

## K SOUBĚHU DELIKTNÍ ODPOVĚDNOSTI A ODPOVĚDNOSTI ZA EKOLOGICKOU ÚJMU PŘI NAKLÁDÁNÍ S ODPADY

MICHAL SOBOTKA

**Summary:** **Concurrence of Delictual Liability and Liability for Environmental Harm in Waste Management Regulation**

This article discusses the scope of the Czech environmental legislation applicable to liability for environmental harm caused by illegal treatment of waste. It covers specific legislation implementing Environmental Liability Directive, Waste Management Legislation as well as specific oriented legislation for the protection of water, soil, forest and nature. Finally it stresses some aspects of administrative and criminal offences liability regime that can be used as incentives for voluntary remedy of environmental harm on the side of the polluter.

**Key words:** delictual liability, liability for environmental harm, administrative and criminal offences, illegal treatment of waste, voluntary remedy of environmental harm

**Klíčová slova:** nakládání s odpady, ekologická újma, odpovědnost za správní delikty

### ÚVOD

Odpady představují jeden ze základních potenciálních zdrojů ohrožení životního prostředí. Podle Zprávy o životním prostředí bylo v České republice v roce 2013 vyprodukováno celkem 30 620 tis. tun odpadů, z čehož bylo 4,7 % odpadů nebezpečných.<sup>1</sup> Přestože jsou dnes odpady vnímány především jako potenciální zdroj surovin a energie a nastavení právní úpravy odpadového hospodářství směřuje nakládání s nimi především směrem k jejich využití, jedná se do jisté míry o cíl sekundární. Primárním cílem vždy bylo a i nadále zůstává zajistit ochranu životního prostředí před nepříznivým působením odpadů a při nakládání s nimi.<sup>2</sup> Dosažení obou zmíněných cílů vyžaduje uplatňování racionálně nastaveného systému nástrojů regulace, jehož tradiční a nedílnou součástí je i uplatňování právní odpovědnosti. Její význam podtrhuje mimo jiné i skutečnost, že nelegální nakládání s odpady patří v podmínkách České republiky mezi nejčastěji řešené případy protiprávního jednání na úseku ochrany životního pro-

<sup>1</sup> *Zpráva o stavu životního prostředí České republiky 2013*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, s. 181 [dostupné na <http://www.mzp.cz>; cit. 16. 11. 2014].

<sup>2</sup> Srovnej především čl. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic.

středí, jak dokládají údaje o činnosti základního kontrolního orgánu – České inspekce životního prostředí.<sup>3</sup>

V rámci právní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí, označované souhrnně jako ekologicko-právní odpovědnost, rozlišujeme dvě základní oblasti právní odpovědnosti: *odpovědnost deliktů*, zahrnující odpovědnost<sup>4</sup> za správní delikty a trestněprávní odpovědnost a *odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, která zahrnuje odpovědnost za škodu a ekologickou újmu.<sup>5</sup> Následující text je zaměřen na některé podmínky uplatňování veřejnoprávních typů odpovědnosti, tedy odpovědnosti deliktů a odpovědnosti za ekologickou újmu, a především na jejich vzájemné vztahy. Důvody, které vyvolávají potřebu diskutovat podmínky pro vznik odpovědnosti na uvedených úsecích, jsou mnohé. V případě deliktů odpovědnosti je jím především vývoj na úseku trestněprávní odpovědnosti. Zakotvení nových skutkových podstat trestných činů a zejména zakotvení trestněprávní odpovědnosti právnických osob nebylo nijak reflektováno na straně právní úpravy správních deliktů, což přináší řadu nejasností a stav určité nevyváženosti podmínek pro uplatňování těchto dvou typů deliktů odpovědnosti. Posledně uvedený důvod pak úzce souvisí s problematikou odpovědnosti za ekologickou újmu. Protiprávní jednání, postihované ať již jako správní delikt nebo trestný čin, s sebou vždy přináší riziko poškození životního prostředí, respektive takové poškození vyvolává. Základním cílem právní úpravy, i s využitím odstrašující úlohy trestní represe, má být takovým situacím předcházet. Dojde-li však přesto ke vzniku škodlivého následku, cílem musí být tento následek odstranit, neboť představuje nedovolenou a tudíž nekontrolovanou změnu životního prostředí. Jedním z prostředků k dosažení tohoto cíle by mělo být i nastavení určitých motivačních podmínek pro původce takového stavu, tento stav dobrovolně odstranit, přičemž je na tomto místě nezbytné pragmaticky připomenout finanční náročnost nápravných opatření. Jistým paradoxem současné právní úpravy pak je, že motivační prvky jsou v tomto směru výrazněji zakotveny na úseku trestní odpovědnosti.

Právní úprava nakládání s odpady<sup>6</sup> představuje určitý typ průřezové právní úpravy. Jako průřezovou úpravu při ochraně životního prostředí označujeme ten typ úpravy, která se zaměřuje na ochranu životního prostředí jako celku a nikoliv jen některé z jeho součástí (složková úprava). Odpady představují potenciální zdroj ohrožení pro kteroukoliv složku životního prostředí a právní úprava nakládání s nimi je proto koncipována tak, aby postihovala jakékoliv negativní dopady nakládání s odpady.<sup>7</sup> S ohledem na

<sup>3</sup> Viz *Výroční zpráva 2013*. Praha: Česká inspekce životního prostředí, s. 11 [dostupné na <http://www.cizp.cz>; cit. 16. 11. 2014].

<sup>4</sup> Srovnej např. DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 73.

<sup>5</sup> Tamtéž nebo PEKÁREK, M. – PRŮCHOVÁ, I. – DUDOVÁ, J. – JANCÁŘOVÁ, I. – TKÁČIKOVÁ, J.: *Právo životního prostředí*, I. díl. 2. přepracované vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 282 an.

<sup>6</sup> Nakládání s odpady je součástí širší oblasti činností označované jako odpadové hospodářství [srovnej § 4 písm. d) a písm. e) ZODP]. Oblast prevence vzniku odpadů, která není v pojmu nakládání s odpady zahrnuta, je pro účely tohoto textu úmyslně opomenuta.

<sup>7</sup> I zde však lze nalézt konkrétní ustanovení reflektující dopady do konkrétní složky životního prostředí. Např. regulace nakládání s kaly zajišťuje především ochranu zemědělské půdy (§ 32 a 33 ZODP) nebo podmínky pro spalování odpadů (§ 22 ZODP) směřující na ochranu ovzduší.

existenci složkové právní úpravy tak lze protiprávní nakládání s odpady a jeho důsledky často postihovat jak v režimu odpadové legislativy, tak podle zvláštní, složkové úpravy.<sup>8</sup>

## 1. ODPOVĚDNOST ZA EKOLOGICKOU ÚJMU PŘI NAKLÁDÁNÍ S ODPADY

Nutno předeslat, že přestože odpovědnost za ekologickou újmu představuje úhelný kámen v systému ekologicko-právní odpovědnosti, její praktické uplatňování není bez obtíží. Jedním z důvodů je samotná konstrukce ekologické újmy jako takové. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, kterým byl tento institut do českého (československého) právního řádu zakotven definuje ekologickou újmu v § 10 jako „*ztrát[u] nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikajících poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti*“, tedy jako určitou nežádoucí změnu ekosystému v **důsledku** narušení některého z jeho prvků lidskou činností. Lidská činnost, která je obecně pokládána za činnost schopnou vyvolat vznik ekologické újmy, je činnost protiprávní<sup>9</sup> a pouze v tomto případě lze hovořit o vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu.<sup>10</sup> Samotná protiprávní činnost však vznik ekologické újmy automaticky nezpůsobuje, respektive vznik ekologické újmy není spjat s každou protiprávní činností. Povinnosti (nejenom) při nakládání s odpady směřují na velmi odlišné typy činností a porušení každé jedné z nich nevyvolává takový stav, který by vedl k nežádoucím funkčním změnám v ekosystému. Například odkládání odpadů na místech k tomu neurčených (lidově řečeno založení „černé skládky“) takovou činností být může a zpravidla je. Na druhé straně právní úprava ukládá celou řadu povinností „administrativní“ povahy (vedení evidence, ohlašovací povinnosti apod.), jejichž porušení ke vzniku ekologické újmy přímo vést nemůže. Jejich porušení však může umožňovat či zastírat protiprávnost faktického nakládání s odpady a proto je i s jejich porušováním spojováno riziko vzniku ekologické újmy. Platná právní úprava konstrukce odpovědnosti za ekologickou újmu v nejšířším slova smyslu tak zahrnuje dva základní modely: první vyžadující prokázání porušení určité povinnosti a současně nepříznivých následků pro životní prostředí a druhý, kdy postačí prokázání porušení stanovené povinnosti. Vzhledem k účelu stanovené povinnosti se v případě jejího porušení imanentně předpokládá minimálně riziko vzniku ekologické újmy, aniž by toto bylo nutné prokazovat.

<sup>8</sup> Odpady mohou být považovány např. za závadné látky podle § 39 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, zvláštní úprava nakládání s odpady se uplatňuje ve zvláště chráněných územích podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny [např. § 16 odst. 1 písm. b), § 26 odst. 1 písm. a)], zvláštní pravidla pro spalování mj. komunálního odpadu upravuje zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší v § 16 odst. 4 a 5 atd.

<sup>9</sup> Srovnej § 8 odst. 2 ve vazbě na § 5 a § 11 zákona č. 17/1992 Sb.

<sup>10</sup> Vznik ekologické újmy může být pochopitelně vyvolán i činností „po právu“. Např. v případě zásahů do zvláště chráněných částí přírody na základě výjimky udělené podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. V takovém případě je ovšem vznik ekologické újmy aprobován a nepředpokládá se její náprava. Maximálně lze uvažovat o realizaci kompenzačních opatření, které povedou ke zmírnění následků povolené činnosti.

Základním principem odpovědnosti za ekologickou újmu je povinnost její nápravy. Ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb. jako primární způsob nápravy vyžaduje obnovení přirozených funkcí narušeného ekosystému. Ustanovení zákona č. 17/1992 Sb. jsou obecně vnímána jako vyjádření určitých základních zásad a principů s tím, v konkrétních případech se postupuje podle speciální právní úpravy na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí.

První z těchto speciálních úprav, relevantní i pro oblast nakládání s odpady, představuje zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále je „zákon o ekologické újmě“).<sup>11</sup> Tento zákon upravuje speciální režim odpovědnosti za ekologickou újmu definovanou v § 2 písm. a) vznikající v souvislosti s vymezeným okruhem činností. Mezi tyto činnosti náleží dle přílohy č. 1 k tomuto zákonu mj. „*provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podle zvláštního právního předpisu*“. I přesto, že režim odpovědnosti vymezený tímto zákonem má aplikační přednost před složkovou úpravou,<sup>12</sup> v praxi se vůbec nevyužívá<sup>13</sup> a postupuje se důsledně právě podle složkových právních předpisů. O příčinách tohoto, zjevně protiprávního stavu lze do jisté míry jen spekulovat. Jedním z důvodů by mohlo být právě komplikované vymezení samotné ekologické újmy a tudíž i prokázání jejího vzniku v konkrétním případě. I tak lze ale z vymezení ekologické újmy podle zákona č. 167/2008 Sb., vycházet při identifikaci klíčových složek životního prostředí, kterými jsou v tomto směru voda, půda a příroda a krajina. Vzhledem k povaze odpadů jako transversálního zdroje ohrožení životního prostředí je okruh složkové právní úpravy relevantní pro řešení potenciálních důsledků nakládání s nimi nutné hledat právě na úseku právní ochrany jmenovaných složek životního prostředí.

V režimu zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen „vodní zákon“) lze odpady vnímat především jako závadné látky ve smyslu § 39 vodního zákona,<sup>14</sup> který současně upravuje i základní režim pro nakládání s takovými látkami. V případě nakládání s odpady lze mít za to, že je-li nakládání s nimi v souladu se zákonem o odpadech, je současně zajištěno i splnění základní povinnosti podle § 39 odst. 1 zákona o vodách.<sup>15</sup> Řadu dalších povinností dle § 39 je však třeba vnímat ve vztahu k právní úpravě nakládání s odpady jako povinnosti speciální.<sup>16</sup> Porušení povinností při nakládání se závadnými látkami může vést k nežádoucím následkům v podobě závadného stavu, který spočívá v ohrožení povrchových nebo podzemních vod a jejich prostředí. K odstranění závadného stavu je pak vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí oprávněna

<sup>11</sup> Bližší k odpovědnosti podle tohoto zákona viz zejména STEJSKAL, V. – VÍCHA, O.: *Zákon o předcházení ekologické újme a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009.

<sup>12</sup> Srovnej § 21 odst. 3 zákona č. 167/2008 Sb. Složkovou úpravu s ohledem na speciální vymezení.

<sup>13</sup> Viz <http://www.cizp.cz>, kde lze nalézt k datu 8. 9. 2014 sdělení, že ČIŽP doposud neevduje žádný případ ekologické újmy dle zákona 167/2008 Sb. Vzhledem ke dni účinnosti zákona (17. srpna 2008) se zdá ale být krajně nepravděpodobné, že by za dobu více než šesti let nenastal žádný případ ekologické újmy, který by měl být řešen v režimu tohoto zákona.

<sup>14</sup> *Stricto sensu* mohou být za odpady považovány i odpadní vody podle § 38 vodního zákona, neboť definici odpadu podle § 3 odst. 1 zákona o odpadech naplňují; zákon o odpadech je ale ze své působnosti v § 2 odst. 1 písm. a) vylučuje, proto jim nebudeme dále věnovat pozornost.

<sup>15</sup> Klíčovou povinností podle zákona o odpadech je v tomto směru povinnost původce zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo **únikem** podle § 16 odst. 1 písm. f).

<sup>16</sup> Např. rozsah havarijního plánování.

ukládat nápravná opatření v režimu § 42 vodního zákona. Nápravné opatření lze primárně uložit jedině původci závadného stavu, tedy tomu, kdo porušil některou z povinností stanovenou zákonem o vodách. Řízení o uložení nápravného opatření není vázáno na řízení o správním deliktu, kterého se původce závadného stavu musel jinak rovněž dopustit. Příslušný orgán ukládající nápravné opatření musí původci prokázat porušení povinnosti, pokud již nebylo o správním deliktu pravomocně rozhodnuto.

Druhou základní složkou životního prostředí, intenzivně ohrožovanou nelegálním nakládáním s odpady, je půda, a to jak půda zemědělská, tak i půda lesní. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ZPF“) si klade za cíl jak kvalitativní tak kvantitativní ochranu zemědělské půdy. Odpady nutno vnímat jako zdroj ohrožení kvality půdy. S výjimkou problematiky sedimentů,<sup>17</sup> zákon o ZPF problematiku odpadů nijak specificky neřeší. Zákon o ZPF chrání zemědělskou půdu před vnášením škodlivých látek ohrožujících zdraví nebo život lidí a existenci živých organismů (§ 3 odst. 1 zákona o ZPF). Odpady jako takové mezi tyto látky nepatří, ale mohou být zdrojem těchto látek, respektive zdrojem znečištění půdy ve sledovaných ukazatelích.<sup>18</sup> Ochrana před znečišťováním směřuje především na „vnitřní“ zdroje neboť povinnost předcházet znečišťování půdy je stanovena vlastníkům a nájemcům pozemků při hospodaření na zemědělském půdním fondu. V případě existence závažných důvodů, kterými musíme rozumět především překročení limitních hodnot znečištění stanovených prováděcím právním předpisem, může orgán ochrany zemědělského půdního fondu uložit opatření k odstranění zjištěných závad (§ 3 odst. 2 zákona o ZPF). Jiné osobě než vlastníku nebo nájemci pozemku nemůže orgán ochrany zemědělského půdního fondu opatření k odstranění závadného stavu uložit. Je-li tedy jeho původcem jiná osoba, orgán ochrany ZPF může toliko zakázat použití kontaminovaného pozemku k výrobě zemědělských výrobků vstupujících do potravního řetězce (§ 3 odst. 2 zákona o ZPF). Odstranění kontaminace jako případného důsledku nedovoleného nakládání s odpady by tak muselo být řešeno v režimu zákona o odpadech.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (dále jen „zákon o lesích“), který zajišťuje ochranu lesních pozemků a vůbec lesa jako ekosystému, vychází z obdobné konstrukce úpravy nápravných opatření, jako je tomu v případě zákona o ZPF. Adresátem povinností a tedy i potenciálním adresátem nápravných opatření jsou zde vlastníci a nájemci lesů. Orgán ochrany lesa je oprávněn ukládat nápravná opatření podle § 51 odst. 1 zákona o lesích. Z textu tohoto ustanovení je zřejmé, že nedostatky, k jejichž odstranění by případné opatření směřovalo, musí mít svůj původ v hospodaření v lesích. Hospodaření v lesích mimo jiné zahrnuje i ochranu lesa před působením škodlivých činitelů, tedy i imisí a fyzikálních nebo chemických faktorů způsobujících poškození lesa [§ 2 písm. d), e) a f) zákona o lesích]. V této souvislosti se nabízí velmi zajímavá otázka, zda by odpady bylo možné považovat právě za škodlivé činitele působící na les právě prostřednictvím svých chemických vlastností. Pokud ano, bylo by povinností vlastníka jejich výskyt zjišťovat a popřípadě provádět nezbytná opatření [§ 32 odst. 1 písm. a) zákona o lesích]. Prak-

<sup>17</sup> Na sedimenty nevykazující žádnou z nebezpečných vlastností podle přílohy č. 2 k zákonu o odpadech, se zákon o odpadech nevztahuje.

<sup>18</sup> Vyhláška MŽP č. 13/1994 Sb. stanoví rizikové prvky a jejich maximální přípustné hodnoty v půdách (příloha č. 1) a ukazatele znečištění zeminy na půdách a hodnoty jejího přípustného znečištění (příloha č. 2).

ticky by to mohlo znamenat povinnost zjišťovat výskyt „černých“ skládek a realizovat opatření k jejich odstranění nebo minimálně prevenci jejich rozšiřování.<sup>19</sup>

Výslovně se zákon o lesích o odpadech zmiňuje v § 20 odst. 1 písm. o), dle kterého je zakázáno znečišťovat les odpady a odpadky.<sup>20</sup> Zákaz je stanoven v souvislosti s úpravou obecného užívání lesa (§ 19 zákona o lesích) a směřuje především na fyzické osoby užívající les v jeho rámci. Zákaz ale platí i pro vlastníky, nájemce a další uživatele lesa (§ 20 odst. 3 zákona o lesích, věta za středníkem). Uvedené ustanovení je v podstatě duplicitní k obecné úpravě nakládání s odpady podle zákona o odpadech.<sup>21</sup> Zákon o lesích upravuje porušení uvedené povinnosti jako správní delikt [§ 53 odst. 1 písm. r), § 54 odst. 2 písm. c) a § 55 odst. 2 písm. a) zákona o lesích], ovšem nápravu případného závadného stavu neřeší. V případě potřeby by proto bylo nezbytné postupovat i zde v režimu zákona o odpadech.

Na úseku právní úpravy ochrany lesa existuje pro řešení protiprávního jednání a jeho následků v podstatě duplicitní právní úprava. Vedle zákona o lesích je zde rovněž zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Podle § 3 tohoto zákona ČIŽP „zjišťuje nedostatky a škody na funkcích lesa jako složce životního prostředí, jejich příčiny a osoby zodpovědné za jejich vznik nebo trvání“ (§ 3 odst. 1) a „vyžaduje odstranění a nápravu zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků a ukládá opatření k jejich odstranění a nápravě“ (§ 3 odst. 2). Okruh osob a případů, vůči kterým a kdy Česká inspekce životního prostředí může uplatňovat svoji pravomoc je dán okruhem povinných subjektů podle zákona o lesích a povinností jim stanovených. Nad rámec možností orgánů ochrany lesa podle zákona o lesích tak inspekce může teoreticky ukládat opatření i fyzickým osobám v souvislosti s porušováním povinností při obecném užívání lesa.

Posledním z relevantních úseků právní úpravy ochrany životního prostředí je oblast ochrany přírody a krajiny představovaná zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody“). Zde může nedovolené nakládání s odpady představovat celou řadu nežádoucích zásahů, jak v oblasti obecné, tak zvláštní ochrany přírody a krajiny. Příkladem může být již několikrát zmiňovaná „černá“ skládka, která dle místa vzniku může představovat zásah do krajinného rázu, poškození významného krajinného prvku, zásah do zvláště chráněného území, porušení ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů apod. Zákon o ochraně přírody odpady specificky zmiňuje pouze v případě vymezení základních ochranných podmínek národních parků [§ 16 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. d)] a chráněných krajinných oblastí [§ 26 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. d)], kdy omezuje nad rámec obecné úpravy zákona o odpadech okruh odpadů a míst, na kterých s nimi lze ve zmíněných zvláště chráněných územích nakládat. Nápravná opatření zákon o ochraně přírody obecně v ustanovení § 86, a to způsobem, který velmi úzce váže na obecnou úpravu § 27 zákona

<sup>19</sup> Takový výklad by v podstatě umožňoval dovozovat subsidiární odpovědnost vlastníka lesa za nedovolené nakládání s odpady v lesích.

<sup>20</sup> Terminologické rozlišování odpadů a odpadků je bez jakéhokoliv významu a pojem odpadky je zcela nadbytečný. Obdobně používá obou termínů i zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích v § 47 odst. 1 písm. i).

<sup>21</sup> Podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o odpadech lze s odpady nakládat, není-li v zákoně o odpadech stanoveno jinak, pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady určena. V této souvislosti je nutné upozornit na velmi obecnou definici zařízení, kterým podle § 4 písm. f) zákon o odpadech rozumí i místo.



o životním prostředí. Primárně vychází z nutnosti uvedení poškozené, zničené nebo nedovoleně změněné části přírody a krajiny do původního stavu, pokud je to možné a účelné (§ 86 odst. 1). V případě nakládání s odpady bude nedovolený způsob zpravidla spočívat v jejich odložení na místech, která k tomu nejsou určena a nápravné opatření tak bude směřovat primárně k jejich odstranění a sekundárně pak i k obnovení narušených částí přírody. Zatímco první část opatření by měla být možná a účelná vždy, druhá část nikoliv. Obnovení narušených částí nemusí nutně vyžadovat aktivní zásah ze strany člověka, ale pouze vytvoření podmínek pro působení přírodních procesů.

Na rozdíl od předcházející úpravy, podmínky pro uplatňování odpovědnosti za ekologickou újmu, v samotné jádrové úpravě nakládání s odpady – zákonu o odpadech, jsou v několika směrech odlišné. Určité omezení pro ukládání nápravných opatření představuje jejich vazba na řízení o správních deliktech. Pravomoc České inspekce životního prostředí je v § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech založena tak, že: „[Inspekce] ukládá právníkům 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 založena pravomoc obecního úřadu obce s rozšířenou působností v § 79 odst. 1 písm. i) zákona o odpadech a obecního a újezdního úřadu v § 80 odst. 1 písm. b) a c) zákona o odpadech. Časová prodleva pro uložení nápravného opatření, která z této vazby plyne, může hrát v případě vzniku ekologické újmy určitou úlohu. Z citovaného ustanovení lze dovodit, že rozhodnutí o uložení nápravného opatření lze vydat nejdříve ve stejný okamžik jako rozhodnutí o správním deliktu, v jehož důsledku škodlivý následek vznikl. Na druhé straně, jednodušší podmínky pro ukládání nápravných opatření vyvěrají ze skutečnosti, že jeho uložení není podmíněno nedovolenou změnou některé ze složek životního prostředí. Dílčím nedostatkem právní úpravy zůstává nemožnost ukládat nápravná opatření fyzickým osobám ve vazbě na spáchání přestupků podle § 69 odst. 2 písm. a) a c) zákona o odpadech.<sup>22</sup>

V taxativně vymezených případech však orgány odpadového hospodářství mohou postupovat odlišně. Jedná se o opatření ukládaná celními orgány v souvislosti s přepravou odpadů [§ 77 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech] a Ministerstvem životního prostředí při kontrole provozovatele kolektivního systému podle § 31p [§ 72 odst. 1 písm. v) zákona o odpadech]. V obou případech ale nejsou zmíněné orgány příslušné k ukládání sankcí. Specifickým typem opatření, jehož úlohou není působit k nápravě již vzniknuvší ekologické újmy, ale zabránění jejím vzniku *pro futuro*, je možnost omezit či zakázat již povolenou činnost.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Sankci za přestupek ukládá ČIŽP, která je ovšem oprávněna ukládat nápravná opatření pouze fyzickým osobám oprávněným k podnikání a právníkům osobám. Obecní úřad, který je oprávněn takto postupovat vůči fyzickým osobám, je na druhé straně vázán s ukládáním opatření na přestupky podle § 69 odst. 1 zákona o odpadech.

<sup>23</sup> Zde zejména oprávnění krajského úřadu podle § 78 odst. 1 písm. o), dle kterého lze zakázat provoz zařízení k odstraňování odpadů, ... a mohlo-li by v důsledku toho dojít k závažné ekologické újmě.

## 2. KE VZTAHU ODPOVĚDNOSTI ZA EKOLOGICKOU ÚJMU A DELIKTNÍ ODPOVĚDNOSTI

Primární podmínkou pro vznik odpovědnosti za ekologickou újmu je porušení některé z povinností stanovené na úseku právní úpravy ochrany životního prostředí. Nutným důsledkem porušení právní povinnosti je ovšem i vznik delikt ní odpovědnosti. A právě souběh těchto dvou typů odpovědnosti by měl být řešen, a to zejména v případě zákona o odpadech, kde je jejich vzájemná vazba velice úzká a do určité míry nevyhovující. Tuto skutečnost reflektuje i věcný záměr zákona o odpadech, aktuálně předložený do legislativního procesu.<sup>24</sup> Podle zpracovatele návrhu „[N]ápravná opatření bude možno ukládat i samostatně, protože jsou mnohdy účinnější a pro ochranu životního prostředí prospěšnější než finanční postih. Uložení sankce bude nově fakultativní.“<sup>25</sup> Citovaný text reflektuje dvě skutečnosti: (1) primárním cílem by mělo být odstranění závadného stavu a (2) finanční náročnost a další aspekty realizace nápravných opatření mohou být pro původce závadného stavu mnohem citelnějším zásahem než uložení sankce za správní delikt. Z hlediska ochrany životního prostředí je podstatnějším hlediskem aspekt sub 1, z hlediska původce závadného stavu aspekt druhý. Mělo by být ambicí zákonodárce uvedené zájmy do značné míry sladit.

Stávající právní úprava správního trestání na úseku nakládání s odpady umožňuje motivovat původce závadného jen velmi nepřím o. Základním kritériem pro uložení výše sankce je v případě správních deliktů právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání závažnost ohrožení životního prostředí, popřípadě míra jeho poškození (§ 67 odst. 2 zákona o odpadech). Původce tím, že dobrovolně, a fakticky i ve velmi krátké době po vzniku, odstraní způsobné ohrožení či poškození životního prostředí, tak může výrazně ovlivnit výši ukládané sankce. Na rozdíl od jiných úseků právní úpravy, z výše diskutovaných se jedná pouze o úpravu v zákoně o vodách,<sup>26</sup> nelze podle zákona o odpadech od potrestání upustit zcela, a to ani v mimořádných případech.

Paradoxně mnohem příznivější je situace v případě uplatňování trestně-právní odpovědnosti. Trestní zákoník upravuje tři skutkové podstaty trestných činů, které lze uplatnit v případě nedovoleného nakládání s odpady. Vedle speciální skutkové podstaty v § 298 (Nedovolené nakládání s odpady) se jedná i o obecné skutkové podstaty Ohrožení a poškození životního prostředí podle § 293 a § 294 trestního zákoníku. Všechny uvedené trestné činy jsou zahrnuty i do výčtu v § 7 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Jak v případě trestní odpovědnosti fyzických osob, tak i v případě odpovědnosti právnických osob lze uplatnit institut účinné lítosti, vedoucí k zániku trestní odpovědnosti. Jedná se o institut, který oblast správního trestání nezná, byť právě na úseku ochrany životního prostředí by mohl být efektivním motivačním nástrojem k nápravě ekologické újmy.

<sup>24</sup> Dostupný na [http://www.mzp.cz/cz/zakon\\_o\\_odpadech\\_vecny\\_zamer](http://www.mzp.cz/cz/zakon_o_odpadech_vecny_zamer) [citováno ke dni 23. 11. 2014].

<sup>25</sup> Str. 47 věcného záměru.

<sup>26</sup> Viz § 1251 odst. 3 zákona o vodách, dle kterého lze zastavit řízení o správním deliktu, „jestliže pachatel přijme faktická opatření k odstranění následků porušení povinnosti, jakož i opatření zamezující dalšímu ohrožování nebo znečišťování podzemních nebo povrchových vod, a uložení pokuty by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti“. Výhradu k uvedenému ustanovení lze vznést v tom směru, že směřuje na zastavení řízení a nikoliv na upuštění od potrestání.



## ZÁVĚR

Platná právní úprava umožňuje řešit problematiku poškození či ohrožení životního prostředí způsobeného protiprávním nakládání s odpady relativně efektivně. V případě bezprostředního ohrožení či poškození specifické složky životního prostředí se jako efektivnější postup jeví využití režimu nápravných opatření podle příslušných složkových zákonů, v ostatních případech postup podle zákona o odpadech. V posledně jmenovaném případě sehrává určitou negativní roli vazba nápravných opatření na řízení o uložení sankce. Společným limitem, který nijak nesouvisí s kvalitou právní úpravy, je pochopitelně identifikace původce protiprávního stavu. Druhým aspektem, který by právní úprava naopak mohla reflektovat více, je finanční náročnost nápravných opatření, kde určitý prostor pro zvýšení motivace původce nabízí potlačení postihu v případě správních deliktů. S ohledem na finanční náročnost nápravných opatření je nutné připomenout i naprosto neakceptovatelný stav nulové aplikace zákona č.167/2008 Sb., který určité možnosti finančního zajištění tohoto druhu opatření zakotvil. V posledně uvedeném případě se ale jedná o problém obecný a nikoliv pouze o problém právní úpravy nakládání s odpady.