolení měněno, lhůta šesti let začíná běžet od poslední provedené změny povolení znovu. Předpokladem je, že krajský úřad v jakémkoliv změnovém rozhodnutí zohlední všechny předpisy ve znění účinném v době vydání změnového rozhodnutí. Krajské úřady by si měly být vědomy, že opomenutím důkladného sladění povolení s platnými předpisy umožňují provozovateli postupovat v rozporu s těmito předpisy, protože zde existuje předpoklad správnosti správního rozhodnutí a provozovatel je tak v dobré víře, že postupuje správně.

Požadavky na revizi jsou vymezeny v příloze č. 3. Provozovatel je povinen přezkoumat aktuálnost všech údajů uváděných v žádosti o povolení provozu a v provozním řádu.

**K § 25**

Podmínky pro zrušení nebo změnu povolení provozu zařízení jsou nastaveny obdobně jako v dosavadní právní úpravě. Doplněna jsou logická provázání se zbytkem navrženého textu (např. změna povolení v souvislosti se změnou povolení, že věc přestává být odpadem). Oproti dosavadní právní úpravě jsou doplněny dva nové důvody pro zrušení povolení. Prvním je nedodržení povinností kontrolované a povinné osoby podle kontrolního řádu. Zároveň je dále zpřísněno odebírání povolení v případě poskytnutí úhrady v hotovosti a nevedení zvláštní evidence u kovových odpadů.

Kontrolní řád neumožňuje rozlišení mezi jednotlivými skutkovými podstatami porušení součinnosti výběrem pouze některých skutkových podstat. K tomu by měl orgán zvažující odebrání povolení přihlédnout. Důvodem pro odebrání povolení by měla být pouze závažná porušení vytvoření kontrolních podmínek a poskytnutí součinnosti, vedoucí k znemožnění zjištění, zda docházelo k nezákonného nakládání s odpady nebo jiné činnosti v rozporu s tímto zákonem.

V případě ukončení provozu zařízení dochází k zániku povolení. K zániku povolení dochází rovněž při zániku provozovatele bez právního nástupce. Problematika předání odpadů ze zařízení související s ukončením provozu zřízení a zrušením povolení je vysvětlena v komentáři k povinnostem provozovatele zařízení. Jednoznačně jsou vymezeny situace, kdy dochází k zániku povolení.

**K § 26**

Zákon nově zavádí institut obchodování s odpady pro osoby, které nejsou provozovatelem zařízení určeného pro nakládání s odpady, do kterého nebo ze kterého odpad směřuje. Provádět obchodování s odpady bude možné pouze na základě povolení k obchodování s odpady. Povolení nemusí mít provozovatel zařízení při obchodování s odpady, které vstupují do nebo vystupují ze zařízení, které provozuje. Více k obchodování s odpady v komentáři k § 44. Obchodníkem může být pouze právnická nebo podnikající fyzická osoba se sídlem nebo s odštěpným závodem na území České republiky. Důvody pro toto omezení jsou stejné jako v případě provozovatele zařízení, tj. ochrana životního prostředí a zdraví lidí a s tím spojená potřeba zajištění kontrol a vymáhání zákonných povinností u obchodníka.

**K § 27**

Aby byl institut odebírání povolení účinný, je nezbytné nastavit také omezení možnosti získat nové povolení, pokud bylo povolení již dříve odebráno. Toto omezení počítá i s omezením pro případ založení, nebo využívání jiné právnické osoby. Toto omezení se nevztahuje na změny povolení jiného již existujícího zařízení.

**K § 28 a 29**

Oproti dosavadním předpisům upravujícím odpadové hospodářství je vzorkování upravené přímo v zákoně o odpadech. Nastaveny jsou základní požadavky na to, kdo může vzorkování provádět, na kvalifikaci těchto osob a také na způsob, jak je tato kvalifikace prokazována. Kromě odborně způsobilých osob bude moci konkrétní odběr vzorků provádět osoba, kterou odborně způsobilá osoba před prováděním odběru proškolila. Požadavky na vzorkování odpadu budou vycházet z existujících norem. Odkaz na konkrétní normy bude proveden v prováděcím právním předpisu, aby se zamezilo provádění novelizace zákona v případě změn norem.

**K § 30**

Ustanovení umožňuje nastavit technické podmínky pro soustřeďování odpadu prováděcím právním předpisem. Je vymezena možnost neshromažďovat nebezpečné odpady odděleně, pokud krajský úřad povolil jejich mísení podle § 72. Zároveň se nastavuje výjimka z povinnosti soustřeďovat ostatní odpad odděleně. Výjimka je zde nastavena pro všechny možnosti soustřeďování ostatních odpadů, tedy jak u původce, tak v zařízení určeném pro nakládání s odpadem. Soustřeďovat ostatní odpady neodděleně je možné pouze na základě souhlasu obecního úřadu obce s rozšířenou působností v případě, že se jedná o shromažďování odpadu u původce a soustřeďování odpadu v malém zařízení, a souhlasu krajského úřadu v ostatních případech, protože krajský úřad neoddělené soustřeďování odpadu v zařízení určeném pro nakládání s odpady upravuje v rámci povolení provozu zařízení. V případě, kdy jde o soustřeďování odpadů v zařízení určeném pro nakládání s odpady, které nepodléhá povinnosti získat povolení provozu zařízení, uděluje povolení rovněž krajský úřad.

**K § 31**

Oproti dosavadní právní úpravě vyžaduje nový zákon, aby byl sklad odpadu provozován jako zařízení určené pro nakládání s odpady, tedy pouze na základě povolení krajského úřadu, nebo v případě skladů, pro které je udělena výjimka na základě ohlášení provozu. Důvodem jsou jednak praktické problémy, které přináší současná praxe, kdy v řadě případů není zřejmé, zda se v konkrétním případě jedná o sklad odpadu, nebo o zařízení ke sběru odpadu. Druhým důvodem je uvedení českých právních předpisů do souladu s rámcovou směrnicí, která považuje skladování odpadu za jeden ze způsobů využívání nebo odstraňování odpadu a jako takové podléhá požadavku rámcové směrnice, aby bylo provozováno pouze v povoleném zařízení, nebo aby byla nastavena jednoznačná výjimka z povinnosti získat povolení, omezující odpady a kapacitu, a byl veden registr takových zařízení. Výjimka z povinnosti získat povolení je nastavena pro skladování vlastních ostatních odpadů původce. Výjimka je formulována tak, že se týká pouze odpadu, který vzniká při činnosti původce tak, aby se nevztahovala na provozovatele zařízení, který se stal původcem odpadu, protože provedl jeho úpravu.

Doba, po kterou mohou být odpady skladovány, je v souladu s evropskými předpisy 1 rok nebo 3 roky podle toho, zda jsou odpady určeny k dalšímu využití nebo odstranění. Směrnice o skládkách odpadů umožňuje skladovat odpady po dobu delší než 1 nebo 3 roky, požaduje však, aby sklad odpadu v takovém případě splnil požadavky na skládku odpadu z hlediska zabezpečení. K situacím, kdy je odpad nezbytné skladovat po delší dobu, dochází zejména u odpadů, pro jejichž zpracování v současné době neexistují potřebné technologie. Proto je krajskému úřadu umožněno na základě odůvodněné žádosti provozovatele povolit provozování skladu, ve kterém budou odpady skladovány po delší dobu. Prováděcí právní předpis stanoví pro takové zařízení technické požadavky, které budou přebírat požadavky na skládku odpadu relevantní pro skladování odpadu.

Oproti současnému zákonu je jednoznačně specifikováno, kdy je nezbytné, aby bylo v zařízení ke zpracování odpadů povoleno skladování. Je tomu tak v případě, že jsou v zařízení mimo technologii zpracování uloženy odpady po dobu delší než 9 měsíců. Takové vymezení mimo jiné umožňuje jednoznačné zařazení podle zákona o integrované prevenci.

**K § 32**

Omezení doby, po kterou mohou být odpady soustředěny, je vysvětleno v komentáři k § 10. Pokud je zařízení ke sběru odpadu povoleno zároveň jako zařízení ke skladování odpadu, počítá se v takovém případě lhůta vztahující se ke skladování odpadu.

Změnu oproti dosavadnímu zákonu o odpadech představuje omezení sběru odpadu prostřednictvím **mobilního zařízení**. V současné době není možné zkontrolovat, zda provozovatel mobilního zařízení předal dále legálním způsobem odpady, které přijal, nebo se jich nelegálně zbavil. Této nemožnosti využívá řada osob k nelegálnímu nakládání s odpady, navíc využívají evidenčního předávání odpadu mezi několika mobilními zařízeními tak, aby nebylo možné skutečné nakládání s odpady nikdy dohledat. Nemožnost kontroly mobilních zařízení by měla být omezena zákazem předávání odpadu mezi mobilními zařízeními. Mobilní sběr je také v § 19 omezen u rizikových odpadů, pro které je stanoven přísnější režim jejich přebírání do zařízení. Zakázáno je rovněž využívání mobilního zařízení v případě přeshraniční přepravy, a to jak v podobě zařízení, které odpady odesílá, tak přijímá.

**K § 33**

Nově je úprava odpadu vymezena samostatně. Obdobně jako skladování může úprava odpadu předcházet jak jejich využití, tak odstranění. Tyto způsoby nakládání tedy lze zahrnout buď do využití, nebo odstranění v širším smyslu. Nejedná se však o konečné využití nebo odstranění odpadu, proto je vhodné tyto činnosti od odstranění nebo využití odpadu odlišit. Na výstupu ze zařízení na úpravu odpadu jsou vždy odpady, které musí být předány pouze do zařízení určeného pro nakládání s odpadem. Jedná se tedy o předúpravu před konečným využitím nebo odstraněním. Důležité je také odlišit od úpravy odpadu běžné činnosti původce odpadu, jako je třídění odpadu nebo změna objemu odpadu za účelem usnadnění shromažďování nebo přepravy odpadu, které nemusí probíhat v zařízení určeném pro nakládání s odpady.

**K § 34**

Jak vyplývá již z předchozího komentáře, využití odpadu je nově vymezeno úžeji tak, že se jedná o konečné nakládání s odpadem, tedy že se odpady stanou součástí povrchu terénu, jsou zapracovány do nového výrobku, přestávají být odpadem nebo jsou přeměněny na energii. Lze si představit, že v zařízení na využití odpadu může probíhat stejná činnost jako v zařízení na úpravu odpadu, rozdíl může spočívat pouze v tom, že ze zařízení na úpravu vystupují upravené odpady a ze zařízení na využití odpadu vystupuje upravený materiál, který přestal být odpadem. Samozřejmě je možné, že je zařízení povoleno pro oba způsoby nakládání s odpadem a může z něj vystupovat jak upravený odpad, tak výrobek z odpadu.

Nově jsou nastaveny požadavky na přípravu k opětovnému použití. Výrobek k opětovnému použití musí splnit všechny požadavky ostatních právních předpisů, které podmínky pro prodej použitého zboží upravují. Na výstupu přestává být věc připravená k opětovnému použití odpadem. Je nezbytné rozlišovat mezi postupy v rámci opětovného použití a přípravou k opětovnému použití. V rámci přípravy k opětovnému použití dochází k opravě nebo čištění věcí, které již byly zařazeny jako odpad. Například čistění nebo oprava věcí, které jejich vlastník předal s vědomím, že budou opětovně používány k původnímu účelu, není nakládáním s odpadem.

Je zachována stávající možnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností vyřešit mimořádné případy předáním odpadu do zařízení, přičemž je nastavena povinnost provozovatele odpady převzít. Nově je dána tato možnost rovněž krajskému úřadu.

S účinností nového zákona by měly správní úřady mnohem přísněji pohlížet na zasypávání jako způsob využívání odpadů. V režimu dosavadního zákona bylo využívání odpadů na povrchu terénu často zneužíváno k odstraňování odpadů.

**K § 35**

Nový přístup k energetickému využití odpadu, tedy rozšíření toho, co je možné pod tento pojem zahrnout, byl představen již v komentáři k § 10. U komunálního odpadu je v souladu s rámcovou směrnicí pro to, aby mohlo být jeho spalování považováno za energetické využití, požadována minimální energetická účinnost.

S ohledem novelizovanou rámcovou směrnici je zakázáno spalovat odděleně soustřeďované komunální odpady. Výjimkou může být odpad, který vzniká při zpracování takovýchto odpadů a není dále recyklovatelný. Vzhledem k tomu, že by provádění analýzy, zda je předání jimi produkovaného výmětu z dotřídění na energetické využití v souladu s hierarchií nakládání s odpady, bylo pro provozovatele velmi náročné, budou nastavena kritéria, která musí tento výstup splnit prováděcím právním předpisem. Prováděcí právní předpis bude zajišťovat, že k energetickému využití nebudou předávány žádné výstupy z úpravy oddělených složek komunálního odpadu, které je v souladu s hierarchií odpadového hospodářství možné recyklovat.

**K § 36**

V obecných požadavcích na odstraňování odpadu nedochází oproti dosavadnímu zákonu o odpadech ke změnám. Pouze byl s ohledem na novelizované znění rámcové směrnice a novelizované směrnice o skládkách doplněn zákaz odstraňování odděleně soustřeďovaných komunálních odpadů. V případě recyklovatelných odpadů je přístup stejný jako v případě předchozího ustanovení, pouze v tomto případě má samozřejmě přednost rovněž energetické využití odpadu. Proto bylo přímo do zákona doplněno kritérium výhřevnosti, které by mělo zaručit, že energeticky využitelný výstup z úpravy odděleně soustřeďovaných komunálních odpadů nebude předáván k odstranění. To odpovídá požadavkům Státní energetické koncepce, aby došlo k významnému zvýšení využití odpadů v zařízeních na energetické využívání odpadů s cílem dosáhnout až 100 % využití spalitelné složky odpadů po jejich vytřídění do roku 2024.

**K § 37 až 43**

Nově je jednoznačně stanoveno, že vše ukládané na skládku je odpadem. Tento logický předpoklad není v současné době respektován a dochází například k ukládání výrobků z odpadu, aniž by z nich byl jakýkoliv užitek, a vyvedení z odpadového režimu tak slouží pouze k obcházení povinnosti platit za ukládání odpadu na skládku poplatek. Nastavena je výjimka pouze pro konstrukční prvky skládky, které byly nedávno nově vydefinovány v technických normách pro skládkování. Jedná se o konstrukce odplynění a odvodnění. U těchto věcí se používají primární suroviny, případně kvalitní recykláty.

Návrh představuje tři rovnocenné varianty finančního zajištění první fáze provozu skládky. Ve všech třech případech finančního zajištění musí toto zajištění efektivně krýt možné škody z provozu skládky či náklady na jejich odstranění tak, aby byl zajištěn účel zákona. K tomuto účelu slouží znalecký posudek, který možné škody či výši částky kvalifikovaně odhadne.

Oproti dosavadní právní úpravě je jinak nastaven požadavek na přechod mezi jednotlivými fázemi provozu skládky. Doposud krajský úřad schvaloval pouze provozní řád nové fáze skládky, nově bude přechod vycházet ze změny povolení provozu zařízení. Tato konstrukce odpovídá tomu, že většina skládek je v současné době provozována v režimu zákona o integrované prevenci, a tam musí rovněž mezi jednotlivými fázemi dojít ke změně integrovaného povolení. Tímto ustanovením je také transponován požadavek čl. 13 písm. b) směrnice o skládkách odpadů, který požaduje souhlas s uzavřením skládky. Zároveň tím není dotčena stávající možnost, aby byly na jedné skládce provozovány jednotlivé fáze provozu skládky současně.

Ukončení druhé fáze provozu skládky je ukončením jejího provozu ve smyslu čl. 13 směrnice o skládkách odpadů. Provedení kontroly a následná změna povolení, která plně nahrazuje použité spojení „udělení souhlasu provozovateli“, tak představují splnění písmene b) tohoto článku směrnice.

Oproti dosavadnímu zákonu o odpadech dochází k jednoznačnějšímu vymezení odpadů, na které se vztahuje omezení skládkování. S ohledem na nedostatečné kapacity a požadavky evropských předpisů je rovněž navrženo jeho posunutí na rok 2030 (dle změny směrnice o skládkách odpadů provedené směrnicí 2018/850/EU „*členské státy usilují o zajištění toho, aby od roku 2030 nebyl přijímán na skládku žádný odpad vhodný k recyklaci nebo jinému využití, zejména komunální odpad, s výjimkou odpadu, u něhož skládkování vede k nejlepšímu výsledku z hlediska životního prostředí v souladu s článkem 4 směrnice 2008/98/ES“*).

Nastavení parametru biologické stability (prostřednictvím stanovení respirační aktivity) fakticky zakazuje ukládání biologicky rozložitelné složky obsažené ve směsném komunálním odpadu, protože s ohledem na stávající znění vyhlášky č. 294/2005 Sb. je tato složka jediným možným biologicky rozložitelným odpadem, který může být ukládán na skládku. Tento zákaz tedy odpovídá stávajícímu zákazu ukládání směsného komunálního odpadu. Kritérium výhřevnosti, vymezuje přesněji oproti současné úpravě odpady, které jsou ještě energeticky využitelné. Rovněž u kritéria recyklovatelnosti bylo jednoznačně staveno, co recyklovatelnost znamená. Jistota bude podpořena jednoznačným výčtem stanoveným prováděcím právním předpisem. Takovéto jednoznačné vymezení je důležité také s ohledem na skutečnost, že tyto odpady jsou od účinnosti zákona zpoplatněny při ukládání na skládku vyšší sazbou poplatku.

Zákon rovněž nastavuje výjimky ze zákazu skládkování. Smyslem zákazu skládkování je přesunutí odpadů ze skládek, do zařízení na jejich využití. Zároveň je nutné počítat s odstávkou odpadového zařízení. Pokud tedy bude zařízení, do kterého odpad, který je zakázáno ukládat na skládku, běžně směřuje, odstaveno, mohou být odpady ukládány na skládku. Aby se zamezilo zneužívání takové situace, je poplatek za ukládání na skládku v takovém případě nastaven na 1850 Kč.

Další výjimku představuje odpad uložený na skládku v rámci řešení následků krizové situace podle krizového zákona. Tento odpad mimo jiné nepodléhá při svém uložení poplatku, pouze odvodu na rekultivační rezervu.

Posun termínu omezení skládkování oproti současnému zákonu nebude s ohledem na další nástroje, které zákon nastavuje mít tak výrazné dopady, jako by byl posun tohoto termínu bez přijetí nového zákona. Tyto nástroje by totiž měly přispívat, ke zvyšování míry recyklace odpadů nebo alespoň jejich energetického využívání. Prvním z těchto nástrojů je postupné navyšování poplatku za ukládání odpadů, které bude od roku 2030 zakázáno ukládat na skládku.

Zásadním nástrojem pro podporu recyklace je jednoznačné nastavení cílů pro podíl vytříděných odpadů produkovaných v rámci obecního systému nakládání s komunálním odpadem a obdobným způsobem natavená sleva na skládkování odpadů. Základní podmínkou kvalitní recyklace je primární vytřídění odpadů. Tento nástroj je důležitý zejména ve spojení se zákazem spalování nebo skládkování takto vytříděných odpadů s výjimkou výmětu z jejich dotřiďování, ale i tento výmět může být spálen nebo uložen na skládku, pouze pokud není recyklovatelný a v případě odstranění ani energeticky využitelný. To by mělo nasměrovat takové odpady, které jsou dnes velmi často skládkovány, směrem k recyklaci a energetickému využití.

Energetické využití bude podpořeno samotnou povinností vytřídění odpadů. Nejdůležitějším krokem, který musí obce provést, aby byly schopné nastavené cíle splnit je zavedení důsledného sběru biologicky rozložitelných odpadů. Tento tok bude důležitým zdrojem vstupního materiálu pro bioplynové stanice.

Předkladatel se domnívá, že posilování sektoru nakládání s bioodpady včetně materiálového a energetického využití nebude odkladem zákazu skládkování recyklovatelných a využitelných odpadů na rok 2030 ohroženo. Vzhledem k tomu, že je zákonem o odpadech stanoveno povinné třídění biologicky rozložitelných odpadů, musí být rozvíjena i následná infrastruktura pro zpracování vytříděných bioodpadů (kompostárny, bioplynové stanice). Návrh zákona o odpadech stanovuje nově třídící cíle pro komunální odpad pro obce (pro roky 2025, 2030, 2035). Tyto cíle jsou stanoveny na úrovních – 60 %, 65 % a 70 %. Tyto cíle znamenají, že obce budou muset zajistit vytřídění podstatně většího množství jednotlivých složek komunálních odpadů než doposud (přičemž bioodpady budou tvořit podstatnou část tohoto navýšení). Bez důkladného vytřídění bioodpadů nebude možné plnění cílů dosáhnout. Množství vytříděných bioodpadů by mělo narůstat, což potvrzují i údaje z let 2015-2017. S navyšujícími se cíli bude muset být vytříděn také bioodpad s obsahem živočišných složek, který je vhodný zejména ke zpracování v bioplynových stanicích. To by mělo dále přispívat k plnění cílů v oblasti obnovitelných zdrojů energie.

Požadavky na tvoření rekultivační rezervy a způsob jejího využívání byly doplněny o jednoznačnější pravidla pro nakládání s vytvořenou rezervou v případě změn provozovatele skládky nebo jeho zániku.

S ohledem na inflační vývoj od okamžiku, kdy byla výše rezervy stanovena v dosavadním zákoně o odpadech, je odvod na vytváření rezervy v návrhu navýšen, aby odrážel aktuální cenovou hladinu.

**K § 44**

Nově je do odpadových předpisů zaveden institut obchodování s odpady. Definice obchodníka s odpady byla již v dosavadním zákoně o odpadech. Osobou, která však doposud mohla obchodovat s odpady, byl pouze provozovatel zařízení. Z definice obchodování s odpady vyplývá, že obchodník může tímto způsobem nakládat pouze s odpady, které mají kladnou hodnotu. To mimo jiné zajišťuje ochranu životního prostředí, protože u odpadů, které mají kladnou hodnotu, nelze předpokládat, že je bude chtít někdo nějakým nelegálním způsobem odstranit. Tento princip je zde jednoznačně zachycen, je zde však pamatováno na skutečnost, že k platbě nemusí dojít, i když má odpad kladnou hodnotu. Osoba, která odpady obchodníkovi předává, nemůže být trestána za to, že ji obchodník nezaplatil, i když měl.

Ochrana životního prostředí je dále zajištěna tím, že obchodník s odpady musí mít v okamžiku, kdy odpady přebírá, zajištěno nakládání s nimi v zařízení určeném pro nakládání s odpady nebo předání dalšímu obchodníkovi, přičemž přebírající obchodník má povinnost mít zajištěno převzetí odpadů do zařízení. Návrh tak umožňuje řetězení nejvýše dvou obchodníků. Zároveň návrh požaduje, aby bylo zřejmé, který z obchodníků je za odpad odpovědný během přepravy. Fakticky tak mohou nastat dvě různé varianty. V první převezme odpad do vlastnictví v místě nakládky první obchodník a je odpovědný za odpad až do okamžiku jejich vykládky v zařízení, kde vlastnictví přejde na druhého obchodníka a pak rovnou na provozovatele zařízení. Druhou možností je, že v okamžiku nakládky přejde vlastnictví na prvního obchodníka a pak rovnou na obchodníka druhého, který je odpovědný za odpad až do okamžiku předání do zařízení.

U odpadů, které mají kladnou hodnotu, má tento institut a to, jak je nastaven, velký význam i pro fungování tržního prostředí. Pro obchodníka s odpady je důležité, aby nemusel svým dodavatelům sdělovat údaje o svých odběratelích, což je s ohledem na způsob přenosu odpovědnosti a způsob vedení evidence zajištěno.

Je třeba zdůraznit, že pokud obchodník přijímá nebo přepravuje odpady do své provozovny, nejedná se o obchodování s odpady, ale o jejich sběr. Taková provozovna musí být povolena jako zařízení pro nakládání s odpady.

**K § 45**

Zprostředkování nakládání s odpadem je institutem, který mimo jiné přináší možnost zajišťovat pro původce odpadu nakládání s veškerým odpadem, který produkuje. Doposud byl takový postup řešen prostřednictvím mobilního zařízení ke sběru odpadu, přes které fiktivně procházely všechny odpady takového původce, přestože s nimi bylo nakládáno zcela jiným způsobem a provozovatel mobilního zařízení je ve skutečnosti nikdy nepřevzal. Používání tohoto institutu by mělo dojít k vyčištění odpadové evidence od toho, aby v ní byly uváděny osoby a zařízení, které s daným odpadem nenakládají.

Tento institut bude fungovat tak, že zprostředkovatel uzavře s provozovatelem zařízení smlouvu, že tento převezme odpady, které do zařízení předají klienti zprostředkovatele. Zprostředkovatel se neuvádí v odpadové evidenci, nevede odpadovou evidenci a ani není v žádném okamžiku vlastníkem daného odpadu.

Je nezbytné zdůraznit, že za zprostředkovatele ve smyslu tohoto zákona se považují pouze osoby, které provádějí zprostředkování popsaným způsobem. Osoba provádějící zprostředkování podle § 2445 a následujících občanského zákoníku není zprostředkovatelem podle tohoto zákona, a to včetně případu, kdy zařídí uzavření smlouvy o předávní odpadů mezi původcem odpadu a provozovatelem zařízení. Z hlediska soukromého práva se v případě smlouvy mezi původcem odpadu a zprostředkovatelem nakládání s odpady jedná spíše o smlouvu příkazní.

**K § 46**

Povinnosti související s přepravou odpadu odpovídají dosavadní právní úpravě. S ohledem na rizika spojená s přepravou odpadů a faktické nemožnosti zkontrolovat, jak je s odpady během přepravy nakládáno, je jednoznačně nastavena doba, po kterou mohou být odpady po území České republiky přepravovány. Navržená doba je dostatečná k přejetí území Česka v jakémkoliv směru. S ohledem na vyšší rizika, která jsou spojená s odpady ze zdravotnické nebo veterinární péče a dále s biologickými odpady, která podléhají rozkladu, je zde doba omezena na 24 hodin. Omezení na dobu 24 hodin se vztahuje i na odpady ze zdravotnické nebo veterinární péče, které nejsou biologickými odpady.

**K § 47 až 58 a příloze č. 8**

Znění dosavadního zákona je zachováno, s výjimkou některých ustanovení, která bylo třeba na základě zkušenosti zpřesnit.

Možnost vnitrostátně zakázat přeshraniční přepravu odpadů do České republiky za účelem odstranění s výjimkou odpadů vzniklých v sousedních státech v důsledku živelních pohrom nebo za stavu nouze představuje tzv. opatření k provádění zásad blízkosti, priority využití a soběstačnosti, které umožňuje členským státům přijmout čl. 11 odst. 1 písm. a) nařízení 1013/2006. Česká republika řádně ohlásila Evropské komisi přijatá opatření v souladu s čl. 11 odst. 6 nařízení 1013/2006 a uvádí je každý rok v reportingu podle čl. 51 odst. 2 nařízení 1013/2006.

Je zpřesněn výčet důvodů, kdy ministerstvo v návaznosti na čl. 11 bod 1 písm. c) a čl. 12 bod 1 písm. d) nařízení 1013/2006 může vznést námitku proti oznámené přeshraniční přepravě. Zpřesnění vychází ze zkušenosti s obcházením stávajícího zákazu. Zároveň na rozdíl od stávající úpravy, která neumožňuje rozlišit závažnost porušení předpisů, navržené znění § 48 odst. 2 nově dává ministerstvu možnost, aby tento zákaz aplikovalo jen v případě významného porušení předpisů na úseku odpadového hospodářství. Ze zákazu se vypouští dopravce odpadů a zákaz se naopak rozšiřuje na případy, kdy oznamovatel nebo příjemce nesplnil uložené nápravné opatření a vztahuje se nově i na působení oznamovatele a příjemce ve statutárních orgánech oznamovatele a příjemce.

Působnost obecního úřadu obce s rozšířenou působností v případě potřeby zajistit v naléhavém případě bezpečné uskladnění odpadů z nedokončené nebo nedovolené přepravy podle čl. 22 bod 9 a čl. 24 bod 7 nařízení 1013/2006 se přenáší na krajský úřad, který je logicky vhodnějším orgánem veřejné správy jakožto orgán vydávající souhlasy k provozování zařízení k nakládání s odpady.

Na základě zkušeností s nejednoznačným postavením rozhodnutí krajských úřadů v případech přeshraniční přepravy odpadů a s ohledem na ustanovení čl. 28 nařízení 1013/2006 se při přeshraniční přepravě nepřihlíží k rozhodnutí krajského úřadu v pochybnostech, zda je věc odpadem.

V příloze zákona upravující způsob a podmínky stanovení druhu a výše finanční záruky nebo odpovídajícího pojištění ve smyslu článku 6 nařízení 1013/2006 se zpřesňuje znění obecných podmínek pro zajištění záruky nebo pojištění, zjednodušuje se způsob kalkulace a úprava tabulek obsahujících jednotkové ceny za alternativní nakládání s odpadem a za skladování odpadu, které jsou používané pro kalkulaci.

S ohledem na specifika řízení o přeshraniční přepravě odpadů jako úpravy adaptační na nařízení Evropské unie obsahuje tento oddíl odchylky vůči správnímu řádu. Řízení, která jsou vedena na základě oznámení o přeshraniční přepravě odpadů, se věcně i procesně řídí přímo použitelným nařízením Evropské unie o přepravě odpadů (nařízení 1013/2006), správní řád se uplatňuje podpůrně. Účastníky řízení jsou ve více než dvou třetinách řízení zahraniční osoby.

Vylučuje se odkladný účinek opravného prostředku proti rozhodnutí ministerstva o námitce, přičemž námitka je termínem podle nařízení 1013/2006 a de facto je nesouhlasem s oznámenou přepravou. Účelem námitky je zabránit oznámené přepravě; pokud by odkladný účinek rozkladu nebyl vyloučen, námitka vznesená podle nařízení 1013/2006 by až do rozhodnutí o rozkladu neplatila, tudíž by v té době mohla být uskutečňována přeshraniční přeprava, se kterou ministerstvo nesouhlasí.

Obdobně je vyloučen odkladný účinek opravného prostředku v dalších ustanoveních. Povinnosti podle čl. 22 – 25 nařízení 1013/2006 musejí být splněny bezodkladně resp. ve lhůtách stanovených přímo použitelným nařízením 1013/2006. Pokud je splnění těchto povinností ukládáno rozhodnutím (tj. pokud je osoby odpovědné za přepravu nesplní dobrovolně), lhůty stanovené nařízením nelze bez vyloučení odkladného účinku dodržet.

V § 50 je upraven institut fikce vzdání se práva odvolání proti rozhodnutí ministerstva o souhlasu s přeshraniční přepravou, stejně jako ve stávajícím zákoně o odpadech. Fikce vzdání se práva odvolání proti souhlasnému rozhodnutí je procesní opatření, které adaptuje postup podle správního řádu na ustanovení přímo platného nařízení 1013/2006. Z hlediska účastníků řízení, zejména zahraničních, i z hlediska ministerstva jako správního orgánu je tento institut zjednodušením, které je bez problémů uplatňováno již od přistoupení ČR k Evropské unii. Cílem zakotvení fikce vzdání se práva podat rozklad je prospěch oznamovatele přeshraniční přepravy odpadu. V oblasti přeshraniční přepravy odpadu je pro přepravce obvykle důležitá rychlost administrativního procesu, aby mohl přepravovat odpad co nejdříve poté, co byla přeprava orgánem členského státu odsouhlasena. Ministerstvo vydá rozhodnutí o souhlasu s přeshraniční přepravou a cílem oznamovatele obvykle je co nejdříve po udělení tohoto souhlasu provést přepravu, tedy aby rozhodnutí MŽP o souhlasu bylo co nejdříve pravomocné. Proto je stanoveno, že pokud oznamovatel zašle kopii průvodního dokladu s datem přepravy a dalšími povinnými údaji (zaslání kopie průvodního dokladu je povinnost dle nařízení), platí fikce, že okamžikem, kdy MŽP kopii tohoto průvodního dokladu obdrží, vzdává se současně oznamovatel práva podat rozklad a rozhodnutí o souhlasu je pravomocné a přeprava může být okamžitě zahájena. To, že oznamovatel přeshraniční přepravy postupuje, jak je popsáno v § 49 znamená, že souhlasí s rozhodnutím o souhlasu a hodlá podle něj postupovat. Nepřichází v úvahu situace, že by subjekt zasílal kopii průvodního dokladu a zároveň chtěl rozhodnutí o souhlasu rozporovat (vzhledem k tomu, že mu přeshraniční přeprava, kterou hodlá provést, byla souhlasem povolena, nemá ani, co rozporovat). Pokud by zahájil přepravu před uplynutím odvolací lhůty, bude provádět nelegální přepravu. Spojení účinku vzdání se práva na odvolání proti vydanému souhlasu se zasláním průvodního dokladu je proto v plném zájmu účastníka řízení. Zároveň pokud je tato fikce zakotvena v právním předpise, není důvod, proč by účastník řízení zasílal kopii průvodní dokumentace, když by měl v úmyslu se proti vydanému souhlasu odvolávat. Jinými slovy zaslání kopie průvodního dokladu oznamovatelem se všemi náležitostmi de facto nahrazuje úkon, kterým by se oznamovatel vzdával svého práva na odvolání, pokud by chtěl, aby souhlas nabyl dříve právní moci. Díky stanovení zákonné fikce oznamovatel již nemusí úkon vzdání se práva na odvolání samostatně činit a celý administrativní proces se pro něj výrazně zjednodušuje a urychluje.

**K § 59 a 60**

V obecném principu je zachován dosavadní přístup k řešení zajištění nakládání s komunálními odpady. Doplněny jsou pouze některé otázky, které nejsou v dosavadní praxi zcela jednoznačné. 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.

Pokud chce obec zapojit ostatní původce do obecního systému, musí nastavit také parametry tohoto zapojení. Na právnické osobě a podnikající fyzické osobě je, zda se za takto nastavených podmínek do obecního systému zapojí.

Obec může do obecního systému zahrnout také systém zpětného odběru výrobků s ukončenou životností, pokud jej zajišťuje. Rovněž je výslovně uvedeno, že obec může spolupracovat s autorizovanou obalovou společností, protože spotřebitelské obaly jsou sbírány prostřednictvím obecních systémů.

V rámci obecního systému může přebírat obec rovněž movité věci za účelem předcházení vzniku odpadu. Na toto přebírání se vztahují pravidla podle § 12 odst. 4 a 5.

Nový prvek představuje povinnost obce informovat jednou ročně občany o fungování obecního systému. Tento přístup má zajistit transparentní fungování obecního systému nakládání s odpady a zajistit veřejnou kontrolu jednak financování obecního odpadového hospodářství, a jednak úrovně jeho nastavení s ohledem na ochranu životního prostředí. Zároveň má plnit motivační a osvětovou úlohu ve vztahu k občanům, kteří se tak dozví, jaká je struktura nákladů na jednotlivé druhy a materiály odpadů shromažďovaných v rámci obecního systému.

Ze způsobu zpoplatnění občanů byla nově vyjmuta možnost uzavření smlouvy. Tento institut totiž umožňuje nerovnovážný vztah, kdy je na jedné straně povinnost obce zajišťovat nakládání s komunálními odpady občana a na druhé straně má občan smluvní volnost, zda bude obci poskytovat za tuto službu nějaké protiplnění.

S ohledem na to, že pouze původce může rozhodovat o nakládání s komunálním odpadem, který produkuje, je nezbytné nastavit obcím povinnosti, které umožní České republice splnit cíle stanovené novelizovanou rámcovou směrnicí. Na obce není možné přenést cíl na recyklaci, protože obec nemá možnost s jistotou zjistit, jakým způsobem a kde byl zpracován jí produkovaný odpad. Cíle pro obce jsou proto nastaveny na množství vytříděných odděleně soustřeďovaných využitelných složek z celkového množství komunálního odpadu.

Cíle jsou nastaveny k jednotlivým cílovým rokům, které má Česká republika podle rámcové směrnice. Zároveň výše cílů na vytřídění je vyšší, než jsou cíle pro recyklaci, protože ne všechny vytříděné odpady je v konečném důsledku možné recyklovat a vždy zbyde nějaký nerecyklovatelný výmět. Nastavení výpočtu plnění těchto cílů bude platit i pro nastavení výpočtu cílů pro zařazení komunálních odpadů do základu pro nižší sazbu poplatku za ukládání odpadů na skládku tak, aby výpočet těchto cílů byl pro obce stále stejný. Ministerstvo rovněž zváží v pozdějších letech zavedení možnosti odečtení některých složek, které se nacházejí ve směsném komunálním odpadu, jako právě popel z lokálních topenišť. Nicméně tento odpočet na základě koeficientu bude nastaven nižší, než kolik popela je možné sebrat odděleným sběrem tak, aby se podpořila energetická využitelnost zbytkového směsného komunálního odpadu.

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.

Tak jako v současné době mohou obce plnit své povinnosti prostřednictvím dobrovolného svazku obcí podle zákona o obcích. S ohledem na velký počet velmi malých obcí je takový přístup vhodný a umožňuje lepší splnění povinnosti, které obce mají. Ministerstvo vnitra v současné době zvažuje umožnění prohloubení této možnosti. To by mohlo řadě obcí zjednodušit fungování jejich obecního systému nakládání s komunálním odpadem. Rovněž je jednoznačně stanoveno, že obec může své povinnosti plnit prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy uzavřené s jinou obcí.

**K § 61**

V případě, že osoba předává odpady do obecního systému, musí respektovat všechna pravidla daná tímto zákonem a zároveň další povinnosti, které vyplývají z obecně závazné vyhlášky. V konečném důsledku to může být v některých případech zmírnění povinností, protože pokud obec soustřeďuje neodděleně některé složky v souladu s § 59, nemusí ani osoba, která odpady do obecní systému předává, v souladu s povinnostmi vyplývajícími z vyhlášky, soustřeďovat tyto odpady odděleně,

**K § 62**

Právnickým osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání, které jsou rovněž původci komunálních odpadů, není na rozdíl od obcí nastavena povinnost zajištění podílu odděleně sebraných složek. Je tomu tak proto, že různí původci odpadu mají velmi rozličnou skladbu jednotlivých složek. Zároveň je těmto osobám nastavena jednoznačná povinnost soustřeďovat odpady odděleně podle druhů, proto by u nich nemělo docházet k tomu, že budou odpady, které je možné zařadit k jinému druhu odpadu, ukládat do směsného komunálního odpadu.

Nově je nastavena povinnost původcům komunálního odpadu, kteří umožňují odkládání odpadů v rámci svých provozoven, zajistit místa pro oddělené soustřeďování využitelných složek. Zde je opět velký prostor ke zlepšení a navýšení recyklace. Pokud není například v rámci velkých obchodních center zavedeno oddělené soustřeďování, končí velké množství recyklovatelných odpadů odstraněním nebo při nejlepším energetickým využitím.

Novinkou je osvobození původce odpadu od vedení evidence, pokud se do obecního systému zapojí se všemi odpady, které produkuje.

Protože některé sběrné dvory provozované obcemi jako shromažďovací místo odpadů v rámci obecního systému jsou historicky povoleny jako zařízení pro nakládání s odpady, ač takové povolení nepotřebují, je pro takové sběrné dvory nastavena výjimka z některých povinností vztahujících se k provozu zařízení pro nakládání s odpady.

**K § 63 a 64**

S ohledem na pouze částečné vyloučení vedlejších živočišných produktů z působnosti zákona o odpadech, se v řadě případů odpadové předpisy vztahují na zpracování vedlejších živočišných produktů. Více viz v komentáři k § 2. I v takovém případě podléhá zpracování vedlejších živočišných produktů rovněž zvláštním předpisům, které se na ně vztahují, což znamená, že musí být splněny předpisy z obou oblastí. Ustanovení má za cíl co nejvíce sjednotit podmínky stanovené akty vydanými dle jednotlivých právních předpisů. Současně je třeba zdůraznit, že zařízení zpracovávající vedlejší produkty živočišného původu nebo získané produktynebo odpad ze stravovacích zařízení musí být vždy provozována v souladu s povinnostmi stanovenými v jiných právních předpisech (nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 ze dne 21. října 2009 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty, které nejsou určeny k lidské spotřebě, a o zrušení nařízení (ES) č. 1774/2002 (nařízení o vedlejších produktech živočišného původu), v platném znění a zákoně č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů).

Biologicky rozložitelné odpady mohou být velmi důležitým zdrojem organické hmoty pro půdu. Zpracování biologicky rozložitelných odpadů v kompostárně nebo bioplynové stanici by mělo mít přednost před jinými způsoby nakládání s biologicky rozložitelnými odpady. Nastavení společně s prováděcí vyhláškou by mělo zajistit, aby byly kvalitní výstupy z těchto zařízení skutečně používány na zemědělské půd.

Nově je jednoznačně stanoveno, že zařízení musí splnit požadavky na ověření účinnosti technologie, tak aby bylo zajištěno, že procesy v zařízení bude dosaženo, že výstupy ze zařízení jsou zcela bezpečné z hlediska lidského zdraví a životního prostředí.

Právní úprava malého zařízení zachovává nastavení požadavků dle dosavadního zákona o odpadech. Nově je však provozováno nikoliv na základě kladného vyjádření obecního úřadu obce s rozšířenou působností, ale na základě jeho souhlasu. K této změně došlo proto, že ačkoli se dosud jednalo o vyjádření, zakládala se jím provozovateli zařízení práva a povinnosti.

**K § 65 a 66**

S ohledem na řadu současných problémů, které se objevují v systému komunitního kompostování, je nezbytné nastavit jednoznačná pravidla provozu komunitní kompostárny.

Nastavuje se způsob využívání jedné kompostárny v rámci více systémů obecního kompostování.

Kompostování musí být prováděno tak, aby nedošlo k ohrožení složek životního prostředí, a musí probíhat v souladu se zvláštními předpisy na jeho ochranu. Jedná se zejména o zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Zavádí se povinnost vedení evidence rostlinných zbytků zpracovaných v zařízení. Tento údaj je kromě možnosti kontroly důležitý pro ministerstvo, aby bylo schopno vyhodnocovat množství odpadu, jehož vzniku bylo tímto způsobem zabráněno. Nově bude komunitní kompostování regulováno rovněž prováděcím právním předpisem. Odpady zpracované v rámci komunitního kompostování budou moci být započítány do cílů pro recyklaci komunálních odpadů.

Pojem „veřejná zeleň“, s kterým ustanovení pracuje, je třeba vykládat tak, jak jej vyložil Ústavní soud (např. v nálezu Pl. ÚS 45/06). Veřejnou zeleň je nutné vykládat i v návaznosti na § 34 zákona o obcích (veřejné prostranství), podle kterého jsou veřejným prostranstvím všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Veřejnou zelení je tak veškerá zeleň, která se nachází na veřejném prostranství.

**K § 67 až 69**

Ustanovení § 67 je obecné a vztahuje se na všechny kaly bez ohledu na další způsob jejich zpracování.

Nově je vyjasněno to, co už by mělo při správném posouzení vyplývat z dosavadní právní úpravy, tj. že kal, který neprošel úpravou v podobě výrazného snížení množství patogenních organismů, má nebezpečnou vlastnost infekčnost. Zároveň je jednoznačně vymezeno, že pokud je provedena úprava ve smyslu definice upravených kalů, kal je možné zařadit do kategorie ostatní bez provedení hodnocení nebezpečných vlastností. To samé by mělo být aplikováno i v případě zpracování kalů v zařízení na biologické zpracování biologicky rozložitelných odpadů, protože zde je hygienizace rovněž zajištěna na základě postupu v souladu se zákonem a prováděcím právním předpisem. Požadavky na obsah indikátorových organismů budou v obou případech nastaveny shodně.

Povinnosti jednotlivých osob v procesu vedoucím k použití kalů na zemědělské půdě jsou převzaty z nastavení dosud platného zákona o odpadech. Rovněž je převzato omezení řetězce, v rámci kterého mohou být kaly předávány. Záměrem zákona je, aby byly na zemědělské půdě používány pouze kaly, které neohrozí životní prostředí a zejména lidské zdraví. Za tímto účelem musí být kaly hygienizovány, tedy upraveny na limity obsahu mikroorganismů stanovené prováděcím právním předpisem.

Novinkou je zavedení schvalování programu použití kalů ze strany Ústředního a kontrolního zkušebního ústavu zemědělského.

Je třeba zdůraznit, že tato úprava použití kalů na zemědělské půdě je zvláštní právní úpravou, která pracuje s riziky, které používání kalů na zemědělské půdě přináší. Nemělo by být umožněno aplikací jakékoliv jiné právní úpravy, aby skončily kaly na zemědělské půdě mimo režim stanovený zákonem a prováděcím právním předpisem.

**K § 70**

Pro nakládání se sedimenty vytěženými z koryt vodních toků a vodních nádrží jsou s ohledem na jejich povahu a požadavky stanovené zákonem o hnojivech nastaveny mírnější požadavky oproti ostatním odpadům.

**K § 71**

Výraznou aktualizaci dosavadního zákona o odpadech přinesla jeho poslední novela rovněž v oblasti balení a označování nebezpečných odpadů, s ohledem na jeho aktuálnost je text převzat obdobně i do nového zákona.

**K § 72**

Oproti dosavadnímu zákonu není zákaz mísení nebezpečných odpadů upraven v obecných povinnostech, ale v části věnované nebezpečným odpadům. Oproti dosavadní úpravě je také přehledněji nastavena výjimka z tohoto zákazu.

**K § 73 až 77 a příloze č. 11**

Dosavadní právní úprava hodnocení nebezpečných vlastností odpadů je funkční. Návrh reflektuje nedávnou elektronizaci jeho provádění. Bylo dořešeno pouze několik problémů, které současná právní úprava přinášela. Hlavním problémem byla nemožnost zabránit, aby osoba, které bylo pověření odejmuto, působila jako odborný zástupce u právnické osoby a obráceně. Tento problém je navrženým zněním řešen.

**K § 78 a 79**

Po nedávné novelizaci dosavadního zákona byla provedena elektronizace ohlašování přepravy nebezpečných odpadů, tato úprava je proto převzata do nového zákona obdobně.

**K § 80**

Úprava v oblasti oxidu titaničitého je transpozicí předpisů práva Evropské unie.

**K § 81 až 84**

Rovněž právní úprava v oblasti nakládání s PCB, zařízeními obsahujícími PCB a odpadem dalších perzistentních znečišťujících látek představuje provedení předpisů práva Evropské unie. Oproti dosavadnímu zákonu o odpadech byl text týkající se PCB výrazně aktualizován s ohledem na uplynutí termínů, které v oblasti PCB stanovoval.

Zařízení vyrobená po 1. lednu 2000 se do odůvodnění platnosti předpokladu obsahu PCB nezahrnují, což vyplývá ze skutečnosti, že na základě ustanovení § 15 zákona č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a přípravcích, byla k 1. 1. 2000 zakázána výroba, dovoz, vývoz a distribuce polychlorovaných bifenylů (PCB) v České republice. Zařízení vyrobená, nebo dovezená po tomto roce jsou považována za zařízení bez PCB a není tedy účelné je do výpočtu započítávat.

S ohledem na svou transpoziční povahu je zachována úprava u perzistentních organických látek.

**K § 85**

S ohledem na nebezpečnost odpadů azbestu jsou nově v zákoně upraveny podmínky nakládání s tímto odpadem a také podmínky jeho odstraňování na skládkách odpadu.

**K § 86**

S ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady o rtuti bylo nezbytné novelizovat stávající zákon, nová úprava je plně převzata i do návrhu nového zákona o odpadech.

**K § 87**

Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, definuje radioaktivní odpad jako „věc, která je radioaktivní látkou nebo předmětem nebo zařízením ji obsahujícím, pro kterou se nepředpokládá další využití a která nesplňuje podmínky stanovené tímto zákonem pro uvolňování radioaktivní látky z pracoviště“.  Na nakládání s radioaktivními odpady se zákon o odpadech nevztahuje, jak uvádí ustanovení § 2 návrhu zákona o odpadech. Radioaktivní odpad se v souladu s atomovým zákonem ukládá na úložiště radioaktivního odpadu.

Při činnosti pracovišť, na nichž se vykonává radiační činnost, nebo pracovišť s možností zvýšeného ozáření z přírodních zdrojů ionizujícího záření, která definuje atomový zákon, jsou však často uvolňovány radioaktivní látky, které při splnění výše zmíněných podmínek lze uvolnit z pracoviště a pokud se pro ně nepředpokládá další využití je možné je v režimu podle zákona o odpadech např. uložit na skládku odpadu či spálit ve spalovně odpadů. Jedná se např. o použité filtrační náplně z úpravy podzemní vody, usazeniny a kaly vznikající při zpracování některých nerostných surovin. Z hlediska práva se tedy nejedná o radioaktivní odpady podle atomového zákona, ale o odpady, které obsahují radionuklidy. Podmínkami jsou podle atomového zákona, kromě uvolňovacích úrovní a dávkových optimalizačních mezí, také oznámení a povolení k uvolňování radioaktivní látky z pracoviště, resp. vydání tohoto povolení Státním úřadem pro jadernou bezpečnost (viz § 9, 81, 82 95 atomového zákona). Pokud Státní úřad pro jadernou bezpečnost povolení nevydá (stane se tak v případě, že nejsou splněny uvedené podmínky, tedy, že obsah radioaktivní látky v odpadu je příliš vysoký a např. na skládce by způsobil nepřiměřené ozáření obyvatel) stane se odpad radioaktivním odpadem, na něž se zákon o odpadech v souladu s ustanovením § 2 nevztahuje.

S odpady uvolňovanými z uvedených pracovišť se nakládá podle zákona o odpadech pouze v případě, že Státní úřad pro jadernou bezpečnost posoudí, že tyto odpady splňují podmínky stanovené atomovým zákonem a že při jejich uvolnění je v dostatečné míře zajištěna radiační ochrana obyvatel vč. radiační ochrany pracovníků na zařízeních nakládajících s odpady, a to ve všech případech, kdy k této praxi reálně dochází.

Dané ustanovení vede k lepšímu provázání zákona o odpadech a zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, když, nezakládá žádnou novou kompetenci Státního úřadu pro jadernou bezpečnost nebo orgánů ochrany životního prostředí, ale napomáhá k přehlednějšímu vymezení vztahu mezi zákonem o odpadech a povinnostmi vyplývajícími z atomového zákona pro původce odpadů i pro orgány ochrany životního prostředí. Informaci o tom, že se jedná o látku s obsahem radionuklidů, bude muset původce odpadu uvést u odpadu v rámci základního popisu odpadu podle § 15 odst. 2 písm. d) a e).

**K § 88 až 90**

S ohledem na specifické požadavky a nebezpečnost odpadů ze zdravotnictví a veterinární péče jsou nově nastaveny požadavky na nakládání s tímto druhem odpadu. Jednak je doplněna povinnost týkající zpracování pokynů pro nakládání s těmito odpady v místě jejich vzniku. Tato povinnost se týká zejména zdravotnických zařízeních. Dále mají obdobnou povinnost právnické a podnikající fyzické osoby, které jsou chovateli hospodářských zvířat ve smyslu veterinárního zákona.

Osobám, která nakládají s množstvím větším než deset tun těchto odpadů byla dále stanovena povinnost zajistit nakládání s těmito odpady odborně způsobilou fyzickou osobou. Dále byly nastaveny požadavky na odborně způsobilou osobu a povinnost školení pro jednotlivé kategorie zaměstnanců.

Podrobně je upraveno nakládání s odpady ze samoléčby a domácí péče, které doposud nebylo regulováno. Zde je zdůrazněno, že odpovědnost za tyto odpady má primárně poskytovatel zdravotních služeb. Pacient pak musí nakládat s odpady v souladu s jeho pokyny.

**K § 91**

Ustanovení § 91 nastavuje povinnosti provozovatelů lékáren ve vztahu k léčivům odebraným od fyzických osob, které nejsou dořešeny v zákoně o léčivech, tak aby bylo zabráněno nevhodnému nakládání s těmito léčivy. Je dále vyjasněno, kdo má jaké povinnosti ve vztahu k nakládání s těmito léčivy. Protože jsou povinnosti částečně upraveny v zákoně o léčivech, je v návrhu zákona o odpadech nastaven zjednodušený systém evidence a ohlašování celkového množství těchto odpadů.

**K § 92**

Poté, co byl z dosavadního zákona vyjmut zpětný odběr olejů, a došlo tak k omezení možnosti nakládat s odpadními oleji mimo odpadový režim, představuje úprava dosavadního zákona o odpadech dostatečnou ochranu životního prostředí, proto byla do nového zákona převzata obdobně. Zároveň je s ohledem na novelizovanou rámcovou směrnici zdůrazněna přednost regenerace odpadních olejů, a jednotlivé povinnosti jsou vymezeny jednoznačněji.

**K § 93**

Nedávno zavedené požadavky na zařízení a na recyklaci lodí a schvalování plánu recyklace lodi jsou převzaty do nového zákona téměř beze změn. Je třeba zdůraznit, že zařízení na recyklaci lodí nebude provádět finální recyklaci, ale pouze úpravu odpadu.

**K § 94 až 96**

Nastavení základních evidenčních a ohlašovacích povinností vychází z principů dosavadního zákona o odpadech, v řadě případů však dochází k posunu. Základní povinnost vedení evidence je zachována v původním rozsahu, tedy každý původce s výjimkou fyzické nepodnikající osoby a každý provozovatel zařízení určeného k nakládání s odpady jsou povinni vést odpadovou evidenci samostatně za každou samostatnou původcovskou provozovnu, za každé odpadové zařízení a za každý druh odpadu. Nově se spolu s institutem obchodování zavádí povinnost obchodníka vést odpadovou evidenci.

V ohlašování produkce a nakládání s odpady dochází ke změně v podobě navýšení limitu produkce nebezpečných odpadů, při jejímž překročení je původce odpadu povinen hlášení podávat, a to ze 100 kg na 600 kg. Tím dojde k výrazné administrativní úlevě na straně původců odpadu, aniž by kontrolní orgány ztratily přehled o významném množství odpadů. Je zachována možnost stanovit prováděcím právním předpisem odpady, jejichž produkci nebo nakládání je původce povinen hlásit bez ohledu na množství těchto odpadů.

Stejně jako doposud mají všichni provozovatelé zařízení povinnost podat roční hlášení o nakládání s odpady v zařízení, které provozují. Mimo provozovatelů zařízení budou mít povinnost podat hlášení samozřejmě také obchodníci s odpady.

Obec bude mít nad rámec běžných ohlašovacích povinností povinnost ohlásit informace o obecním systému nakládání s odpadem. Tato povinnost bude řešena administrativně velmi jednoduše, a to vyplněním údajů na samostatném listu ročního hlášení o produkci a nakládání s odpady.

Stejně jako v dosavadním zákoně budou mít provozovatelé zařízení povinnost ohlásit provoz zařízení, kromě provozovatelů zařízení budou mít povinnost ohlásit svou činnost a její přerušení nebo ukončení také obchodníci, zprostředkovatelé a dopravci odpadů. Oproti textu dosavadního zákona o odpadech jsou výše uvedení povinni ohlásit provoz nebo činnost před jejich zahájením. U zařízení provozovaných na základě výjimky z povinnosti získat povolení se dokonce jedná o konstitutivní prvek jejich povahy, bez ohlášení se nejedná o zařízení určené pro nakládání s odpady a nesmí odpady přijímat.

V plném rozsahu se přebírají povinnosti, které má provozovatel skládky již po poslední novele dosavadního zákona o odpadech. Opět se nejedná o výraznou administrativní zátěž, protože údaje jsou ohlašovány na samostatném listu ročního hlášení o produkci a nakládání s odpady.

Pro odpady perzistentních organických znečišťujících látek je nastavena povinnost vedení samostatné evidence. Ohlašování těchto změn se provádí neprodleně.

Jako doposud je většina hlášení zasílána prostřednictvím Integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí (ISPOP). Nově je však příjemcem hlášení ministerstvo. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady provádějí kontrolu a zpracování těchto hlášení.

Požadavek na uchovávání evidence je nastaven na dobu 5 let. Lhůta, na kterou je nastavena povinnost zasílat údaje o rozhodnutích, je 15 dní.

Pro identifikaci zařízení k nakládání s odpady se používá identifikační číslo zařízení (IČZ), pro identifikaci provozovny, kde odpad vzniká identifikační číslo provozovny (IČP)

Zavedení používání identifikačních čísel zařízení a úpravu jejich přidělování přinesl již po poslední novele dosavadní zákon. Tato povinnost je v plném rozsahu převzata. Přičemž je jednoznačně stanoveno, že každý musí při vedení evidence a plnění ohlašovacích povinností identifikační číslo zařízení používat. Tato úprava je pouze rozšířena o identifikační číslo u obchodníka.

Odpady vznikající v zařízení a odpady jejichž vznik souvisí s provozem zařízení, musí být evidovány a ohlašovány za zařízení (IČZ). Hranice zařízení stanovuje sám provozovatel zařízení a vychází rovněž z toho, co je jako zařízení uvedeno v povolení provozu zařízení. Provozovatel zařízení (oprávněná osoba podle zákona o odpadech) zasílá roční hlášení o produkci a nakládání s odpady za zařízení (IČZ).

Pokud provozovateli při činnosti vzniká odpad a tento vznik odpadu nesouvisí s provozem zařízení, ke kterému je přiděleno IČZ, pak původce eviduje a ohlašuje odpady vznikající na provozovně za provozovnu (IČP).

Původce tedy může na jedné adrese samostatně evidovat odpady pocházející z provozu zařízení (IČZ) a odpady z činnosti na provozovně (IČP) např. samostatně sleduje administrativní budovu a eviduje odpady. Následně zasílá dvě samostatná roční hlášení o produkci a nakládání s odpady (za zařízení IČZ a za provozovnu IČP).

Původce rovněž může na jedné adrese evidovat a ohlašovat všechny odpady související s provozem zařízení na toto zařízení IČZ.

Vždy je vhodné zvážit konkrétní situaci. Původce je zodpovědný za to, jak eviduje vznik odpadů. Nezbytnost posouzení konkrétní situace je možné přiblížit na přístupu ministerstva k problematice zpracování kalů z čistírny odpadních vod na čistírně odpadních vod. Z hlediska odpadové evidence je možné rozlišit tři rozdílné situace.

**1. Čistírna odpadních vod (ČOV, která nepřijímá odpad - kal z čištění komunálních odpadních vod od jiných subjektů)**

ČOV v technologii upravuje („čistí“) odpadní vodu a produkuje na výstupu z technologie odpad katalogového čísla 19 08 05 (kal z čištění komunálních odpadních vod). V odpadové evidenci zaznamená vznik odpadu.

**2. Čistírna odpadních vod (ČOV, jejíž celá technologie je povolená jako zařízení pro nakládání s odpady – s přiděleným IČZ)**

ČOV (zařízení) v technologii upravuje (čistí) odpadní vodu a rovněž přijímá odpad katalogového čísla 19 08 05 od jiných subjektů. Na výstupu z technologie vzniká kal 19 08 05 dvojího typu z hlediska evidence odpadů:

**‐** Kal 19 08 05 vzniklý v technologii úpravy odpadní vody. V odpadové evidenci bude tento zaznamenán vznikem odpadu.

**‐** Kal 19 08 05 vzniklý z úpravy přijatého odpadu. V odpadové evidenci bude tento zaznamenán vznikem odpadu po úpravě, kdy nedošlo ke změně katalogového čísla odpadu.

Na výstupu z ČOV (zařízení) je nutno provést záznam vzniku odpadu (kalu 19 08 05) v odpadové evidenci podle hmotnostního poměru odpadní vody a odpadu 19 08 05 od jiných subjektů na vstupu do ČOV (zařízení). Využívá se hmotnost a složení (% sušiny) na vstupu do zařízení.

**3. Čistírna odpadních vod (ČOV, jejíž jedna část je povolená jako zařízení pro nakládání s odpady s přiděleným IČZ)**

ČOV v technologii upravuje („čistí“) odpadní vodu. Odpadní voda je v rámci technologie postoupena na úpravu do zařízení pro nakládání s odpady. Zařízení pro nakládání s odpady (např. zařízení na odvodnění kalů „kalová koncovka“) přijímá odpad katalogového čísla 19 08 05 od jiných subjektů. Na výstupu ze zařízení vzniká kal dvojí typu z hlediska evidence odpadů:

**‐** Kal 19 08 05 vzniklý po úpravě odpadní vody v technologii ČOV. V odpadové evidenci ČOV bude tento zaznamenán vznikem odpadu. Tento kal je možné zaevidovat jako kal ČOV pod jejím identifikačním číslem provozovny.

**‐** Kal 19 08 05 vzniklý z úpravy přijatého odpadu v zařízení pro nakládání s odpady. V odpadové evidenci zařízení bude tento zaznamenán vznikem odpadu po úpravě, kdy nedošlo ke změně katalogového čísla odpadu. Tento kal musí být zaevidován jako výstup ze zařízení pod jeho IČP.

Záznam vzniku odpadu (kalu 19 08 05) v odpadové evidenci je nutno provést podle hmotnostního poměru odpadní vody z technologie a odpadu 19 08 05 od jiných subjektů na vstupu do zařízení. Využívá se hmotnost a složení (% sušiny) na vstupu do zařízení.

Aby bylo zamezeno zneužívání odpadové evidence v rámci konkurenčního boje, je jednoznačně stanoveno, že ohlášené informace o jednotlivých osobách se poskytují pouze orgánům veřejné správy a pro potřeby řešení mimořádných událostí, toto ustanovení jako zvláštní právní úprava jednoznačně vymezuje rovněž to, že tyto údaje nemohou být poskytnuty ani na základě zákonů o svobodném přístupu k informacím.

**K § 97 až 102**

Požadavky na plány odpadového hospodářství jsou zachovány obdobně podle poslední novely dosavadního zákona, pouze jsou zrušeny plány odpadového hospodářství obcí.

S ohledem na přechodné ustanovení, které zachovává platnost stávajících plánů odpadového hospodářství až do konce doby, na kterou byly vypracovány, nebude nezbytné připravovat nové plány odpadového hospodářství s přijetím nového zákona, zároveň budou do konce své platnosti existovat i plány odpadového hospodářství obcí zpracované na základě aktuálního Plánu odpadového hospodářství ČR. Tyto plány by měly obcím pomoci projít obdobím největších změn v odpadovém hospodářství a dále již nebudou vyžadovány. Plány odpadového hospodářství ČR a krajů budou muset být po přijetí nového zákona změněny tak, aby zahrnuly nové povinnosti a cíle.

Plány odpadového hospodářství se zpracovávají na dobu nejméně deseti let. A musí být změněny při zásadní změně podmínek, na základě kterých byly zpracovány. Takovou změnou je zejména změna předpisů, která mění cíle obsažené v těchto plánech.

Oproti současné právní úpravě je změněn právní režim plánů odpadového hospodářství krajů. Důvodem je, že krajské plány musí být v souladu s plánem národním, a z hlediska ústavních principů bylo problematické, aby byly kraje při přípravě obecně závazné vyhlášky vázány nařízením vlády. S ohledem na to, že plány odpadového hospodářství jsou pouze koncepčním dokumentem, nebudou mít jejich dosavadní závazné části nově podobu právního předpisu. Zároveň s ohledem na skutečnost, že nestanovují žádná práva a povinnosti, nebudou ani opatřením obecné povahy. Dosavadní závazná část plánů odpadového hospodářství byla z tohoto důvodu rovněž přejmenována na část koncepční. U Plánu odpadového hospodářství byl název zachován, protože jejich závazná část je závazná pro zpracování krajských plánů odpadového hospodářství.

Protože plány odpadového hospodářství podléhají procesu SEA. Zapojuje se veřejnost do přípravy těchto plánů v rámci tohoto procesu a možností, které proces SEA poskytuje.

**K § 103 až 120, 162 a přílohám č. 9 a 12**

Poplatek za ukládání odpadů na skládku je oproti dosavadní právní úpravě nastaven odlišně. A to jak po stránce způsobu zpoplatnění, tak po stránce procesní. Na správu poplatku za ukládání odpadů na skládku se v plném rozsahu vztahuje daňový řád.

Poplatníkem je vlastník odpadu v okamžiku předávání na skládku. To znamená buď původce odpadu, pokud předává odpady na skládku sám nebo provozovatel zařízení určeného pro nakládání s odpady. Poplatníkem je i provozovatel skládky, pokud na skládku ukládá svůj odpad. To zahrnuje i případ, kdy na skládku předává odpady, které přijal do svého jiného zařízení, a v okamžiku jejich předání na skládku je jejich vlastníkem.

Bez ohledu na to, kdo vlastní odpad při uložení na skládku, je poplatníkem obec, pokud je původcem tohoto odpadu. Tato úprava je zvolena s ohledem na nastavení „slevy“ na poplatku, pro obce, které dostatečně třídí. Obdobný model je rovněž s ohledem na slevu nataven například na Slovensku.

Pokud je při ukládání určen ukládaný odpad jako technologický materiál pro technické zabezpečení skládky, pak ve vztahu k tomuto odpadu poplatková povinnost přejde na provozovatele skládky.

Zdaňovacím obdobím je čtvrtletí a předmětem je ukládání odpadu na **jednotlivou** skládku (platí tedy, že co skládka a čtvrtletí, to jeden poplatek.

Poplatník je povinen podat poplatkové přiznání správci poplatku, kterým je Státní fond životního prostředí. Poplatník dostane od provozovatele skládky poplatkový doklad s uvedením údajů nutných k vyplnění přiznání. Fakticky ale na podání přiznání poplatníkem dojít nemusí. Poplatkové přiznání může poplatník podat prostřednictvím provozovatele skládky (viz níže). Pokud jej nepodá sám, ani prostřednictvím provozovatele skládky, samovyměří (= fikce vydání výměru) se mu částka, uvedená v oznámení podaného provozovatelem skládky. Pokud provozovatel skládky nesplní svou oznamovací povinnost, samovyměří se 0 Kč (pak buď podá DODAP, nebo jej k podání DODAP vyzve SFŽP, nebo mu SFŽP doměří z moci úřední [i s případným penále]).

Pokud jde o technologický materiál pro technické zabezpečení skládky, je od poplatku osvobozeno uložení odpadu do 25 % celkové hmotnosti uložených odpadů za čtvrtletí (poplatkové období); vše nad tento limit platí provozovatel. Tím se odstraňuje nejednoznačnost, na kterého z poplatníků se osvobození vztahuje, a na kterého ne.

Provozovatel je povinen poplatníkovi vydat poplatkový doklad s předepsanými údaji. Poplatkový doklad obsahuje údaj o části poplatku vztahující se k danému uložení odpadu. Údaje o vystavených dokladech musí provozovatel uchovávat (jde o daňovou povinnost s daňovou sankcí). Provozovatel je povinen vést celkovou evidenci (jde o daňovou povinnost s daňovou sankcí) s údaji o hmotnosti odpadů za poplatkové období (=kalendářní čtvrtletí) v členění podle jednotlivých dílčích základů a o hmotnosti technologického zabezpečení skládky v členění podle jednotlivých dílčích základů.

Poplatník může zmocnit provozovatele skládky k podání poplatkového přiznání a/nebo k zaplacení poplatku. V tomto případě není nutná plná moc, uplatní se vyvratitelná právní domněnka, že je k provedení tohoto úkonu provozovatel zmocněn. Pokud poplatník nezmocní provozovatele skládky (ať už fakticky, nebo na základě uvedené domněnky) k podání přiznání, pak musí provozovatel podat oznámení (jde o daňovou povinnost s daňovou sankcí) obsahující srovnatelné údaje o hmotnosti odpadů uložené na skládku jednotlivým poplatníkem za poplatkové období, o hmotnosti odpadů uložené na skládku jednotlivým poplatníkem, který byl využit jako technické zabezpečení skládky, a o výši poplatku.

Výraznou změnou je rozvrstvení výše jednotlivých dílčích poplatků. Doposud existovaly pouze dvě sazby poplatku, a to za nebezpečné odpady a za ostatní a komunální odpady. Nově je dílčí poplatek vztahující se na ostatní odpady rozdělen na dva. Vyšší sazba je vztažena na odpady, které bude od roku 2030 zakázáno ukládat na skládku zcela. Zvýšená sazba poplatku až do okamžiku tohoto zákazu má přispět rozvoji dostatečných kapacit pro nakládání s odpady, které již nebude možné ukládat na skládku. Naopak u odpadů, které budou i nadále ukládány na skládku a ve většině případů pro ně neexistuje jiné využití, tak razantní navýšení poplatku nemá smysl. Postupné navyšování tohoto poplatku má však smysl ve vztahu k prevenci vzniku takového odpadu.

V případě komunální odpadu z obcí byla nastavena úleva, která je vázána na množství odděleně soustřeďovaných odpadů v jednotlivých cílových letech.

Dalším důležitým prvkem je zavedení slevy na poplatku v případě komunálního odpadu, pokud obec dostatečně komunální odpad třídí, může ukládat komunální odpad za cenu zbytkového odpadu, i v případě, že tento odpad by měl být zařazen do dílčího základu pro využitelný odpad. Ve vztahu k poplatkovému období je to nastaveno tak, že komunální odpad s výjimkou nebezpečných odpadů se v příslušné kalendářním roce a nezahrne do základu dílčího poplatku za ukládání využitelných odpadů ale do dílčího základu poplatku za ukládání zbytkových odpadů, pokud v předminulém roce podíl odděleně sbíraných využitelných odpadů cílových hodnot podle přílohy čl. 1. Časový posun je nastaven tak, aby měl původce odpadu k dispozici informace o tom, zda za předchozí kalendářní rok příslušný cíl splnil. Způsob výpočtu bude nastaven tak jako v případě povinného cíle pro v letech 2025, 2030 a 2035. Ministerstvo na základě ročního hlášení vyhodnotí, které obce, které splnily podmínky pro uplatnění recyklační slevy a do 30. září zveřejní seznam obcí, které budou v následujícím roce hradit nižší sazbu poplatku. Protože se třídící sleva vztahuje na odpady, které bude zakázáno v roce 2030 ukládat na skládku, jsou cílové úrovně nastaveny pouze do roku 2027, protože to je období, za které se bude posuzovat sleva pro rok 2029. Zároveň je s ohledem na toto časové omezení, třídící sleva nastavena v přechodných ustanoveních.

Nově je zaveden poplatek za vybraný technologický odpad. Snahou tohoto poplatku, který je výrazně nižší než ostatní poplatky, je, aby odpady, které jsou v současné době ukládány do volné krajiny jako údajně využité na povrchu terénu, byly ukládány do zabezpečeného zařízení.

Zachována bude výjimka pro zpoplatnění technického zabezpečení skládky. Do celkového množství TZS nicméně je tato výjimka navýšena na 25 % odpadů uložených na skládku v daném poplatkovém období.

Správcem poplatku je nově Státní fond životního prostředí. Poplatek za ukládání odpadů na skládku vymáhá celní úřad Poplatek je z části příjmem obce, na jejímž katastrálním území se skládka nachází. Důvodem je kompenzace negativních vlivů, které provoz skládky v daném území přináší. Ze zbývající části je výnos z poplatku příjmem Státního fondu životního prostředí.

**K § 121**

Institut opatření k nápravě je obsažen již v současném zákoně o odpadech. Podle § 76 odst. 1 písm. c) tohoto zákona Česká inspekce životního prostředí „*ukládá právnickým osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuty za porušení stanovených povinností podle § 66 odst. 2 až 5; současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím“*. Obdobně je kompetence k ukládání opatření k nápravě stanovena pro obecní úřad obce s rozšířenou působností a obecní úřad.

Na rozdíl od platné právní úpravy nově nebude uložení opatření k nápravě vázáno na současné uložení pokuty, čímž dojde ke sjednocení právní úpravy s jinými právními předpisy v oblasti ochrany životního prostředí (např. zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, ve znění pozdějších předpisů).

Uložení nápravného opatření je v mnoha případech vhodnějším řešením než uložení sankce, Napravení závadného stavu vede k lepšímu výsledku pro ochranu životního prostředí a zdraví lidí. Zároveň může v řadě případů být pro osobu, který porušila zákon o odpadech větší trest než uložení sankce. S ohledem na výrazně větší přínos z hlediska ochrany životního prostředí by měly kontrolní orgány přednostně zvažovat uložení nápravného opatření.

Oproti platnému zákonu o odpadech jsou nově navržena ustanovení upravující ukládání opatření k nápravě právnímu nástupci osoby, která závadný stav způsobila, a přechod povinností plynoucích z opatření nápravě uložených této osobě na jejího právního nástupce. Účelem navrhované úpravy je omezit případy, kdy z důvodu zániku nebo smrti osoby, která způsobila závadný stav, nelze uložit opatření k nápravě či vynutit provedení opatření k nápravě, která již byla uložena. Navržená úprava je v základních rysech převzata z § 22 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší, který zní: *„Obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo inspekce uloží podle potřeby opatření k nápravě právnímu nástupci provozovatele, který není původcem závadného stavu. Povinnosti plynoucí z opatření ke zjednání nápravy a rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje uložené provozovateli podle odstavců 1 a 2 přecházejí na jejich právní nástupce.“*

Aby bylo předejito možným výkladovým nejasnostem a problémům v aplikační praxi, je oproti zákonu o ochraně ovzduší upřesněn okruh osob, kterým lze uložit opatření k nápravě z titulu právního nástupnictví, i osob, na které přecházejí povinnosti z uložených opatření k nápravě. Možnost uložení opatření k nápravě právnímu nástupci je tak omezena na osoby, na které přechází odpovědnost právnické osoby a podnikající fyzické osoby za přestupek (viz § 33 a 34 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich). Opatření k nápravě z titulu právního nástupnictví tedy nelze uložit nepodnikající fyzické osobě. Na nepodnikající fyzické osoby se nevztahuje ani ustanovení upravující přechod povinností z uložených opatření k nápravě.

**K § 122 až 130**

Navržená právní úprava přestupků je přizpůsobena nové přestupkové úpravě v zákoně č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Používá se proto jednotně pojem „přestupek“ ve vztahu k fyzickým osobám i podnikajícím fyzickým osobám a právnickým osobám. Navržená společná ustanovení k přestupkům obsahují pouze ustanovení o působnosti správních orgánů k projednávání přestupků v prvním stupni a k vybírání a vymáhání pokut, a dále nově navrhované ustanovení, které umožňuje od uložení trestu upustit, pokud pachatel sám zajistil odstranění následků porušení povinnosti, přijal faktická opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu a uložení pokuty by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti. Obdobné ustanovení v současné době obsahují zákon o integrované prevenci či vodní zákon.

Jednotlivé skutkové podstaty přestupků byly vymezeny s cílem zajistit, aby bylo pod některou ze skutkových podstat možné podřadit porušení každé povinnosti, kterou zákon stanoví. Jinými slovy, aby v zákoně nebyly obsaženy takové povinnosti, za jejichž porušení nelze uložit sankci. Již se nestanoví obecná skutková podstata spočívající v porušení jiné povinnosti stanovené tímto zákonem nebo rozhodnutím vydaným na základě zákona, neboť stanovení takových skutkových podstat není podle současné koncepce správního trestání považováno za přijatelné.

Co se týče horních hranic výše pokuty v případě přestupků fyzických osob, stanoví se horní hranice ve výši 10 000, 50 000, 100 000, 200 000 Kč a 1 000 000 Kč. Podle platné právní úpravy jsou v zákoně o odpadech stanoveny horní hranice ve výši 20 000 Kč a 1 000 000 Kč. Nejvyšší sazba pokuty tedy činí podle stávající i navrhované právní úpravy 1 000 000 Kč. Navrhuje se tuto horní hranici ponechat na základě vyhodnocení, že je dostatečně vysoká, nebylo by přiměřené ji zvyšovat, a nejsou dány ani důvody pro její snížení. Jednotlivé sazby byly více rozčleněny, aby odrážely závažnost možného nezákonného jednání. Zařazení jednotlivých skutkových podstat přestupků do příslušných sazeb navazuje rovněž na dosavadní právní úpravu.

K projednání přestupků fyzických osob v prvním stupni je příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností, s výjimkou přestupků týkajících se obecního systému, k jejichž projednání v první stupni je příslušný obecní úřad, a dále přestupků na úseku přeshraniční přepravy odpadů a přestupku týkajícího se osob pověřených k hodnocení nebezpečných vlastností odpadů, k jejichž projednání je v prvním stupni příslušná inspekce. Lze konstatovat, že toto rozdělení se téměř neliší od rozdělení podle platné právní úpravy. Důvody ke změně nebyly v tomto ohledu shledány.

V případě přestupků podnikajících fyzických osob a právnických osob se podle navrhované úpravy stanoví horní hranice výše pokuty 10 000, 500 000 Kč, 1 000 000 Kč, 10 000 000 Kč a 25 000 000 Kč. Ve srovnání s platnou právní úpravou tedy zůstávají horní hranice stejné s výjimkou nejnižší sazby pokuty, kde byla jednak nově nastavena nízká nejvyšší sazba u řešení černých skládek, protože pro majitele pozemku může být složité zajistit pozemek proti návozu dalších odpadů. Horní hranice ve výši 300 000 Kč byla oproti dosavadní právní úpravě navýšena na 500 000 Kč. Ke zvýšení došlo za účelem toho, aby bylo umožněno rozlišit závažnost jednotlivých případů, které spadají pod uvedené skutkové podstaty a sazba pokuty nebyla neúměrně nízká ve vztahu k ostatním horním hranicím výše pokut. Nejvyšší sazby podle dosavadní právní úpravy ve výši 50 000 000 byla snížena na 25 000 000, důvodem je, že v současné době takové pokuty nebyly ukládány. Zařazení jednotlivých skutkových podstat přestupků do příslušných sazeb bylo provedeno v návaznosti na platnou právní úpravu a s ohledem na závažnost přestupku, zejména z hlediska toho, zda spáchání přestupku může mít přímé dopady na životní prostředí nebo lidské zdraví, nebo zda se jedná spíše o přestupek administrativního charakteru.

Co se týče přestupků, jejichž pachateli mohou být jak fyzické osoby, tak podnikající fyzické osoby a právnické osoby, obdobně jako podle platné právní úpravy se v některých případech navrhuje vyšší horní hranice výše pokuty pro právnické a podnikající fyzické osoby (např. u přestupků týkajících se nakládání s odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s odpady nebo neoprávněného převzetí odpadu). Důvodem je skutečnost, že podnikatelé zpravidla na rozdíl od nepodnikajících fyzických osob nakládají s odpady pravidelně a v podstatně větším množství než nepodnikající fyzické osoby. Lze tedy konstatovat, že při porušení příslušné povinnosti právnickou nebo podnikající fyzickou osobou hrozí podstatně závažnější následky než při porušení téže povinnosti nepodnikající fyzickou osobou.

Dále platí, že v případě nakládání s odpady se od právnických osob a podnikajících fyzických osob očekává vyšší míra povědomí o povinnostech, které pro ně vyplývají ze zákona o odpadech při nakládání s odpady, zejména proto, že tyto povinnosti obvykle nepřímo, respektive ve většině případů bezprostředně, souvisí s předmětem jejich podnikání (resp. s hlavní činností těchto osob nebo s činností, která s touto hlavní činností souvisí). Profesionální povaha právnických osob a podnikajících fyzických osob, které nakládají s odpady, a skutečnost, že významným rysem jejich činnosti je právě produkce odpadů a nakládání s odpady, odůvodňuje zakotvení přísnějšího rozpětí pokuty.

Stanovení přísnějšího rozpětí pokuty pro právnické osoby a podnikající fyzické osoby je odůvodněno skutečností, že porušení povinnosti těmito osobami je typově závažnější ve srovnání s porušením shodné povinnosti nepodnikajícími fyzickými osobami. Horní hranici pokuty nelze stanovit totožnou v případě fyzické osoby, která například nakládá s odpadem mimo zařízení určené pro nakládání s daným druhem a kategorií odpadu (u fyzických osob půjde obvykle o nedbalostní jednání a bude nakládáno s malým množstvím odpadů), a na straně druhé za protiprávní jednání spadající pod tutéž skutkovou podstatu v případě fyzické podnikající osoby nebo právnické osoby (kdy se bude jednat o protiprávní jednání profesionální firmy, jejímž předmětem činnosti je nakládání s odpady). Typová závažnost těchto protiprávních jednání je zásadně odlišná a je to dáno právě odlišností subjektu deliktu. Tato úprava je plně v souladu se Zásadami tvorby právní úpravy přestupků zpracovanými Ministerstvem vnitra, které výjimečně v těchto případech připouštějí rozdílnou úpravu výše sankcí.

Co se týče kompetencí správních orgánů k projednání přestupků podnikajících fyzických a právnických osob v prvním stupni, stejně jako podle právní úpravy je k projednání většiny přestupků příslušná inspekce, a to buď výhradně, nebo společně s dalšími správními orgány. Výjimkou jsou stejně jako podle platné právní úpravy přestupky týkající se obecního systému, které projednává výhradně obecní úřad. Nově se také u vybraných přestupků na úseku přepravy odpadů stanoví výhradní kompetence celního úřadu k jejich projednání v prvním stupni.

Kompetence obecního úřadu obce s rozšířenou působností k projednání přestupků se oproti platné úpravě rozšiřují, ale nejedná se o zásadní změnu. Ve všech případech, kdy se nově stanoví kompetence obecního úřadu obce s rozšířenou působností, jsou k projednání přestupku v prvním stupni příslušné i jiné správní orgány.

Co se týče vybírání a vymáhání pokut, jediná změna se týká pokut uložených inspekcí. Nově je bude celní úřad nejen vymáhat, ale též vybírat. Účelem této změny je sjednocení právní úpravy v zákoně o odpadech s právní úpravou ve většině ostatních zákonů v oblasti ochrany životního prostředí. Působnost k výběru a vymáhání pokut vyplývá z § 8 odst. 2 zákona č. 17/2012 Sb., podle něhož je celní úřad obecným správcem daně podle správního řádu. Ohledně rozpočtového určení pokut nedochází oproti platné právní úpravě k významnějším změnám.

**K § 131 až 155**

Co se týče správních úřadů vykonávajících státní správu na úseku odpadového hospodářství podle tohoto zákona, oproti platnému zákonu o odpadech je mezi správní úřady doplněno Ministerstvo průmyslu a obchodu, které je dotčeným orgánem v řízení o vydání povolení, že věc přestává být odpadem podle § 9 odst. 4, a o změně nebo zrušení tohoto povolení. Doplněn byl rovněž Státní fond životního prostředí, který nově bude vykonávat správu poplatku za ukládání odpadů na skládku. Působnost orgánů ochrany veřejného zdraví je upřesněna tak, že se jedná o působnost krajských hygienických stanic.

V této části jsou stanoveny pouze ty kompetence jednotlivých správních úřadů, které nejsou stanoveny v jiných částech zákona, což odpovídá v současné době používanému způsobu tvorby právních předpisů.

V rámci kompetencí ministerstva se nově legislativně zakotvuje již v současné době existující Informační systém odpadového hospodářství, který je informačním systémem veřejné správy. Ministerstvo tento informační systém spravuje a provozuje. Dále se zejména konkrétně vymezuje kontrola v rámci výkonu vrchního státního dozoru. Ve vztahu k Basilejské úmluvě o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování je použito jiné označení funkce ministerstva, místo ohniskového bodu je použit pojem kontaktní místo, jedná se pouze o vhodnější jazykovou formulaci. Funkce ministerstva se ve vztahu k této úmluvě nemění.

Ministerstvu zemědělství zůstává kompetence ke koordinaci provádění kontrol dodržování povinností při používání upravených kalů na zemědělské půdě, neboť tyto povinnosti jsou stanoveny jak zákonem o odpadech, tak zákonem č. 156/1998 Sb., o hnojivech. Naopak se již výslovně neuvádí kompetence Ministerstva zemědělství spolupracovat s ministerstvem na tvorbě prováděcích právních předpisů, které se týkají nakládání s biologicky rozložitelnými odpady. Důvodem je, že povinnost spolupráce správních orgánů je stanovena obecně v § 8 správního řádu, a kompetence ke spolupráci na tvorbě prováděcích právních předpisů v dané oblasti vyplývá z působnosti Ministerstva zemědělství. V návaznosti na zavedení schvalování programu použití kalu rozhodnutím Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (ÚKZUZ) se nově doplňuje kompetence Ministerstva zemědělství k rozhodování o odvolání proti tomuto rozhodnutí.

Byla vypuštěna kompetence ÚKZUZ ke kontrole a ukládání sankcí za porušení povinností při používání upravených kalů na zemědělské půdě podle zákona o hnojivech, neboť tato kompetence vyplývá ze zákona o hnojivech, co se týče povinností v této oblasti stanovené uvedeným zákonem. Povinnosti podle zákona o odpadech nelze kontrolovat a sankcionovat podle jiného právního předpisu. Naopak byla v návaznosti na zavedení schvalování programu použití kalu rozhodnutím ÚKZUZ doplněna kompetence ÚKZUZ ke kontrole dodržování programu použití kalu.

Kompetence Ministerstva zdravotnictví k výkonu vrchního státního dozoru na úseku státní správy vykonávané podle tohoto zákona v oblasti ochrany veřejného zdraví při nakládání s odpady byla upřesněna obdobně jako kompetence k výkonu vrchního státního dozoru ze strany ministerstva.

Kompetence krajských hygienických stanic jako dotčených orgánů byly upřesněny tak, aby odpovídaly právní úpravě dotčených orgánů ve správním řádu a navrženému textu zákona.

Zrušuje se kompetence inspekce k provádění kontrol podmíněnosti podle zákona o zemědělství, neboť tyto kontroly se netýkají oblasti odpadového hospodářství.

Navrhuje se upřesnění a doplnění kompetencí celních orgánů, zejména co se týče zadržení zboží při provádění kontroly přepravy odpadů celním úřady. V rámci této oblasti se nově stanoví kompetence celního úřadu rozhodnout z moci úřední, že se zadržené zboží ponechá osobě, které bylo zadrženo, a současně této osobě uložit, že zboží nesmí zničit ani s ním jinak nakládat s výjimkou jeho držení nebo skladování. Nové kompetence celních úřadů k projednávání přestupků podle zákona o odpadech a ukládání pokut jsou blíže popsány v odůvodnění k části šesté zákona upravující přestupky.

Celní úřad bude mít možnost jako všechny kontrolní orgány ukládat opatření k nápravě.

Předpokládá se, že se při výkonu kontroly odpadů celními orgány bude postupovat v souladu s § 68 nového celního zákona podle pravidel celního dohledu, který je prováděn v procesním režimu daňového řádu.

Co se týče kompetencí krajských úřadů, zejména se navrhuje rozšíření jejich kompetencí k ukládání pokut za přestupky. Toto rozšíření kompetencí je blíže popsáno v odůvodnění k části šesté zákona upravující přestupky.

Ohledně kompetencí obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a obecních úřadů nedochází k podstatným změnám oproti platné právní úpravě.

**K § 156 a 157**

S ohledem na skutečnost, že řada zařízení pro nakládání s odpady a také řada provozoven původců odpadu spadá do působnosti zákona o integrované prevenci a vztahuje se na ně povinnost provozovat takové zařízení na základě integrovaného povolení, je uveden výčet rozhodnutí, která se nevydají podle zákona o odpadech, pokud jsou nahrazena integrovaným povolením podle zákona o integrované prevenci.

**K § 158 až 162**

Přechodné ustanovení podle odstavce 1 vyjasňuje použití právní úpravy u běžících správních řízení. Neexistuje žádný důvod, kvůli kterému by bylo nutné uplatňovat novou právní úpravu na již běžící řízení.

Protože tento zákon přináší nové požadavky na odpadová zařízení, bylo by nezbytné s jeho účinností změnit všechny souhlasy podle dosavadního zákona na povolení podle tohoto zákona a upravit všechny provozní řády. Takový postup je nerealizovatelný ze strany krajských úřadů a byl by zbytečně tvrdý vůči povinným osobám. Je proto zvoleno dostatečně dlouhé přechodné období pro přizpůsobení provozních řádů a vydání nových podle nového zákona. Provoz zařízení ke sběru odpadu a jeho provozní řád jsou jednoduché, proto je zvoleno kratší přechodné období. Zároveň rozdílná délka přechodného období umožňuje rozvržení činnosti krajských úřadů. K tomu má dále přispět to, že provozovatelé zařízení jsou motivováni požádat o povolení podle nového zákona půl roku před uplynutím přechodného období. Pokud provozovatelé skutečně včas požádají, dosavadní souhlas nezanikne do okamžiku rozhodnutí o jejich žádosti. Je tedy ošetřen i případ, když by krajské úřady nestihly velké množství žádostí v daném termínu administrovat. Přechodné ustanovení má přednost před podmínkami aktualizace provozního řádu při změně právních předpisů stanovenými v některých platných souhlasech s provozem zařízení.

Obdobně vystavěná jsou i přechodná ustanovení pro zařízení, která dosud mohla být provozována bez povolení tedy zařízení podle § 14 odst. 2 dosavadního zákona o odpadech, na která se výjimka podle nového zákona již nebude vztahovat, a některé sklady odpadů. Zde je přechodné období nastavené na 1 rok. Obdobný princip s přechodným obdobím rovněž v délce jednoho roku je zvolen pro povinnost získání souhlasu obecního úřadu obce s rozšířenou působností stanovenou provozovatelům malých zařízení pro nakládání s biologicky rozložitelnými odpady.

Protože dosavadní zákon nemá nastaveny požadavky na provoz komunitních kompostáren je pro jejich uvedení do souladu s novými požadavky stanoveno přechodné období jednoho roku.

V oblasti hodnocení nebezpečných vlastností odpadu nedochází k výrazným změnám, proto je pouze nezbytné vymezit v přechodném ustanovení status pověření k hodnocení nebezpečných vlastností odpadů a osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadů vydaných podle dosavadního zákona o opadech ve vztahu k novému zákonu. Jak pověření, tak osvědčení jsou platná až do konce doby, na kterou byla vydána. Na řízení o prodloužení nebo na odebrání pověření nebo na zrušení osvědčení se však vztahují pravidla podle tohoto zákona.

**K § 163**

Zrušuje se platný zákon o odpadech, včetně jednotlivých novel, a dále se zrušují vyhlášky a nařízení vlády vydaná k provedení dosavadního zákona o odpadech.

**K § 164**

Účinnost zákona je zvolena tak, aby byl termín transpozice co nejblíže termínu transpozice novelizací odpadových směrnic, kterým připadá na 5. července 2020 a zároveň s ohledem na skutečnost, že takováto změna pro povinné osoby v odpadovém hospodářství musí být vázána k začátku kalendářního roku.

**K přílohám č. 5 a 6**

Přílohy č. 5 a 6 provádějí transpozici příloh č. I a II rámcové směrnice. Oproti rámcové směrnici je zde zvoleno podrobnější rozlišení některých způsobů nakládání s odpady, všechny tyto podrobnější způsoby jsou však podřaditelné pod způsoby nakládání podle rámcové směrnice. Podrobnější vymezení kódů nakládání není v rozporu se směrnicí, pouze ji dále rozvíjí. Tento přístup umožní nahradit stávající N kódy podle dosavadní vyhlášky č. 383/2001 Sb., které umožňovaly podrobnější sledování některých činností. Odstraní se tím nezbytnost převádět N kódy na kódy nakládání podle rámcové směrnice. Zároveň je zachování podrobnějšího sledování některých činností nezbytné jak pro řízení a vyhodnocování odpadového hospodářství v České republice, tak pro plnění reportingových povinností.

Některé dosavadní N kódy budou zachovány, bude se však jednat pouze o ty, které nepopisují konkrétní způsob využití nebo odstranění odpadu, ale o ty, které jsou používány s ohledem na technický způsob provádění evidence odpadů a ohlašování, jako jsou například kódy sloužící k zaznamenání předávání odpadu N3 a N30, zůstatek na skladu na konci vykazovaného roku N5, inventurní rozdíly N50 a N53. Tyto kódy, vzhledem k tomu, že slouží pouze pro účely vedení evidence a ohlašování budou stanoveny prováděcím právním předpisem.

Nové nastavení kódů důsledně dodržuje smysl jednotlivých kódů na evropské úrovni. Oproti současnému stavu, kdy to v praxi není zcela respektováno, je zdůrazněno odlišení kódů, které jsou konečným využitím odpadu a kódy spadajícími pod R12, které jsou pouze úpravou odpadu před dalším nakládáním. Při konečném využití je odpadu buď zcela zapracován, nebo je provedena jeho recyklace a přestává být odpadem. Po provedení úpravy pod kódy spadajícími pod R12 zůstává být odpad odpadem a musí být předán do dalšího zařízení, kde dojde k jeho další úpravě nebo konečnému využití.

Zařazování ke kódu se provádí tak, že se činnost podřadí pod základní kód vycházející z rámcové směrnice a zde se hledá konkrétní kód vztahující se k činnosti. Pokud není nalezen podrobnější způsob využívání odpadů, podřadí se činnost pod první z kódů obsahující písmeno „a“.

V Praze dne 9. prosince 2019

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš v.r.

Ministr životního prostředí:

Mgr. Richard Brabec v.r.

1. LAVICKÝ a kol. Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1-654). Komentář. Praha. C-H Beck. 2014. ISBN: 978-80-7400-529-9 s. 1731 [↑](#footnote-ref-2)
2. ELIÁŠ, K. Věc jako pojem soukromého práva. Právní rozhledy, 2007, č. 4, s. 119. [↑](#footnote-ref-3)