

T A  
Č R



# Metodika pro uzavírání dobrovolných dohod při předcházení vzniku odpadů

Projekt TAČR Beta TB050MZP009

Projekt TAČR Beta TB050MZP009 Hledání nových způsobů informační podpory při realizaci Programu předcházení vzniku odpadů ČR

**Název a sídlo řešitele:**

GREEN Solution s.r.o.  
U Průhonu 40/1079  
170 00 Praha 7

**Zadavatel:**

Technologická agentura České republiky

**Garant:**

Ministerstvo životního prostředí ČR

**Doba řešení:**

duben 2016 – prosinec 2016

## Obsah

1	Předmět a účel metodiky .....	4
2	Přehled relevantních právních předpisů .....	5
3	Základní pojmy .....	5
4	Právní rámec pro uzavírání dobrovolných dohod .....	6
5	Stanovení cílů, kterých se má dohodou dosáhnout .....	8
6	Formulace benefitů pro podnikatelskou sféru a další partnery .....	9
7	Vybraná alternativní řešení problematiky .....	11
8	Procesní schéma a obecný postup .....	11
8.1	Procesní postup stanovený dle projektu VaV/320/1/98 .....	12
8.2	Stručný popis jednotlivých kroků přípravy, realizace a vyhodnocení dohody .....	13
9	Náležitosti dobrovolných dohod na úrovni ústředních orgánů státní správy .....	17
10	Náležitosti dobrovolných dohod na regionální a místní úrovni, zjednodušený postup .....	18
11	Seznam použitých zdrojů .....	20
12	Seznam zkratk .....	20

## 1 Předmět a účel metodiky

Metodika pro uzavírání dobrovolných dohod při předcházení vzniku odpadů (dále jen „metodika“) je podkladem, který byl zpracován v rámci projektu TAČR Beta TB050MZP009 „Hledání nových způsobů informační podpory při realizaci Programu předcházení vzniku odpadů České republiky“. Program předcházení vzniku odpadů České republiky (dále jen „Program“ nebo „PPVO“) byl schválen vládou usnesením č. 869/2014 dne 27. 10. 2014 a je implementován do Plánu odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024 a do plánů odpadového hospodářství krajů a obcí. Hlavním cílem Programu je koordinovaným a jednotným přístupem vytvořit podmínky k **nižší spotřebě zdrojů a postupnému snižování produkce odpadů**. Za tímto účelem bylo v rámci Programu navrženo celkem 13 dílčích cílů, 26 opatření a související indikátory hodnocení jeho plnění.

Pro dosažení plnění Programu existuje řada nástrojů aplikovatelných jak na jednotlivých úrovních veřejné správy, tak v rámci neziskové a podnikatelské sféry. Specifickou kategorií těchto nástrojů jsou dobrovolné nástroje, mezi něž patří i institut dobrovolné dohody. Pokud nejde o jednostranné dohody, je tento institut založen především na vyjednávání dohody nebo závazku, které může přinést často účinnější, rychlejší a flexibilnější řešení než obdobně zaměřený legislativní proces.

Využití dohod při realizaci Programu je uvedeno jak v cíli č. 5 Programu – „na všech úrovních podpořit, propagovat a dostatečně informovat o dostupných dobrovolných nástrojích (dobrovolné dohody, systémy environmentálního řízení, environmentální značení, čistší produkce s cílem jejich postupného rozšiřování“ – tak v rámci opatření č. 20 Programu – „vytvářet podmínky, případně realizovat dobrovolné dohody v oblastech dotčených Programem předcházení vzniku odpadů ČR.“ Za tímto účelem jsou v metodice zpracována východiska nejen pro ústřední orgány státní správy, na jejichž úrovni se nejzásadnější dohody v rámci České republiky doposud uzavíraly, ale i **pro nižší území celky**, a to specificky pro účely Programu.

Metodika se zabývá výhradně tzv. vyjednáváním dohodami mezi veřejnou autoritou a dalšími subjekty. Procesní postup vychází z modelového postupu navrženého v projektu VaV/320/1/98<sup>1</sup> a je upraven specificky pro účely předcházení vzniku odpadů. Náležitosti smluv a organizace při hodnocení dohod vychází z dosavadních zkušeností v České republice. Právní rámec je řešen v několika rovinách, od parametrů nezbytných pro transpozici směrnic EU až po zjednodušené principy úmluv vhodné pro místní a regionální úroveň.

---

<sup>1</sup> ŠAUER, P., R. Andrews, E. Cudlínová a kol. Ekonomické aspekty rozšíření metody dobrovolného vyjednávání při řešení environmentálních problémů a plnění mezinárodních standardů v ochraně životního prostředí. Dobrovolné dohody v politice životního prostředí. Praha, 1999.

## 2 Přehled relevantních právních předpisů

- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

## 3 Základní pojmy

**Předcházení vzniku odpadů** - opatření přijatá předtím, než se látka, materiál nebo výrobek staly odpadem, která omezují

1. množství odpadu, a to i prostřednictvím opětovného použití výrobků nebo prodloužením životnosti výrobků,
2. nepříznivé dopady vzniklého odpadu na životní prostředí a lidské zdraví, nebo
3. obsah škodlivých látek v materiálech a výrobcích.

**Dobrovolná dohoda** - smluvní závazek uzavíraný mezi veřejnou autoritou a soukromými subjekty v oblasti životního prostředí, který jde nad rámec povinností vyplývajících z platných zákonů, nebo je nahrazuje při jejich případné neexistenci.

**Cílová dohoda** – dohoda, v níž je předmětem vyjednávání stanovení konkrétního cíle.

**Implementační dohoda** – dohoda, kde je předmětem vyjednávání způsob dosažení shody s předem stanovenými cíli politiky životního prostředí (Programu).

## 4 Právní rámec pro uzavírání dobrovolných dohod

### I. Obecná procesní pravidla, transpozice směrnic EU dobrovolnými dohodami

Procesní rámec dobrovolných dohod je na úrovni EU komplexně formulován dvěma dokumenty:

- Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o environmentálních dohodách COM (96) 561 final
- Doporučení Komise 96/733/ES týkající se environmentálních dohod pro implementaci směrnic Společenství

Dobrovolné environmentální dohody jsou zde chápány jako dohody **mezi veřejnou autoritou a průmyslem**. Průmysl je nutné v tomto případě chápat v širším slova smyslu jako podnikatelské subjekty, asociace a svazy. Partnery veřejné správy mohou být v případě předcházení vzniku odpadů i zástupci dalších odvětví, mezi něž patří například maloobchod s potravinami (např. dohody o omezení bezplatného poskytování odnosných tašek spotřebitelům).

Oba uvedené dokumenty vydané v roce 1996 sice **nejsou právně závazné**, jimi vymezená pravidla se nicméně stala nedílnou součástí směrnic Evropské unie. Ve směrnicích, u kterých lze předpokládat provedení na národní úrovni dobrovolnou dohodou, je vždy stanoveno, za jakých podmínek je tak možné učinit. Při uvedeném způsobu transpozice předpisu jsou tato pravidla<sup>2</sup> pro členské státy **závazná**.

Dohody uzavřené za účelem plnění evropských směrnic, tak musí splňovat následující parametry:

- a) dohody jsou **vymahatelné**;
- b) dohody uvádějí **cíle** a odpovídající **lhůty**;
- c) dohody jsou zveřejněny v **úředním věstníku** dotčeného členského státu (jako je Sbírka zákonů) nebo v úředním dokumentu rovněž přístupném veřejnosti a jsou předány Komisi;
- d) dosažené výsledky jsou pravidelně **kontrolovány**, sdělovány příslušným orgánům a Komisi zpřístupňovány veřejnosti za podmínek stanovených v dohodě;
- e) příslušné orgány zajistí, aby byly **přezkoumány výsledky** dosažené v rámci dohody;
- f) v případě neplnění dohody jsou členské státy povinny provést příslušná ustanovení dané směrnicí přijetím právních nebo správních opatření.

Právně závazné a vynutitelné mohou být na národní úrovni jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní smlouvy. Aplikace soukromoprávní roviny se pro účely transpozice směrnic nedoporučuje. Důvodem je zejména to, že soukromoprávní smlouvy nemohou splňovat všechny výše uvedené požadavky pro implementaci předpisů EU, jako je zveřejňování ve Sbírce zákonů, odpovědnost za jejich neplnění je čistě soukromoprávní apod. **Veřejnoprávní rovina** má z hlediska právního řádu ČR základ v § 159 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Pro uzavření dobrovolné dohody však není uvedený právní základ dostačující, **je třeba zvláštní úprava v zákoně**, která stanoví, co přesně má být obsahem takové smlouvy a jaké mají adresáti normy práva a povinnosti v případě, že smlouva uzavřena není. V českém

---

<sup>2</sup> Uvedené parametry jsou stanoveny např. v čl. 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU o odpadních elektrických a elektronických zařízeních, čl. 27 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech nebo čl. 22 směrnice 94/62/ES o obalech

právním prostředí takový právní rámec doposud nebyl nastaven. Východiska pro uvedený postup jsou v současnosti k dispozici, k jejich uvedení do praxe však doposud nedošlo.

#### II. Další dobrovolné dohody uzavírané na úrovni ústředních orgánů veřejné správy

V případě, kdy státní správa přistupuje k otázce řešení konkrétního problému **výlučně na národní úrovni**, nebo s předstihem uvažuje o přípravě na plnění rámcově formulované strategie na úrovni EU, lze výčet pravidel uvedených v bodě I. chápat jako doporučující. Okruh partnerů je v tomto směru obdobný.

Pokud je předmětem dobrovolné dohody individuálně řešené Českou republikou plošné omezení nebezpečných látek **ve výrobcích** nebo požadavky na jejich konstrukci (dobrovolná dohoda orientovaná na produkt), je třeba na rozdíl od prosté transpozice směrnic na národní úrovni přezkoumat slučitelnost s pravidly fungování vnitřního trhu EU.

Z hlediska vymahatelnosti v případě netranspoziční dobrovolné dohody lze jako nástroj regulace využít **soukromoprávní smlouvu**. Právním základem pro její uzavření by zde měl být § 1746 odst. 2 občanského zákoníku upravující tzv. nepojmenovanou smlouvu, kterou lze definovat např. jako smlouvu o spolupráci. Závazky z takových smluv lze vynucovat před soudy, pokud budou dostatečně jasné a konkrétní. Soukromoprávní smlouva je v dispozici smluvních stran a může být např. jednostranně vypovězena, případně může za jiných okolností zaniknout (např. v případě podstatné změny okolností apod.). Pokud smlouvu nicméně uzavírá podnikatelský svaz (u něhož se nepředpokládají zvláštní smlouvy s členy svazu), smluvní závazek jde za svazem, nikoliv za jeho členy a ze strany veřejné autority taková smlouva při neplnění členů svazu nebude pravděpodobně vymahatelná.

V zásadě není vyloučené ani uzavření jakékoliv formy „**veřejnoprávní úmluvy**“ (bez specifického právního základu – v tomto případě nejde o veřejnoprávní smlouvu), ať už ve formě **memoranda o spolupráci, dohody o porozumění nebo obdobného typu dokumentu**. Taková neformálních dohoda nicméně patří mezi právně nezávazné úkony a vyjednané podmínky jsou zde nevynutitelné.

#### III. Dobrovolné dohody na úrovni územních správních celků (místní a regionální dohody)

U dobrovolných dohod **na úrovni územních správních celků** je možné uvažovat širší okruh subjektů, s nimiž je možné při realizaci Programu předcházení vzniku odpadů spolupracovat. Vedle standardních znečišťovatelů může jít například **o provozovatele tržišť, humanitární a charitativní organizace, provozovatele restaurací apod.**

Dobrovolná dohoda zde může být uzavřena jak ve formě **soukromoprávní smlouvy**, tak „**veřejnoprávní úmluvy**“ (viz výše). Ta může v tomto případě více odpovídat předmětu dohody, kterým by na místní nebo regionální úrovni měl být nejčastěji rámec pro vytváření koncepce spolupráce při předcházení vzniku odpadů v nižším územně správním celku.

#### IV. Soulad s obecně závaznými předpisy, omezení veřejné podpory

U dobrovolných dohod uzavíraných na všech úrovních veřejné správy je třeba zvláštní pozornost věnovat samotným vyjednaným podmínkám dohod. Vedle nutnosti souladu s obecně závaznými právními předpisy nesmí dojít na základě dohody mezi podnikatelskými subjekty k narušení hospodářské soutěže dle § 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, a nevhodně nastavenými podmínkami ze strany veřejné autority k nedovolené podpoře ve smyslu čl. 107 Smlouvy o fungování Evropské unie. Ten říká, že podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních

prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem, nestanoví-li Smlouva jinak.

## 5 Stanovení cílů, kterých se má dohodou dosáhnout

Problémy související s ochranou životního prostředí, které mají být řešeny dobrovolnou dohodou, lze v případě předcházení vzniku odpadů zúžit a definovat dle cílů a úkolů vymezených specificky Programem předcházení vzniku odpadů. Hlavní cílem Programu je „koordinovaným a jednotným přístupem vytvořit podmínky k nižší spotřebě zdrojů a postupnému snižování produkce odpadů“.

Do tohoto rámce se vejdou dobrovolné dohody orientované jak na produkty, výrobní a jiné procesy, tak i dohody, kterými bude realizována specifická koncepce vedoucí k naplnění dílčích cílů Programu.

### I. Orientace dobrovolných dohod na produkt (cílové dohody)

Pokud jde o dobrovolné dohody orientované **výhradně na produkt**, zpravidla nelze uvažovat o jejich aplikaci na místní nebo regionální úrovni, ale minimálně na úrovni celého státu. Z hlediska Programu a definice předcházení vzniku odpadů by předmětem těchto dohod v rámci určitého odvětví měly být zejména:

- Obsah nebezpečných látek ve výrobku.
- Specifické vlastnosti výrobku (např. biodegradabilita, konstrukce z hlediska použití menšího množství materiálů a materiálů, které se dají lépe recyklovat).
- Omezení velikosti balení výrobků nebo náhrada stávajících obalů (obaly složené z méně složek, lépe recyklovatelné obaly, použití vícecestných obalů v daném segmentu atd.).<sup>3</sup>
- Nahrazení výrobků a spotřebního materiálu environmentálně příznivějším (např. omezení produkce kávovarů na kapsle).

Specifikem těchto dohod je jednoznačná měřitelnost výsledků v okamžiku realizační fáze dohody, zejména pokud jde o vymezení látek, které nebudou používány, změny materiálu výrobku nebo změny použitých obalů pro identické výrobky.

### II. Orientace dobrovolných dohod na výrobní procesy, logistiku a prodej

**Optimalizace procesů** v rámci standardních průmyslových odvětví, která vede k omezování produkce odpadů a spotřeby materiálů, je dlouhodobě sledována a řešena jak interně (v uvedených aspektech jde vždy o náklad bez ohledu na právní prostředí), tak z hlediska právních předpisů (IPPC, revize BREF dokumentů) a dobrovolných nástrojů (norem řady ISO 14 001, EMAS, čistší produkce). Kromě případného nalezení prostoru pro dobrovolné dohody ve výrobní sféře je v oblasti předcházení vzniku odpadů široký prostor v odvětvích zaměřených na **prodej a distribuci výrobků**. Příkladem oblastí, které mohou být předmětem dobrovolných dohod, jsou například:

- Nástroje pro omezení spotřeby v rámci marketingu a služeb zákazníkům:
  - omezení reklamních letáků distribuovaných do poštovních schránek,
  - omezení bezplatného poskytování odnosných plastových tašek.

<sup>3</sup> WRAP. Courtauld Commitment 1. The Waste and Resources Action Programme. [online]. 24. 11. 2016 [cit. 2016-11-24]. Dostupné z: <http://www.wrap.org.uk/content/courtauld-commitment-1>



- Komplexní omezení produkce potravinových odpadů napříč potravinovým řetězcem<sup>4</sup>.
- Distribuce výrobků nižší jakosti (např. křivá zelenina).
- Redistribuce přebytků do dalších odvětví nebo pro sociální účely (např. plošné předávání potravin s blížící se expirační lhůtou ze strany potravinových řetězců potravinovým bankám).

### III. Orientace dobrovolné dohody na vytvoření rámcové místní koncepce (regionální a místní implementační dohody)

Některé z dílčích cílů Programu, kterých bylo naformulováno celkem 13, jsou formulovány spíše jako nástroj, prostřednictvím něhož lze **ve spolupráci se specifickými zájmovými skupinami koncepcí** Programu v dlouhodobém horizontu **realizovat**. Mezi ně patří například:

Cíl 4 – Podpořit všemi dostupnými prostředky zavádění nízkoodpadových a inovativních technologií šetřící vstupní suroviny a materiály a podpořit výrobní a průmyslovou sféru ve snaze optimalizovat procesy řízení výroby z hlediska naplnění cílů Programu.

Cíl 10 – Podporovat využívání servisních a charitativních středisek a organizací za účelem prodloužení životnosti a opětovného používání výrobků a materiálů.

Cíl 12 – Zvýšit účinnost prosazování problematiky předcházení vzniku odpadů v aktivitách a činnostech kolektivních systémů a systémů zpětně odebíraných výrobků.

Dobrovolné dohody lze formulovat i na základě těchto dílčích cílů jako rámcový nástroj vytvářející příznivé podmínky pro vytváření systémů a inovativních přístupů v dané územní jednotce, respektive **přípravu koncepce vzájemné spolupráce**.

Předmětem takových dohod, které by měly mít spíše formu memorand o spolupráci, by mohly být například:

- Dohody o vytvoření sociálního podniku<sup>5</sup> zajišťujícího redistribuci upotřebených výrobků nebo šatstva lidem v nouzi.
- Dohody svazku obcí, města nebo kraje a provozovatelů tržišť v dané územní jednotce o vytvoření podmínek pro snižování produkce odpadů v rámci cateringu a občerstvení (v souvislosti s přípravou investic do mobilní myčky nádobí nebo vícecestného nádobí ze strany měst a obcí a návrhem plánu jejich využití v průběhu roku v rámci celé územní jednotky).
- Dohody s provozovateli restaurací o redistribuci nevydaných jídel v rámci sociálních služeb města nebo obce.

## 6 Formulace benefitů pro podnikatelskou sféru a další partnery

Iniciace řešení konkrétního problému může vycházet jak ze strany veřejné autority (zejména při proaktivním plnění Programu), tak samotné podnikatelské sféry (a dalších dotčených subjektů) nebo

<sup>4</sup> WRAP. The Courtauld Commitment 2025. The Waste and Resources Action Programme. [online]. 24.11.2016 [cit. 2016-11-24]. Dostupné z: <http://www.wrap.org.uk/content/courtauld-commitment-2025>

<sup>5</sup> BARBORKOVÁ, Eva. Memorandum města a charity upravuje spolupráci při zřízení sociální firmy. Město Plzeň. [online]. 24.11.2016 [cit. 2016-11-24]. Dostupné z: <http://www.plzen.eu/obcan/aktuality/z-mesta/memorandum-mesta-a-charity-upravuje-spolupraci-pri-zrizeni-socialni-firmy.aspx>

na základě vnějších „tlaků“ (veřejnost nebo nevládní neziskové organizace atp.). Pokud iniciátorem není samotná podnikatelská sféra, je v této fázi klíčovou otázkou motivace pro uzavření takového typu dohody.

#### I. Dobrovolná dohoda při implementaci evropských předpisů

Hlavním hybatelem iniciace dobrovolných dohod v oblasti odpadového hospodářství byla v České republice v minulosti zejména **příprava na transpozici evropských směrnic**, respektive příprava na jejich plnění vytvořením komplexních systémů zpětného odběru vybraných výrobků<sup>6</sup>. Tyto dohody byly vyjednány ještě před vstupem České republiky do Evropské unie. Z procesního hlediska tak nebylo nutné řešit otázku právního základu dohod, z časového hlediska pak nebylo nutné řešit dohody v krátkém časovém horizontu, který transpozice umožňuje. **Obecně je hlavním motivačním prvkem zmírnění následků „tvrdé úpravy“ a dostatečná doba na přípravu na nové podmínky** (možno aplikovat zejména v případě rámcových evropských strategií, které doposud nemají formy specifických směrnic).

#### II. Dobrovolná dohoda jako nástroj budování dobrého image firmy

Dobrovolná dohoda je, **na rozdíl od standardně užívaných dobrovolných nástrojů**, jakým jsou například normy environmentálního managementu řady ISO 14 001, **nadále unikátním řešením, které podnik odlišuje a umožňuje mu budovat dobré jméno** zejména na úrovni územní jednotky, kde působí, ale i ve vztahu ke svým zákazníkům. Dobrovolné dohody jsou zpravidla medializovány, včetně pravidelné prezentace jejich výsledků. Vždy samozřejmě závisí na vyjednaných podmínkách dobrovolné dohody, které jsou nad rámec stávajících právních předpisů v oblasti životního prostředí.

Nejvíce dobrovolných dohod s podnikovou sférou na místní úrovni bylo doposud uzavřeno zejména v oblasti ochrany ovzduší<sup>7</sup>, dobrovolné dohody mají nicméně potenciál i v jiných směrech včetně předcházení vzniku odpadů.

Klíčovým okamžikem pro uzavření takové dohody může být zejména **realizace nové investice** v rámci územního celku. Příprava této investice dává oběma stranám (jak veřejné autoritě, tak investorovi) příležitost pro vyjednání specifických podmínek nad rámec zákona, které mohou **příznivě ovlivnit veřejné mínění během vstupu investora na trh** a zároveň ve středně až dlouhodobém horizontu nastavit užší spolupráci s veřejnou autoritou v otázkách produkce odpadů a snižování spotřeby<sup>8</sup>, které jsou v tomto ohledu prakticky vždy spojeny s optimalizací nákladů podniku.

#### III. Vytvoření adekvátních podmínek pro etablování partnerů v sociální a environmentální oblasti

Mimo podnikovou sféru lze nalézt synergické benefity dobrovolných dohod na místní úrovni zejména při vytváření specifických koncepcí, ať už v oblasti sociální sféry nebo podpory realizace komunitních aktivit.

<sup>6</sup> Dobrovolná dohoda mezi Českým sdružením výrobců a dovozců přenosných baterií a Ministerstvem životního prostředí ČR, Dohoda o uplatňování Směrnice 94/62/EC o obalech a obalových odpadech v ČR mezi Českým průmyslovým sdružením pro obaly a životní prostředí a Ministerstvem životního prostředí

<sup>7</sup> Deklarace porozumění mezi MSK a ČEZ (Dětmarovice), Evraz Vítkovice Steel, ŽDB Group Bohumín, Dalkia Česká republika a OKK Koksovny, ArcelorMittal Ostrava. Nejčastějším signatářem dohod směřujících k omezení zatížení životního prostředí v této oblasti je však nadále Ministerstvo životního prostředí (dohoda s ArcelorMittal Ostrava a.s., Třineckými železárnami, a.s.

<sup>8</sup> Například na základě Deklarace o porozumění, jejímiž signatáři byli mj. Hyundai Motor Manufacturing Czech, s.r.o. a Moravskoslezský kraj, byl společností zaveden systém environmentálního managementu EMAS.

## 7 Vybraná alternativní řešení problematiky

V iniciační fázi přípravy dobrovolné dohody je jednou ze základních otázek, kterými se musí obě strany zabývat, vhodnost aplikace dobrovolné dohody jako prostředku k řešení identifikovaného problému a možnost řešení problému jinými nástroji. V rámci postupu uvedeném v kapitole č. 8.2 je tento krok aplikován v bodech 3–4, 7, 9 a 12. Modelové situace, při nichž se může nebo je přímo nutné přistoupit k alternativnímu řešení, jsou zejména následující.

### I. Alternativní řešení transpozice směrnice EU a dohod na úrovni ústředních orgánů státní správy

V případě, kdy nedojde k dohodě mezi oběma stranami na věcné rovině nebo bude na základě právní analýzy vyhodnoceno, že daný postup nelze řešit dobrovolnou dohodou (viz problematika veřejnoprávních dohod v kapitole 4 bod I.), představuje jedinou možnou alternativu výhradně iniciace implementačního legislativního procesu. K přistoupení na zahájení legislativního procesu je možné i v případě problému řešeného výlučně na národní úrovni, kde je snaha o řešení problému i přes neúspěšné vyjednávání nebo kde sice došlo k úspěšnému vyjednávání a závěru, ale případná právní analýza identifikovala rozpor dobrovolné dohody s obecně závaznými právními předpisy (např. porušení hospodářské soutěže, pravidel veřejné podpory atp.), který nelze eliminovat pouhou modifikací podmínek dohody.

### II. Alternativní řešení na úrovni podniku

Podniky, které iniciují dobrovolnou dohodu a mají vůli řešit předmětnou problematiku (snižování produkce odpadů, omezování spotřeby, změna produktů) interně, mohou v případě neúspěšného vyjednávání přistoupit k jednostranným závazkům nebo iniciovaným dobrovolným řešením, mezi které spadá například zavedení EMAS, čistší produkce nebo norem řady ISO 14 001.

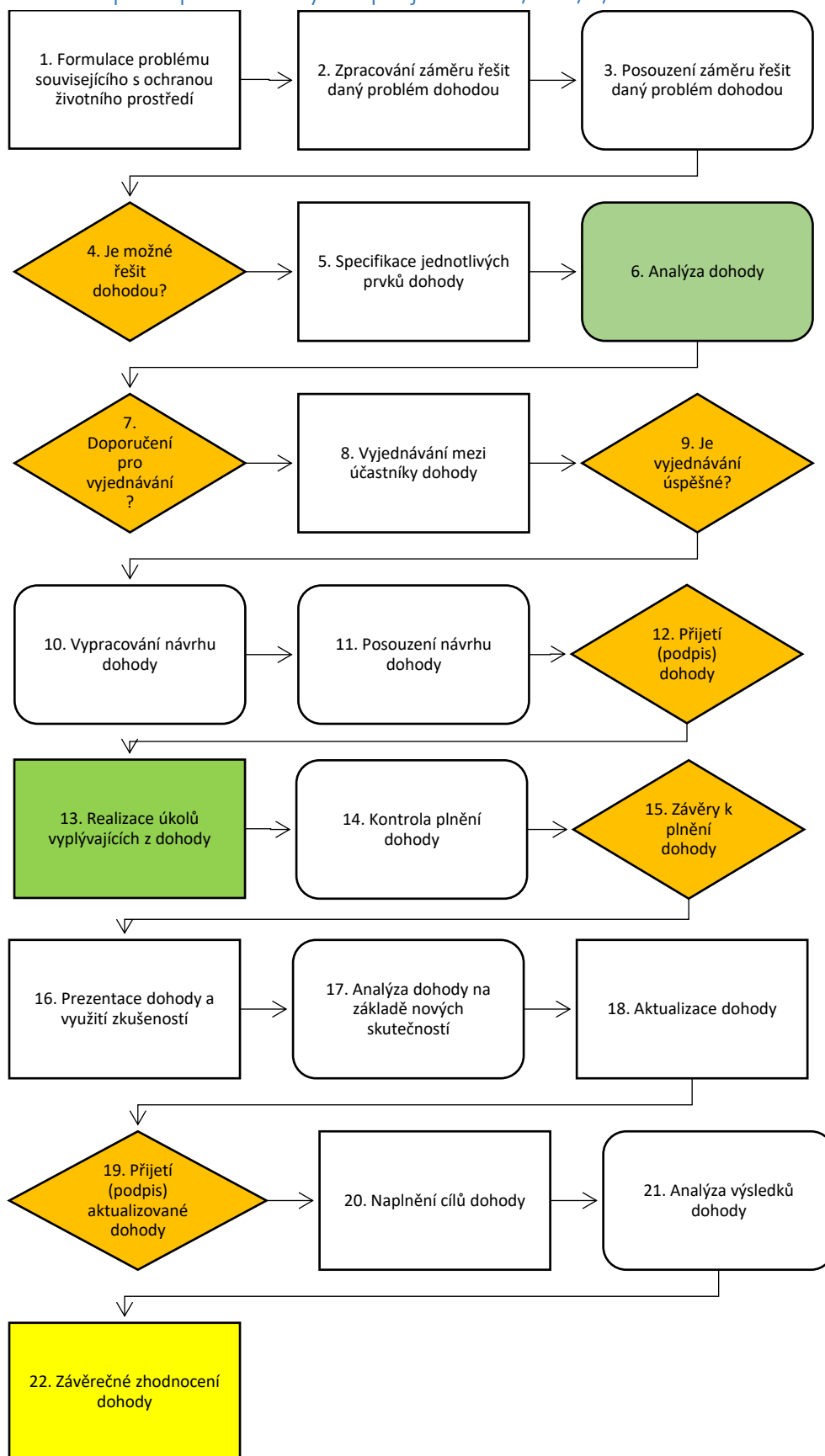
### III. Alternativní řešení lokálních koncepcí

V případě koncepcí na úrovni měst, obcí a svazků obcí lze v případě neúspěšného vyjednávání koncepce (například rámcová dohoda s provozovateli tržišť o spolupráci při předcházení vzniku odpadů v rámci občerstvení používáním vícecestného nádobí a společné koncepci mobilních myček) řešit problematiku jak na soukromoprávní rovině (promítnout nástroj přímo do nájemních smluv), tak neformální cestou (promítnutí problematiky předcházení vzniku odpadů do podmínek záštit udělovaných pro tyto typy akcí úřadem).

## 8 Procesní schéma a obecný postup

Modelový procesní postup přípravy, realizace a vyhodnocení dobrovolných dohod vycházející z VaV/320/1/98 Ekonomické aspekty rozšíření dobrovolného vyjednávání při řešení environmentálních problémů a plnění mezinárodních standardů v ochraně životního prostředí zahrnuje celkem 22 kroků a je popsán v následující kapitole. Postup je možné modifikovat úměrně formulovanému problému, rozsahu možné dohody, partnerům a velikosti územně správního celku.

### 8.1 Procesní postup stanovený dle projektu VaV/320/1/98



## 8.2 Stručný popis jednotlivých kroků přípravy, realizace a vyhodnocení dohody

### 1. Formulace problému – v souvislosti s plněním Programu předcházení vzniku odpadů

Viz kapitola 5, kde jsou specifikovány konkrétní okruhy v oblasti předcházení vzniku odpadů jak na národní, tak místní a regionální úrovni – např. obsah nebezpečných látek v konkrétních výrobcích, produkce odpadů v gastrosektoru, produkce odpadů v rámci tržnic, absence systému opětovného použití výrobků na místní úrovni. Formulace může vycházet jak ze strany veřejné autority, tak ze strany podnikatelské sféry (včetně „vnějších“ tlaků) i ostatních potenciálních partnerů pro koncepty na místní úrovni.

### 2. Zpracování záměru řešit daný problém dohodou

Strana, která formulovala daný problém, respektive na místní úrovni východiska, na jejichž základě je možné uvažovat místní koncept předcházení vzniku odpadů, zpracuje **stručný podklad**, na základě kterého bude možné diskutovat o tom, zda je možné v tomto případě aplikovat použití dobrovolné dohody.

### 3. Posouzení záměru řešit daný problém dohodou

Na základě podkladu zpracovaného podle bodu 2. následuje zjednodušené posouzení (analýza). Toto posouzení by mělo dát první **stanovisko** (názor) k tomu, zda se řešení problému bude ubírat cestou dobrovolné dohody. Posouzení bude zajištěno úzkým okruhem specialistů v oblasti odpadového hospodářství, respektive předcházení vzniku odpadů, případně konzultováno s MŽP (problematika dobrovolných dohod obecně).

### 4. Rozhodnutí o tom, zda daný problém je možné řešit dohodou

Toto rozhodnutí provedou po konzultaci všechny zájmové strany (resp. její zástupce), aby se včasným poznáním nevhodnosti takového nástroje minimalizovaly náklady a případně včas hledala možná alternativa.

V případě kladného rozhodnutí se postupuje dále (k bodu 5. Specifikace jednotlivých prvků dohody). Při záporném rozhodnutí je třeba řešit problém jiným způsobem (ne dohodou – vybrané alternativy uvádí kapitola 7), nebo je třeba se vrátit zpět k bodu 2. Zpracování záměru řešit daný problém dohodou a pokusit se dohodu formulovat jiným způsobem.

### 5. Specifikace jednotlivých prvků dohody

V tomto kroku se provede **rozpracování záměru** (viz bod 2.) do konkrétních bodů. Bude zde podrobněji popsán:

- cíl dohody (v souladu s Programem),
- identifikace účastníků dohody,
- mechanismy pro zapojení nebo přistoupení dalších účastníků (pokud není a priori koncipováno na místní úrovni jako bilaterální dohoda) a jejich vystoupení,
- stanovení konkrétního předmětu dohody,
- možnosti vyjednávání mezi účastníky dohody,
- časové plnění dohody, specifikace etap, stanovení trvání dohody,
- identifikace možných dalších subjektů, které ponесou náklady a přínosy vyplývající z realizace dohody,
- možné kontrolní mechanismy dohody atd.

- způsoby ukončení dohody, sankce.

## 6. Analýza připravované dohody

V této fázi se provede **analýza**, zejména z hlediska ekologického, ekonomického a právního (případně s hodnocením z hlediska strategie vyjednávání).

Analýza je prováděna experty na jednotlivé oblasti přednostně ze strany veřejné autority.

- a) Environmentální posouzení (pokud se nejedná o specifické koncepční dohody na místní úrovni, například memorandum o spolupráci při zřizování sociálního podniku atp.):
  - specifikace aktuálního stavu (například aktuální produkce odpadů v daném sektoru, spotřeba plastových odnosných tašek, produkce odpadů v rámci veřejných akcí a festivalů),
  - stanovení cílů a odpovídajících indikátorů (snižování velikosti balení o x %, snížení produkce o x % atp.)
  - posouzení, zda dohoda může naplnit cíle a zhodnocení rizik jejich nenaplnění,
  - analýza časového postupu (rychlosti) k přibližování se stanoveným cílům,
  - hodnocení způsobů dosažení cílů a jejich účinnosti.
- b) Ekonomické posouzení:
  - hospodárnost dobrovolné dohody,
  - transakční náklady,
  - **vliv na hospodářskou soutěž**,
  - další aspekty.
- c) Právní posouzení (viz kapitola 4):
  - vyhodnocení **právního základu** dobrovolné dohody (veřejnoprávní, soukromoprávní, případně neformalizovaného nástroje),
  - posouzení z **hlediska obecně závazných předpisů**.
- d) Posouzení pro specifické koncepty na místní úrovni (např. u dobrovolné dohody jako rámce pro pořízení mobilní myčky pro veřejné akce na území kraje nebo svazku obcí)
  - identifikace využití v rámci daného územního celku: identifikace partnerů (provozovatelů tržišť a pořadatelů pravidelných akcí) a produkce odpadů v rámci jimi provozovaných stravovacích služeb, identifikace frekvence pořádaných akcí,
  - identifikace nákladů na provoz (převaha, spotřeba, možnosti instalace v jednotlivých lokalitách),
  - identifikace finančních zdrojů (dotačních titulů a podmínek jejich využití).
- e) Posouzení pro další specifické koncepty na místní úrovni
  - pravidla dotačních titulů pro sociální podniky a potravinové banky atp.

## 7. Rozhodnutí o tom, zda dohoda bude doporučena pro vyjednávání

Toto rozhodnutí provede (vedoucí) pracovník instituce, která navrhla řešení problému dohodou a zajistila si posouzení tohoto záměru.

V případě kladného rozhodnutí je možné zahájit jednání (vyjednávání) mezi účastníky dohody (bod 8. Vyjednávání mezi účastníky dohody). V případě záporného rozhodnutí je třeba řešit problém jiným způsobem (ne dohodou – opět viz kapitola 7), nebo je třeba se vrátit zpět k bodu 5. Specifikace jednotlivých prvků dohody a pokusit se formulovat specifikaci jednotlivých prvků dohody jiným způsobem.

## 8. Vyjednávání mezi účastníky dohody

V této etapě proběhne vyjednávání o jednotlivých aspektech (prvcích) dohody. Předpokladem tohoto vyjednávání je, že existuje více variant řešení daného problému – např. různá technická řešení problému, různé časové horizonty splnění cílů apod. Vyjednávání může být realizováno jako jednorázové nebo opakované (v etapách).

V tomto kroku je již třeba do přípravy bezprostředně zapojit i druhého účastníka (druhou stranu) dohody a další postup je již společný. Zapojení obou stran do předchozích kroků a jejich společný postup je pro přípravu dohody přínosem, není však bezpodmínečně nutný. V případě dohod realizovaných na místní úrovni je možné zapojení veřejnosti.

## 9. Rozhodnutí o tom, zda je vyjednávání úspěšné

V průběhu vyjednávání nebo po jeho skončení lze posoudit a rozhodnout, zda toto vyjednávání je, či není úspěšné. Toto rozhodnutí může učinit kterákoliv z obou stran, které jsou zapojeny do vyjednávání.

V případě, že rozhodnutí je pozitivní, pokračuje se ve vyjednávání a po jeho ukončení lze vypracovat návrh dohody (viz bod 10.). V případě, že rozhodnutí je negativní, je třeba problém řešit jiným způsobem, nebo se vrátit k bodu 5. Specifikace jednotlivých prvků dohody a změnit specifikaci dohody, nebo se vrátit k bodu 8. Vyjednávání mezi účastníky dohody a změnit taktiku vyjednávání.

## 10. Vypracování návrhu dohody

Na základě závěrů vyjednávání je zpracován **konečný text návrhu dohody**. Tento krok zajistí buď některá ze stran, obě strany společně nebo je využita služba specializované instituce.

## 11. Posouzení návrhu dohody

V této etapě je provedeno **závěrečné posouzení** navrhovaného textu dohody. Toto posouzení se týká ekologické, právní a ekonomické stránky dohody (viz bod 6.). Posouzení provádí obě zúčastněné strany, možno využít expertní posudky. Z tohoto závěrečného posouzení vyplývá doporučení týkající se podpisu dohody.

## 12. Přijetí (podpis) dohody

Připravená a posouzená dohoda je předložena k podpisu, a to vedoucím představitelům nebo pověřeným zástupcům všech zúčastněných stran.

V této etapě je třeba brát v úvahu rozhodovací variantu, tzn., že k podpisu nemusí z různých důvodů dojít. Pak je třeba řešit problém jiným nástrojem, vrátit se zpět k bodu 5. Specifikace jednotlivých prvků dohody a změnit specifikaci dohody, případně k bodu 8. Vyjednávání mezi účastníky dohody a změnit taktiku vyjednávání.

## 13. Realizace úkolů vyplývajících z dohody

Jedná se o **aktivity všech subjektů zúčastněných na dohodě**, které vedou k jejímu naplňování. Cíle dohody by měly být formulovány tak, aby toto plnění dohody bylo průkazné a kontrolovatelné.

## 14. Kontrola plnění dohody

Periodická kontrola plnění dohody je prováděna zúčastněnými subjekty nebo zvláštní institucí (na základě připravených podkladů zúčastněných stran). Porovnáváno je jak postupné naplňování cílů dohody, tak i očekávaná a skutečně dosahovaná efektivnost.



### 15. Závěry k plnění dohody

V této etapě je na základě kontroly rozhodnuto o tom, zda je dohoda plněna. V případě neplnění je řada variant dalšího postupu. Mohou být uplatněny **sankce za neplnění dohody** v případě, že je toto možné – tzn., že to umožňuje stávající legislativa nebo jsou tyto sankce zapracovány v dohodě a jsou právně vymahatelné. Další variantou při neplnění je **vypovězení dohody** (s příslušnými dopady) jednou ze stran, případně vzájemná **dohoda o zrušení dohody**. Může rovněž dojít k novému vyjednávání o některých podmínkách dohody (tzn. návrat k bodu 8. Vyjednávání mezi účastníky dohody) a návazné provedení dílčích změn v dohodě.

### 16. Prezentace dohody a využití zkušeností

Úspěšné plnění dohody umožňuje **prezentovat** tuto dohodu jako příklad pozitivního přístupu k ochraně životního prostředí. Zkušenosti z úspěšné dohody lze rovněž využít při přípravě dalších dohod.

### 17. Analýza dohody na základě nových skutečností

V určité etapě je třeba provést posouzení dohody z hlediska její aktuálnosti. Přitom je nutné brát v úvahu nové skutečnosti, které nemusely být známy v etapě přípravy dohody. Stručná analýza by měla být provedena obdobně jako v bodě 11. – tzn. zejména z hlediska ekologického a ekonomického.

### 18. Aktualizace dohody

Na základě předchozího posouzení může být navržena **aktualizace dohody** a probíhá jednání (vyjednávání) zúčastněných stran o tomto návrhu.

### 19. Přijetí (podpis) aktualizované dohody

Aktualizovaná dohoda je předložena k podpisu, a to analogicky jako v bodě 12. Opět je zde třeba brát v úvahu rozhodovací variantu, tzn., že k podpisu nemusí z různých důvodů dojít. V takovém případě je třeba řešit problém jiným nástrojem, nebo se vrátit zpět k bodu 18. a změnit taktiku vyjednávání.

### 20. Naplnění cílů dohody

V této etapě lze konstatovat, že všechny cíle stanovené v dohodě jsou splněny. Naplnění cílů dohody by mělo být konstatováno všemi zúčastněnými stranami.

### 21. Analýza výsledků dohody

Po naplnění všech cílů dohody je provedena závěrečná analýza výsledků dohody. Posuzovány jsou především ekologické přínosy a ekonomické efekty.

### 22. Závěrečné zhodnocení dohody

Je provedeno závěrečné zhodnocení dohody a **prezentace jejích výsledků**. Obdobně jako u bodu 16. lze prezentovat úspěšné naplnění dohody jako příklad pozitivního přístupu k ochraně životního prostředí a zkušenosti z úspěšné dohody je možné využít při přípravě dalších dohod.



## 9 Náležitosti dobrovolných dohod na úrovni ústředních orgánů státní správy

Zásadní body dohod (osnovy), které vycházejí z předchozích kapitol:

### Právní základ dobrovolné dohody

Právní základ dobrovolné dohody na úrovni ústředních orgánů veřejné správy je uveden v kapitole 4. V případě transpozice je nutné řešit veřejnou smlouvou, v ostatních případech lze aplikovat soukromoprávní dohody, případně úmluvy, kde je nicméně třeba počítat s nízkou vymahatelností.

### Předmět dohody, závazky a prohlášení smluvních stran

Uvedené náležitosti je třeba upravit v závislosti na vyjednaných podmínkách. V zásadě nevybočují z obvyklé formulace standardních smluvních závazků. Možné vymezení dobrovolných dohod je uvedeno v kapitole 5. Této části by měla být z hlediska právní analýzy věnována zvláštní pozornost.

### Ustavení orgánů dobrovolné dohody a vymezení jejich činnosti

Za účelem sledování a vyhodnocování plnění dohody jsou v rámci dohody stanoveny buď:

#### 1. Výkonné, kontrolní a poradní orgány dohody

Příslušné orgány jsou stanoveny samostatným článkem dohody. K nominaci členů do těchto orgánů za jednotlivé smluvní strany včetně přizvaných dotčených subjektů, které společně určí smluvní strany (profesní organizace, zástupci odborné veřejnosti, zástupci NNO, které působí zejména v poradních orgánech) do výborů dochází až po uzavření dohody. Alternativně jsou podrobnější pravidla týkající se počtu členů za jednotlivé organizace a počtu hlasů, které má každá strana při hlasování k dispozici, uvedeny v již příloze dohody.

Nejčastěji zřizovaným orgánem dobrovolné dohody je **řídící výbor**, který má jak výkonné, tak kontrolní pravomoci, včetně propagace dohody, a jehož členy jsou vedoucí pracovníci na příslušných úsecích na obou stranách. Zasedání řídicího výboru se uskutečňuje minimálně jednou za rok. Současně se nominují osoby jednající ve věcech organizačně-technických (formálně může být vytvořena samostatná analytická nebo poradní skupina), případně sekretariát dohody, který má předmětné funkce na starosti.

#### 2. Kontaktní osoby ve věcech plnění dohody

V tomto případě se v rámci samostatného článku dohody uvádí **přímo odpovědné osoby (funkce)**, kterými jsou zpravidla ředitelé dotčených úseků na obou stranách. Jednání nominovaných osob jsou uskutečňována minimálně jednou ročně.

### Publicita a propagace

Nedílnou součástí dohody je stanovení parametrů komunikace dohody veřejností, případně členům zapojených svazů a asociací. V rámci dobrovolné dohody je uveden samostatný článek, kterým se stanovují cílové skupiny, způsob a rozsah informování, a to jak o podepsání, plnění, tak dosažených výsledcích dobrovolné dohody.

### Ukončení dobrovolné dohody

Odstoupením smluvních stran, pokud dojde k porušení dohody a při změně legislativních předpisů, u smluv na dobu určitou uplynutím stanovené doby a u smluv s jednoznačně stanoveným účelem okamžikem jeho splnění.

## 10 Náležitosti dobrovolných dohod na regionální a místní úrovni, zjednodušený postup

Zásadní body dohod (osnovy), které vycházejí z předchozích kapitol:

### Právní základ dobrovolné dohody

Dohody na regionální nebo místní úrovni budou uzavírány buď dle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku jako tzv. **nepojmenované smlouvy**, nebo zjednodušeně ve formě **memorand a deklarací o porozumění**.

### Předmět dohody

- **Zaměření dohod:** zejména jako rámec pro koncepci spolupráce v rámci daného územního celku (implementační dohoda problematiky PVO).
- **Hlavní cíle dohod na místní úrovni:**
  - podpora míst k opětovnému použití (sociální podniky),
  - podpora snižování produkce odpadů v rámci gastrosektoru,
  - podpora snižování produkce odpadů z občerstvení v rámci trhů a tržnic,
  - podpora snižování produkce odpadů v rámci podniků působících v rámci územně správního celku,
  - atp.
- **Indikátory:** pokud bude dohoda uzavřena jako rámec pro navrženou koncepci, nemusí obsahovat explicitně kvantitativní cíle.
- **Závazky:** stanovení nevybočuje z obvyklé formulace standardních smluvních závazků.

### Příklad vymezení práv a povinností smluvních stran (zřízení a provozování sociální firmy za účelem zajištění opětovného použití výrobků):

#### *Město nebo obec:*

- vytipuje vhodné zázemí pro sociální firmu a prostory pro ubytování jejích zaměstnanců,
- zajistí nutné stavební práce za účelem opravy prostor pro sociální podnik (v souladu se zákonem o zadávání veřejných zakázek),
- zajistí propagaci sběrných a výdejních míst pro opětovné použití upotřebených výrobků,
- v dohodnutém rozsahu zajistí návaznost na systém odpadového hospodářství obce.

#### *Charitativní nebo humanitární organizace*

- založí novou právní osobu (sociální firmu),
- připraví koncept opětovného použití; zavazuje se k realizaci konceptu minimálně po dobu jednoho roku,

- bude předávat městu nebo obci informace o realizaci konceptu, případně poskytovat informace ze zjednodušené evidence upotřebených výrobků (příp. kvalifikovaný odhad).

#### Ustavení orgánů dobrovolné dohody a vymezení jejich činnosti

Na rozdíl od dohod vyjednávaných na národní úrovni **nevyžadují dohody na místní nebo regionální úrovni ustanovení zvláštních orgánů dohody**, s ohledem na charakter a předmět dohody lze kontrolní mechanismy nastavit jednodušším způsobem.

#### Publicita a propagace

Na místní nebo regionální úrovni není nutné začlenit problematiku publicity a propagace do textu dohody, informace je vhodné zveřejnit prostřednictvím standardních prostředků typických na dané úrovni – webové stránky úřadu, zpravodaj města, regionální deníky atp.

#### Ukončení dobrovolné dohody

Odstoupením smluvních stran, pokud dojde k porušení dohody a při změně legislativních předpisů, u smluv na dobu určitou uplynutím stanovené doby a u smluv s jednoznačně stanoveným účelem okamžikem jeho splnění.

#### Zjednodušený procesní postup:

Ucelený postup, popsáný v kapitole 8, je možné pro účely místní nebo regionální dobrovolné dohody **podstatně zjednodušit**. Je třeba vycházet z toho, že v případě realizace koncepce na místní úrovni, jejíž rámec a jednotlivé kroky budou realizovány:

- Jsou jednotlivé strany známy, vyjednávání východisek lze podstatným způsobem zúžit.
- Koncept má konkrétní charakter (společný postup při zřízení sociálního podniku, společný postup při propojení gastrosektoru se sociální oblastí atp.).
- Analýzu není třeba zpracovávat v šíři uvedené v bodě 6 kapitoly 8.2, měla by se vázat na konkrétní kroky, které budou v rámci dohody řešeny (zvýhodněný pronájem, využití dotačních titulů atp.), ekonomické posouzení lze zúžit na **soulad s pravidly hospodářské soutěže**.
- Pozornost je tak třeba věnovat především právnímu posouzení z hlediska podmínek a závazků, které budou oběma stranami vyjednány, zejména z hlediska **souladu s obecně závaznými právními předpisy**.
- S ohledem na rozsah dohod **není třeba provádět ex post analýzy**.

## 11 Seznam použitých zdrojů

[1] Program předcházení vzniku odpadů ČR. Ministerstvo životního prostředí. Praha. 2014. [cit. 2016-10-18]. Dostupné z:<[http://www.mzp.cz/cz/predchazeni\\_vzniku\\_odpadu](http://www.mzp.cz/cz/predchazeni_vzniku_odpadu)>

[2] Plán odpadového hospodářství ČR pro období 2015-2024. Ministerstvo životního prostředí. Praha. 2014. [cit. 2016-10-18]. Dostupné z:<[http://www.mzp.cz/cz/plan\\_odpadoveho\\_hospodarstvi\\_cr](http://www.mzp.cz/cz/plan_odpadoveho_hospodarstvi_cr)>

[3] ŠAUER, P., a kol.: *Dobrovolné dohody v politice životního prostředí*, Praha 2002, ISBN 80-245-0116-3

[4] ŠAUER, P., R. Andrews, E. Cudlínová a kol. *Ekonomické aspekty rozšíření metody dobrovolného vyjednávání při řešení environmentálních problémů a plnění mezinárodních standardů v ochraně životního prostředí. Dobrovolné dohody v politice životního prostředí*. Praha, 1999.

## 12 Seznam zkratek

<b>CENIA</b>	Česká informační agentura životního prostředí
<b>ČIŽP</b>	Česká inspekce životního prostředí
<b>EMAS</b>	Eco Management and Audit Scheme
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>ISO</b>	International Organization for Standardization
<b>MŽP</b>	Ministerstvo životního prostředí
<b>POH</b>	Plán odpadového hospodářství
<b>PPVO</b>	Program předcházení vzniku odpadů
<b>PVO</b>	Předcházení vzniku odpadů
<b>TA ČR</b>	Technologická agentura České republiky
<b>VaV</b>	Výzkum a vývoj
<b>WRAP</b>	The Waste and Resources Action Programme