

RECENZE A ANOTACE



JAKL, Š., BEJČKOVÁ, P., PETRMICHL, V. a kol. *Zákon o odpadech. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2025, 744 s., ISBN 978-80-286-0232-1 (váz.), 978-80-286-0233-8 (e-pub), 978-80-286-0234-5 (mobi), 978-80-286-0253-6 (pdf)

V červnu 2025 vydalo nakladatelství Wolters Kluwer ČR dlouho očekávaný komentář k zákonu č. 541/2020 Sb., o odpadech, který je klíčovým právním předpisem pro oblast odpadového hospodářství v České republice. Komentovaný zákon, kterým byl zrušen předchozí zákon o odpadech (č. 185/2001 Sb.), byl přijat spolu se zákonem o č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností. Stalo se tak po mnoha letech příprav v rámci širších změn českého vnitrostátního odpadového práva, které byly vyvolané potřebou řádného převzetí závazků vyplývajících z příslušných právních aktů EU, zejména směrnic o odpadech (2008/98/ES) nebo o skládkách odpadů (1999/31/ES), jakož i nařízení o statistice odpadů (2150/2002/ES), přepravě odpadů (1013/2006/ES), recyklaci lodí (1257/2013/EU), rtuti (2017/852/EU) nebo o perzistentních organických znečišťujících látkách (2019/1021/EU), vše ve znění pozdějších předpisů.

Recenzovaná publikace z řady praktických komentářů navazuje na předchozí komentářovou literaturu z oblasti odpadového hospodářství, která byla dosud vydána nakladatelstvím Wolters Kluwer ČR. Jedná se především o komentář k zákonu o obalech (č. 477/2001 Sb.)¹, jakož i praktický komentář k výše zmíněnému zákonu o výrobcích s ukončenou životností (č. 542/2020 Sb.)².

Zákon č. 541/2020 Sb. nabyl účinnosti ke dni 1. 1. 2021, jeho komentář přitom vychází z právního stavu k 15. 4. 2025. Text komentáře zohledňuje pozdější novelizace zákona o odpadech publikované ve Sbírce zákonů k tomuto datu. Jejich předmětem byly dílčí změny komentovaného zákona přijaté v souvislosti s další elektronizací postupů orgánů veřejné moci (č. 261/2021 Sb.), s přijetím stavebního zákona (č. 284/2021 Sb.), jakož i s přijetím zákona o jednotném environmentálním stanovisku (č. 149/2023 Sb.). Je škoda, že autoři s publikací komentáře nevyčkali a nezohlednili v něm i dosud poslední novelizaci zákona o odpadech provedenou zákonem č. 218/2025 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti správy daní a působnosti Celní správy České republiky, zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve zně-

¹ TRYLČ, L., PETRŽÍLEK, P. *Zákon o obalech. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. Recenze tohoto komentáře vyšla v časopise *České právo životního prostředí*, roč. XIX., č. 4/2019 (54), s. 127–130.

² BABÁČEK, T., BENEŠ, J., HLOUŠEK, F., KNEBEL, P., TRYLČ, L. *Zákon o výrobcích s ukončenou životností. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023. Recenze tohoto praktického komentáře vyšla v časopise *České právo životního prostředí*, roč. XXIII., č. 3/2023 (69), s. 120–124.

ní pozdějších předpisů, a zákon č. 69/2010 Sb., o vlastnictví letiště Praha-Ruzyně. Tento zákon, který nabyl účinnosti k 1. 7. 2025, se v části sto šesté (čl. CXXV) týká především problematiky přeshraniční přepravy odpadů a pravomocí celního úřadu souvisejících se zadržením odpadu, obalu nebo dopravního prostředku, který je dopravuje, a jejich navrácením původnímu majiteli.

Obdobně jako v případě praktického komentáře k zákonu o výrobcích s ukončenou životností, i nynější publikace provádí čtenáře celým předpisem formou praktického výkladu, který je užitečný tím spíše, že autorský kolektiv má zastoupení jak v soukromém sektoru, tak i ve státní správě. Publikace je společným dílem osmičlenného autorského kolektivu. Jeho vedoucí, Mgr. et Mgr. Štěpán Jakl, působí na Ministerstvu životního prostředí na odboru cirkulární ekonomiky a odpadů. Rovněž tak i někteří další autoři, jmenovitě JUDr. Pavla Bejčková, Ph.D., Mgr. Václav Petrmichl, Ph.D. nebo Mgr. Tereza Žáková, působí nebo působili na Ministerstvu životního prostředí, kde se podíleli na přípravě komentovaného zákona. Mgr. Miroslav Horák byl dlouholetým pracovníkem Celní správy České republiky a nyní působí na Ministerstvu financí. Zbývající členové autorského kolektivu, Mgr. Filip Hloušek, Mgr. Bc. Andrea Lančová a JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D. jsou advokáty, kteří se v praxi věnují právním otázkám souvisejícím s ochranou životního prostředí. Posledně jmenovaný autor působí i jako odborný asistent na Fakultě právnické Západočeské univerzity v Plzni.

Komentář k zákonu o odpadech přináší na 744 stranách ucelený výklad tohoto zákona, který má celkem 159 paragrafů a 12 příloh. Jeho účelem je vysvětlit pravidla pro předcházení vzniku odpadu a nakládání s ním, práva a povinnosti osob v odpadovém hospodářství a působnost jednotlivých orgánů veřejné správy (zejména Ministerstva životního prostředí, České inspekce životního prostředí, orgánů Celní správy, Policie České republiky, krajských úřadů nebo obecních úřadů s rozšířenou působností) v oblasti odpadového hospodářství. Publikace nabízí podrobné vysvětlení hierarchie odpadového hospodářství a jeho aplikace v praxi, přičemž se dotýká klíčových pojmů jako jsou pojmy odpad, nebezpečný odpad, třídění nebo recyklace. Stranou zájmu autorů nezůstávají ani ekonomické nástroje zakotvené v komentovaném zákoně (např. finanční rezervy na zajištění rekultivace a následné péče o skládku, finanční záruka při přeshraniční přepravě odpadu nebo poplatky za ukládání odpadu na skládky), jakož i opatření k nápravě a odpovědnost za přestupky na tomto úseku veřejné správy.

Jak je již u této řady komentářů vycházejících v nakladatelství Wolters Kluwer ČR zvykem, pro uživatelskou přehlednost je v úvodu komentáře obsažen seznam zkratk a předpisů citovaných v komentáři. Ocenit je třeba originální předmluvu, ve které ředitel legislativního odboru Ministerstva životního prostředí JUDr. Libor Dvořák, Ph.D. využil úryvky ze dvou písní pocházejících z 80. let 20. století (od skupiny Barel Rock a Ivana Mládky), na kterých demonstroval pozitivní vývoj právní

regulace na tomto úseku veřejné správy v České republice. V rámci vlastního textu jsou v komentáři u jednotlivých paragrafů uváděny i výňatky z důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o odpadech a text vlastního komentáře je přehledně členěn do dílčích kapitol. Autoři průběžně odkazují též na znění prováděcích vyhlášek Ministerstva životního prostředí přijatých k provedení komentovaného zákona, tj. vyhlášky č. 283/2023 Sb., o stanovení podmínek, při jejichž splnění jsou znovu-získaná asfaltová směs a znovuzískaný penetrační makadam vedlejším produktem nebo přestávají být odpadem, vyhlášky č. 169/2023 Sb., o stanovení podmínek, při jejichž splnění přestává být tuhé palivo z odpadu odpadem, vyhlášky č. 8/2021 Sb., o Katalogu odpadů a posuzování vlastností odpadů (Katalog odpadů), a především vyhlášky č. 273/2021 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady. Nespornou výhodou komentáře jsou i průběžné odkazy na metodické pokyny, sdělení či návody odboru cirkulární ekonomiky a odpadů Ministerstva životního prostředí či jiných relevantních institucí.

Autoři též v relativně dostatečné, avšak poněkud nevyrovnané míře, pracují s dostupnou soudní judikaturou. Judikatura obecných soudů je zahrnuta zejména k ustanovením týkajícím se provozování zařízení určených pro nakládání s odpady či ukládání opatření k nápravě (přímo v textu komentáře), jakož i použití kalů z čistíren odpadních vod nebo odpovědnosti za přestupky (v samostatném výčtu za textem komentáře). K řadě dalších komentovaných ustanovení zákona o odpadech však soudní judikatura zmíněna není, ačkoli je dostupná. Z aktuálních soudních rozhodnutí obecných soudů lze příkladmo uvést mj. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2025, č. j. 3 As 217/2023-36, ve kterém tento soud podrobně vyložil jednu z podmínek pro to, aby movitá věc nebyla považována za odpad, nýbrž za vedlejší produkt. Konkrétně šlo o podmínku podle § 8 odst. 1 písm. b) zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, že je další využití zajištěno. Zmínit bylo možné i usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. 3. 2025, č. j. 141 A 15/2025-18, v němž se tento krajský soud zabýval povahou výzvy obecního úřadu obce s rozšířenou působností, vydané podle § 14 odst. 4 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, aby vlastník pozemku odklidil a předal nezákonně soustředěný odpad („černou skládku“) do zařízení určeného pro nakládání s odpady.

Pokud jde o judikaturu Ústavního soudu, recenzovaný komentář reflektuje mj. též aktuální nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/21 ve věci návrhu na zrušení § 155 odst. 4 a 5 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, který byl publikovaný ve Sbírce zákonů pod č. 104/2025 Sb., podle něhož se prominutí poplatku podle uvedeného přechodného ustanovení neuplatní na základní složku poplatku za ukládání odpadu podle § 45 odst. 1 předchozího zákona o odpadech (č. 185/2001 Sb.). Autoři komentáře (jmenovitě F. Hloušek) též v komentáři k § 59 poukazují na judikaturu Ústavního soudu vymezující ústavní limity obecně závazných vyhlášek, které stanoví obecní systém odpadového hospodářství. Ke škodě věci však opomíjí aktuální

nálezy tohoto soudu týkající se poskytování slevy na poplatek za obecní systém odpadového hospodářství (srov. nálezy ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 25/22, *Krásná Lípa*, ze dne 20. 12. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 27/22, *Tchořovice*, ze dne 21. 2. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 26/22, *Číměř*, ze dne 28. 2. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 34/23, *Vlkančice*, a ze dne 16. 4. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 33/24, *Hradištko*). Judikatura Soudního dvora EU je uváděna zejména pokud jde o definici pojmu odpad a jeho zbavování se nebo v souvislosti s přeshraniční přepravou odpadů. Autoři v této souvislosti přiléhavě dodávají, že reflexe judikatury SDEU vedla v minulosti k definování pojmu vedlejší produkt jakož i výjimky z definice odpadu přímo do směrnice o odpadech a rovněž k nastavení jednoznačných pravidel pro ukončení odpadového režimu. Oproti tomu je třeba namítnout, že autoři komentáře nevyužili dostupnou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se nakládání s odpady. Z poslední doby bylo možné zmínit mj. rozsudek ze dne 30. 1. 2025 ve spojených věcech *Cannavacciuolo a ostatní proti Itálii* (stížnost č. 51567/14 a tři další), v jehož rámci Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že Itálie porušila právo stěžovatelů na život podle čl. 2 Evropské úmluvy o lidských právech v důsledku dlouhodobého neoprávněného nakládání s odpady v provinciích Caserta a Neapol.

K vlastnímu textu komentáře mám několik obecnějších připomínek. Za prvé, jeho autoři zcela opomíjí právní režim zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, resp. směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. To je poměrně překvapivé zejména s ohledem na skutečnost, že provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podléhajících souhlasu podle zákona o odpadech je jednou z provozních činností vyjmenovaných v příloze č. 1 k tomuto zákonu, s nímž zákon č. 167/2008 Sb. (resp. směrnice 2004/35/ES v její příloze č. 3) spojuje objektivní odpovědnost za ekologickou újmu a povinnost přijímat preventivní nebo nápravná opatření k jejímu předcházení nebo nápravě. Osobně bych tuto vazbu doplnil do komentáře k § 21 (provoz zařízení určených pro nakládání s odpady) nebo § 116 (opatření k nápravě). Za druhé, v souvislosti s ekonomickými nástroji zakotvenými v komentovaném zákoně, a především v textu komentáře k poplatku za ukládání odpadů na skládky (§ 103-115 ve spojení s přílohou č. 9) postrádám jejich uvedení do souvislosti s principem „znečišťovatel platí“, na němž je podle č. 191 odst. 2 SFEU založena politika EU v oblasti životního prostředí. A za třetí, komentář k § 151, který zakotvuje integrační ustanovení ve vztahu k integrovanému povolení a jednotnému environmentálnímu stanovisku, je přes svůj široký praktický dopad poměrně stručný a nepropisuje se do jednotlivých ustanovení zákona o odpadech, kterých se týká. Z hlediska uživatelské přívětivosti by jistě bylo vhodné, aby se čtenář při studiu komentáře k § 21 odst. 2 dozvěděl, že zde uvádě-

né povolení k provozu zařízení určeného k nakládání s odpady se nebude vydávat v režimu komentovaného zákona, neboť bude nahrazeno integrovaným povolením vydávaným v režimu zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci (za situace, že půjde o některou z činností souvisejících s nakládáním s odpady, které jsou vymezeny v příloze tohoto zákona pod body 5.1 až 5.6.). Stejně tak se čtenář komentáře k § 146 odst. 3 nedozví, že zde zakotvené správní úkony obecního úřadu s rozšířenou působností nebudou vydávány v režimu komentovaného zákona, ale budou nahrazeny jednotným environmentálním stanoviskem (za situace, že půjde o záměr vyžadující jednotné environmentální stanovisko podle § 2 odst. 1 zákona č. 148/2023 Sb., o jednotném environmentálním stanovisku).

V dalším vydání komentáře se autoři budou muset vypořádat se změnami odpadového práva, ke kterým došlo po vydání komentáře na úrovni práva EU i vnitrostátního práva. Řadu z těchto změn již autoři v textu komentáře také naznačují. Půjde zejména o revizi směrnice o odpadech (2025/1892/EU) ze dne 10. 9. 2025, která zavádí nová, celounijní pravidla týkající se textilního a potravinového odpadu. Dne 23. 7. 2025 vláda schválila Plán odpadového hospodářství České republiky na období 2025–2035, jehož návrh připravilo Ministerstvo životního prostředí. Reagovat bude třeba i na připravovanou adaptaci nového nařízení o přepravě odpadů (2024/1157/EU), nařízení o obalech a obalových odpadech (2025/40/EU), popř. připravovaného nařízení o předcházení ztrátám plastových pelet.

Jako celek lze recenzovanou publikaci doporučit nejen právníkům či fyzickým osobám působícím v oblasti odpadového hospodářství, ale též pracovníkům příslušných správních orgánů, jakož i širší odborné veřejnosti.

JUDr. Ondřej Vícha, Ph.D.

katedra správního práva a finančního práva

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Abstract:

The reviewed publication is a practical commentary on the Waste Act (No. 541/2020 Coll.), which is one of the key new legal regulations for waste management in the Czech Republic. The commented law was adopted together with the new Act No. 542/2020 Coll., on end-of-life products, after many years of preparation as part of broader changes to Czech national waste law. The commentary to the Waste Act provides a comprehensive interpretation of this act, which has a total of 159 sections and 12 annexes, on 744 pages. Its purpose is to explain the rules for preventing waste generation and managing it, the rights and obligations of persons in waste management, and the competence of individual public administration bodies in the field of waste management. The book was published by Wolters Kluwer Czech Republic in June 2025. The practical commentary takes the reader through the entire prescription in the form of a practical interpretation, which is useful all the more because the author's collective is represented both in the private sector and in the state administration.

Key words: waste, commentary, waste management, environmental protection, review