

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Mgr. Tereza Michálková

**Právní úprava nakládání se zdroji ohrožení
životního prostředí**

Disertační práce

Školitel: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph. D.

Studijní program: Teoretické právní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 26. 06. 2019

Prohlašuji, že jsem předkládanou disertační práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny, a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 396 000 znaků včetně mezer.

disertantka

V Praze dne

Obsah

Úvod.....	str. 5
1. Kapitola 1 Zdroje ohrožení životního prostředí.....	str. 10
1.1. Zdroje ohrožení obecně.....	str. 10
1.2. Odpady.....	str. 11
1.3. Chemické látky	str. 12
2. Kapitola 2 Prameny právní úpravy.....	str. 15
2.1. Zákon o odpadech a související právní předpisy.....	str. 15
2.2. Chemický zákon a související právní předpisy.....	str. 22
2.3. Ekologická újma.....	str. 26
2.4. Unijní a mezinárodní právo.....	str. 26
3. Kapitola 3 Odpady a nakládání s nimi.....	str. 32
3.1. Základní pojmy dle zákona o odpadech a obalech.....	str. 32
3.1.1. Odpad.....	str. 33
3.1.2. Odpad nespádající do působnosti zákona o odpadech.....	str. 37
3.1.3. Co se odpadem nestává.....	str. 37
3.1.4. Co přestává být odpadem.....	str. 39
3.1.5. Odpad z obalu.....	str. 40
3.2. Plány odpadového hospodářství.....	str. 43
3.2.1. Plán odpadového hospodářství ČR.....	str. 45
3.2.2. Plán odpadového hospodářství kraje.....	str. 47
3.2.3. Plán odpadového hospodářství původců odpadů (resp. obce).....	str. 50
3.3. Hierarchie nakládání s odpady.....	str. 53
3.3.1. Předcházení vzniku odpadů.....	str. 54
3.3.2. Příprava k opětovnému použití.....	str. 62
3.3.3. Recyklace odpadů.....	str. 62
3.3.4. Zpětný odběr výrobků.....	str. 64
3.3.5. Jiné využití odpadů – např. energetické využití.....	str. 69
3.3.6. Odstraňování odpadů.....	str. 70
3.4. Ostatní činnosti spojené s nakládáním s odpady.....	str. 79
3.4.1. Obchodování s odpady.....	str. 80
3.4.2. Shromažďování odpadů.....	str. 80
3.4.3. Skladování odpadů.....	str. 81
3.4.4. Sběr, tříděný sběr a výkup odpadů.....	str. 82
3.4.5. Úprava odpadů.....	str. 84
3.4.6. Přeprava a doprava odpadů.....	str. 84
3.5. Mezinárodní právo odpadového hospodářství.....	str. 86
4. Kapitola 4 – Chemické látky a nakládání s nimi.....	str. 89
4.1. Nebezpečné chemické látky a směsi.....	str. 90
4.1.1. Základní pojem dle zákona o chemických látkách (resp. nařízení REACH a CLP)	str. 90
4.1.2. Účel a působnost zákona a nařízení.....	str. 94
4.2. Registrace látek podle Nařízení REACH.....	str. 97
4.3. Klasifikace, označování a balení chemických látek a směsí podle CLP....	str. 98
4.3.1. Subjekty nakládající s chemickými látkami a směsmi.....	str. 98
4.3.2. Klasifikace.....	str. 102
4.3.3. Označování.....	str. 111
4.3.4. Balení.....	str. 116

4.4. Kontrola dodržování povinností.....	str. 117
4.5. Ostatní chemické látky.....	str. 119
4.5.1. Humánní léčiva.....	str. 119
4.5.2. Hnojiva.....	str. 120
4.5.3. Biocidy.....	str. 121
4.5.4. Detergenty.....	str. 122
4.6. Závažné havárie s přítomností nebezpečných chemických látek.....	str. 123
5. Kapitola 5 Odpovědnost při ochraně životního prostředí.....	str. 128
5.1. Odpovědnost obecně.....	str. 128
5.2. Preventivní, ochranná a nápravná opatření.....	str. 129
5.3. Delikt ní odpovědnost.....	str. 131
5.3.1. Správn ěprávní odpovědnost.....	str. 131
5.3.2. Trestněprávní odpovědnost.....	str. 135
5.4. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí.....	str. 138
5.4.1. Občanskoprávní odpovědnost.....	str. 138
5.4.2. Odpovědnost za ekologickou újmu.....	str. 141
Záv ěr.....	str. 148
Seznam použit ěných zdroj ů.....	str. 155
Abstrakt „Právní úprava nakládání se zdroji ohrožení životního prostředí“, klíčová slova: odpad, chemické látky, nakládání.....	str. 163
Abstract „Legislation of handling of sources of danger to the environment“, waste, chemicals, handling.....	str. 165

Kapitola 0

Úvod

Právní úprava ochrany před zdroji ohrožení životního prostředí

Předmětem této dizertace jsou zdroje ohrožení životního prostředí a nakládání s nimi. Do kategorie ohrožujících faktorů spadají odpady, chemické látky, ionizující záření, geneticky modifikované organismy, hluk a vibrace.¹ Téma by ve své úplnosti bylo velmi rozsáhlé a různorodé. S ohledem na riziko, že by se mohlo postupem dizertační práce zcela rozvolnit, jsem se ho rozhodla zúžit pouze na materiální druhy zdrojů ohrožení životního prostředí, tj. na odpady a chemické látky. Tato kategorizace by nevyloučila geneticky modifikované organismy. V současnosti ovšem dochází k odklonu pojetí GMO jako zdroje ohrožení životního prostředí směrem k jeho začlenění do problematiky ochrany biodiverzity v rámci ochrany přírody a krajiny.² Z tohoto důvodu jsem se rozhodla vyčlenit i geneticky modifikované organismy.

Zbylými zdroji ohrožení jsou tedy odpady a chemické látky, což jsou dvě velké a významné skupiny ohrožujících činitelů. Odpady se dále dělí na odpady obecné, odpady z obalů a odpady z těžební činnosti.³ Z hlediska této práce jsem opět zúžila výběr odpadů na obecnou úpravu zákona o odpadech a obalovou podle zákona o obalech, které jsou podle mého názoru co do významu mnohem všeobecnější než odpady těžební.⁴ Odpady těžebních činností jsou svou povahou velmi specifické a zastupují úzkou skupinu odpadů.

Dizertace si klade za cíl popsat a pokusit se kriticky zhodnotit nástroje právní ochrany před působením škodlivých vlivů těchto ohrožujících faktorů. Je třeba říci, že odpady jsou nežádoucí vedlejší produkt lidské činnosti. Současné tendence proto spočívají v nastavení povinností vedoucích k omezení jejich vznikajícího množství a snížení závadnosti jejich složení. Na druhé straně se v unijní a vnitrostátní právní úpravě akcentuje snaha maximalizovat tu část odpadu, která může nadále sloužit nějakému účelu, a minimalizovat tak tu, která již není využitelná a která bude definitivně

¹ Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, str. 423.

² Viz např. Vědecké zkoumání rizik a účinků GMO. Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: [[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/aktualni_informace/\\$FILE/oeres-rizika_ucinky_GMO-20161101.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/aktualni_informace/$FILE/oeres-rizika_ucinky_GMO-20161101.pdf)].

³ Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, str. 428.

⁴ Viz Státní báňská správa - Působnost. Český báňský úřad [online]. [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: <http://www.cbusbs.cz/cs/h-ouradu>.

odstraněna jako odpad.⁵ Důvodem je šetrnost k přírodním zdrojům, které nejsou nekonečné, a také to, že odpady není únosné hromadit – jejich nároky na půdu, ovzduší, vodu, nehledě na spotřebovanou energii, nejsou malé.⁶ S již vzniklými odpady se právní úprava snaží spojit takové povinnosti povinných subjektů, aby se v co největší míře omezily negativní účinky jednotlivých forem nakládání na lidské zdraví a životní prostředí (zejména těch nejzávadnějších – např. odstraňování formou skládkování). Domnívám se, že současná právní úprava nakládání s odpady velmi utrpěla četnými novelizacemi, z nichž mnohé byly provedeny nedůsledně a následně byly opravovány – často po výtkách Evropské unie o nesprávné transpozici směrnic.⁷

Nadto dochází v unijní právní úpravě k vývoji zejména v otázkách některých použitých výrobků, jako jsou baterie, autovraky nebo vysloužilá elektrozařízení.⁸ To si rovněž vyžádalo značné doplňování rozsáhlými novelizacemi.⁹ Postupem času se podle mého názoru z této části zákona stala úprava nekompaktní, složitá a nepřehledná. Domnívám se, že tento efekt je dobře patrný na příkladu zpětného odběru těchto výrobků. Na místě by bylo celkově část vybraných použitých výrobků zcela vydělit, pojmově sjednotit

⁵ Viz Preambule odst. 7 nebo čl. 3, odst. 12 Rámcové směrnice o odpadech.

⁶ V roce 2012 skončilo na skládkách odpadů 13% veškerých odpadů, což byl jediný způsob jejich odstranění. Ve stejném roce bylo skládkováno více než 50% komunálního odpadu, což byl rovněž jediný způsob jeho odstranění. V roce 2015 skončilo na skládkách 8,6% odpadů a v roce 2016 9,5 % celkových odpadů. Podíl skládkovaných komunálních odpadů klesl v roce 2016 na 45% ze 47,4 % v roce 2015, což je považováno za zcela nevyhovující stav – v otázce komunálního odpadu je nadále převažující způsob jejich odstranění jejich skládkování. Viz Oficiální webová stránka MŽP ČR, dostupné z [https://www.mzp.cz/cz/souhrnna_data_odpadove_hospodarstvi_2012] a 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024, MŽP, Praha, 2017.

⁷ Viz Úřad vlády: Důvodová zpráva k novele č. 169/2013 Sb. zákona o odpadech, Praha, 2013 nebo Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 154/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2010 nebo Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015, str. 3.

⁸ Viz např. Waste Electrical & Electronic Equipment (WEEE). European Commission [online]. [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/index_en.htm]; Batteries & Accumulators. European Commission - Environment Waste [online]. [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [<http://ec.europa.eu/environment/waste/batteries/legislation.htm>]; End-of-life vehicles - Legislation. European Commission - Environment Waste [online]. [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/waste/elv/legislation_en.htm].

⁹ Viz Zákon č. 297/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákona **nebo** zákon č. 154/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů **nebo** zákon č. 223/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů **nebo** zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

povinné subjekty a zpětný odběr, zřídit jednotný systém a zpřehlednit roli konečného uživatele z hlediska jeho významu pro naplňování účelu zpětného odběru výrobků.

Naproti odpadům jsou chemické látky v rámci zkoumané právní úpravy chápány především jako výrobky. Jsou cíleným produktem, ne důsledkem, jehož vzniku se nelze vyhnout. Chemické látky mohou být člověku (a dokonce i přírodě) užitečné, ale na druhé straně mohou při nesprávném používání lidskému zdraví i životnímu prostředí velmi škodit.¹⁰ Problémem mohou být dlouhodobé účinky i závažná krátkodobá expozice ve formě havárie.¹¹ Chemické látky mají s odpady z hlediska právní úpravy mnoho společného - je žádoucí minimalizovat jejich vznik co do množství a nebezpečných vlastností, nakládání s nimi by mělo být co nejopatrnější.¹² Domnívám se, že jedním z cílů zákonodárce (unijního i českého) je v současné době pomalu omezovat vznik některých „nejhorších“ látek bez ohledu na ekonomický zájem výrobců.

Důležitou stránkou zákonných povinností ukládaných povinným subjektům při nakládání s odpady či chemickými látkami je jejich podrobnost a srozumitelnost. Povinný subjekt musí chápat rozsah a obsah uložených povinností, aby je mohl dodržovat.¹³ Domnívám se, že v současnosti uplatňované ekonomické nástroje za využívání přírodních zdrojů včetně odstupňovanosti reprezentující míru takového využívání vůči uživateli (znečišťovateli) jsou jedněmi z nejúčinnějších prostředků k motivaci k ochraně životního prostředí.¹⁴

Důležitou stránkou uložených povinností je dostatečná kontrolní činnost státní správy z hlediska jejich dodržování povinnými subjekty.¹⁵ Na to by měla podle mého názoru navázat fungující konstrukce právní odpovědnosti jako právního nástroje při zjištění nedodržení povinností ze strany povinného subjektu. Důsledkem právní odpovědnosti by měla být uložena sankce a její exekuce. V otázce ochrany životního prostředí by měla právní úprava odpovědnosti za jeho ohrožení a poškození nad výše uvedené respektovat

¹⁰ Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, str. 493 nebo Nařízení CLP, Preambule odst. 1.

¹¹ Viz Směrnice Seveso III, Preambule odst. 2.

¹² Viz např. odst. 4, 12, 16 Preambule nařízení REACH.

¹³ Viz GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 90-94.

¹⁴ Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, str. 42 nebo Rámcová směrnice, Preambule odst. 42.

¹⁵ Viz Preambule Směrnice o odpadech, odst. 1 nebo 45.

povahu a význam chráněných hodnot, a to co do pojetí příčinného vztahu mezi znečišťovatelem a zdrojem ohrožení.¹⁶ A stejně tak by smyslem právní odpovědnosti mělo být nejen potrestat odpovědný subjekt, ale též by podle mého názoru sankce měla mít restorativní charakter - v maximální možné míře napravit způsobenou újmu na hodnotách chráněných právem životního prostředí.

Nakládání s odpady i nakládání s chemickými látkami je bezpochyby nakládáním se zdrojem ohrožení životního prostředí. Každý subjekt, který se takového nakládání účastní, by měl postupovat podle zákonných povinností při respektování principů prevence a předběžné opatrnosti, obezřetnosti¹⁷ a vysoké ochrany lidského zdraví a životního prostředí.¹⁸ V tom jsou obě skupiny totožné.

V čem se podle mého názoru odpady a chemické látky liší, je okamžik jejich interakce se spotřebitelskou veřejností. Odpady stojí na začátku řetězce – běžný občan sice není původcem odpadů ve smyslu odpadového zákona, přesto je tím, kdo odpady ze své činnosti generuje. Chemické látky naopak podle mého názoru projdou celý řetězec, a až na jeho konci je běžná osoba, která bude chemickou látku užívat. Domnívám se, že v obou případech je ovšem jedním z klíčových prvků informovanost spotřebitele/občana, jakým způsobem může životnímu prostředí pomoci správným a uškodit nesprávným zacházením. V tomto ohledu se dizertace věnuje podrobně popisu mechanismu klasifikace a označování chemických látek. Současné právní úpravě chemických látek sjednocujícím unijním nařízením jsou podle mého názoru řešeny povinnosti povinných osob velmi přehledně a podrobně, aby to zaručovalo alespoň určitou míru vysoké ochrany lidského zdraví a životního prostředí.

V současné době je legislativa odpadů i chemických látek ve velkém měřítku ovlivněna právem unijním. To je podle mého názoru přínosem pro komplexitu ochrany životního prostředí. Z pozice nadhledu nad souhrny z výstupů státní správy, případně z jiných zdrojů informací, může unijní zákonodárce lépe než vnitrostátní vytyčovat cíle právní ochrany deklarované a přijímané v rámci unijních právních předpisů. Domnívám se, že

¹⁶ Viz např. ustanovení preambule Nařízení CLP, odst. 66: „K zajištění transparentnosti, nestrannosti a souladu při prosazování předpisů členskými státy je nezbytné, aby členské státy vytvořily vhodný rámec pro ukládání účinných, přiměřených a odrazujících sankcí za porušování tohoto nařízení, neboť toto porušování může vést k poškození lidského zdraví a životního prostředí.“

¹⁷ Viz např. Rámcová směrnice o odpadech, Preambule, odst. 30 nebo Nařízení CLP, čl. 2, odst. 6 definující pokyny k bezpečnému nakládání s chemickými látkami.

¹⁸ Viz Nařízení CLP, Preambule odst. 3 nebo Nařízení o biocidech, Preambule odst. 4.

harmonizace a unifikace požadavků na povinné subjekty při nakládání s odpady či chemickými látkami může ve svém důsledku velmi pomoci při omezování vlivu zdrojů ohrožení na kvalitu lidského zdraví a životní prostředí. Podle mého názoru zejména v otázce nebezpečných chemických látek a směsí řešených přímo použitelným nařízením (nadto nařízením vycházejícím ze zkušeností svého předchůdce)¹⁹ může dojít k omezování množství vyráběných látek všeobecně, stejně jako k dalšímu omezování výroby chemických látek nejnebezpečnějších. Ovšem domnívám se, že i právní úprava chemických látek v návaznosti zejména na nové poznatky prodělala velké změny, důsledkem je novelizace nařízení, kterých podle mého názoru bude četné množství – oblast životního prostředí považuji za rychle se vyvíjející z hlediska míry a způsobu ochrany.

Podle mého názoru je zcela správným krokem provázat problematiku nakládání s chemickými látkami vzbuzujícími největší obavy s prevencí a případnou nápravou závažných havárií. To představuje komplexní řešení ochrany před nežádoucími vlivy chemických látek z pohledu každodenního i výjimečného havarijního nakládání.²⁰

Z hlediska právní odpovědnosti vznikající při porušení zákonných povinností v oblasti nakládání s odpady a chemickými látkami podle mého názoru rovněž dochází k vývoji. Domnívám se, že ochrana životního prostředí je natolik specifická, že na ní nelze uplatňovat běžné postupy právní odpovědnosti. Podle mého názoru například nestačí uložit sankci, která by alespoň z části nespočívala ve snaze navrátit hodnoty životního prostředí do původního stavu. Právní úprava by nadto měla respektovat, že hodnoty životního prostředí nejsou jenom hmotné. V tomto ohledu je podle mého názoru v současné době možno spatřovat v právní úpravě pozitivní trend.

Jak jsem naznačila, dlouhodobý problém spatřuji v současné právní úpravě odpadového hospodářství, konkrétně v zákoně o odpadech. Podle mého názoru, zejména vlivem novelizací přijatých v souvislosti s požadavky evropského práva. Návrhem *de lege ferenda* by byl jednak nový zákon o odpadech, který by již systematicky začleňoval unijní právo s důrazem na povinnosti a principy, které se při ochraně životního prostředí osvědčily. Domnívám se, že takovými nástroji by mohly být např. širší finanční zatížení

¹⁹ Viz Nařízení CLP, Preambule odst. 15.

²⁰ Viz Směrnice Seveso III, Preambule odst. 3.

znečišťovatelů nebo plánování odpadového hospodářství. Zpětný odběr výrobků jakožto způsobu shromažďování zdroje druhotných surovin by bylo podle mého dobré řešit zvlášť jako zcela samostatný okruh právní úpravy s obecným předpisem v zákoně o odpadech, aby nedošlo k úplnému vynětí z odpadového hospodářství.

Na závěr dodávám, že téma zdrojů ohrožení není v rozsahu a způsobu této dizertace doposud příliš zpracováno.²¹ V současnosti rovněž nejsou dostupné aktualizované komentáře či učební texty týkající se komplexně odpadového hospodářství či nakládání s chemickými látkami. Tato dizertace proto vychází především ze znění platné právní úpravy na úrovni vnitrostátní a unijní (s mezinárodním prvkem) a ze souvisejících výstupů státní správy a unijních orgánů. Jako metody vědeckého zkoumání byly použity především metody logické, zejména prostředky analýzy dostupných výše uvedených materiálů, ze kterých postupně vyplynuly syntetické závěry ke stanoveným hypotézám.

Kapitola 1

Zdroje ohrožení životního prostředí

1.1. Obecně o zdrojích ohrožení

Listina základních práv a svobod v článku 35 odst. 3 stanoví: „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*“ To je základní ústavní východisko pro ochranu životního prostředí, které je dále rozvedeno v příslušných zákonech. Může se jednat o zákony složkové ochrany, které svou působnost vymezují na jednotlivou složku životního prostředí – vodu, půdu, vzduch a další. Ochrana přitom směřuje ve prospěch dané „komodity“, ale upravuje chování lidí k ní, nikoli složku samu²². Ochrana před zdroji ohrožení životního prostředí působí do jisté míry opačně – je zde patrná snaha co nejvíce snížit negativní dopad na životní

²¹ Mgr. Lucie Pokorná, Ph.D., ve své práci s názvem Právní ochrana životního prostředí a lidského zdraví před účinky vybraných fyzikálních faktorů zpracovávala podobné téma, ale v jiném obsahovém rozsahu a z jiných hledisek než tato disertační práce. Rovněž je potřeba zmínit učebnici práva životního prostředí od doc. JUDr. Ilony Jančářové, Ph.D s názvem Právo životního prostředí: zvláštní část vydané v Brně při Masarykově univerzitě v roce 2015.

²² Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, str. 28 nebo JANČÁŘOVÁ, Ilona, Právo životního prostředí zvláštní část, Brno, Masarykova univerzita, 2015, str. 394.

prostředí před působením vlivů různých skupin ohrožujících elementů regulací jich samých. Záměr je ovšem v obou případech stejný – ochrana lidského zdraví a životního prostředí²³.

Zdroji ohrožení životního prostředí jsou tradičně označovány odpady, chemické látky, ionizující záření, hluk a vibrace²⁴. Do nedávné doby se do této skupiny včítaly i geneticky modifikované organismy, které se ale nyní přesunují spíše do problematiky ochrany biodiverzity²⁵. Společným rysem zdrojů ohrožení, kterého je zejména třeba se obávat, je jejich „univerzálnost“. Negativní účinky se mohou projevit v životním prostředí jako celku, a to i přesto, že primárně vstoupí pouze do jedné jeho složky. Důvodem je větší či menší propustnost jednotlivých složek. Vnesením znečištění do jedné složky jsou pak zpravidla kontaminovány všechny – nebo to aspoň hrozí²⁶. Již vzniklé znečištění může být těžko odstranitelné a tím dochází k nenahraditelné ztrátě na životním prostředí²⁷. To je logicky naprosto nežádoucí situace, které je třeba úplně předejít nebo alespoň minimalizovat možnost jejího vzniku. Společným jmenovatelem právní ochrany před zdroji ohrožení je tak zejména ukládání různých druhů povinností subjektům, které s takovými zdroji ohrožení nakládají. Každá činnost je potenciálně nebezpečná, a ze zkušeností je lepší (levnější i šetrnější) varianta prevence než náprava²⁸.

Dizertační práce se zaměřuje na největší skupiny zdrojů ohrožení, kterými jsou odpady a chemické látky. Důvodem je nejen jejich značná škodlivost pro lidské zdraví a životní prostředí, ale také fakt, že jsou běžnou součástí lidského života a lidských činností. Interakce s člověkem je denní a hrozba vzniku nějaké formy znečištění se tím pádem statisticky zvyšuje. Podle mého názoru má navíc člověk sklony tyto dvě skupiny (zejména odpady) z hlediska svojí škodlivosti naprosto podceňovat a klasifikovat jako něco nevýznamného a jednoduše řešitelného. Absorpční schopnost přírody ovšem zdaleka není nekonečná²⁹.

²³ Viz Koncepce environmentální bezpečnosti 2016-2020 s výhledem do roku 2030, MŽP, Praha, 2015, str. 3.

²⁴ Viz Rizika pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/rizika_zivotni_prostredi

²⁵ Geneticky modifikované organismy. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/geneticky_modifikovane_organismy

²⁶ Viz Koncepce environmentální bezpečnosti 2016-2020 s výhledem do roku 2030, MŽP, Praha, 2015, str. 4.

²⁷ Viz Koncepce environmentální bezpečnosti 2016-2020 s výhledem do roku 2030, MŽP, Praha, 2015, str. 8.

²⁸ Viz Směrnice EP a Rady 2012/18/EU, o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek, Preambule odst. 2.

²⁹ Viz About the Sustainable Development Goals. United Nations: Sustainable Development Goals [online]. [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: [<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>] nebo Směrnice EP a

1.2. Odpady

Odpady jsou v zásadě vedlejšími a také nežádoucími důsledky většiny lidských činností. Hrozbu pro životní prostředí představují hned z několika hledisek³⁰. Zaprvé je problémem jejich množství. Téměř žádný druh odpadu bych neoznačila za snadno odbouratelný, čili soustavným problémem je jejich neustálé fyzické hromadění³¹. Podle mého názoru nejpálčivějším problémem České republiky (byť s mírně se zlepšující tendencí) je skládkování jako převažující způsob odstraňování odpadů (a to jak odpadu obecně, tak zejména odpadu komunálního).³² Skládkování odpadů klade nároky na prostor z hlediska plochy zastavěné skládkou, ale také na půdu, vodu a ovzduší s možným nechtěným vstřebáváním unikajících látek (které by správně unikát neměly).³³ Souvisejícím problémem je to, že se na skládky ukládá i odpad, který je potenciálně využitelný jako druhotný zdroj surovin.³⁴ Tím, že se odloží na skládku, zůstává tento zdroj druhotného materiálu nevyužit. Důsledkem je nešetrnost k přírodním zdrojům, ve výrobě nového výrobku musí být použit primární zdroj surovin, který mohl být nahrazen odpadem či jeho částí.³⁵ Dodávám, že v souladu s hierarchií nakládání s odpady podle § 9a ZoO a rámcové směrnice o dopadech je primárním stupněm vzniku odpadů úplně předejít, tedy snižovat jejich množství - měrnou produkci (§ 4 odst. 2 písm. f bod 1 zákona o odpadech).³⁶

Druhým problémem odpadů jsou jejich chemické či fyzikální vlastnosti, které mohou být velmi škodlivé, zvláště pak při výše uvedené kumulaci více (druhů) odpadů na jednom místě - tu zákon o odpadech zakazuje v obecné rovině v § 12 odst. 5 a 6 a na dalších místech pak v konkrétních souvislostech (např. v zařízeních k nakládání s odpady). Do

Rady 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, Preambule, odst. 1.

³⁰ Viz např. PEKÁREK, Milan. Právo životního prostředí. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, str. 10.

³¹ Viz např. Skládkování. Vítejte na Zemi [online]. 2012, 12. 11. 2012 [cit. 2019-01-31]. Dostupné z: [<http://www.vitejtenazemi.cz/cenia/?p=skladkovani&site=odpady>]

³² Viz Nová odpadová data MŽP za 2017: stagnace produkce odpadů v ČR a naprostá dominance skládkování komunálních odpadů. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha, 3. 10. 2018 [cit. 2019-01-31]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/news_181003_OD] nebo 1. Hodnotící zpráva POH ČR, MŽP, Praha, 2017, str. 18.

³³ Viz BAROCH, Pavel. Jedovatá skládka zabila vše živé. Stát ji nyní vyčistí. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Praha: MŽP, 2009, 2. 2. 2009 [cit. 2019-01-31]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/articles_aktualne090202pozdatky

³⁴ To zákon o odpadech od roku 2024 zakazuje.

³⁵ Viz Rozhodnutí EP a Rady č. 1386/2013/EU, o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ – dále též „7. akční program“, preambule odst. 17, Příloha, část 6 nebo 8.

³⁶ Podle 1. Hodnotící zprávy plnění POH ČR pro období 2015-2024 se daří částečně snižovat měrnou produkci odpadů celkově. Co se nedaří je dostatečně snižovat produkci komunálních odpadů připadající na 1 obyvatele. – Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR, MŽP, Praha, 2017, str. 56.

předcházení podle hierarchie se ovšem počítá i snížení jejich nebezpečnosti z hlediska chemických apod. vlastností. Vznikající odpad se množstevně nemění (nebo nemusí), ale aspoň není tolik závadný (podle § 4 odst. 2 písm. f body 2 a 3 ZoO). Z hlediska nebezpečnosti je důležité členění odpadů na nebezpečný a ostatní³⁷. Je-li odpad kategorizován jako nebezpečný (odpad vykazující jednu nebo více nebezpečných vlastností uvedených v příloze přímo použitelného předpisu Evropské unie o nebezpečných vlastnostech odpadů³⁸), je podroben v souladu s požadavky ZoO zpřísněnému režimu nakládání podle § 16 odst. 1 písm. d (a v dalších ustanoveních v rámci celého ZoO - např. § 6 a násl. § 12 odst. 6). Zřejmým důvodem je co nejmenší expozice životního prostředí nebezpečným vlastnostem těchto odpadů. Příklady nebezpečných vlastností odpadů jsou výbušnost, hořlavost, karcinogenita a další.

1.3. Chemické látky

Vedle odpadů představují člověkem vyrobené chemické látky jeden z největších „balíků“ ekologických problémů. Jedná se o tzv. cizorodé látky, tj. takové, které nejsou životnímu prostředí přirozené³⁹. Co do chemických látek obecně lze konstatovat, že se nemusí jednat, stejně jako u odpadů, o látky vyloženě škodlivé. Naopak, zájmu objektivitu je třeba podotknout, že chemické látky mohou člověku a přírodě pomáhat⁴⁰. Zásadním kamenem úrazu je jejich množství nacházející se v oběhu a jejich vlastnosti, ke kterým je potřeba přistupovat vždy s určitou mírou obezřetnosti⁴¹. Výskyt chemických látek stejně jako odpadů je v běžném životě spotřebitelské společnosti na dennodenní interakci. V některých případech dokonce dochází k jejich přímému a záměrnému vnášení do lidského organismu (typicky léčiv či kosmetických přípravků). Na prvním místě právní úpravy pak musí být bezpečnost zaručená výrobcem (nebo jinou povinnou osobou) na základě shromážděných informací o dané chemické látce a jejích účincích.

Na rozdíl od odpadů jsou chemické látky kýženým výsledkem výrobních činností, nikoli nechtěným vedlejším produktem či důsledkem. Ovšem výroba chemických látek rozhodně podléhá tržnímu prvku⁴². Chemická látka je výrobkem vyráběným za účelem

³⁷ A odpad komunální, což je dělení podle původce odpadů, ne z hlediska svých vlastností.

³⁸ 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.

³⁹ Viz PEKÁREK, Milan. *Právo životního prostředí*. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, str. 72.

⁴⁰ Např. léčiva nebo hnojiva.

⁴¹ Viz Koncepce environmentální bezpečnosti 2016-2020 s výhledem do roku 2030, MŽP, Praha, 2015, str. 8.

⁴² Viz Nařízení EP a Rady (ES) č. 1272/2008, o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, Preambule odst. 1.

zisku výrobce, což podle mého názoru představuje nejmarkantnější rozdíl oproti odpadům. Nařízení REACH⁴³ a následně Nařízení CLP⁴⁴ ovšem omezují trh s chemickými látkami co do jejich vyráběného množství a vlastností (zejména látek „vzbuzujících největší obavy“) i zásahem do tržního prvku výroby. Nadto se trh s „chemií“ pomalu globalizuje s cílem sjednotit přístup k chemickým látkám na globální úrovni.⁴⁵ Výsledkem by mělo být omezení množství vyráběných a dovážených látek a také jejich nebezpečnost⁴⁶.

Chemické látky (stejně jako odpady) se mohou kumulovat v životním prostředí, a tím škodit i v okamžiku, kdy se už léta nepoužívají⁴⁷. Na rozdíl od odpadů (za předpokladu, že jsou zabezpečeny proti úniku látek) se ovšem může jednat a často jedná o hromadění uvnitř samotných organismů.⁴⁸ Typickým příkladem je hromadění pesticidů v půdě a povrchové i podzemní vodě⁴⁹. Kumulace spolu s dlouhodobostí užívání některých chemických látek může být ve výsledku příčinou drastického vymírání živočišných⁵⁰ či rostlinných druhů, nehledě na efekt na lidské zdraví⁵¹. Bohužel se tyto dopady často projevují právě, až je škoda téměř či zcela nevratná⁵².

Dalším rizikem je to, že chemické látky reagují spolu navzájem způsobem, který člověk při jejich výrobě nepředpokládá a účinek se projeví po delší době⁵³. A jelikož v životním prostředí přetrvávají nebo se hromadí, může výsledný efekt být velmi ničivý. Jedním z cílů právní úpravy je shromáždit dostatečné množství informací, na základě kterých by bylo možno v zájmu ochrany lidského zdraví a životního prostředí takovou látku úplně

⁴³ Viz např. Preambule odst. 12, 22, 23, 75 a další Nařízení EP a Rady (ES) č. 1907/2006, o registraci, o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek a o zřízení Evropské agentury pro chemické látky.

⁴⁴ Nařízení EP a Rady (ES) č. 1272/2008, o klasifikaci, označování a balení látek a směsí.

⁴⁵ Viz Nařízení EP a Rady (ES) č. 1272/2008, o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, Preambule odst. 4 nebo Rotterdamská úmluva o postupu předběžného souhlasu pro určité chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodě z roku 1998 – Viz Nebezpečné chemické látky a pravidla pro dovoz a vývoz - Rotterdamská úmluva. *EUR-Lex* [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/LSU/?uri=CELEX:32012R0649>.

⁴⁶ Jedním z důsledků by mělo být i omezení zkoušek nových látek prováděných na pokusných zvířatech. – Viz Preambule Nařízení CLP, odst. 26 a další nebo Nařízení REACH, Preambule, odst. 13, 33, 47 a další.

⁴⁷ Viz Konceptce environmentální bezpečnosti 2016-2020 s výhledem do roku 2030, MŽP, Praha, 2015, str. 9.

⁴⁸ Viz Stockholm Convention. UNEP OSN [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: [<http://chm.pops.int/Home/tabid/2121/Default.aspx>] nebo DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, str. 494.

⁴⁹ Viz Pasportizace pesticidů. *ČHMÚ* [online]. [cit. 2019-02-03]. Dostupné z: <http://hydro.chmi.cz/pasporty/>

⁵⁰ DDT. *Wikipedie* [online]. 2. 1. 2019 [cit. 2019-02-03]. Dostupné z: <https://cs.wikipedia.org/wiki/DDT>

⁵¹ Viz Konceptce environmentální bezpečnosti 2016-2020 s výhledem do roku 2030, MŽP, Praha, 2015, str. 8.

⁵² Viz Nařízení EP a Rady (ES) č. 850/2004, o perzistentních organických znečišťujících látkách a o změně směrnice 79/117/EHS, Preambule odst. 2, 12.

⁵³ Viz Narušení ozonové vrstvy. *EnviWiki* [online]. [cit. 2019-02-03]. Dostupné z: http://www.enviwiki.cz/wiki/Naru%C5%A1en%C3%AD_oz%C3%B3nov%C3%A9_vrstvy

vyloučit z oběhu.⁵⁴ Srozumitelné právní povinnosti a následná kontrola jejich dodržování jsou pak hlavním nástrojem k tomu, aby se s chemickými látkami nakládalo s ohledem na zachování kvality životního prostředí.

Prostředky, které právní úprava využívá při ochraně lidského zdraví a životního prostředí před nežádoucími účinky chemických látek, jsou zaprvé registrace látek – výsledkem je sběr co nejširšího množství informací⁵⁵ (slouží i jako nástroj omezování provádění nových zkoušek především na obratlovcích).⁵⁶ Klíčovým nástrojem ochrany je správná klasifikace dané chemické látky (od které se často odvíjí klasifikace směsi).⁵⁷ Až po provedení zákonných postupů vedoucích ke klasifikaci na základě shromážděných informací lze rozhodnout o skutečné nebezpečnosti látky, čemuž pak odpovídá míra opatrnosti, se kterou se s ní nakládá.

Závěr: Ke zdrojům ohrožení životního prostředí je potřeba přistupovat s maximální možnou mírou obezřetnosti. Je nezbytné si uvědomit, že jejich vnášení do životního prostředí není otázkou jednotlivého kalendářního roku. Jejich odbouratelnost je nebo může být velmi složitá, čímž dochází k jejich neustálému hromadění v přírodě v čase i místě (tzv. ekotoxicita). Hromadění nemusí být jen fyzického druhu, velkým rizikem je hromadění škodlivých cizorodých látek uvnitř živých organismů. Řešením je zamezovat jejich vzrůstajícímu množství a zároveň poznávat důkladně jejich vlastnosti než jsou vůbec do životního prostředí začleněny.

Dalším problémem je fakt, že nejsou známy dlouhodobé účinky na lidské zdraví ani životní prostředí. Může mnohdy docházet k interakci s dalšími cizorodými látkami, nebo dokonce látkami přírodě vlastními. Výsledek této interakce nelze předpovědět. Neznáme ani účinky na lidské zdraví nebo na složky životního prostředí mimo provedené zkoušky v laboratorních podmínkách. Stěžejní se pak jeví řádné nakládání jak s odpady, tak

⁵⁴ Typickým příkladem jsou tzv. perzistentní organické polutanty. – Viz § 27 a násl. ZoO nebo Stockholmská úmluva o persistentních organických polutantech (2001). Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/stockholmska_umluva_polutanty].

⁵⁵ Viz odst. 14, 17, 19, 21 Preambule Nařízení REACH. Agentura pro chemické látky ke dni 13. 6. 2019 spravuje seznam 22 246 jedinečných látek. – Viz Registered substances - ECHA. European Chemicals Agency [online]. 2019 [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: [<https://echa.europa.eu/information-on-chemicals/registered-substances>].

⁵⁶ Viz např. odst. 10 Preambule CLP.

⁵⁷ Viz odst. 22 preambule a čl. 6 CLP.

s chemickými látkami. Je potřeba postupovat v souladu s principy prevence, předběžné opatrnosti a obezřetnosti s cílem zajistit vysokou úroveň ochrany a s ohledem na obnovitelnost a absorpční schopnost životního prostředí. Historické zkušenosti ze závažných havárií ukazují, že žádné opatření není dostatečné, přijde-li na ochranu lidských životů, zdraví a životního prostředí.

Kapitola 2

Prameny právní úpravy

Pro vytvoření dostatečného informačního základu je nezbytné, aby bylo v následujících řádcích uvedeno shrnutí a stručný popis části právního řádu zabývající se odpady, chemickými látkami a odpovědností.

2.1. Zákon o odpadech a související právní předpisy

Před rokem 1990 v České republice v podstatě neexistovala právní úprava nakládání s odpadem. Změna nastala až v roce 1991, kdy byl přijat první zákon upravující tuto oblast. Následovala další právní úprava v roce 1997, a to zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech. Obě právní úpravy se ukázaly být pro praxi nepříliš zdařilými⁵⁸.

S plánovaným vstupem do EU vyvstala nutnost harmonizovat českou právní úpravu odpadového hospodářství s požadavky evropské odpadové legislativy. Proto byl přijat zákon číslo 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů. Zákon se systematicky řadí do právních předpisů upravujících odpadové hospodářství, potažmo do předcházení znečištění z lidské činnosti⁵⁹. Od doby svého přijetí byl mnohokrát novelizován, navíc přibližně jednou za rok až dva projde rozsáhlejší novelou, která reaguje na požadavky evropského práva životního prostředí, což výrazně znesnadňuje

⁵⁸Viz ŘÍMANOVÁ, Dana. Zákon o odpadech s komentářem včetně prováděcích předpisů s komentářem. 4. vyd. Praha, Polygon, 2005, str. 96.

⁵⁹ Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2010, str.

orientaci v jeho ustanoveních⁶⁰. V roce 2013 byl zákon o odpadech pozměněn právě jednou z takto velkých „euronovel“ č. 169/2013 Sb. Ta mimo jiné měla odstranit právě některé legislativně-technické nedostatky jako „chybné vnitřní odkazy, nejasné formulace, poznámky pod čarou apod.“⁶¹ To mělo umožnit snadnější orientaci v zákonných ustanoveních, která je esenciální zejména pro adresáty povinností vyplývajících ze zákona o odpadech. Je nutno dodat v zájmu objektivity, že novelizace často postrádají vyšší smysl, jsou následně rušeny či dále upravovány⁶². Ministerstvo životního prostředí navíc existujícímu chaosu neprospívá oznámeními o připravovaném návrhu zcela nového zákona o odpadech, která se pravidelně opakují bez toho, že by opravdu došlo k vytvoření takového návrhu⁶³.

Účelem zákona o odpadech je dle § 1 zákona upravit pravidla pro předcházení vzniku odpadů a pro nakládání s nimi, práva a povinnosti subjektů, které s odpady nakládají, působnost a pravomoc orgánů veřejné správy a v neposlední řadě zapracovávat požadavky Evropské unie.

Zákon o odpadech je úpravou obecnou, která se vztahuje na většinu způsobů nakládání s odpady, resp. na většinu druhů odpadů. Problematika odpadového hospodářství je nicméně širší. To, co splňuje definici odpadu, nutně nemusí být právně upraveno zákonem o odpadech. Zákon o odpadech vyčleňuje některé druhy „odpadů“ ze své působnosti. Předchozí odstavce detailně popisují, co zákonodárce považuje za odpad, popřípadě co se jím nestává nebo jím přestává být. To, co splňuje definici odpadu, však nutně nemusí být právně upraveno zákonem o odpadech. Zákon o odpadech vyčleňuje některé druhy odpadů, které nespádají do působnosti zákona o odpadech. Do této kategorie patří dle § 2 odst. 1, písm. a až g zákona o odpadech: odpadní vody v rozsahu, v jakém se na ně vztahují jiné právní předpisy (zákon č. 254/2001 Sb., o vodách);

60 Viz novely ZoO č. 188/2004, 7/2005, 314/2006, 34/2008, 154/2010, 165/2012, 69/2013, 169/2013, 184/2014, 223/2015, 183/2017.

61 Viz Vláda: Důvodová zpráva: k novele zákona o odpadech č. 169/2013 Sb., MŽP, Praha, 2013, str. 15.

62 Typickým příkladem může být pojem „prvotní původce odpadů“ – vložen novelou č. 154/2010, a to nesprávně. Vyňat novelou č. 169/2013 Sb., čili doposud v zákoně chybí, což je v rozporu s Rámcovou směrnicí o odpadech. – Viz Důvodová zpráva k novele ZoO č. 169/2013 Sb., MŽP, Praha, 2013, str. 39.

63 V současné době (duben 2019) je „obnověný“ návrh nového zákona o odpadech spolu s návrhem nového zákona o výrobcích s ukončenou životností v mezirezortním připomínkovém řízení. – Viz [https://www.mzp.cz/cz/navrh_zakona_o_odpadech]. Jedná se o obnověný návrh z roku 2016. – Viz Návrh věcného záměru zákona o výrobcích s ukončenou životností, MŽP, Praha, 2015 spolu s Předkládací zpráva k návrhu nového zákona o odpadech, MŽP, Praha, 2019.

radioaktivní odpady upravené atomovým zákonem (zákon č. 18/1997 Sb.); mrtvá těla zvířat, která uhynula jiným způsobem než porážkou (včetně zvířat usmrčených za účelem omezení nákazy)⁶⁴; exkrementy, které se využívají v zemědělství a lesnictví (a nejsou vedlejšími produkty živočišného původu, slámy a jiných přírodních látek pocházejících ze zemědělské výroby nebo lesnictví, které nevykazují žádnou z nebezpečných vlastností uvedených v příloze přímo použitelného předpisu Evropské unie o nebezpečných vlastnostech odpadů⁶⁵ – pak nejsou odpadem); nezachycené emise látek znečišťujících ovzduší zákonem o ochraně ovzduší, vyřazené výbušniny a vyřazené střelivo upravené zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu; a konečně sedimenty přemísťované v rámci povrchových vod za účelem správy vod a vodních cest, předcházení povodním, zmírnění účinku povodní a období sucha nebo rekultivace půdy, je-li prokázáno, že nevykazují žádnou z nebezpečných vlastností uvedených v příloze přímo použitelného předpisu Evropské unie o nebezpečných vlastnostech odpadů.⁶⁶

Zvláštním případem je § 2 odst. 1, písm. g ZoO, který říká, že zákon se vztahuje na nakládání se všemi odpady, s výjimkou sedimentů přemísťovaných v rámci povrchových vod za účelem správy vod a vodních cest, předcházení povodním, zmírnění účinku povodní a období sucha nebo rekultivace půdy, je-li prokázáno, že nevykazují žádnou z nebezpečných vlastností uvedených v Příloze č. 2 k zákonu o odpadech. Lze pochybovat, zda se vůbec bude jednat o odpad, jelikož z formulace zákona vyplývá účel těchto sedimentů, a tím je jeho znovupoužití při správě vod a vodních cest. Tím dle mého názoru vyplývá i to, že osoba, která je držitelem takovýchto sedimentů, se jich ani nezabývá, ani to nemá v úmyslu. Z definice odpadu by mohla přetrvávat pouze povinnost se takovýchto sedimentů zbavit. Kritérium původního účelu ani ohrožení životního prostředí, by se v tomto případě dle mého názoru neuplatnilo. Bylo by možná

⁶⁴ Viz 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) spolu se zákonem č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵ 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 Rady (EU) č. 2017/997 ze dne 8. června 2017, kterým se mění příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES, pokud jde o nebezpečnou vlastnost HP 14 „ekotoxický“.

⁶⁶ Viz 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.

na místě *de lege ferenda* uvažovat o stejném postupu jako u vytěžené zeminy (§ 2, odst. 3 ZoO), tj. vyčlenit sedimenty z pojmu odpadu obecně.

Výše uvedené sedimenty podle § 2, odst. 1, písm. g ZoO jsou jedním ze dvou druhů sedimentů, které zákon o odpadech původně vyjímal ze své působnosti. Do novely zákona z roku 2015 obsahoval zákon ještě druhý typ sedimentů, tzv. „*vytěžených sedimentů z vodních nádrží a koryt vodních toků*“.⁶⁷ To znamenalo, že český zákonodárce v rozporu s ustanovením Rámcové směrnice o odpadech⁶⁸ vyjímal ze své působnosti více, než mohl.⁶⁹ Sedimenty proto byly předmětnou novelou ZoO zákonodárcem vloženy do nového ustanovení § 37t ZoO. Tím se staly součástí části zákona o odpadech věnované vybraným výrobkům a odpadům, s logickou podmínkou, jsou-li zároveň odpadem. Zákonodárce v ustanovení § 37t ZoO specifikuje, za jakých podmínek je možno takové sedimenty použít na zemědělském půdním fondu, využívat při úpravě povrchu terénu a jako stavební materiál. Dá se říci, že celá tato konstrukce s vynětím a začleněním sedimentů je velmi složitá a nepřehledná. Rozhodně by bylo vhodné přeformulovat ustanovení o působnosti zákona o odpadech, aby zákonodárce nemusel vytvářet takovéto „kličky“.

Jak vyplývá z výše uvedeného, všeobecné vynětí z režimu odpadového hospodářství sedimentů v § 2, odst. 1, písm. g ZoO nadále přetrvává pouze pro sedimenty přemísťované v rámci povrchových vod za účelem správy vod a vodních cest, v souladu s úmyslem unijního předpisu. Stále je ovšem problematická formulace působnosti jako takové: ustanovení § 2, odst. 1, písm. g ZoO říká, že se zákon o odpadech vztahuje na nakládání se všemi druhy odpadů kromě „*sedimentů přemísťovaných v rámci*

⁶⁷ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015, str. 4.

⁶⁸ Viz znění čl. 2, odst. 3 Rámcové směrnice o odpadech: „sedimenty přemísťované v rámci povrchových vod za účelem správy vod a vodních cest nebo předcházení povodním či zmírnění účinku povodní a období sucha a rekultivace půdy vyňaty z oblasti působnosti této směrnice“, je-li prokázáno, že nejsou nebezpečné.“

⁶⁹ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015, str. 6.

povrchových vod za účelem správy vod a vodních cest, předcházení povodním, zmírnění účinku povodní a období sucha nebo rekultivace půdy, je-li prokázáno, že nevykazují žádnou z nebezpečných vlastností uvedených v Příloze č. 2 k zákonu o odpadech“. Lze pochybovat, zda se vůbec v případě těchto sedimentů bude jednat o odpad. Z formulace zákona vyplývá účel těchto sedimentů, a tím je jeho znovupoužití při správě vod a vodních cest. Z toho se dá podle mého názoru implicitně dovodit i to, že osoba, která je držitelem takovýchto sedimentů, se jich ani nezabývá, ani to nemá v úmyslu. Z definice odpadu by mohla přetrvávat pouze povinnost se takovýchto sedimentů zbavit. Kritérium původního účelu ani ohrožení životního prostředí by se v tomto případě dle mého názoru neuplatnilo, jelikož je zde stanovena povinnost dodržet podmínku bezpečnosti. Možným způsobem řešení by bylo provést to samé, k čemu došlo u stavebního odpadu (viz dále).

Do ustanovení o působnosti zákona o odpadech zasáhla výrazným (v pozitivním smyslu)⁷⁰ novela č. 169/2013 Sb., protože zrušila § 2, odst. 2, písm. j ZoO. To se vztahovalo na nakládání s nekontaminovanou zemínou a jiným vytěženým přírodním materiálem. Předmětné ustanovení ZoO původně znělo tak, že *„zákon o odpadech se vztahuje na nakládání se všemi odpady, s výjimkou zemin a jiných přírodních materiálů vytěžených během stavebních činností, pokud vlastník prokáže, že budou použity v přirozeném stavu v místě stavby a že jejich použití nepoškodí nebo neohrozí životní prostředí nebo lidské zdraví“*. Jak uvádí důvodová zpráva k novele: *„...ustanovení logicky nenavazovalo na návrhí odstavce, protože taková zemina ani nemůže naplnit definici odpadu. Z těchto důvodů bylo ustanovení přesunuto do samostatného odstavce, a to ve znění, které přesně odpovídá čl. 2 odst. 1 písm. c) rámcové směrnice. Směrnice vyjímá ze své působnosti nekontaminovanou zeminu a jiný přírodní materiál splňující určité podmínky, pojem nekontaminovaná zemina však nedefinuje. Pro účely kontroly proto bude za takovou zeminu považována ta, která nepoškozuje nebo neohrožuje životní prostředí.“*⁷¹ Dle znění nového § 2, odst. 3 ZoO se jeho právní úprava nevztahuje na

⁷⁰ Byť se novela č. 169/2013 Sb., velmi „snažila, ne všechno se povedlo ke spokojenosti Evropské unie (resp. Komise). – Viz Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015, str. 3.

⁷¹ Viz Důvodová zpráva k novele zákona o odpadech č. 169/2013, MŽP, Praha, 2013., str. 35-36.

nakládání s nekontaminovanou zemínou a jiným materiálem vytěženým během stavební činnosti, a to splnění předpokladu, že je zajištěno, že vytěžený materiál bude použit ve svém přirozeném stavu, pro účely dané stavby a na místě, kde byl vytěžen. Čili se jedná o materiál, který se díky znovupoužití nezačlení do režimu odpadů, nestane se vůbec odpadem – koneckonců nenaplnuje definiční požadavky pojmu odpadu⁷². Jako drobnou faktickou poznámku dodávám, že odpady ze stavebních činností jsou co do objemu logicky nejvýraznější položkou celkové produkce odpadů v České republice.⁷³

Ustanovení § 2, odst. 1 zákona o odpadech, stanoví *subsidiární*⁷⁴ použití ZoO jako úpravy obecné. Zákona o odpadech se podpůrně užije při nakládání s těžebním odpadem, pokud speciální úprava obsažená v zákoně č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem nestanoví jinak. Stejně se bude dle § 2 odstavce 2 postupovat i při nakládání s nepoužitelnými léčivými a návykovými látkami (zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech) a s vedlejšími produkty živočišného původu (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 zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči). Pro ujasnění dodávám, že dle ustanovení čl. 8, písmene f) výše zmíněného Nařízení č. 1069/2009⁷⁵ je pojem mrtvá těla zvířat, která uhynula jinak než porážkou, včetně zvířat usmrcených za účelem vymýcení nákazy zvířat odstraňovaných v souladu se zvláštními předpisy, pojmem, který je podmnožinou pojmu vedlejší produkty živočišného původu⁷⁶.

Zvláštní druhy odpadů upravují dva zákony, které se systematicky stejně jako zákon o odpadech řadí do právních předpisů odpadového hospodářství, ale jejich problematika je vyčleněna z obecné právní úpravy nakládání s odpady – jsou ve vztahu *speciality*⁷⁷ k ZoO (viz níže). Prvním je **zákon č. 477/2001 Sb., o obalech** a druhým je již výše zmíněný **zákon č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem**.

72 Naopak by se pravděpodobně dal označit za vedlejší produkt dle definičních znaků v kapitole Výrobek a odpad.

73 Viz Zpráva o životním prostředí České republiky za rok 2014, MŽP, Praha, 2015, str. 151 spolu s 1. Hodnotící zprávou plnění POH ČR za období 2015- 2024, MŽP, Praha, 2017, str. 34.

74 Viz GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 6. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014, str. 69.

75 Článek 8, písmeno f, bod I) Nařízení: „Materiál kategorie 1 zahrnuje tyto vedlejší produkty živočišného původu: zvířata, která uhynula jinak než porážkou nebo usmrcením k lidské spotřebě, včetně zvířat usmrcených za účelem tlumení nákazy.

77 Viz GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 6. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, str. 69.

Zákon o obalech byl přijat jako prostředek k zajištění plné slučitelnosti se směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 96/62/ES a se souvisejícími předpisy.⁷⁸ Zákon o obalech je se zákonem o odpadech ve vztahu speciality a subsidiarity,⁷⁹ což je vyjádřeno v §1 odstavci 3 zákona o obalech: na nakládání s odpady z obalů se vztahují právní předpisy platné pro hospodaření s odpady, pokud tento zákon nestanoví jinak. To znamená, že se použije obecné úpravy zákona o odpadech, pokud speciální úprava zákona o obalech nestanoví jinak.

Zákon č. 477/2001 Sb., o nakládání s těžebním odpadem je transpozicí Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/21/ES⁸⁰. Stejně jako zákon o obalech je i zákon o nakládání s těžebním odpadem v poměru speciality a subsidiarity k zákonu o odpadech, což vyjadřuje § 2 odstavec 2, písmeno a) zákona o těžebním odpadu, které říká, že nestanoví-li zákon o nakládání s těžebním odpadem jinak, vztahuje se zákon o odpadech i na nakládání s těžebním odpadem⁸¹.

Právní úprava nakládání s odpady je provázána s celou řadou právních předpisů systematicky zařazených do obecné části práva životního prostředí.⁸² Zmiňuji ve stručnosti pouze dva. Prvním je zákon č. **76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění**, který výrazně ovlivňuje provozovatele některých zařízení, kde se nakládá s odpady (tj. mimo jiné i výrobce). Příloha č. 1 k zákonu o integrované prevenci uvádí kategorie činností, které podléhají řízení o vydání integrovaného povolení, a jednou z kategorií je i nakládání s odpady. Jak stanoví § 1, odst. 1 zákona o integrované prevenci, „*účelem je dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku*“. Zákon o IPPC byl v návaznosti na přijetí nové směrnice tzv. IED významně novelizován – především v otázce aplikace principu BAT⁸³.

78 Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 477/2001 Sb., o obalech, MŽP, Praha, 2001, str. 34.

79 Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 477/2001 Sb., o obalech, MŽP, Praha, 2001, str. 35.

80 Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 157/2009 Sb., o nakládání s těžebním odpadem, Praha, 2008, str. 27.

81 Jedním z důvodů vyčlenění je i gesce Českého báňského úřadu dle § 17 odstavec 1, písmeno a) zákona o těžebním odpadu.

⁸² ⁸² Viz DAMOHORSKÝ, Milan. *Učebnice práva životního prostředí*. 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, str. 28.

83 Viz čl. 2 odst. 11 Směrnice Rady 96/61/ES, o integrované prevenci a omezování znečištění.

Významným souvisejícím právním předpisem je **zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí**. Dle § 1 odstavce 2 zákona o posuzování vlivů podléhají posuzování vlivů na životní prostředí tímto zákonem vymezené záměry a koncepce, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí. Dle Přílohy č. 1 zákona o posuzování vlivů na životní prostředí jsou takovými záměry například zařízení k odstraňování nebezpečných odpadů nebo odstraňování ostatních odpadů, ty podléhají posuzování vlivů vždy. Záměrem vyžadujícím zjišťovací řízení dle Přílohy 1 je zařízení k odstraňování nebo průmyslovému využívání odpadů. Zjišťovací řízení je podle Přílohy č. 2 k zákonu o posuzování vlivů takové řízení, kdy příslušný úřad zjišťuje, zda a v jakém rozsahu může záměr vážně ovlivnit životní prostředí a místní obyvatelstvo, přičemž do této úvahy zahrnuje kritéria jako velikost, zatížení zájmového území předešlými záměry, objem produkovaných odpadů nebo míra využívání přírodních zdrojů.

Při nakládání s odpady může docházet a dochází k zatěžování celého životního prostředí v zásadě prostřednictvím jednotlivých složek životního prostředí. Aby toto zatížení nebylo nadměrné, resp. aby bylo v souladu se zákonem, složkové zákony stanoví různé omezující podmínky. Takovým zákonem je například **zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší** nebo **zákon č. 254/2001 Sb., o vodách**.

Z prováděcích předpisů je třeba uvést některé vyhlášky Ministerstva životního prostředí. Jsou jimi **vyhláška č. 93/2016 Sb.**, kterou se stanoví **Katalog odpadů** (stanoví postup pro zařazování odpadů podle druhu), **vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady** (stanoví např. technické požadavky na některá zařízení k nakládání s odpady nebo podrobnosti pojmů shromažďování nebo skladování odpadů), **vyhláška č. 94/2016 Sb., o hodnocení nebezpečných vlastností odpadů** (týká se pověření pro hodnocení nebezpečných vlastností odpadů) nebo **vyhláška č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu**. Prováděcím předpisem je i nařízení vlády č. 352/2014 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky (viz Kapitola 3 Nakládání s odpadem).

2.2. Chemický zákon a související právní předpisy

Zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích nahradil zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích. Důvodem přijetí nového chemického zákona byla především nutnost sladit vnitrostátní právní úpravu s požadavky evropského práva. Původní zákon č. 356/2003 Sb. byl vyhodnocen jako nevyhovující, a jelikož plánovaná změna byla tak velká, zákonodárce se rozhodl jít cestou přijetí úplně nového předpisu⁸⁴. Přesto má za sebou současný chemický zákon č. 350/2011 Sb. velmi „pestrou“ minulost. Vznikal v době, kdy se již mohl adaptovat na novinky, které přineslo nařízení CLP (dále též „CLP“) částečně nahrazující původní nařízení REACH (viz dále). Dlužno říci, že i samotné nařízení CLP prodělalo od doby své platnosti a účinnosti značné množství změn, reagujících zejména na vývoj související právní úpravy nebo vědeckých poznatků. Změny doposud spočívají převážně ve faktických změnách látek a směsí, nikoli právních požadavků.⁸⁵

Český zákonodárce zvolil cestu adaptace nařízení REACH a CLP⁸⁶ - od počátku platnosti a účinnosti nového chemického zákona odkazoval ohledně základních definicí na nařízení CLP. V otázkách klasifikace, označování a balení se nařízení CLP použije výhradně jak na látky tak směsi od 1. června 2016. Částečně se nadále použije nařízení REACH, a to podle čl. 4 odst. 2 CLP, na klasifikaci určitých látek neuváděných na trh a na registraci a oznamování některých látek (blíže viz Kapitola 4 Chemické látky). Současný zákon o chemických látkách je tak předpisem, který se uplatní pouze na „zbytkové“ otázky správné laboratorní praxe, oznamovací povinnosti a působnosti orgánů státní správy podle Hlavy V. A i tyto okruhy jsou dále konkretizovány nařízeními a souvisejícími unijními právními předpisy.

Prováděcími předpisy k chemickému zákonu je v souladu s § 37 ChemZ pro rozsah informací poskytovaných podle § 22 ChemZ v rámci oznamovací povinnosti **vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 61/2013 Sb., o rozsahu informací poskytovaných o**

⁸⁴ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2011 Sb. o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon), č. 350/2011 Dz, Praha, 2011, str. 1.

⁸⁵ Viz TRÁVNÍČKOVÁ, Zdeňka. Nařízení (ES) č. 1272/2008 o klasifikaci a označování látek a směsí = nařízení CLP. Státní zdravotní ústav [online]. 2019 [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [<http://www.szu.cz/tema/pracovni-prostredi/navrh-narizeni-ghs-o-klasifikaci-a-oznacovani-latek-a-smesi-1>].

⁸⁶ A další nařízení: nařízení EP a Rady (EU) č. 649/2012, o vývozu a dovozu nebezpečných chemických látek; nařízení EP a Rady (ES) č. 850/2004, o perzistentních organických znečišťujících látkách a o změně směrnice 79/117/EHS nebo nařízení EP a Rady (ES) č. 648/2004, o detergentech.

chemických směsích, které mají některé nebezpečné vlastnosti, a o detergentech.

Jedná se o jediný prováděcí předpis k chemickému zákonu.

Do právní úpravy chemických látek se včítá i problematika humánních léčiv. Ta se řídí především **zákonem č. 387/2007 Sb., o léčivech**. Na evropské úrovni je právní úprava ve **Směrnici EP a Rady 2001/83/ES, o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků (dále též „Směrnice o léčivech“)**. Celkově se dá říci, že nakládání s léčivy se řídí principy předběžné opatrnosti, sledovatelnosti výrobku až k výrobcí a zajištění kvality a účinnosti léčivých přípravků. Humánní léčiva jsou chemické látky s přímým účinkem na lidské zdraví. A v otázce jejich bezpečného odstraňování (i vlastnostmi danými jim výrobou) pak přichází ke slovu ochrana životního prostředí. Léčiva jsou příkladem chemických látek, které jsou především výrobky, tudíž opatření EU směřují k odstranění překážek volného pohybu – zejména prostřednictvím harmonizace výrobních postupů a označování.

Druhou oblastí, kterou tato dizertace začleňuje do okruhu chemických látek, je právní úprava hnojiv. Vedle humánních léčiv jsou hnojiva typickým příkladem chemických látek, která lidem (jsou-li správně používána) pomáhají, nebo pomáhat mají. Právní úprava se řídí stejně jako úprava chemických látek obecně unijním nařízením, tedy přímo aplikovatelnou normou evropského práva – konkrétně **Nařízením EP a Rady (ES) č. 2003/2003, o hnojivech (dále též „Nařízení o hnojivech“)**. Vnitrostátním předpisem je **zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd**. Vedle přínosů hnojiv pro zemědělské účely je třeba zmínit i jejich stinnou stránku. Je nutné respektovat jejich ohrožující charakter pro lidské zdraví a životní prostředí – ze zemědělských výpěstků se mohou jednoduše dostat do lidské stravy a zároveň mohou nepříznivě ovlivňovat kvalitu zemědělské půdy, a to i dlouhodobě. Nadto mají hnojiva jedno zásadní specifikum - mohou mít chemické složení, že jsou výbušná, a vzhledem ke svojí běžné dostupnosti může dojít k jejich zneužití. V ostatním lze říci, že je právní úprava obdobná léčivům – principy předběžné opatrnosti a sledovatelnosti (i vzhledem k výše uvedenému). Harmonizace by měla vést k šetrnějšímu složení hnojiv a jejich

jednotnému označování, jejím důsledkem by měl být volnější pohyb a jejich vyšší kvalita a spolehlivost.

Třetí oblastí, kterou dizertace zařazuje, je právní úprava biocidů. Vnitrostátní právní úprava se řídí **Nařízením EP a Rady (EU) č. 528/2012, o biocidních přípravcích** (dále též Nařízení BPR) a **zákonem č. 324/2016 Sb., o biocidních přípravcích a účinných látkách**. Biocidy jsou chemické látky, které mají chránit člověka, zvířata i věci před škodlivými organismy. Biocidy je třeba respektovat jako zdroj ohrožení pro lidské zdraví ve styku s člověkem a jako zdroj ohrožení biologické rozmanitosti ve styku s faunou a florou. Právní úprava se jinak v zásadě řídí stejnými principy jako výše uvedené okruhy – princip předběžné opatrnosti a sledovatelnost. Za specifikum lze označit důraz na alternativní metody ochrany před škodlivými organismy spolu s prevencí použití biocidů - např. správné skladování a dodržování hygienických zásad (předcházením případů, kdy je nutno biocid použít). Cílem právní úpravy prostřednictvím harmonizace je volnější pohyb biocidů, přičemž snadnějšího vstupu na trh dosahují šetrnější varianty biocidů.

Čtvrtou a poslední oblastí, které se dizertace zmiňuje, je problematika detergentů. Detergenty jsou velmi běžnou součástí lidského života – jedná se o prací nebo mycí prostředky. Až na přímé požití je míra jejich interakce s lidským organismem obdobná míře interakce s léčivými – detergenty ovlivňují lidské zdraví zejména kontaktem s pokožkou. Problém pro životní prostředí pak detergenty představují zejména, jsou-li uvedeny do vodního prostředí v rozporu se správným nakládáním s nimi.⁸⁷ Právní úprava se řídí zejména **Nařízením EP a Rady (ES) č. 648/2004, o detergentech** (dále též „**Nařízení o detergentech**“). Nařízení je v postavení *lex specialis* vůči Nařízení REACH a CLP. Nařízením EP a Rady (ES) č. 1336/2008 došlo k jeho změně za účelem jeho přizpůsobení nařízením EP a Rady (ES) č. 1272/2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí. Na vnitrostátní úrovni neexistuje samostatný zákon, částečná právní úprava je upravena v ChemZ (zejména kontrolní činnost veřejné správy v §§ 33 – 34 ChemZ). Povinné subjekty se tedy budou řídit přímou použitelným Nařízením o detergentech.

⁸⁷ Viz Preambule odst. 7 Nařízení o detergentech.

Právní úprava je vedena stejnými myšlenkami jako právní úprava humánních léčiv nebo biocidů. Ve všech případech se jedná o výrobky, které přicházejí (v poměrně velkých množstvích) do každodenního styku s člověkem. Nařízení počítá s výměnou informací nejen ve směru od výrobce ke státní správě, ale také ke zdravotnickým pracovníkům vzhledem k možné alergizaci spotřebitele.⁸⁸ Cílem Nařízení o detergentech je podle čl. 1 odst. 1 vytvoření vnitřního trhu bez administrativních překážek způsobených národními požadavky v souladu s principem vysoké ochrany lidského zdraví a životního prostředí. Nařízení o detergentech vychází z předchozích unijních úprav, a celkově se dá říci, že směřuje k používání ekologicky šetrnějších variant detergentů než předchozí úpravy.

2.3. Zákon o ekologické újmě

Právní úprava ekologické újmy se řídí na vnitrostátní úrovni zákonem č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě (dále též „ZEÚ“). Zákon je velmi věrnou transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí ve znění směrnice EP a Rady č. 2006/21/ES, o nakládání s odpady z těžebního průmyslu. Do doby přijetí zákona o ekologické újmě se právní úprava řídila zákonem o životním prostředí ve spolupráci se složkovými zákony a jejich ustanoveními o odpovědnosti. ZEÚ je komplexní právní úpravou stanovící hmotněprávní pojmy včetně konstrukce odpovědnosti provozovatele a procesněprávní náležitosti řízení o uložení nápravných nebo preventivních opatření.

Vedle zákona o ekologické újmě působí prováděcí předpis, konkrétně nařízení vlády č. 295/2011 Sb., o způsobu hodnocení rizik ekologické újmy a bližších podmínkách finančního zajištění. Nařízení vlády se vztahuje zejména k § 14 ZEÚ, tedy k nápravným a preventivním opatřením, která je povinen učinit provozovatel, a jejich finančnímu zajištění. Provozovateli stanoví konkrétní způsob hodnocení rizik provozu pomocí bodové tabulky a konkrétních náležitostí podrobného hodnocení provozu (příloha 1 a 2 ZEÚ). Součástí nařízení vlády je i Příloha 4 s tabulkou, která stanoví kritéria, která se posuzují pro určení dostatečnosti finančního zajištění provozu.

⁸⁸ Viz Preambule odst. 22 a 25 a čl. 1, odst. 2, poslední bod Nařízení o detergentech.

2.4. Unijní a mezinárodní právo

Výše uvedené se vztahuje k vnitrostátním právním předpisům. V právní úpravě nakládání s odpady se výrazně uplatňuje evropské právo. Podle článku 4, odst. 2, písmene e Smlouvy o fungování Evropské unie má Unie tzv. sdílenou pravomoc pro oblast životního prostředí. To znamená dle článku 2 odst. 2 SFEU, že „*Svěřují – li v určité oblasti Smlouvy Unii pravomoc sdílenou s členskými státy, mohou v této oblasti vytvářet a přijímat právně závazné akty Unie i členské státy. Členské státy vykonávají pravomoc v rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala.*“⁸⁹

Směrnice č. 2008/98/ES, o odpadech neboli Rámcová směrnice o odpadech se v závěru své Preambule v odstavci 49 vyjadřuje takto „*Jelikož cíle této směrnice, totiž ochrany životního prostředí a lidského zdraví, nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, a proto ho může být z důvodu rozsahu nebo účinků této směrnice lépe dosaženo na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity podle článku 5 Smlouvy. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle.*“⁹⁰

Evropská unie na základě primárního práva prostřednictvím sekundárních právních předpisů ovlivňuje obsah právní úpravy životního prostředí. Směrnice a nařízení stanoví základní limity odpadového hospodářství jako je hierarchie nakládání s odpady, zřízení systému integrovaného povolování provozu některých zařízení, vypracování plánů odpadového hospodářství a hodnocení jejich dodržování nebo monitorování vlivu povolených zařízení na životní prostředí. Sebraná data se kontrolují a následně předávají zpět příslušnému orgánu EU, kterým je Komise.⁹¹ Výsledné statistické údaje slouží jako

⁸⁹ Viz Lisabonská smlouva: konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie. 2. přepracované a doplněné vydání, Editor Jana Francová, Praha, Polygon, 2009, str. 64.

⁹⁰ Viz Úřední věstník Evropské unie, Rámcová směrnice o odpadech, Štrasburk, 2008, str. 6.

⁹¹ Viz Rámcová směrnice o odpadech, např. čl. 11, odstavec 5 nebo čl. 37, odst. 1 atd.

podklady k vyhodnocení fungování dosavadní právní úpravy. Na základě vyhodnocení může unijní zákonodárce přijmout příslušná opatření.⁹²

Unijní právní předpisy odpadového práva tvoří zejména směrnice. V minulosti se jednalo především o Směrnici Rady 91/689/EHS, o nebezpečných odpadech, a Směrnici Rady 75/439/EHS, o nakládání s odpadními oleji. Směrnice byly v roce 2008 nahrazeny tzv. **Rámcovou směrnicí o odpadech č. 2008/98/ES**. Rámcová směrnice o odpadech poskytuje souhrnný předpis legislativy odpadového hospodářství. Vytýčuje principy jako *soběstačnost* a *znečišťovatel platí*, nastavuje hierarchii s nakládáním s odpady a vysvětluje ji jako nejlepší celkovou volbu mezi narušením životního prostředí a narušením fungování vnitřního trhu. „*EP přijal na zasedání návrh směrnice o odpadech. Tato legislativa, na jejímž znění se EP dohodl s Radou, zavádí cíle pro opětovné využití a recyklaci odpadu, jež mají být dosaženy do roku 2020. Ukládá také členským státům povinnost vypracovat závazné programy pro předcházení vzniku odpadu. (...) Směrnice v neposlední řadě stanoví také definice a základní pravidla pro veškerou další legislativu v této oblasti.*“⁹³ Rámcová směrnice se tak stala stěžejním unijním odpadovým předpisem, s povinností začlenit právní úpravu do národních právních řádů.

Z dalších sekundárních předpisů jsou v odpadovém hospodářství relevantní **směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES, o vozidlech s ukončenou životností, směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2006/66/ES, o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech, směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2012/19/EU, o odpadních elektrických a elektronických zařízeních.**

V případě přizpůsobování českého právního řádu unijním požadavkům se Česká republika pravidelně opožděje, případně je provádí nesprávně: v případě směrnice o autovracích došlo k nesprávné transpozici, kde už bylo zahájeno řízení pro porušení

92 Viz Rozhodnutí EP a Rady č. 1378/2013/EU, o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“ neboli „7. akční program pro životní prostředí“, Preambule odst. 4, 5, Příloha část 2.

93 Viz oficiální webová stránka Evropského Parlamentu. Sekce: Dokumenty. Dostupné z: [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=IM-PRESS&reference=20080613BRI31573&secondRef=ITEM-006-CS&format=XML&language=CS>].

smlovy (tzv. infringement), a Česká republika tak byla nucena transpozici co nejrychleji opravit. V případě směrnice o bateriích a akumulátorech byla Česká republika vyzvána, aby podala vysvětlení, proč byla v českém právním řádu provedena neúplně. A konečně směrnice o elektroodpadu byla rovněž začleněna se zpožděním po zahájení předběžného řízení o porušení Smlouvy ze strany Evropské unie⁹⁴.

Základní unijní právní předpis pro chemické látky je **nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006, o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH)**, o zřízení Evropské agentury pro chemické látky, o změně směrnice 1999/45/ES a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 793/93, nařízení Komise (ES) č. 1488/94, směrnice Rady 76/769/EHS a směrnic Komise 91/155/EHS, 93/67/EHS, 93/105/ES a 2000/21/ES a dnes už zejména **nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008, o klasifikaci, označování a balení látek a směsí (CLP)**, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně nařízení (ES) č. 1907/2006. Nařízení (*regulation*) je sekundárním právním předpisem, který je přímo použitelný (*self-executive*). To znamená, že unijní předpis je schopen způsobit právní účinek bez toho, aby byl nutný odpovídající právní předpis na úrovni členského státu.⁹⁵

Zákon o ekologické újmě je **transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí** ve znění směrnice EP a Rady č. 2006/21/ES, o nakládání s odpady z těžebního průmyslu (dále též „směrnice o ekologické újmě“). Jelikož je český zákon o ekologické újmě velmi přesně transponován, vyplývá z toho, že směrnice o ekologické újmě je stejně komplexním předpisem jako on. Upravuje ekologickou újmu, která může vzniknout na vodě, chráněných druzích a přírodních stanovištích. Újma musí vzniknout v identifikovatelném důsledku provozní činnosti odpovědného provozovatele. Směrnice o ekologické újmě řeší preventivní i nápravná opatření, včetně situace, kdy odpovědný provozovatel není nalezen nebo schopen tyto opatření provést.

94 Viz Vláda, Důvodová zpráva k zákonu č. 169/2013 k novele zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, zákon č. 169/2013 Dz. a Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 184/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, zákon č. 184/2014 Dz a Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 223/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, č. 223/2015 Dz, Praha, 2013.

95 To mimo jiné vyplývá z judikatury Evropského soudního dvora: viz např. EUR-Lex, Přímý účinek evropského práva, dostupné z [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114547>] nebo EUR-Lex, Nadřazenost evropského práva, dostupné z [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM:114548>].

Z mezinárodní úpravy v širším smyslu je vhodné zmínit některé mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána. Dle čl. 10 Ústavy České republiky: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví – li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“ Mezinárodní smlouvy téměř výlučně a z povahy věci reagují na problémy, které překračují hranice států, a je efektivnější řešit je nadnárodní cestou.⁹⁶

Mezinárodními úmluvami, které se zabývají odpadovou a „chemickou“ problematikou, jsou **Basilejská úmluva o řízení přeshraničního pohybu nebezpečných odpadů a jejich zneškodnění, Stockholmská úmluva o perzistentních polutantech a Rotterdamská úmluva o postupu předběžného souhlasu pro určité chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodě z roku 1998**. Stockholmská úmluva byla implementována do nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 850/2004, o perzistentních organických znečišťujících látkách a o změně směrnice 79/117/EHS a Basilejská úmluva do nařízení Komise (ES) č. 1547/1999, kterým se stanoví kontrolní postupy podle nařízení Rady (EHS) č. 259/93 pro přepravu některých druhů odpadů do některých zemí, čímž se staly součástí evropského práva.

Všechny tři byly přijaty v rámci Programu pro životní prostředí Organizace spojených národů⁹⁷. Tyto tři úmluvy tvoří mezinárodní právní rámec zejména pro nakládání s chemickými látkami, ale uplatní se i pro odpady.⁹⁸ Smyslem **Stockholmské úmluvy o perzistentních organických polutantech** z roku 2001 (neboli „POPs“) je primárně zamezit výrobě, použití, dovozu a vývozu POPsů uvedených v Úmluvě. Důvodem je zejména to, že se jedná o látky velmi škodlivé, které dlouhodobě přetrvávají v prostředí. Jak napovídá název - jsou perzistentní a v přírodě se hromadí. Úmluva by měla za použití principu předběžné opatrnosti vést k bezpečnému nakládání a zneškodnění, případně u

96 Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Učebnice práva životního prostředí. 3. vyd., Praha, C. H. Beck, 2010, str. 99.

97 Viz Stockholm Convention. UNEP OSN [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: [<http://chm.pops.int/Home/tabid/2121/Default.aspx>]

98 Ve zkratce: Stockholmská úmluva je výroba a použití, Rotterdamská je obchod a Basilej je ekologické využití a odstranění. – Viz Mezinárodní smlouvy v oblasti životního prostředí. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha [cit. 2019-06-18]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/mezinarodni_smlouvy.

nezáměrně vyráběných POPs má za cíl jejich odstranění nebo snížení jejich úniků. Úmluva obsahuje seznam látek, který se vlivem rozvoje technických poznatků o některých látkách postupně rozšiřuje.⁹⁹

Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování¹⁰⁰ je nejvýznamnější mezinárodně právní dokument upravující pohyb nebezpečných odpadů přes státní hranice za účelem jejich zneškodňování i využívání.¹⁰¹ Cílem Basilejské úmluvy je snížit pohyb zejména nebezpečných (ale i ostatních) odpadů, přes hranice států na minimum v souladu s postupy pro správné nakládání s těmito odpady z hlediska životního prostředí – vychází z myšlenky, že z přepravy nebezpečných odpadů bezprostředně vzniká ohrožení životního prostředí. Dalšími principy Basilejské úmluvy jsou zneškodňovat odpady co nejbližší jejich zdroji, předcházet jejich vzniku co do měrného množství a nebezpečných vlastností, zajistit dostatečné kontroly pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a prevenci nelegální přepravy; zakázat přepravu nebezpečných odpadů do zemí, které nedisponují legislativní, administrativní a technickou kapacitou k jejich ekologickému nakládání, především odstranění.¹⁰²

Třetí mezinárodní úmluvou pro odpady a chemické látky je **Rotterdamská úmluva o postupu předběžného souhlasu pro určité chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodě z roku 1998**.¹⁰³ Jak napovídá název úmluvy, vztahuje se na nakládání s nebezpečnými látkami a pesticidy, a to co do obchodu s nimi – vývoz a dovoz. Jejich seznam je přílohou úmluvy a stejně jako v případě Stockholmské úmluvy se tento také pravidelně aktualizuje. Smyslem je kontrola nejnebezpečnějších látek a pesticidů.

99 Viz Stockholmská úmluva o persistentních organických polutantech (2001). Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/stockholmska_umluva_polutanty

100 Viz Basel Convention. UNEP - Basel Convention [online]. [cit. 2019-06-06]. Dostupné z: <http://www.basel.int/>.

101 Viz Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, Basilej 1989. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha [cit. 2019-06-06]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/basilejska_umluva_kontrola_pohybu.

102 Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2010, str. 424.

103 Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade. United Nations Treaty Collection [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: [\[https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVII-14&chapter=27&clang=en\]](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVII-14&chapter=27&clang=en) nebo Nebezpečné chemické látky a pravidla pro dovoz a vývoz - Rotterdamská úmluva. EUR-Lex [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/LSU/?uri=CELEX:32012R0649>.

Vedle těchto mezinárodních úmluv působí v právní úpravě i tzv. **globálně harmonizovaný systém OSN¹⁰⁴ o klasifikaci a označování chemických látek a směsí**, neboli **GHS¹⁰⁵**. GHS má za cíl postupně sjednotit¹⁰⁶ pravidla pro klasifikaci a označování chemických látek a směsí, a to na globální úrovni tak, aby docházelo k co největší míře ochrany lidského zdraví a životního prostředí před ohrožujícími účinky chemických látek při zajištění volného pohybu těchto látek¹⁰⁷.

Mezinárodní úmluvy v oblasti odpovědnosti za ekologickou újmu jsou především **Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené při přepravě nebezpečných věcí po silnici, železnici a na plavidlech pro říční plavbu** z roku 1989 a **Mezinárodní úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené ropným znečištěním** z roku 1992. Směrnice o ekologické újmě explicitně vyjímá ze své působnosti „jadernou újmu“, která je pro svou závažnost upravena speciálními úmluvami (a unijními a vnitrostátními právními předpisy) – **Pařížskou úmluvou o odpovědnosti vůči třetím stranám v oblasti jaderné energie** z roku 1960 a její doplňující **Bruselská úmluva** z roku 1963 (mají **Společný protokol** z roku 1988) nebo **Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody** z roku 1997. Tyto úmluvy doplňují úmluvy o ostatní ekologické újmě.

Závěr: Právní úprava odpadového hospodářství i chemických látek je více či méně pod vlivem evropského práva. Celkově se dá říci, že se jedná o bohatou a pestrou normotvorbu, která se nadto poměrně rapidně vyvíjí. Podle mého názoru ochraně lidského zdraví a životního prostředí velice prospívá unijní prvek, jelikož vede ke sledování širšího rámce a nadnárodního cíle. Právní úprava ochrany životního prostředí musí být systematická a komplexní, aby zajistila zachování či zlepšení jeho kvality. V tomto ohledu poněkud pokulhává přijímání právních předpisů Evropské unie na

104 Viz United Nations Economic Commission for Europe. Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals, Seventh Revised Edition. www.unece.org [online]. 2017, 2017 [cit. 2019-04-02]. Dostupné z: https://www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs_rev07/07files_e.html

105 Viz odst. 5 Preamble CLP.

106 Viz odst. 4, 5, 6 a 7 preamble CLP.

107 Viz European Chemicals Agency. Porozumět Nařízení CLP. www.echa.europa.eu [online]. 2018 [cit. 2019-04-02]. Dostupné z: <https://echa.europa.eu/cs/regulations/clp/understanding-clp>.

národní úrovni – transpozice často probíhají pozdě nebo nesprávně, případně obojí, čehož je zejména zákona o odpadech „dobrým“ důkazem.

Kapitola 3

Nakládání s odpady

3.1. Základní pojmy dle zákona o odpadech a o obalech

Právní úprava odpadového hospodářství sestává především ze zákona č. 185/2001, o odpadech (dále též „ZoO“), Směrnice EP a Rady č. 98/2008/ES, o odpadech a o zrušení některých směrnic (dále též „Rámcová směrnice“). Právní úprava obalů a odpadů z nich se řídí zákonem o odpadech ve funkci obecného předpisu a jako *lex specialis* slouží zákon č. 477/2001 Sb., o obalech (dále též „ZoOb“) a Směrnicí EP a Rady 94/62/ES, o obalech a obalových odpadech (dále též „Obalová směrnice“)¹⁰⁸. Právní úprava odpadového hospodářství stojí na definici základního pojmu odpad. Pro další výklad je nutno tento pojem definovat, stejně jako související pojem obal.

3.1.1. Odpad¹⁰⁹

Zákon o odpadech stanoví ve svém § 3, odst. 1, že: „Odpadem je každá movitá věc, které se osoba zbavuje, nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.“

První část definice pojmu odpad je relativně přímočará. Dle § 3 odst. 1 ZoO se odpadem rozumí každá **movitá** věc.¹¹⁰ To *a contrario* znamená, že nemovitost¹¹¹ odpadem dle

¹⁰⁸ Na Obalovou směrnici navazuje Směrnice EP a Rady 2005/20/ES, která stanoví minimální limity využití a recyklace obalových odpadů. – Limity jsou za ČR plněny dokonce s předstihem. Stinnou stránkou je vzrůstající produkce obalových odpadů. – Viz 1. 1. Hodnotící zpráva POH ČR za období 2015-2024, MŽP, Praha, 2017, str. 23.

¹⁰⁹ Ve stručnosti: odpad se podle ZoO dělí: z hlediska nebezpečnosti na nebezpečný a ostatní, podle původce na komunální a ostatní. Komunální pak může být tříděný a směsný. – Viz § 6 ZoO.

¹¹⁰ Movité věci se dělí podle § 498 odst. 2 NOZ na hmotné nebo nehmotné. Odpad by měl být věcí hmotnou, aby se mohl stát předmětem nakládání.

¹¹¹ Viz § 498 odst. 1 NOZ.

dikce ZoO být nemůže. Pro srovnání, Rámcová směrnice o odpadech v článku 3 odst. 1 definuje odpad jako jakoukoli látku nebo předmět (tj. teoreticky) i nemovitost, ale vyjímá v čl. 2, odst. 1, písm b ze své působnosti půdu „(in situ) včetně nevytěžené kontaminované zeminy a budov trvale spojených s půdou“¹¹². Český zákonodárce postupoval metodou explicitního zúžení pojmu odpadu na věci movité. Díkce zákona ve smyslu *zbavování se* odpadu tomu pouze napomáhá. Technicky vzato se nelze fakticky *zbavit* nemovitosti ve smyslu jejího odstranění. Typicky například pozemku, je možné jej *zcizovat*, čili *zbavovat se* ve smyslu převedení vlastnického práva k němu¹¹³. Vada v podobě nějakého znečištění by na pozemku nadále váznout, a v tomto smyslu by byl pozemek stále odpadním. Bylo by nutné oddělit takto znehodnocenou zeminu, tedy učinit tuto část pozemku movitou¹¹⁴, a této se následně v souladu se ZoO *zbavit*. Zúžení pojmu odpadu na věci movité za rozumné¹¹⁵.

Druhou otázkou je, zda české právo rozumí pod označením *věc* dle znění zákona o odpadech širší množinu, než rozumí směrnice pod označením *látka* nebo *předmět* (v AJ *substance or object*). Dle § 489 občanského zákoníku se věci rozumí „vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí“. Toto široké pojetí nahrává spíše názoru, že český výraz *věc* v právním chápání je v současnosti naopak širší, protože nově jsou věcmi i práva a další nehmotné statky.¹¹⁶ Nicméně úplně jiným problémem je, jak by se cokoli nehmotného mohlo stát v právním slova smyslu odpadem. I přesto je dle mého názoru české pojetí odpadu jako věci širší než to evropské, byť tato šíře přetrvává spíše v rovině teoretické.

Pro další výklad k pojmu odpadu je nezbytné vymezit, co se rozumí **zbavením se** odpadu. Definice *zbavení se* je klíčovou v časovém určení, kdy se výrobek stává odpadem. Určí se tak i okamžik, kdy se s ním začíná nakládat jako s odpadem. Zákon stanoví v § 3 odstavci 2) ZoO: „Ke *zbavování se odpadu* dochází vždy, kdy osoba předá

¹¹² Viz Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 7. 9. 2004 č. C-1/03, Van de Walle a ostatní, bod 40) Právního rámce, str. 16: „pokud musí být půda za účelem své dekontaminace odvezena. V takovém případě není již půda, jakmile je vykopána, prvkem prostředí, ale movitou věcí, kterou protože je smíšená s náhodně vypuštěnými látkami kvalifikovanými jako odpad, lze těmto odpadům postavit naroveň.“

¹¹³ Viz §§ 1011 NOZ a dále.

¹¹⁴ Viz Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 7. 9. 2004 č. C-1/03, Van de Walle a ostatní.

¹¹⁵ Viz GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 6. aktualiz. vyd., Aleš Čeněk, 2013, Plzeň, str. 106.

¹¹⁶ Viz Vláda, Důvodová zpráva k NOZ, Praha, 2012, str. 117.

movitou věc...“. Tudiž to, kdy se výrobek stává odpadem, je jeho předání k dalšímu nakládání za splnění definičních znaků pojmu odpad uvedených výše. Předání odpadu musí být za určitým účelem nebo určité osobě. Zákonodárce určil účelem předání využití nebo odstranění. Dle § 3 odstavce 2 lze odpad předat k využití nebo odstranění přímo, nebo s mezičlánkem, a to předáním odpadu osobě oprávněné ke sběru nebo výkupu odpadů¹¹⁷.

Druhá část definice odpadu dle ZoO je komplikovanější. Definice odpadu dle § 3 odst. 1 zákona zní tak, že odpadem je každá movitá věc, které se osoba (alespoň držitel) zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit. Dle jazykového výkladu zákon dává na výběr ze tří alternativ, a je třeba splnit alespoň jednu, aby došlo k naplnění pojmových znaků odpadu. První dvě podmínky spočívají v subjektivním pohledu osoby zbavující se, třetí v hledisku objektivním.

První subjektivní hledisko pojmu odpad je formulováno tak, že odpadem je každá movitá věc: „(...), které se osoba zbavuje...“. Spočívá tedy v jednání osoby směřující ke zbavení se věci. Druhým subjektivním hlediskem je: „(...) nebo má úmysl se zbavit...“. Jelikož se jedná o subjektivní hledisko na věc, která se stává (ale nemusí se stát) odpadem, je problematické a mohou vznikat pochybnosti. Současné znění zákona je přehlednější, než tomu bylo v minulosti¹¹⁸. Zákonodárce nastavil objektivní mechanismus, jakým se rozhoduje v pochybnostech, zda se jedná o odpad či nikoliv. Ustanovení § 3, odst. 8 ZoO zní, že v pochybnostech rozhoduje krajský úřad na žádost vlastníka movité věci nebo z moci úřední. K zahájení řízení není třeba návrhu, krajský úřad jej může zahájit i *ex offio*, pokud vlastník k němu postrádá vůli. K tomu dodávám, že úmysl zbavit se movité věci se dle dikce § 3 odst. 3 ZoO předpokládá, pokud původní účelové určení této movité věci zaniklo a její vlastník v řízení o odstranění pochybností podle § 3 odst. 8 zákona neprokáže opak. Drobnou poznámkou na konec je to, že oprávněnou osobou k zahájení

¹¹⁷ Sběrem se dle § 4 odstavce 1, písmene m ZoO rozumí soustředování odpadů, aby mohly být dále využity či odstraněny. Výkup je dle § 4 odstavce 1, písmene n) ZoO pak takový sběr, kdy oprávněná osoba odpady za účelem využití či odstranění vykupuje za sjednanou cenu. Jedná se tedy *de facto* o úplatný sběr (viz dále).

¹¹⁸ Před účinností velké novely č. 169/2013 Sb. zákona o odpadech. – Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 169/2013 Sb. zákona o odpadech, Praha, 2013, str. 11.

řízení o určení, zda se jedná o odpad či nikoliv, je dle ZoO pouze vlastník. Naopak osoba, která se věci zbavuje, či má povinnost nebo úmysl se jí zbavit, může být i držitel věci¹¹⁹.

Jediné objektivní hledisko v rámci definice odpadu spočívá ve znění poslední části § 3 odstavce 1 zákona o odpadech, která zní „...*má povinnost se jí zbavit.*“ Držitel má tudíž objektivně stanovenou povinnost se takové movité věci zbavit, čímž se tato věc stává odpadem. Zákodárce v zájmu větší právní jistoty stanoví obsah povinnosti zbavit se věci v § 3 odst. 4 ZoO: „*Osoba má povinnost zbavit se věci, jestliže ji nepoužívá k původnímu účelu a věc ohrožuje životní prostředí nebo byla vyřazena na základě právního předpisu.*“ Prvním zákonným kumulativními podmínkami vymezeným předpokladem pro vznik povinnosti ke zbavení se věci jako odpadu je, aby určitá movitá věc přestala sloužit svému původnímu účelu a zároveň aby představovala ohrožení pro životní prostředí. Ustanovení míří k objektivní ochraně životního prostředí a lidského zdraví, a proto držitel takové věci primárně vzniká povinnost se jí zbavit jako odpadu. Jedná se o příklad zdánlivého „porušení“ povinnosti dodržovat hierarchii nakládání s odpady (viz dále).

Alternativa, která vyvolá povinnost zbavit se movité věci jako odpadu, je ta, kdy držitel tuto věc nepoužívá k původnímu účelu a zároveň dle § 3 odst. 4 zákona o odpadech: „...*věc byla vyřazena na základě zvláštního předpisu.*“ Zvláštním předpisem se dle zákona v tomto případě rozumí zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (viz § 23a) nebo zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví (viz § 76 odst. 1, písm. d). Tato alternativa směřuje k ochraně lidského zdraví a bezpečnosti. Tyto hodnoty by mohly být takovou věcí (resp. odpadem) ohroženy, a zákon proto stanoví povinnost takto ohrožující věci se zbavit.

Legislativně poslední způsob zbavení se odpadu je dle § 3 odstavce 2, poslední věty ZoO jeho přímé odstranění samotným držitelem odpadu. Tady se movitá věc stává odpadem bez toho, že by byla dále předána. Neplatí časové určení zbavení se předáním. Uplatní se pouze subjektivní hledisko držitele movité věci. Ten sám nakládá s věcí jako s odpadem,

¹¹⁹ Viz § 987 OZ ve spojení s § 989 odst. 1 OZ.

a to faktickým jednáním – odstraněním věci. Zde je nejtěžší určit, kdy se z výrobku stal odpad, jelikož je celý proces čistě subjektivní. Dalo by se tedy konstatovat, že výrobek se stává odpadem v okamžiku, kdy už nelze zvrátit proces odstraňování, jelikož do té doby se může subjektivní postoj držitele k výrobku změnit.

Výrobek se odpadem stává „pouze“ na základě subjektivního rozhodnutí držitele, odpadem se tak může stát i zcela nová věc. Do jaké míry může právo zasáhnout do takového rozhodnutí? Jednalo by se o zásah do ústavního práva, v tomto případě do článku 11 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LZPS“), tedy do základního práva vlastnit majetek a nakládat s ním dle vlastní vůle (limitované rovnocennými právy ostatních vlastníků – principem zákazu zneužití vlastnictví)¹²⁰. Pro rozhodnutí by bylo třeba provést tzv. test proporcionality¹²¹ - tj. postavit proti sobě dvě základní práva – právo vlastnit majetek a nakládat s ním dle libosti a právo na příznivé životní prostředí a s ním korespondující zákaz ohrožovat či poškozovat životní prostředí výkonem svých práv dle článku 35, odst. 1 a 3 LZPS. Bylo by možné zákonem omezit vlastnickou libovůli ve vztahu ke zbavení se věci, například nuceně si věc ponechat v držení po dobu trvání záruční lhůty¹²², popřípadě ustavit povinnost bezodkladně věc vrátit výrobci v zájmu šetrného přístupu k primárním zdrojům? Druhou stranou takového omezení je otázka, jakým způsobem by se taková povinnost vynucovala nebo kontrolovala.

¹²⁰ Viz GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 357: „Vlastnická suverenita jedince (vlastníka) v právním výrazu tvoří článek 11 Listiny. Zde je stanoveno, že každý má právo vlastnit majetek. Vlastnické právo všech vlastníků má stejný zákonný obsah a ochranu. (...) Všichni vlastníci mají stejná práva a stejné povinnosti a poskytuje se jim stejná právní ochrana.“ společně se stranou 359:“ Podle čl. 11 odst. 3 Listiny vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Podle zásady vzájemnosti se vlastník věci musí zdržet všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv.“

¹²¹ Viz např. *Nález Ústavního soudu České republiky č. Pl. ÚS 4/94* ze dne 12. října 1994: „Při posuzování možnosti omezení základního práva či svobody ve prospěch jiného základního práva, resp. svobody lze stanovit tyto podmínky, za jejichž splnění má prioritu jedno základní právo či svoboda: První podmínkou je jejich vzájemné poměrování, druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva, resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) (...) Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. (...) Součástí porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv je rovněž zvažování využití právních institutů minimalizujících argumenty podložený zásah do jednoho z nich.“

¹²² Viz *Sdělení Komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Uzavření cyklu: Akční plán EU pro oběhové hospodářství*: „Aspekty týkající se záruk, jako je zákonná záruční doba a obrácení důkazního břemene, jsou rovněž důležitou součástí spotřební mozaiky, neboť mohou chránit spotřebitele před vadnými výrobky a přispívat k trvanlivosti a opravitelnosti výrobků, neboť brání tomu, aby výrobky byly vyřazovány.“

3.1.2. Odpad nespádající do působnosti zákona o odpadech

Předchozí odstavce detailně popisují, co zákonodárce považuje za odpad. To, co splňuje definici odpadu, však nutně nemusí být právně upraveno zákonem o odpadech. Zákon o odpadech vyčleňuje některé druhy odpadů, které nespádají do působnosti zákona o odpadech. Do této kategorie patří dle § 2 odst. 1, písm. a až g zákona o odpadech: odpadní vody v rozsahu, v jakém se na ně vztahují jiné právní předpisy (zákon č. 254/2001 Sb., o vodách); radioaktivní odpady upravené atomovým zákonem (zákon č. 18/1997 Sb.); mrtvá těla zvířat, která uhynula jiným způsobem než porážkou (včetně zvířat usmrčených za účelem omezení nákazy)¹²³; exkrementy, které se využívají v zemědělství a lesnictví (a nejsou vedlejšími produkty živočišného původu, slámy a jiných přírodních látek pocházejících ze zemědělské výroby nebo lesnictví, které nevykazují žádnou z nebezpečných vlastností uvedených v příloze přímo použitelného předpisu Evropské unie o nebezpečných vlastnostech odpadů¹²⁴ – pak nejsou odpadem); nezachycené emise látek znečišťujících ovzduší zákonem o ochraně ovzduší, vyřazené výbušniny a vyřazené střelivo upravené zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě a zákonem č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu; a konečně sedimenty přemísťované v rámci povrchových vod za účelem správy vod a vodních cest, předcházení povodním, zmírnění účinku povodní a období sucha nebo rekultivace půdy, je-li prokázáno, že nevykazují žádnou z nebezpečných vlastností uvedených v příloze přímo použitelného předpisu Evropské unie o nebezpečných vlastnostech odpadů.¹²⁵

Výše uvedené sedimenty podle § 2, odst. 1, písm. g ZoO jsou jedním ze dvou druhů sedimentů, které zákon o odpadech původně vyjímá ze své působnosti. Do novely zákona z roku 2015 obsahoval zákon ještě druhý typ sedimentů, tzv. „vytěžených

¹²³ Viz 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) spolu se zákonem č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁴ 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 Rady (EU) č. 2017/997 ze dne 8. června 2017, kterým se mění příloha III směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES, pokud jde o nebezpečnou vlastnost HP 14 „ekotoxický“.

¹²⁵ Viz 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.

sedimentů z vodních nádrží a koryt vodních toků“.¹²⁶ To znamenalo, že český zákonodárce v rozporu s ustanovením Rámcové směrnice o odpadech¹²⁷ vyjímá ze své působnosti více, než mohl.¹²⁸ Sedimenty proto byly předmětnou novelou ZoO zákonodárcem vloženy do nového ustanovení § 37t ZoO. Tím se staly součástí části zákona o odpadech věnované vybraným výrobkům a odpadům, pod logickou podmínkou, jsou-li zároveň odpadem. Zákonodárce v ustanovení § 37t ZoO specifikuje, za jakých podmínek je možno takové sedimenty použít na zemědělském půdním fondu, využívat při úpravě povrchu terénu a jako stavební materiál. Všeobecné vyloučení z režimu odpadového hospodářství sedimentů v § 2, odst. 1, písm. g ZoO nadále přetrvává pouze pro sedimenty přemísťované v rámci povrchových vod za účelem správy vod a vodních cest, v souladu s úmyslem unijního předpisu. Dá se říci, že celá tato konstrukce s vyloučením a začleněním sedimentů je velmi složitá a nepřehledná. Rozhodně by bylo vhodné přeformulovat ustanovení o působnosti zákona o odpadech, aby zákonodárce nemusel vytvářet takovéto „kličky“.

Jak vyplývá z výše uvedeného, všeobecné vyloučení z režimu odpadového hospodářství sedimentů v § 2, odst. 1, písm. g ZoO nadále přetrvává pouze pro sedimenty přemísťované v rámci povrchových vod za účelem správy vod a vodních cest, v souladu s úmyslem unijního předpisu. Stále je ovšem problematická formulace působnosti jako takové: ustanovení § 2 odst. 1, písm. g ZoO, který říká, že zákon se vztahuje na nakládání se všemi odpady, s výjimkou sedimentů přemísťovaných v rámci povrchových vod za účelem správy vod a vodních cest, předcházení povodním, zmírnění účinku povodní a období sucha nebo rekultivace půdy, je-li prokázáno, že nevykazují žádnou z nebezpečných vlastností uvedených v Příloze č. 2 k zákonu o odpadech. Lze pochybovat, zda se vůbec bude jednat o odpad, jelikož z formulace zákona vyplývá účel

¹²⁶ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015, str. 4.

¹²⁷ Viz znění čl. 2, odst. 3 Rámcové směrnice o odpadech: „sedimenty přemísťované v rámci povrchových vod za účelem správy vod a vodních cest nebo předcházení povodním či zmírnění účinku povodní a období sucha a rekultivace půdy vyňaty z oblasti působnosti této směrnice“, je-li prokázáno, že nejsou nebezpečné.“

¹²⁸ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015, str. 6 a 31.

těchto sedimentů, a tím je jeho znovupoužití při správě vod a vodních cest. Tím dle mého názoru vyplývá i to, že osoba, která je držitelem takovýchto sedimentů, se jich ani nezabývá, ani to nemá v úmyslu. Z definice odpadu by mohla přetrvávat pouze povinnost se takovýchto sedimentů zbavit. Kritérium původního účelu ani ohrožování životního prostředí, by se v tomto případě dle mého názoru neuplatnilo. Bylo by možná na místě *de lege ferenda* uvažovat o stejném postupu jako u vytěžené zeminy (§ 2, odst. 3 ZoO), tj. vyčlenit sedimenty z pojmu odpadu obecně lepší formulací ustanovení o působnosti zákona o odpadech.

3. 1. 3. Co se odpadem nestává

Vlivem Rámcové směrnici o odpadech jsou některé věci v režimu, kdy se nestávají odpadem, ač by splňovaly jeho definiční znaky. Popřípadě se do něj dostávají i věci, které odpadem byly, a z nějakého důvodu jím přestaly být.

Kategorie věcí, které se odpadem nestávají, obsahuje zákon o odpadech v § 3 odst. 5. Ustanovení mluví na tzv. *vedlejší produkty*. Jsou to takové produkty, které vznikají při výrobě, ale nejsou jejím cílem. Vedlejší produkty musí kumulativně splnit čtyři další podmínky, aby je bylo možno označit za vedlejší produkty, a jako takové je vyřadit z označení odpadu. Vedlejší produkt musí vznikat jako nedílná součást výroby, musí být zajištěno jeho další využití, toto využití musí být možné bez dalšího zpracování a v souladu se zvláštními právními předpisy.¹²⁹ Všechny podmínky na vedlejší produkt jsou zastřešeny požadavkem ochrany životního prostředí a lidského zdraví. Jinak řečeno, musí být zaručeno, že další využití vedlejšího produktu nebude mít žádný nepříznivý dopad ani na jedno.¹³⁰

¹²⁹ Viz např. č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a o změně některých zákonů (zákon o obecné bezpečnosti výrobků), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů nebo zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

¹³⁰ Viz 130/2019 Sb. Vyhláška o kritériích, při jejichž splnění je asfaltová směs vedlejším produktem nebo přestává být odpadem.

3. 1. 4. Co přestává být odpadem

Druhou skupinu tvoří věci, které byly odpadem, ale z nějakého důvodu jím přestaly být. Zákon o odpadech v § 3 odst. 6 uvádí, že takový odpad musí být nejprve předmětem některého ze způsobů využití. Přitom využitím odpadů se rozumí dle § 4 odstavec 1, písmene r ZoO: „*činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu upraven.*“ Příloha č. 3 k zákonu o odpadech uvádí příkladný výčet způsobů využití. Jsou jimi mimo jiné rafinace použitých olejů nebo aplikace do půdy (viz dále).

Odpad, který byl předmětem některého způsobu využití dle Přílohy č. 3 nebo jiného, musí kumulativně splnit dalších pět podmínek, aby přestal být odpadem (zákon o odpadech o něm dále mluví jako o věci, aby se zdůraznilo, že již není podle ZoO odpadem). Těmito podmínkami jsou dle § 3 odst. 6, písm. a – e ZoO: pokud se tato věc běžně využívá ke konkrétním účelům, existuje pro ni trh nebo je poptávána, splňuje technické požadavky pro tyto konkrétní účely stanovené zvláštními právními předpisy nebo normami použitelnými na výrobky, rovněž využití takové věci připouští zvláštní právní předpisy - například zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky¹³¹ a věc splňuje další kritéria stanovená přímo použitelnými předpisy Evropské unie – například Nařízením EP a Rady (EU) č. 333/2011, kterým se stanoví kritéria, kdy určité typy kovového šrotu přestávají být odpadem ve smyslu Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2008/98/ES, o odpadech.¹³²

Doplňuji, že podle § 3, odst. 9 ZoO může MŽP spolu s MPO vyhláškou stanovit kritéria upřesňující, kdy je movitá věc považována za vedlejší produkt a kdy odpad přestává být odpadem. Jedná se sice „jenom“ o možnost takovou vyhlášku vydat, podle mého názoru by pro praxi byla taková obecná vyhláška užitečná. Taková vyhláška doposud chybí i přesto, že toto ustanovení bylo vloženo už novelou č. 154/2010 s účinností od 1.

¹³¹ Viz pozn. pod čarou č. 21.

¹³² Písmeno e bylo do zákona vloženo novelou 169/2013 Sb. jako odkaz na Nařízení Rady (EU) č. 333/2011, kterým se stanoví kritéria vymezující, kdy určité typy kovového šrotu přestávají být odpadem. - Viz *Důvodová zpráva k novele zákona o odpadech č. 169/2013 Sb.*, Praha, 2013, strana 34. nebo Preambule odst. 1 Nařízení: „*Z vyhodnocení některých toků odpadu vyplývá, že pro recyklační trhy s kovovým šrotem by bylo přínosem, kdyby byla vypracována zvláštní kritéria stanovující, kdy kovový šrot získaný z odpadu přestává být odpadem. Tato kritéria by měla zajistit vysokou úroveň ochrany životního prostředí.*“

července 2010.¹³³ MŽP spolu s MPO vydaly pouze vyhlášku č. 130/2019 Sb., o kritériích, při jejichž splnění je asfaltová směs vedlejším produktem nebo přestává být odpadem,¹³⁴ s účinností od 1. června 2019, tedy o téměř 9 let později.

3.1.5. Odpad z obalu

Výše bylo definováno, co znamená pojem odpad. Aby bylo možno říci, co je odpad z obalu či obalový odpad, je potřeba nejdříve říci, co je obal.

Legální definice obalu je uvedena v § 2 odst. 1 písm. a zákona o obalech (dále též „ZoOb“). Obalem se rozumí *„výrobek zhotovený z materiálu jakékoli povahy a určený k pojmání, ochraně, manipulaci, dodávce, popřípadě prezentaci výrobku nebo výrobků určených spotřebiteli nebo jinému konečnému uživateli, jestliže má zároveň:*

- 1) V místě nákupu tvořit prodejní jednotku pro spotřebitele nebo jiného konečného uživatele (dále jen „prodejní obal“)*
- 2) V místě nákupu tvořit skupinu určitého počtu prodejních jednotek, ať již tato skupina prodávána spotřebiteli nebo jinému konečnému uživateli, anebo slouží pouze jako pomůcka pro umístění do regálů v místě prodeje a může být z výrobku odstraněn, aniž se tím ovlivní jeho vlastnosti (dále jen „skupinový obal“)*
- 3) Usnadnit manipulaci s určitým množstvím prodejních jednotek nebo skupinových obalů a usnadnit jejich přepravu tak, aby se při manipulaci a přepravě zabránilo jejich fyzickému poškození (dále jen „přepravní obalů“); kritéria a názorné příklady, které upřesňují pojem obal, jsou uvedeny v příloze č. I k tomuto zákonu.“*

Z výše uvedeného vyplývá několik zásadních poznatků. Jedním z nich je fakt, že obal je primárně výrobek. Čili zákon o obalech, byť se právem řadí do odpadového hospodářství,

¹³³ Viz Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 154/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, č. 154/2010 Dz, Praha, 2010, str. 1-2.

¹³⁴ Viz Úřad vlády - Aplikace ODOK [online]. Praha, 2019 [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB63DD8NY>].

do určité míry ovlivňuje výrobkovou stránku obalového odpadu.¹³⁵ Výrobek, který nemá význam *per se*, ale až v kompozici s dalším „hlavním“ výrobkem, kterému slouží. Druhým je fakt, že obal jakožto výrobek nejprve jako výrobek funguje a až následně se stává odpadem. A z toho vyplývá za třetí, že obalovým odpadem je takový obal, který splňuje definiční kritéria odpadu popsaná v části věnované odpadu spolu s tím, že byl původně obalem. Zákonodárce tím vyjímá z výrokové množiny jeden druh specifického výrobku, kterým je obal, a nastavuje mu speciální režim. Otázky neřešené zákonem o obalech se podle § 1 odst. 3 ZoOb řídí zákonem o odpadech.

To, že je obal na prvním místě chápán jako výrobek dokladuje i subjekt povinností. Podle zákona o obalech primárně odpovědnou osobou je osoba uvádějící na trh (první uvedení v ČR § 2, odst. 1, d ZoOb) nebo do oběhu (jakýkoli další vstup na trh § 2, odst. 1, písm. e ZoOb). To je rozdíl oproti původci odpadů v § 4, odst. 1, písm. x ZoO, který je primárně odpovědnou osobou podle zákona o odpadech¹³⁶.

Obaly mohou být z jakéhokoli materiálu. Dělí se podle své povahy na prodejní, tedy určené k prodeji spolu s hlavním výrobkem. Dále se rozlišují na skupinové a přepravní, které oboje v zásadě slouží k snadnější a bezpečnější manipulaci s hlavními výrobky. U všech těchto kategorií záleží, zda se jedná o obaly opakovaně použitelné nebo „jednorázové“, které se v zásadě okamžitě stávají odpadem v souladu s definicí odpadu výše. Příloha č. 1 ZoOb pak stanoví konkrétní příklady obalů – např. papírové košíčky na pečení prodávané s pekařským nebo cukrářským výrobkem nebo poštovní sáčky na katalogy a časopisy (s tiskovinou uvnitř).

„Výhodou“ obalů je to, že se jedná o skupinu výrobků a následně odpadů, která je do značné míry unifikována. To umožňuje lepší regulaci jak na straně výroby, tak na straně opětovného použití a využití obalu, zejména jeho recyklací¹³⁷. Zákonodárce doposud nenalezl způsob, jakým by bylo možno jednotně regulovat výrobu výrobků z hlediska jejich materiálového složení ve vztahu k tomu, jaký a kolik odpadu se z nich v budoucnu

¹³⁵ Tou se do určité míry (zejména z pohledu obsahu některých nebezpečných látek) zabývá zákon o odpadech v rámci části zákona o vybraných odpadech, výrobcích a zařízeních v §§26 a násl.

¹³⁶ Druhým významným subjektem je tzv. oprávněná osoba podle druhu činnosti vykonávané v odpadovém hospodářství. – Viz např. § 13, odst. 2; § 18 odst. 11, § 29 odst. 1 a další ZoO.

¹³⁷ Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, str. 444.

stane.¹³⁸ Výjimečné režimy mají doposud pouze obaly (opakovaně použitelné obaly), elektrošrot, pneumatiky, autovraky, výbojky a zářivky, a baterie a akumulátory.¹³⁹ V rámci tzv. zpětného odběru výrobků (byť splňujících definici odpadů¹⁴⁰) na místech k tomu určených (zejména u tzv. posledních prodejců¹⁴¹) dochází k odběru použitých „odpadních“ výrobků z domácností. Jejich držitel se jich zbavuje, ale materiálově mohou být cenné – např. odpadní elektrická zařízení obsahují vzácné kovy¹⁴².

3.2. Plány odpadového hospodářství

Plánování činností je jedním z nástrojů ochrany životního prostředí, konkrétně spadající do nástrojů ochrany přímé a koncepční.¹⁴³ Plány činností vytváří určitý rámec, který poskytuje souhrnný nadhled nad směřováním a výsledky právních opatření učiněných zákonodárcem a aplikovaných státní správou. Preambule Rámcové směrnice o odpadech v odstavci 6 říká: „*Prvním cílem jakékoli odpadové politiky by měla být minimalizace nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na lidské zdraví a životní prostředí. Odpadová politika by měla rovněž usilovat o omezení používání zdrojů a upřednostňovat praktické uplatňování hierarchie odpadů.*“ Článek 28 Rámcové směrnice pak stanoví: „*Členské státy zajistí, aby jejich příslušné orgány stanovily v souladu s články 1 (Předmět a rozsah působnosti), 4 (Hierarchie), 13 (Ochrana lidského zdraví a životního prostředí) a 16 (Zásady soběstačnosti a blízkosti) jeden nebo více plánů pro nakládání s odpady.*“, přičemž plány odpadového hospodářství musí pokrývat celé zeměpisné území členského státu.

¹³⁸ Zákonodárce vznikající odpady (ne přímo výrobky) ve velice vágní rovině reguluje v rámci obecných ustanovení zákona o odpadech (§§10 – 12). Případně výrobkovou problematiku reguluje specifičtěji, ale ne už ne z hlediska odpadového hospodářství - zejména s ohledem na jejich bezpečnost po technické stránce a ve vztahu ke spotřebiteli – zákony č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, a č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobku. - Viz JANCÁŘOVÁ, Ilona. Právo životního prostředí: zvláštní část. Brno: Masarykova univerzita, 2015, str. 454. „*Výrobci zboží a výrobků by měli také odpovídat za nakládání s výsledným spotřebitelským odpadem, neboť dojde k internalizaci nákladů na činnosti související s ukončením životnosti výrobku, výrobci by také měli brát ohled na životní prostředí v průběhu celé doby životnosti výrobku.*“

¹³⁹ Vláda může podle § 38, odst. 2 ZoO stanovit i další výrobky podléhající povinnosti zpětného odběru, čehož doposud nevyužila.

¹⁴⁰ Podmínkou je, že s nimi v době zpětného odběru ještě nebylo jako s odpady nakládáno.

¹⁴¹ Viz zejména § 38 odst. 3 ZoO.

¹⁴² Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR, MŽP, Praha, 2017, str. 26 nebo Elektrozařízení. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha [cit. 2019-05-23]. Dostupné z: <https://www.mzp.cz/cz/elektrozarizeni>.

¹⁴³ Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2010, str. 40.

Současná zákonná úprava plánů odpadového hospodářství je obsažena v §§ 41 – 44 zákona o odpadech. Společná ustanovení o plánech odpadového hospodářství obsahuje § 41 zákona o odpadech. Plány odpadového hospodářství se dle § 41 odst. 2 zákona o odpadech zpracovávají za účelem vytváření podmínek k předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi podle zákona o odpadech. Plány odpadového hospodářství se zpracovávají na několika úrovních. Plán odpadového hospodářství České republiky zpracovává ministerstvo, krajský plán odpadového hospodářství kraj v samostatné působnosti a plán odpadového hospodářství původce příslušný původce odpadů. Velká novela zákona o odpadech 169/2013 Sb. zrušila povinnost zpracovávat plán odpadového hospodářství¹⁴⁴ pro “běžné“ původce odpadů, a ta tak nadále přetrvává pouze obcím, a to pouze některým dle zákonných kritérií § 44, odst. 1 ZoO (viz dále).

Další velká novela zákona o odpadech č. 223/2015 Sb. zasáhla do plánů odpadového hospodářství (na všech úrovních), protože do nich včlenila tzv. analytickou část. Obsahem (a smyslem) analytické části plánů odpadového hospodářství je přezkum aktuálního stavu odpadového hospodářství. Podle § 42, odst. 3, § 43 odst. 4 a § 44 odst. ZoO zahrnuje analytická část výčet druhů a množství vznikajících odpadů, vyhodnocení stávajícího systému sběru a nakládání s odpady na daném území nebo vyhodnocení stávající sítě zařízení k nakládání s odpady. Dodávám, že ustanovení byla vložena až po námítce Evropské komise o nesprávné transpozici Rámcové směrnice o odpadech.¹⁴⁵ Přitom ale právě hodnocení stavu stávajícího systému nakládání s odpady může vést k případnému přijetí změny, jsou-li dosavadní opatření shledána jako nevyhovující, jak předpokládá § 42 odst. 7. ZoO (a obdobně POH kraje a obce).

Všechny plány odpadového hospodářství společně tvoří ucelenou soustavu, která je hierarchicky uspořádána. Nejvýše postaveným je samozřejmě Plán odpadového hospodářství ČR, s jehož závaznou částí musí být níže postavené plány v souladu (plán obce musí být v souladu se závaznou částí plánu OH kraje, a tím v souladu s plánem České republiky). Plánovitost činností v odpadovém hospodářství je z hlediska ochrany

¹⁴⁴ Viz Důvodová zpráva k novele č. 169/2013 Sb. zákona o odpadech, Praha, 2013, str. 19.

¹⁴⁵ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovací povinnosti v oblasti životního prostředí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015, str. 5.

životního prostředí a přírodních zdrojů klíčová, slouží k zpřehlednění fungování činností státní správy i povinných subjektů.¹⁴⁶ Na druhé straně plánování činností odpadového hospodářství z ní pocházejí nesmírně cenné statistické údaje, které vystupují z aplikace zákonných povinností. Tato zpětná vazba je zásadní pro státní správu, jelikož na jejím základě může přijmout vhodná opatření nebo případně konstatovat, že již zavedená opatření jsou plněna v souladu s plánem a jejich nastavení je optimální. Slovy Rámcové směrnice o odpadech, čl. 28, odst. 2: „*Plány pro nakládání s odpady stanoví analýzu stávající situace v nakládání s odpady v rámci dotyčné zeměpisné jednotky, jakož i opatření, která je třeba přijmout s cílem zlepšit environmentálně šetrnou přípravu na opětovné použití, recyklaci, využití a odstranění odpadů, a posouzení toho, jak bude tento plán podporovat provádění cílů a ustanovení této směrnice.*“ Na základě tohoto závazku Ministerstvo životního prostředí vypracovává jednou za dva roky hodnotící zprávu o plnění plánu odpadového hospodářství České republiky.¹⁴⁷

Plány odpadového hospodářství České republiky a krajů jsou dle § 41, odst. 4 ZoO přístupné veřejnosti, tudíž do nich lze nahlížet, pořizovat si z nich výpisy, opisy nebo kopie, což je vyjádření čl. 35, odst. 2 Listiny základních práv a svobod.¹⁴⁸ Odstavec 4 reprezentuje aktivní vyhledávání informací o životním prostředí, naproti tomu je povinnost státní správy některé informace zveřejňovat *a priori*: ZoO stanoví pro kraje v § 43, odst. 12 povinnost zveřejňovat plán a jeho změny na portálu veřejné správy nebo jiným vhodným způsobem.¹⁴⁹ Těmito prostředky je zajištěno, aby veřejnost měla možnost vytvořit si přehled o obsahu plánů odpadového hospodářství příslušných krajů. Dané ustanovení navazuje na článek 4 Rámcové směrnice o odpadech, který stanoví členským státům povinnost zajistit, aby samotný proces vzniku odpadových politik byl zcela

¹⁴⁶ Viz Preambule Rámcové směrnice o odpadech, odst. 37.

¹⁴⁷ V současné době je to 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024 za období 2015-2016, MŽP, Praha, 2017.

¹⁴⁸ Právo na informace o stavu životního prostředí viz Mezinárodní úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí neboli Aarhuská úmluva, čl. 4: Přístup k environmentálním informacím: „Strany zajistí, aby orgány veřejné správy na žádost o environmentální informace zpřístupnily tyto informace veřejnosti podle následujících odstavců tohoto článku, v rámci vnitrostátní právní úpravy, včetně kopií existující dokumentace obsahující nebo zahrnující tyto informace, pokud o ně bylo požádáno a s přihlédnutím k pododstavci (b): (a) aniž by musel být uveden důvod nebo prokázán zájem či nárok, (b) v požadované formě, pokud: (i) z hlediska orgánu veřejné správy není rozumné poskytnout požadovanou informaci v jiné formě; v takovém případě musí být uvedeny důvody pro poskytnutí informace v této formě, nebo (ii) informace je již veřejně dostupná v jiné formě.“

¹⁴⁹ Viz např. Plán odpadového hospodářství kraje Praha. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/plan_odpadoveho_hospodarstvi_praha] nebo Plán odpadového hospodářství Královéhradeckého kraje. Ministerstvo životního prostředí [online]. Hradec Králové, 2016 [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: [<http://www.kr-kralovehradecky.cz/cz/krajsky-urad/ziv-prostredi-zemedelstvi/aktuality/cia/plan-odpadoveho-hospodarstvi-kralovehradeckeho-kraje-2016---2025-86924/>]

transparentní a dodržoval „pravidla vnitrostátního plánování ohledně konzultací a zapojení občanů a zainteresovaných subjektů.“

Na závěr obecného pojednání o plánech odpadového hospodářství dodávám, že jsou provázány s územně plánovací dokumentací krajů a obcí (§ 42, odst. 8, § 43 odst. 11 a § 44 odst. 10 ZoO) podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) – zařízení k nakládání s odpady jsou součástí infrastruktury (§2, odst. 1, písm. k, bod 2). To znamená, že se při vypracovávání územně plánovací dokumentace zahrnují i tato zařízení a jejich vliv na dané území např. podle § 13, odst. 5 stavebního zákona (souvinnost se zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí).

3.2.1. Plán odpadového hospodářství České republiky (dále jen “POH ČR“)

POH ČR je nejvyšším stupněm hierarchie plánů odpadového hospodářství. Ostatní musí být v souladu s ním, systém plánů musí být provázán tak, aby nedocházelo k rozporům na jednotlivých úrovních (podle § 42 odst. 8 ZoO). Dle § 42, odst. 2 ZoO obsahuje POH ČR analytickou, závaznou a směrnou část. Závazná část POH ČR je dle § 42, odst. 4 zákona o odpadech vyhlášována formou nařízení vlády, resp. je přílohou nařízení vlády č. 352/2014 Sb. Úvodní část 1. 1. stanoví čtyři prioritní oblasti (tzv. strategické cíle) - předcházení vzniku odpadů a snižování měrné produkce odpadů, minimalizace nepříznivých účinků vzniku odpadů a nakládání s nimi na lidské zdraví a životní prostředí, udržitelný rozvoj společnosti a přiblížení se k evropské „recyklační společnosti“, maximální využívání odpadů jako náhrady primárních zdrojů a přechod na oběhové hospodářství. POH ČR se dělí na celkem devět kapitol, které jsou označeny dle hlavního cíle, jehož má být během účinnosti POH ČR dosaženo. Podle § 42, odst. 5 ZoO závazná část cíle a opatření k předcházení vzniku odpadů podle Přílohy č. 13 ZoO¹⁵⁰ a opatření k jejich dosažení, včetně preferovaných způsobů jejich dosažení a upravuje soustavu indikátorů jejich hodnocení pro předcházení vzniku odpadů, pro využívání odpadů a pro další záležitosti (viz dále).

¹⁵⁰ Vložena novelou č. 154/2010 Sb. zákona o odpadech - důvodem byla nesprávná transpozice Rámcové směrnice o odpadech. – Viz Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 154/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2010, str. 14.

V současnosti platný a účinný POH ČR je vyhlášen pod číslem 352/2014 Sb. Účinnosti nabyl dne 1. ledna 2015, přičemž původní POH ČR už rok a půl přesluhoval (nařízení vlády č. 197/2003 Sb. ve znění 181/2013 Sb.).¹⁵¹ POH ČR se vypracovává na dobu nejméně deseti let. Zákon a unijní právo ukládá příslušnému orgánu státní správy České republiky, tj. Ministerstvu životního prostředí, pravidelně hodnotit plnění Plánu odpadového hospodářství ČR. Ministerstvo životního prostředí jednou za dva roky vypracovává hodnotící zprávu o plnění úkolů uložených zákonem a nařízením vlády č. 352/2014 Sb., a to na základě statistických údajů poskytovaných Agenturou CENIA, Českou inspekci životního prostředí a dalšími subjekty.¹⁵²

POH ČR se dělí na devět částí. Každá se věnuje jinému problému odpadového hospodářství, stanoví pro něj základní cíl a k němu konkrétní prostředky, jak ho dosáhnout. V souladu s vnitřní nadřazeností plánů odpadového hospodářství jsou stejné cíle zapracovávány i do krajských plánů. První část POH ČR obsahuje čtyři základní cíle, jež v rámci dalších kapitol rozvádí, vytipovává přitom hlavní odpadní toky, pro nakládání s nimiž stanovuje základní zásady, a největší problémy odpadového hospodářství.

Následující části POH ČR stanoví postupně zásady pro nakládání s odpady; nakládání s vybranými druhy odpadů (např. komunální odpady, nebezpečné odpady, výrobky s ukončenou životností); zásady pro vytváření sítě zařízení k nakládání s odpady (tyto zásady se dělí podle druhu zařízení); zásady pro rozhodování při přeshraniční přepravě, dovozu a vývozu odpadů; opatření k omezení odkládání odpadů mimo místa k tomu určená a zajištění nakládání s odpady, jejichž vlastník není znám nebo zanikl; program předcházení vzniku odpadů; odpovědnost za plnění Plánu odpadového hospodářství České republiky a plánů odpadového hospodářství krajů a zabezpečení kontroly plnění Plánu odpadového hospodářství České republiky a plánů odpadového hospodářství krajů a poslední zajištění datové základny pro hodnocení odpadového hospodářství, Plánu odpadového hospodářství České republiky a plánů odpadového hospodářství krajů.

¹⁵¹ Viz Vláda: Důvodová zpráva k návrhu nařízení vlády č. 181/2013 Sb., o prodloužení POH ČR, Praha, 2013, str. 1-2.

¹⁵² Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024 za období 2015-2016, MŽP, Praha, 2017, str. 3.

3.2.2. Plán odpadového hospodářství kraje (dále jen “POH kraje“)

Na základě zákonné dikce § 43, odst. 1 ZoO zpracovává kraj plán odpadového hospodářství v rámci své samostatné působnosti. Do samostatné působnosti se řadí takové záležitosti, které souvisí s plněním bezprostředního zájmu existence a rozvoje územního společenství¹⁵³ – v tomto případě kraje. Dle § 43 odst. 2 zákona o odpadech musí být POH kraje v souladu se závaznou částí POH ČR a jejími změnami. Zákon tak znovu zdůrazňuje hierarchii plánů odpadového hospodářství. Na základě § 43, odst. 3 zákona POH kraje obsahuje stejně jako POH ČR analytickou, závaznou a směrnou část. Závazná část POH kraje stanoví dle § 43, odst. 5 ZoO konkrétní cíle a konkrétní opatření k jejich dosažení, a to pro obdobné záležitosti jako POH ČR. Zákon počítá s variantou, že by určitý odpadový problém mohl přesáhnout zeměpisné hranice kraje. V takovém případě § 43, odst. 7 ZoO ukládá předmětnému kraji a dalším územně dotčeným povinnost spolupracovat, aby byla zaručena maximální možná ochrana životního prostředí a lidského zdraví.

Závazná část POH kraje se dle § 43, odst. 11 ZoO vyhláší obecně závaznou vyhláškou podle zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Zákon o odpadech v § 43 odstavec 10 dále stanoví, že závazná část POH kraje je závazným podkladem pro zpracování plánů odpadového hospodářství obcí, stejně jako pro rozhodovací a koncepční činnost příslušných správních úřadů (na POH kraje tedy navazuje mimo jiné i zákon o IPPC).

Kraj na základě § 43, odst. 11 ZoO každoročně vypracovává vyhodnocení plnění POH kraje. Vyhodnocení se zasílá Ministerstvu životního prostředí, a to do 15 listopadu roku následujícího po roce hodnoceném. Hodnocení se provádí na základě soustavy indikátorů, které jsou stanoveny v závazné části POH ČR.

¹⁵³ Viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., nakl. Doplněk 2., Brno: Masarykova univerzita, 2007, str. 58.

3.2.3. Plán odpadového hospodářství původců odpadů (resp. obce)

Původci odpadů se pro účely vypracování plánů odpadového hospodářství dělili na 2 vnitřní kategorie. Jsou jimi obce a ostatní původci odpadů. Novelizační práce roku 2013 přinesly do této povinnosti podstatnou změnu: běžným původcům odpadů již nepřetrvává. Důvodová zpráva uvádí, že se jednalo o víceméně bezúčelnou povinnost.¹⁵⁴ Povinnost zpracovávat plán odpadového hospodářství nadále trvá pouze obcím jako zvláštní kategorii původců odpadů, kde jí naopak navrhovatelé novely shledávají jako plně důvodnou. Velká novela ZoO č. 169/2013 Sb. si mimo jiné kladla za cíl snížit administrativní zátěž na původce odpadů, bez toho, aby se takové snížení nepříznivě dotklo stavu životního prostředí. Z důvodové zprávy k novele *„Hlavním cílem předkládaného zákona je odstranit nebo zmírnit některé požadavky převážně administrativního charakteru, které jsou podle platné právní úpravy kladeny na subjekty nakládající s odpadem a které byly shledány jako ne zcela nutné, a to při zachování dostatečné ochrany životního prostředí. Navrhovaná opatření by měla v první řadě prospět malým a středním podnikatelům.“*¹⁵⁵ Druhou stranou povinnosti je hodnocení plánů věcně a místně příslušnými orgány státní správy a České inspekce životního prostředí. Důvodová zpráva uvádí na příkladu Krajského úřadu Jihomoravského kraje, že krajské úřady zřejmě nemají dostatek finančních ani personálních zdrojů, aby byly schopny v odpovídajících lhůtách zasílané POH projednávat, čímž tato povinnost v zásadě pozbývá svého smyslu.¹⁵⁶

POH obce nezpracovávají všechny obce. Zákon o odpadech v § 44 odst. 1 říká, že tuto povinnost mají pouze ty, které ročně vyprodukují více než 10 tun nebezpečného odpadu nebo více než 1000 tun odpadu ostatního. POH obce musí být v souladu s POH kraje. POH obce je závazným podkladem pro její činnosti. POH obce se zpracovává na rozdíl od POH ČR a POH kraje na časové období pěti let. Obce zasílají návrhy svých POH příslušným krajským úřadům. Krajské úřady pak zjišťují soulad navrhovaného POH obce se zákonem, prováděcími předpisy a se závaznou částí POH kraje. Pokud zjistí nesoulad, připomínají tuto skutečnost obci, která dle nich svůj návrh opraví a opravený opět zašle krajskému úřadu k novému schválení.

¹⁵⁴ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 169/2013 Sb. zákona o odpadech, Praha, 2013, str. 8.

¹⁵⁵ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 169/2013 Sb. zákona o odpadech, Praha, 2013, str. 9.

¹⁵⁶ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 169/2013 Sb. zákona o odpadech, Praha, 2013, str. 9.

Povinnost zpracovávat POH původce odpadů je nejen administrativní, ale i finanční zátěží. Důvodová zpráva k návrhu novely uvádí, že její zrušení prospěje zejména malým a středním podnikatelům, jelikož jim odstraní náklady na vypracovávání POH. Tyto náklady jsou MŽP odhadovány na 20.000 – 100.000 Kč podle velikosti provozu.¹⁵⁷ Hlavní motivací k přijetí takového kroku v novele 169/2013 Sb. zákonodárce uvádí, že ušetřené prostředky mohou být použity k rozvoji podnikání, což by se mohlo v budoucnu odrazit ve prospěch domácí ekonomiky. Bohužel tyto peněžní prostředky zákonodárce nespájal s povinností použít na zkvalitnění postupů nebo technik/technologií ve prospěch životního prostředí, což by bylo dle mého názoru vhodnější. Tím pádem v tomto ohledu neexistuje žádná garance návratu finančních prostředků na ochranu před zdrojem ohrožení z podnikatelské činnosti v odpadovém hospodářství.

Tímto krokem proto vyvstala otázka, zda původci odpadů, kteří nadále nebudou mít povinnost POH zpracovávat, budou v budoucnu environmentálně zodpovědní. POH neslouží pouze jako statistická položka státní správě, ale zejména jako možnost si ve faktech a číslech uvědomit své ekonomické/ekologické chování. Podle mého názoru ovšem v tomto případě převážil ekonomický zájem nad zájmem chránit životní prostředí.¹⁵⁸ Přitom jedním z klíčových úkolů státní správy je kontrolovat povinné subjekty. Dohled je jedním ze způsobů motivace provozovatele k přijetí takových standardů nakládání s odpady, které jsou k životnímu prostředí a lidskému zdraví v maximální možné míře šetrné.

¹⁵⁷ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 169/2013 Sb. zákona o odpadech, Praha, 2013, str. 10.

¹⁵⁸ Podle slov Hodnotící zprávy bylo ze strany ČIŽP za rok 2016 provedeno celkem 3261 kontrol (zařízení určených k nakládání s odpady), z toho 1245 plánovaných a 2016 neplánovaných. ČIŽP na základě zjištění provedených v rámci těchto kontrol uložila celkem ve výši 59 364 000 Kč. Celkem výše uložených pokut poklesla o 410 000 Kč od roku 2015. To podle mého představuje poměrně vysokou částku, a to pouze za zjištěné prohřešky, a stejně tak to představuje podle mého názoru marginální zlepšení v letech 2015 -2016. V roce 2017 toto číslo pokleslo na 43 115 500 Kč (kontrol bylo provedeno 3359). Celkově od roku 2006 do roku 2017 představují pokuty udělené ČIŽP na úseku odpadového hospodářství pravidelně nejvyšší příčku pokut (výši s nimi mohou soupeřit pouze pokuty na úseku vodního hospodářství). – Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR za období 2015-2024, MŽP, Praha, 2017, str. 18, Zpráva o stavu životního prostředí za rok 2017, MŽP, Praha, 2018, str. 53 a Statistická ročenka životního prostředí za rok 2017, MŽP, CENIA, Praha, 2018, str. 378.

3.3. Hierarchie způsobů nakládání s odpady

Zákon o odpadech ani zákon o obalech neposkytuje ucelenou definici hierarchie způsobů nakládání s odpady. Rámcové směrnice o odpadech hierarchii definuje takto: „*Hierarchie způsobů nakládání s odpady stanoví pořadí priorit toho, co obecně představuje nejlepší celkovou volbu z hlediska životního prostředí v rámci právních předpisů a politiky v oblasti nakládání s odpady.*“¹⁵⁹ Hierarchie způsobů nakládání s odpady je principem, který byl přijat do odpadového hospodářství pod vlivem komunitárního zákonodárství.¹⁶⁰ Do ZoO byl na základě čl. 4 Rámcové směrnice vložen nový paragraf 9a, který stanoví pětistupňovou hierarchii: **předcházení vzniku odpadů, příprava k opětovnému použití, recyklace, jiné využití, například energetické, a na závěr odstranění.** Zákon o odpadech v souladu s Rámcovou směrnicí o odpadech¹⁶¹ stanoví v § 9a odstavec 2 zákona o odpadech možnost odchýlit se o hierarchie způsobů nakládání s odpadem, a to v případě odpadů, u nichž je to podle posouzení celkových dopadů životního cyklu zahrnujícího vznik odpadu a nakládání s ním vhodné s ohledem na nejlepší celkový výsledek z hlediska ochrany životního prostředí. Vhodnost takového posouzení se určí na základě posouzení celého životního cyklu odpadu představující nejlepší celkový výsledek.¹⁶² Toto ustanovení bylo doplněno až po výtce Evropské komise, jelikož nebylo dostatečně konkrétně definován případ, kdy je možno se od hierarchie odchýlit.¹⁶³ Zákon o odpadech pak toto ustanovení dále rozvíjí slovy § 9a, odst. 3 ZoO, že se při uplatňování hierarchie posuzují hlediska celého životního cyklu výrobků a materiálů, technické proveditelnosti a hospodářské udržitelnosti a rovněž ochrany zdrojů surovin, životního prostředí, lidského zdraví a celkové hospodářské a sociální dopady.

V rámci nakládání s odpadem v užším smyslu (kromě předcházení vzniku odpadů) je primárním cílem nakládat s odpadem jinými způsoby než jej odstraňovat. Odstraňování by mělo stát až na samotném konci jako *ultima ratio*. Formy nakládání s odpadem jsou

¹⁵⁹ Viz Preambule Rámcové směrnice o odpadech, odst. 31.

¹⁶⁰ Viz Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 154/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2010, str. 1 - 3.

¹⁶¹ Viz Čl. 4, odst. 2 Rámcové směrnice o odpadech.

¹⁶² Pojem nejlepší celkový výsledek obsahuje Rámcová směrnice v čl. 4, odst. 2.

¹⁶³ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015, str. 4.

hierarchicky uspořádány dle životního cyklu odpadu (popř. budoucího odpadu) a toto uspořádání je třeba dodržovat. Jasným cílem je minimalizovat dopady na lidské zdraví a na životní prostředí, čili dodržení závazků stanovených zákonem o odpadech a souvisejícími právními předpisy. Některé odpady vykazují takové vlastnosti, že je naopak přínosnější pro lidské zdraví a životní prostředí hierarchii způsobů nakládání s odpady nedodržet – výše uvedené praktické uplatňování hierarchie. Příkladem může být odpad vyhodnocený jako nebezpečný z důvodu infekčnosti¹⁶⁴, který je potřeba primárně odstranit¹⁶⁵ způsobem v souladu se zákonem o odpadech a dalšími právními předpisy.

3.3.1. Předcházení vzniku odpadů

ZoO v § 9a odst. 1, písm. a stanoví pětistupňovou hierarchii způsobů nakládání s odpady. Prvním bodem hierarchie je předcházení vzniku odpadů.

Preambule Rámcové směrnice v odst. 7 říká, že Evropská rada ve svém usnesení z 24. února 1997 potvrdila, že předcházení vzniku odpadů by mělo být pro členské státy prioritou odpadového hospodářství. Fáze předcházení je zásadní v tom, že už na samém počátku životního cyklu výrobku (nikoli odpadu), je uvažováno s ohledem na dopad na životní prostředí budoucího odpadu. Fáze předcházení vzniku odpadů je tudíž fází s nejmenším negativním dopadem na životní prostředí. Z nakládání s již vzniklými odpady z povahy věci vzniká ohrožení (ne-li rovnou poškození) životního prostředí, a nejlepší možnou cestou je prevence. V tomto případě prevence vzniku budoucí zátěže ze vzniklých odpadů.¹⁶⁶

ZoO v § 4, odst. 2, písm. f stanoví v zásadě tři základní způsoby, kterými lze vzniku odpadů zabránit nebo jej omezit. Tato definice byla ovšem do zákona o odpadech doplněna až po námitce Evropské komise o nesprávné transpozici Rámcové směrnice o

¹⁶⁴ Viz dnes již zrušená Příloha č. 2 k zákonu o odpadech, kód H9.

¹⁶⁵ Popřípadě je možné takový odpad i energeticky využít, připouští-li to ZoO.

¹⁶⁶ Z dat MŽP z roku 2018 vychází, že celková produkce odpadů v ČR mezi lety 2015-2016 poklesla, ovšem za rok 2017 opět mírně stoupla. Celkově od roku 2009 se dá říci, že se měrná produkce odpadů celkově příliš nemění. Největším problémem přetrvává stoupající produkce komunálních odpadů a přetrvávajících 45% skládkování komunálních odpadů v roce 2016 i 2017. – Viz Produkce a nakládání s odpady v roce 2017, ISOH-MŽP, Praha, 2018 a Zpráva o stavu životního prostředí za rok 2017, MŽP, Praha, 2018, str. 51.

odpadech.¹⁶⁷ Předcházení spočívá ve snižování množství, omezování nepříznivých dopadů na lidské zdraví a životní prostředí nebo snižování obsažených škodlivých látek. Zákon o odpadech pak v části třetí, Hlavě I. stanoví všeobecné povinnosti, které rozděluje na § 10 nazvaný Povinnosti k předcházení vzniku odpadů a § 12 označený jako Obecné povinnosti. Zákon o odpadech vymezuje v § 10, odst. 1 povinnost předcházet vzniku odpadů, která spočívá v omezování množství vznikajících odpadů a v minimalizaci jejich nebezpečných vlastností (ta platí pro každého: tj. fyzická osoba nepodnikající, fyzická osoba podnikající, právnická osoba). V § 10, odst. 2 ZoO se v zásadě objevuje princip rozšířené odpovědnosti výrobce, který se ale dále příliš neakcentuje (viz dále) – toto ustanovení už míří pouze na podnikatele. A konečně § 10, odst. 3 ZoO uvádí informační povinnost podnikatele uvádějícího na trh výrobky. Informační povinnost se týká způsobu využití nebo odstranění nespotřebovaných částí výrobku, tyto informace se musí objevit na obalu, v návodu na použití nebo v průvodní dokumentaci. Dodávám, že k ustanovení § 10, odst. 1 ZoO co do fyzických osob nepodnikajících neexistuje odpovídající právní odpovědnost ve formě přestupku v ZoO. Ustanovení zůstává v rovině imperfektní normy v zásadě na dobrovolném plnění v rámci morální odpovědnosti jedince.

Představu o obsahu povinnosti předcházet vzniku odpadů v podání českého zákonodárce dále specifikuje Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 - 2024 (viz výše).¹⁶⁸ Ten uvádí v části první konkrétní opatření k přecházení vzniku odpadů, snižování jejich měrné produkce a minimalizaci nepříznivých účinků. Hodnotící zpráva plnění POH ČR (dále též „Hodnotící zpráva“) uvádí některé dílčí cíle jako splněné, některé plněné pouze částečně. Důvodem jen částečného plnění je přetrvávající problém produkce komunálních odpadů *per capita*, která se téměř nesnižuje.

Rámcová směrnice o odpadech uvádí definici předcházení vzniku odpadů v čl. 3 odst. 12. Předcházením se rozumí opatření přijatá předtím, než se látka, materiál nebo výrobek

¹⁶⁷ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015, str. 3 a 32.

¹⁶⁸ Vedle něj (z opačného úhlu pohledu) funguje Politika druhotných surovin a Akční plán na podporu zvyšování soběstačnosti České republiky v surovinových zdrojích substitucí primárních zdrojů druhotnými surovinami. – Viz Střednědobé vyhodnocení Státní politiky životního prostředí ČR pro období 2012 – 2020, MŽP, Praha, 2015, str. 8.

staly odpadem, přičemž účelem je přerušit „závislost mezi hospodářským růstem a dopady na životní prostředí spojenými se vznikem odpadů.“ Tato opatření omezují množství odpadu, nepříznivé dopady na životní prostředí a lidské zdraví a obsah škodlivých látek v materiálech a výrobcích.¹⁶⁹

Rámcová směrnice stanoví v preambuli odst. 40 spolu s čl. 29 povinnost členských států vypracovat programy předcházení vzniku odpadů, a to nejpozději do 12. prosince 2013. Programy by měly obsahovat především hlavní dopady na životní prostředí při zohlednění životního cyklu výrobků a materiálů a popis a vyhodnocení dosavadních opatření k předcházení vzniku odpadů. V České republice je takovým programem podle § 41a ZoO **Program předcházení vzniku odpadů ČR** (část 1. 7. POH ČR), v jehož rámci byly Ministerstvem životního prostředí spuštěny např. tyto aktivity: Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a environmentálního poradenství na léta 2016-2025; příručky pro obce, restaurace nebo jednotlivé občany (osvěta); série konferencí; letákové kampaně nebo programy výzkumu a vývoje.¹⁷⁰

Program předcházení odpadů doplňuje Akční plán na podporu zvyšování soběstačnosti České republiky v surovinových zdrojích substitucí primárních zdrojů druhotnými surovinami, který byl přijat usnesením vlády č. 564/2015 ze dne 13. července 2015.¹⁷¹ Akční plán provádí Politiku druhotných surovin České republiky, což je dokument, který se v souladu zejména s Akčním plánem EU o oběhovém hospodářství zaměřuje na problematiku využívání druhotných surovin namísto primárních.¹⁷² Tyto dokumenty se zabývají především podporou vývoje a výroby opravitelných, recyklovatelných materiálů a využitelných výrobků.¹⁷³

¹⁶⁹ Viz např. Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů. MPO, Praha, 2017, část 3.1.3 spolu s Vyhodnocení a aktualizace Politiky druhotných surovin České republiky. Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Praha, 2019 [cit. 2019-06-19]. Dostupné z: [<https://www.mpo.cz/cz/prumysl/politika-druhotnych-surovin-cr/vyhodnoceni-a-aktualizace-politiky-druhotnych-surovin-ceske-republiky---243323/>].

¹⁷⁰ Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024 za období 2015-2016, MŽP, Praha, 2017, str. 42.

¹⁷¹ Viz Akční plán na podporu zvyšování soběstačnosti České republiky v surovinových zdrojích substitucí primárních zdrojů druhotnými surovinami. Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Praha, 2015 [cit. 2019-06-19]. Dostupné z: [<https://www.mpo.cz/dokument160364.html>].

¹⁷² Viz Vyhodnocení a aktualizace Politiky druhotných surovin České republiky. Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Praha, 2019 [cit. 2019-06-19]. Dostupné z: [<https://www.mpo.cz/cz/prumysl/politika-druhotnych-surovin-cr/vyhodnoceni-a-aktualizace-politiky-druhotnych-surovin-ceske-republiky---243323/>].

¹⁷³ Viz Střednědobé vyhodnocení Státní politiky životního prostředí ČR pro období 2012 – 2020, MŽP, Praha, 2015, str. 10. Gesci má Ministerstvo obchodu a průmyslu.

Zákon o odpadech konkrétní povinnosti, které se svým obsahem dají zařadit do předcházení vzniku odpadů z hlediska jejich škodlivosti, uvádí zejména do ustanovení v části ZoO o vybraných odpadech, výrobcích a zařízeních.

Důsledkem ustanovení o zákazu uvádět na trh ohrožující výrobky je to, že až se „bezpečnější“ výrobek stane odpadem, jeho další využití, případně odstranění, bude šetrnější k lidskému zdraví a životnímu prostředí. Příkladem takového ustanovení v současné právní úpravě je § 31a, odst. 1 ZoO týkající se baterií a akumulátorů a v nich obsažených škodlivých látkách.

Omezení množství a škodlivosti odpadu úzce souvisí s principem tzv. rozšířené odpovědnosti výrobce podle čl. 8 Rámcové směrnice o odpadech. Zákon o odpadech už na začátku životního cyklu výrobku omezuje obsah určitých nebezpečných látek, doposud ne ovšem v rámci výroby, ale z hlediska uvedení takového výrobku na trh/do oběhu. Idea zákonodárce je taková, že není-li zde závadný výrobek uveden na trh, nestane se tady ani odpadem (faktická záruka ale podle mého názoru až na výjimky neexistuje).¹⁷⁴ To by se mohlo v budoucnu změnit, nalezne-li zákonodárce vhodný způsob – tj. výrobci (resp. osobě postavené na roveň výrobcí podle čl. 8, odst. 1 Rámcové směrnice o odpadech) se ukládá povinnost předpisem odpadového hospodářství týkající se **výroby**, ne nakládání s odpady. Ustanovení § 10, odst. 2 ZoO sice stanoví takovou povinnost, ale velice vágně. Rovněž s ní nespojuje zvláštní právní odpovědnost za přestupek (dal by se uplatnit pouze § 66, odst. 5 Zoo jakožto „sběrná“ kategorie přestupku). Domnívám se, že důvodem je to, že toto ustanovení by se pro svou nekonkrétnost ze strany výrobce obtížně dodržovalo a ze strany státní správy obtížně kontrolovalo. Řešením pak jsou podle mého názoru konkrétní povinnosti ke konkrétním druhům výrobků.

¹⁷⁴ Výjimka je § 31n, odst. 4, § 37o odst. 5 a 38e, odst. 4 ZoO nebo § 10, odst. 1 ZoOb.

Princip rozšířené odpovědnosti by se proto měl výrazněji objevit v novém zákoně o výrobcích s ukončenou životností.¹⁷⁵ Důsledkem by mělo být to, že se škodlivější výrobek ani nevyrobí. Ve své podstatě jde o „překročení“ rámce odpadového hospodářství do výrobné části právního řádu. Současným příkladem by mohlo být ustanovení § 31 a, odst. 3 ZoO, které ukládá výrobcům elektrozařízení povinnost **navrhovat výrobky** tak, aby se z nich mohly odpadní baterie a akumulátory snadno vyjmout. Toto ustanovení ovšem nepatří do části zákona o odpadech o elektrozařízení, ale do baterií a akumulátorů, přesto se povinnost ukládá výrobcům elektrozařízení.

Dalším příkladem rozšířené povinnosti výrobce by mohly podle mého názoru být §§ 4 - 5 a násl. nařízení vlády č. 481/2012 Sb., o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních¹⁷⁶. Jedná se o nařízení vlády k provedení zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, který do odpadového hospodářství nespadá, ale jeho použití podle § 37j odst. 1 ZoO připouští. I přesto, že tento předpis a nařízení vlády nejsou předpisy odpadového práva, faktickým důsledkem jimi uložené povinnosti je předcházení vzniku odpadů z hlediska jejich škodlivosti. Podle mého názoru je zvláštní, že obdobné ustanovení o zákazu uvádění nebezpečných elektrických a elektronických zařízeních nebylo do zákona o odpadech začleněno přímo – alespoň z hlediska uvádění na trh nebo do oběhu. Domnívám se, že *de lege ferenda* by se tento požadavek měl objevit v novém zákoně o použitých výrobcích. Vzhledem k plánované rozdělení gesci Ministerstva životního prostředí a Ministerstva obchodu a průmyslu by se podle mého názoru mohl sloučit požadavek na výrobu a na odpadové hospodářství. Což platí i pro ostatní výrobky s ukončenou životností.¹⁷⁷

Zákon o obalech v souladu s odpovídajícími ustanoveními zákona o odpadech uvedených výše ve svém § 3 odst. 1 až 3 uvádí předcházení vzniku odpadů z obalů co do měrné produkce pod názvem „Prevence“. Ta spočívá ve snižování hmotnosti a objemu obalu uváděného na trh s cílem snížit výsledný budoucí odpad. Hraniční kritérium takového snižování je zachování funkce obalu z hlediska jeho přijatelnosti pro spotřebitele a

¹⁷⁵ Viz Vláda: předkládací zpráva návrhu zákona o výrobcích s ukončenou životností, MŽP, Praha, 2019, str. 1.

¹⁷⁶ Transpozice směrnice EP a Rady 2011/65/EU, o omezení používání některých nebezpečných látek v elektrických a elektronických zařízeních.

¹⁷⁷ Viz Vláda: předkládací zpráva návrhu zákona o výrobcích s ukončenou životností, MŽP, Praha, 2019, str. 1.

dodržení požadavků kladených na balený výrobek. Zvláštním druhem obalu, který zákonodárce vyděluje, je plastová odnosná taška, jejíž získání zpoplatňuje.¹⁷⁸ Poplatek je nastaven ve výši **alespoň** nákladů na její zhotovení. V zásadě se jedná o ekonomický nástroj¹⁷⁹ uplatněný vůči spotřebiteli, aby si tento uvědomil, zda plastovou tašku skutečně potřebuje. I přesto, že se implicitně dá cíl tohoto opatření dovodit, je jeho zařazení poněkud nesystematické. Možná by bylo vhodnější specifikovat získání plastové odnosné tašky v rámci podmínek uvádění na trh nebo úplně samostatného paragrafu.

Zákonodárce v § 4 odst. 1 zákona o obalech řeší podmínky uvádění obalů na trh. Toto ustanovení se dá vztáhnout pod problematiku předcházení vzniku odpadů – v tomto případě se snižuje jejich nebezpečnost stanovením koncentrací a limitních hodnot některých látek, což je jednou z variant předcházení – snižování jejich nebezpečnosti. Ustanovení § 4 odst. 1, písm. c ZoOb se pak vztahuje na snižování nevyužitelných částí obalových odpadů, což je rovněž forma předcházení vzniku odpadů.¹⁸⁰ Upozorňuji, že zákon o obalech nereguluje přímo výrobu „závadných“ obalů, ale pouze stanoví povinnost osoby uvádějící na trh zajistit, že obal není závadný (stejně jako zákon o odpadech – viz výše).

Za předcházení vzniku odpadů lze považovat i opětovné použití.¹⁸¹ Na základě § 4 odst. 1, písm. p zákona o odpadech se opětovným použitím odpadů rozumí postupy, kterými jsou výrobky nebo jejich části, které nejsou odpadem, znovu použity ke stejnému účelu, ke kterému byly původně určeny.¹⁸² Opětovné použití je třeba odlišit od přípravy k opětovnému použití (viz dále). Rozdíl je především v míře péče vynaložené na výrobek, aby mohl být opětovně použit. Při opětovném použití je zásah do výrobku minimální, výrobek nadále slouží stejnému účelu, který měly při výrobě. Opětovné použití i příprava

¹⁷⁸ V souladu se směrnicí EP a Rady 2015/720/EU, kterou se mění směrnice EP a Rady 94/62/ES, o obalech a obalových odpadech, pokud jde o omezení spotřeby lehkých plastových nákupních tašek.

¹⁷⁹ Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2010, str. 92, 179 a 437 spolu s Preambulí Rámcové směrnice o odpadech, odst. 42.

¹⁸⁰ Všechny 3 způsoby předcházení vzniku obalového odpadu zákonodárce považuje za splněné, byl-li obal vyroben podle harmonizovaných českých technických norem. Viz § 3 odst. 2 a § 4 odst. 3 ZoOb.

¹⁸¹ Viz článek 3 odstavec 12 Rámcové směrnice o odpadech.

¹⁸² Zákonodárce v tomto případě nastavuje fikci, že se nejedná o odpad, ale opětovné použití se týká použitého výrobku, který ovšem splňuje definici odpadu.

k opětovnému použití ovšem by měly vést k šetrnosti k primárním zdrojům.¹⁸³ Dobrým příkladem je § 36 odst. 1, písm. d ZoO týkající se autovraků – opětovným použitím se rozumí použití části autovraku (tj. odpadního motorového vozidla) bez jejich přepracování ke stejnému účelu, pro který byly původně určeny.

Zákon o obalech vyděluje speciální skupinu obalů z hlediska jejich opětovné použitelnosti v §§ 7, 8 a 9. V daných ustanoveních se jedná o překrývající se množiny určitých typů obalů- opakovaně použitelné obaly, vratné obaly a vratné zálohované obaly. Je zřejmé z výše uvedené definice opětovného použití, že všechny tyto tři typy obalů musí být opětovně použitelné. Čili vratné a vratné zálohované obaly jsou zároveň obaly opětovně použitelnými. To, zda jsou či nejsou znovu použity, není rozhodující, určující je, že opětovně použity být mohou¹⁸⁴. Pokud nejsou opětovně použity, musí být v souladu s § 8 ZoOb využity podle § 12 ZoOb, což zajišťuje povinný subjekt - tj. osoba uvádějící na trh nebo do oběhu. A konečně vratný zálohový obal je podmnožinou vratného obalu, jelikož jeho „vratnost“ je spojena s „úctováním zvláštní peněžní částky“ – zálohy. Záloha představuje ekonomický nástroj, který na rozdíl od plastové odnosné tašky nemá spotřebitele od nákupu obalu odradit, ale má ho motivovat k vrácení obalu. Částka zálohy je vrácena při vrácení obalu bez vázání na podmínku dalšího nákupu. Nelze než se zamyslet nad tím, zda by *de lege ferenda* nebylo účelné tuto zálohu účtovat při nákupu širší škály obalů než je tomu doposud.¹⁸⁵ Zatížit znečišťovatele při environmentálně nevhodném chování se opakovaně ukazuje jako nejúčinnější motivace plnění zákonných povinností.¹⁸⁶ Nadto se domnívám, že by se zálohové systémy mohly uplatnit i u některých použitých výrobků jako jsou přenosné baterie a akumulátory či vysloužilá elektrozařízení. Záloha by podle mého názoru mohla být jednoduše vrácena při realizaci zpětného odběru od konečného uživatele v místě prodejny jakéhokoli prodejce.

¹⁸³ Viz Sdělení Evropské komise Evropskému Parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Uzavření cyklu - Akční plán EU pro oběhové hospodářství, Část 3. **nebo** V nedávné době byl v běhu projekt CERREC (Central Europe Repair And Reuse Centres And Networks). Jedná se o projekt financovaný z programu Central Europe a z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Celkem sedm zemí (včetně České republiky) vytvořilo tým devíti odborníků, kteří mají za úkol hodnotit možnosti oprav a opětovného použití výrobků a jejich částí ke splnění cílů uložených Rámcovou směrnicí o odpadech. Jak uvádí oficiální stránky projektu CERREC [www.cerrec.eu](http://cerrec.eu): „Hlavní výzvou projektu CERREC je, aby se sektor opětovného používání stal mainstreamem v rámci odpadového hospodářství, což by výrazně přispělo k redukci množství vznikajících odpadů a zároveň prodloužilo životní cyklus výrobku.“ - Viz Project Info. CERREC [online]. 2014 [cit. 2019-05-23]. Dostupné z: [<http://cerrec.eu/>].

¹⁸⁴ Za splnění organizačních, technických a finančních opatření podle přílohy č. 2 ZoOb.

¹⁸⁵ Např. internetový prodejce potravin Rohlík.cz z vlastní iniciativy zavedl dobrovolně zálohované obaly. – Viz Ekologický nákup ve vratných obalech - Otoč obal. Rohlík.cz [online]. [cit. 2019-06-19]. Dostupné z: [https://www.rohlik.cz/tema/otoc-obal/?_ref=top] nebo viz

¹⁸⁶ Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2010, str. 92, 179 a 437.

Domnívám se, že tuto povinnost by bylo vhodné *de lege ferenda* začlenit do nového zákona o použitých výrobcích.

Zákon o obalech je v Hlavě II. s názvem „Základní povinnosti při nakládání s obaly“ stručnější, ale přesto konkrétnější. U obalů je v § 3 odstavec 1 ZoOb kladen důraz na snižování množství vznikajících odpadů – snížení hmotnosti a objemu nevyužitelného obalového odpadu, tj. určeného k odstranění. Zajímavostí je § 3 odstavec 3 ZoOb, který se zabývá zpoplatněním plastových odnosných tašek. Zpoplatnění tady funguje jako ekonomický nástroj prevence, který má snížit množství těchto použitých tašek. ZoOb v § 4 nastavuje zákazy použití některých nebezpečných látek jako příměsí do obalového materiálu – rtuť, olovo, kadmium. Byť tedy tento paragraf není vložen do prevence, splňuje kritérium „snižování nebezpečných vlastností vznikajících odpadů“. A konečně paragrafy 7, 8 a 9 ZoOb, které se přímo a zcela specificky věnují problematice opakovaně použitelných obalů, vratných obalů a vratných zálohových obalů. Tyto paragrafy představují konkrétní výraz předcházení vzniku odpadů – obaly se opakovaně používají (případně využívají). Stávají se vlastně odpadem, splňují definiční kritéria odpadu, ale zákonodárce je jako odpad neoznačuje a ani s nimi tak nenakládá. Obaly jsou bezesbytku znovupoužity za splnění technických požadavků ZoOb a souvisejících právních předpisů.

Poznámka na závěr předcházení vzniku odpadů. Vzniku mnoha druhů odpadů lze pouze obtížně zabránit. Zákon o odpadech v § 10 odstavec 1, věta za středníkem uvádí, že takové odpady musí být primárně využity nebo případně odstraněny způsobem, který neohrožuje lidské zdraví a životní prostředí a je v souladu se zákonem a zvláštními právními předpisy.¹⁸⁷ V zásadě tedy opakuje povinnost hierarchie nakládání s odpady – nejde-li vzniku odpadů zabránit, pak se musí postupovat v souladu s žebříčkem hierarchie.

¹⁸⁷ V současné době se ukazuje, že plasty rozloženy na mikročástice jsou pravděpodobně ještě škodlivější než jedna celá „igelitka“. Mohou být vdechnuty, zkonsumovány a dochází k jejich hromadění v organismech. - Viz Plastový odpad a jeho recyklace v Evropě. Evropský parlament/Zpravodajství [online]. Brusel, 2018, 19. 12. 2018 [cit. 2019-05-23]. Dostupné z: [http://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/society/0181212STO21610_/plastovy-odpad-a-jeho-recyklace-v-eu-infografika] nebo Česká televize Propojený svět – Věda 24 ze dne 3. 6. 2018 – Plán Evropské komise na omezení jednorázových plastových odpadů nebo Evropská komise zveřejnila Strategii pro plasty a další dokumenty k oběhovému hospodářství. Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Praha, 2018 [cit. 2019-06-19]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/prumysl/politika-druhotnych-surovin-cr/evropska-komise-zverejnila-strategii-pro-plasty--234763/>.

3.3.2. Příprava k opětovnému použití¹⁸⁸

Jako druhý stupeň hierarchie je uvedena příprava k opětovnému použití. Zákon o odpadech přípravou k opětovnému použití po vzoru Rámcové směrnice¹⁸⁹ dle § 4 odst. 1, písm. s rozumí způsob **využití** odpadů zahrnující čištění nebo opravu použitých výrobků nebo jejich částí. Po tomto procesu následuje kontrola. Ta spočívá v prověření, že použitý výrobek nebo jeho část, které byly odpadem, jsou po očištění nebo opravě schopné opětovného použití. Ovšem nesmí podstoupit žádnou činnost, která by se dala označit jako „zpracování“. Kontrolu takto „připravených“ odpadů provádí osoba k tomu oprávněná podle zvláštního právního předpisu¹⁹⁰. Gramatický výklad vede k závěru, že příprava k opětovnému použití slouží k tomu, aby výrobky či jejich části (které se staly odpadem, ale díky přípravě jím již nebudou), splňovaly podmínky pro naplnění definičních znaků opětovného použití. Český zákon i Směrnice řadí přípravu k opětovnému použití do způsobů využití. Fakticky se jedná o jakýsi mezikrok mezi opětovným použitím a využitím.

3.3.3. Recyklace odpadů

Jako třetí stupeň hierarchie způsobů nakládání s odpadem ZoO v § 9a odst. 1, písm. c uvádí recyklaci. Z formulace písmene následujícího „*jiné využití*“ je patrné, že zákon o odpadech řadí recyklaci pod množinu využití odpadů. Zákon o odpadech definuje recyklaci pozitivně v § 4 odst. 1, písm. u, věta před středníkem jako jakýkoli „*způsob využití odpadů, kterým je odpad znovu zpracován na výrobky, materiály nebo látky pro původní nebo jiné účely použití, včetně přepracování organických jakýkoliv způsob využití odpadů, kterým je odpad znovu zpracován na výrobky, materiály nebo látky pro původní nebo jiné účely jejich použití, včetně přepracování organických materiálů*“. A negativní definice recyklace v § 4, odst. 1, písm. u, věta za středníkem ZoO zní: recyklací není energetické využití odpadů nebo zpracování na výrobky, materiály nebo látky, které mají být použity jako palivo nebo zásypový materiál. Rámcová směrnice o odpadech v článku 4, odst. 1, písm. c používá totožnou formulaci. Zároveň zákon o odpadech

¹⁸⁸ V roce 2016 byl splněn cíl podle POH ČR na podíl přípravy na opětovné použití z komunálních odpadů jako plast, kov, papír, sklo. – Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024 za období 2015-2016, MŽP, Praha, 2017, str. 57.

¹⁸⁹ Čl. 3, odst. 1, část 16 ZoO uvádí, že přípravou k opětovnému použití se rozumí „takové způsoby využití, které spočívají v kontrole, očištění nebo opravě výrobků či jejich částí, které se staly odpadem“. Následně mohou být opětovně použity, aniž by bylo potřeba je nějakým způsobem předzpracovat.

¹⁹⁰ Zákon č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobku.

stanoví, že zpracováním podle § 4, odst. 1, písm. w ZoO je využití nebo odstranění odpadů zahrnující i přípravu před využitím nebo odstraněním odpadů. Recyklace, jiné využití jako materiálové (viz dále) a odstranění odpadů je tedy zároveň zpracováním odpadů. To má vliv na vymezení pojmu zpracovatele odpadu (§§ 30 odst. 1, 31j odst. 2, § 36 a další ZoO)

Recyklace se v obecné teorii dělí na dva základní druhy, a to na přímou a nepřímou¹⁹¹. Nepřímá spočívá v přepracování odpadu, přímá znamená opětovné použití bez dalšího.¹⁹² Dle zákona o odpadech odpovídá české pojetí recyklace recyklaci nepřímé, čili spočívající ve znovuzpracování materiálů. Naopak pojetí pojmu přímé recyklace odpovídá opětovnému použití (viz výše).

Spolu s pojmem recyklace je třeba definovat pojmy využití odpadů a materiálové využití.¹⁹³ Zákon o odpadech na základě § 4, odst. 1, písm. r rozumí využitím odpadů činnost, jejímž výsledkem je, že odpad slouží užitečnému účelu tím, že nahradí materiály používané ke konkrétnímu účelu, nebo je k tomuto konkrétnímu účelu upraven. Zákon o odpadech v Příloze č. 3 uvádí příkladný výčet způsobů využití.¹⁹⁴ Příloha č. 3 obsahuje činnosti jako regenerace rozpouštědel, rafinace použitých olejů nebo aplikace do půdy za účelem zlepšení kvality půd apod. Využíváním odpadů se rozumí nahrazení materiálů s konkrétním účelem odpadem nebo jeho úprava k tomuto konkrétnímu účelu. Tím se chrání primární zdroje surovin.¹⁹⁵ Pro srovnání uvádím definici využití odpadů podle Rámcové směrnice o odpadech v čl. 3 odst. 15. Ten stanoví, že je to činnost, jejímž

¹⁹¹ Nově se objevují pojmy *downcycling* a *upcycling* jako druhy recyklace. *Downcycling* popisuje životní cyklus odpadu, ve kterém dochází recyklací k postupnému znehodnocování odpadu a radikální změně původního účelu způsobené recyklací. Proces lze dobře popsat na příkladě papíru. Nejprve je vyroben bílý tvrdý papír na čtvrtky na kreslení. Po použití je recyklován na školní sešit II. jakosti a následně po druhém recyklačním kole skončí jako papír toaletní. *Upcycling* je proces zcela opačný, jak vyplývá i z jazykového rozboru (down – dolů, up – nahoru). V případě *upcyclingu* se zatím jedná o zcela ojedinělý a spíše teoretický fenomén. – Viz *Downcycling*. Wikipedie - otevřená encyklopedie [online]. 2018, 13. 11. 2018 [cit. 2019-05-23]. Dostupné z: [https://cs.wikipedia.org/wiki/Downcycling].

¹⁹² Viz Wikipedie - Otevřená encyklopedie [online], 2018, [cit. 2019-05-23]. Dostupné z [https://cs.wikipedia.org/wiki/Recyklace]

¹⁹³ V ČR dosahuje podíl materiálového využití z celkového množství odpadů více než 80% a meziročně stoupá. ČR ovšem doposud má pouze velmi nízký podíl energeticky využitých celkových odpadů, cca 3%. V rámci Operačního programu životního prostředí pro roky 2014-2020 je jedním z cílů výstavba a modernizace zařízení k energetickému využití odpadů. – Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024 za období 2015-2016, MŽP, Praha, 2017, str. 18 a 39.

¹⁹⁴ Zákon o odpadech říká, že se jedná o příkladný výčet, důvodová zpráva říká, že o taxativní. – Viz Vláda: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů, č. 185/2001 Dz, MŽP, Praha, 2001, str. 35.

¹⁹⁵ Viz EEA, 2015, European Environment – State and Outlook 2015. Assessment of Global Megatrends, European Environment agency, Copenhagen, p. 69-70.

hlavním výsledkem je náhrada jiného materiálu, které by jinak byl použit ke konkrétnímu účelu za odpad (v původním nebo upraveném stavu).¹⁹⁶ Z formulace Rámcové směrnice je podle mého názoru patrnější důraz na princip náhrady primárních materiálů za odpad.

Materiálovým využitím se dle § 4 odst. 1, písm. t ZoO rozumí způsob využití odpadů zahrnující recyklaci a *další způsoby využití odpadů jako materiálu* k původnímu nebo jiným účelům. Účelem materiálového využití nesmí být podle znění zákona o odpadech bezprostřední získání energie.¹⁹⁷ Materiálové využití je podle výše uvedeného druhem využití, a recyklace je druhem materiálového využití. Doplnuji, že materiálové využití je pojmem, který Rámcová směrnice o odpadech nezná. Důvodová zpráva k zákonu o odpadech uvádí, že zákonodárce rozhodl o použití výrazu „materiálového využití odpadu“ namísto používání pojmu „druhotná surovina“, který nechtěl do zákona o odpadech začleňovat z důvodu jeho nechtěného zaměnění s „druhotnou surovinou“ ve smyslu zdroje.¹⁹⁸ V závěru lze tedy konstatovat, že jádrem materiálového využití je využití odpadu jakožto materiálu. Definice tedy v zásadě nic nového neříká a podle mého názoru není z hlediska pojmu využívání odpadů žádným informačním přínosem. Přesnější by naopak bylo použít pojmu „druhotná surovina“, který se v evropských dokumentech zejména v poslední době hojně skloňuje právě ve smyslu odpadu a zároveň zdroje.¹⁹⁹

3.3.4. Zpětný odběr některých výrobků

Smyslem zpětného odběru výrobků je maximálně usnadnit využití některých druhů výrobků, popřípadě jejich odstranění, proto jej tato dizertace zařazuje za recyklaci.²⁰⁰ Jedná se často o výrobky, ze kterých by mohl vzniknout nebezpečný odpad, případně

¹⁹⁶ Pro srovnání AJ znění Rámcové směrnice o odpadech: „waste *which would otherwise have been used to fulfil particular function*“.

¹⁹⁷ Výkladem a contrario lze dojít ovšem k závěru, že může být vedlejším účelem. – např. zpracování odpadu na topný materiál.

¹⁹⁸ Viz Vláda: Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o odpadech a o změně některých dalších zákonů, č. 185/2001 Dz, MŽP, Praha, 2001, str. 35.

¹⁹⁹ Druhotná surovina viz např. Sdělení Komise EP, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů COM(2015) 614 final: Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství.

²⁰⁰ Zpětný odběr použitých výrobků se zvyšuje, ovšem i produkce odpadů z vybraných výrobků celkově. Nejvíce se podařilo navýšit zpětný odběr přenosných baterií a akumulátorů. Důvodem navýšení efektivity zpětného odběru výrobků je větší počet odběrných míst spolu s osvětou. - Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024 za období 2015-2016, MŽP, Praha, 2017, str. 27 a 55.

odpad, který je materiálově cenný a lze jej z odpadu „extrahovat“ a dále použít.²⁰¹ Přes název zpětný odběr **výrobků** se přesněji jedná o zpětný odběr **odpadů** – splňují definici odpadu. Zákonodárce ale nastavuje fikci, že se jedná o *výrobek*, a tomu odpovídá i následující nakládání s ním – zejména jeho shromažďování od konečných uživatelů (domácností – viz dále). Použitý výrobek se podle ZoO stává odpadem až okamžikem jeho předání osobě oprávněné k jeho využití nebo odstranění v souladu s § 38 odst. 8 ZoO. Zpětný odběr výrobků je v obecné rovině definován v § 38 ZoO. Některé vybrané výrobky části čtvrté ZoO ovšem obsahují vlastní ustanovení o zpětném odběru²⁰² – např. § 31 g ZoO přenosné baterie a akumulátory nebo § 37f ZoO použítá elektrozařízení²⁰³.

Zpětný odběr je potřeba rozlišit od odděleného sběru. Oddělený sběr ovšem není v ZoO obecně definován (pouze sběr – viz dále). Jeho význam je potřeba poskládat z několika ustanovení. V základu se jedná o stejný princip jako u zpětného odběru výrobků: tedy shromáždit tyto odpadní výrobky. Povinnou osobou k zajištění zpětného odběru/odděleného sběru je v obou případech výrobce. Oddělený sběr elektroodpadu je definován až v ustanovení § 37 g písm. h ZoO a rozumí se jím: *“odebírání použitých elektrozařízení nepocházejících z domácností od konečných uživatelů v místě odděleného sběru”*. K tomuto ustanovení dodávám ještě § 37k, odst. 1 ZoO, který zní: *„Výrobce elektrozařízení zajistí zpětný odběr elektrozařízení pocházejícího z domácností. Pro elektroodpad nepocházející z domácností výrobce elektrozařízení zajistí jeho oddělený sběr.“* Z těchto ustanovení jsou patrné dva zásadní rozdíly mezi zpětným odběrem výrobků a odděleným sběrem. Zaprvé fakt, že odděleného sběru se účastní profesionálové na obou stranách - odebraná elektrozařízení nepochází z domácností. Druhým rozdílem je to, že v rámci zpětného odběru se podle zákonodárce nejedná o odpady, kdežto v rámci odděleného sběru ano – zákonodárce (nedůsledně) používá pojmy elektroodpad²⁰⁴ (oddělený sběr) a použité elektrozařízení²⁰⁵ (zpětný odběr). Toto rozlišení je možno

²⁰¹ Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2010, str. 436.

²⁰² Oboje vychází ze směrnic unijního práva – Směrnice EP a Rady 2006/66/ES, o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a Směrnice EP a Rady 2012/19/EU, o odpadních elektrických a elektronických zařízeních.

²⁰³ ZOV přenosných baterií a akumulátorů dosáhl v roce 2016 úrovně 52% z uvedených na trh, od roku 2015 došlo ke zvýšení o 36,3%. Výše ZOV a odděleného sběru elektroodpadu v roce 2016 dosáhla 50,5%, což je o cca 10% více než v roce 2015. Důvodem je vyšší počet sběrných míst a odstranění výkladových nejasností zákona o odpadech, kdo je osobou oprávněnou k převzetí elektroodpadu do zpětného odběru. - Viz 1. Hodnotící zpráva o POH ČR za období 2015-2024, MŽP, Praha, 2017, str. 25, 26 a 27.

²⁰⁴ Viz §37g, písm. b ZoO.

²⁰⁵ Viz § 37g, písm. f ZoO.

obdobně použít i na další případy zpětného odběru a odděleného sběru – např. § 31i ZoO oddělený sběr průmyslových baterií a akumulátorů (spolu s § 31 písm. n ZoO).

Obecným povinným subjektem k zajištění zpětného odběru výrobků je dle § 38, odst. 3 zákona o odpadech *právníká nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, která vypočtené výrobky uvádí na trh v České republice*²⁰⁶, může je vyrábět nebo jen dovážet (tj. výrobce nebo dovozce). Zajištění zpětného odběru je realizováno několika na sebe navazujícími povinnostmi povinné osoby. Toto obecné ustanovení se nevztahuje na baterie a akumulátory a na elektrozařízení, tam je povinnou osobu výrobce (viz § 31g, odst. 1, písm. a a 37k, odst. 1 ZoO).

Zajímavé je postavení **konečného uživatele**, který svojí činností může zpětným odběrem, resp. odevzdáním použitého výrobku, přispět k šetrnějšímu nakládání s odpadem vzhledem k primárním zdrojům²⁰⁷. Konečný uživatel je podle § 4 odst. 2 písm. f ZoO *„právníká nebo fyzická osoba užívající výrobek, na který se vztahuje povinnost zpětného odběru, před ukončením jeho životnosti, před jeho odevzdáním do místa zpětného odběru nebo odděleného sběru“*. Konečný uživatel tedy není to samé co spotřebitel – spotřebitelem může být pouze osoba fyzická²⁰⁸. Což ovšem nevylučuje možnost, že by spotřebitel byl zároveň i konečným uživatelem.²⁰⁹

Povinnosti ke zpětnému odběru jsou ukládány konečnému uživateli ve smyslu jeho účasti na „shromažďování“ použitých výrobků a odpadů v rámci zpětného odběru i odděleného sběru²¹⁰ (např. § 31h odst. 3 nebo § 38 odst. 5 ZoO). Jelikož konečným uživatelem může být právníká osoba, fyzická osoba podnikající i nepodnikající, tedy vlastně každý,

²⁰⁶ Uvedení na trh a do oběhu (§§ 4 odst. 2 písm. a a b ZoO) – rozdílem je to, že uvedení na trh je první úplatné nebo bezúplatné předání, kdežto do oběhu je jakékoli další mimo prvního.

²⁰⁷ Viz ŘÍMANOVÁ, Dana. Zákon o obalech včetně prováděcích předpisů s výkladem. 3. aktualiz. vyd. Praha: Polygon, 2004, str. 61.

²⁰⁸ Podle § 419 NOZ je to „každý **člověk**, který mimo rámec své podnikatelské činnosti nebo mimo rámec samostatného výkonu povolání uzavírá smlouvu s podnikatelem nebo s ním jinak jedná“ (§ 23 NOZ: **člověk =fyzická osoba**). – Viz např. VEČEŘA, Jiří. Ochrana spotřebitele v České republice a Evropské unii:(včetně úpravy podle nového občanského zákoníku 2014).Vyd. 1. Praha: Leges, 2013, str. 210 a dále.

²⁰⁹ V některých případech zákon o odpadech výslovně stanoví povinnost konečnému uživateli, jen není-li spotřebitelem. – Viz např. § 37o odst. 3 ZoO.

²¹⁰ To by měl změnit nový zákon o výrobcích s ukončenou životností formou zálohových plateb. – Viz Vláda. Návrh věcného záměru zákona o výrobcích s ukončenou životností, MŽP, Praha, 2019, část. 7.2.5., str. 21.

vztahují se na něj všechny druhy právní odpovědnosti za přestupek – např. § 66, odst. 4 písm. f ZoO.

Nezbytností účinnosti zpětného odběru je zajištění fungujícího a dostupného systému - dostatečného počtu sběrných míst a s tím korespondující informační povinnosti povinných subjektů vůči konečnému uživateli zastřešeného právní odpovědností při neplnění zákonných povinností (§§ 66 a 69 ZoO).

ZoO v § 38, odst. 5 stanoví, že při prodeji výrobků, na které se vztahuje povinnost zpětného odběru, musí poslední prodejce informovat konečného uživatele o podrobnostech způsobu zpětného odběru výrobků. Pokud toto nesplní, nastupuje jeho povinnost odebrat použité výrobky ve své provozovně. Místa zpětného odběru musí být časově i místně dostupná, aby nedocházelo k nadměrnému zatěžování uživatelů. To by mělo přispívat ke zvyšování jejich motivace zapojovat se do procesu zpětného odběru. Dle § 38, odst. 7, věta čtvrtá ZoO lze odmítnout zpětný odběr výlučně v případě, že výrobek je kontaminován tak, že to ohrožuje zdraví osob provádějících zpětný odběr. V ostatních případech jsou povinné osoby povinny použítý výrobek přijmout. Povinná osoba musí v otázce zpětného odběru výrobků dosáhnout určité hranice zpětně odebraných výrobků.²¹¹ Touto povinností by se mělo zajistit dostatečná efektivita zpětného odběru výrobků, aby to z hlediska využitelnosti použitých výrobků mělo ekonomický a ekologický smysl.

Jelikož může být pro povinnou osobu technicky, administrativně a organizačně zatěžující plnit individuálně svoje povinnosti podle ZoO. Z toho důvodu může dle § 38 odst. 6 ZoO²¹² k usnadnění jejich dodržování uzavřít písemnou smlouvu s obcí k využívání komunálního systému sběru a třídění odpadů nebo s jiným subjektem – tzv. autorizovanou společností²¹³. Ustanovení týkající se zpětného odběru baterií a akumulátorů připouští v § 31k, odst. 1, písm b ZoO variantu tzv. solidárního plnění, tj.

²¹¹ Viz např. § 38a odst. 1 ZoO nebo Příloha č. 14 ZoO. S tím souvisí navazující povinnost výrobce zajistit minimální recyklační účinnost procesů recyklace odpadů, např. podle § 31j, odst. 3 ZoO nebo § 37, odst. 7, písm. b ZoO.

²¹² A dále podle příslušných speciálních ustanovení ohledně baterií, elektroodpadu a pneumatik.

²¹³ Viz § 38a, odst. 3 ZoO, § 31k odst. 1 ZoO nebo § 16 a násl. ZoOb.

společně s jiným výrobcem či více výrobci, kteří odpovídají společně a nerozdílně. Tato možnost se objevuje už jen v § 37h, odst. 1, písm. b ZoO o zpětném odběru elektrozařízení. Ostatní případy zpětného odběru ZoO uvádí pouze možnosti individuálně nebo v kolektivním systému. Zákon o obalech v § 13 stanoví varianty provést zpětný odběr individuálně, přenesením povinnosti na jinou osobu (smluvním převedením vlastnictví) nebo v rámci kolektivního systému na tzv. autorizovanou obalovou společnost (smlouvou o sdruženém plnění).

ZoOb řeší zpětný odběr obdobně, ale je přehlednější²¹⁴. V § 16 ZoOb se stanovuje autorizovaná obalová společnost, která zajišťuje zpětný odběr a následné využití odpadů²¹⁵. Osoba odpovědná (uvádějící obaly na trh nebo do oběhu, stanou-li se obaly odpady na území ČR) přitom musí zajistit podle § 12 odst. 1 ZoOb využití odpadu z obalu v souladu s přílohou č. 3, která stanoví požadovaný rozsah recyklace a celkového využití obalového odpadu v závislosti na druhu jeho materiálu.²¹⁶ Přičemž povinná osoba může své povinnosti ke zpětnému odběru splnit samostatně, nebo k tomu využít další subjekt za podmínek § 13 ZoOb, například i tuto autorizovanou obalovou společnost. Zákon klade poměrně přísné podmínky na tyto společnosti – např. na jejich formu nebo nasměrování zisku pouze na vlastní zlepšení²¹⁷. Důvodem je transparentnost společnosti a funkce takové společnosti výhradně ve prospěch životního prostředí.

Jako poznámku na závěr zpětného odběru výrobků je potřeba dodat, že celkově je současná úprava velmi kusá a nepřehledná. To by podle důvodové zprávy měla vyřešit nová právní úprava samostatného zákona o zpětném odběru výrobků s ukončenou životností. Ta by měla doplňovat nový zákon o odpadech.²¹⁸ V tomto novém zákoně zákonodárce částečně přechází na pojetí některých použitých výrobků jako **materiálního**

²¹⁴ Obdobně je řešen i zpětný odběr pneumatik, který byl vložen za obecnou úpravu zpětného odběru jako ucelená úprava pod vlivem Směrnice EP a Rady 2000/53/ES, o vozidlech s ukončenou životností.

²¹⁵ V současné době EKO-KOM, a.s. V roce 2016 dosáhl hodnoty 20 586 zapojených subjektů včetně obcí. - Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024 za období 2015-2016, MŽP, Praha, 2017, str. 23.

²¹⁶ Míra recyklace obalových odpadů je v ČR na vysoké úrovni, mezi lety 2015-2016 mírně vzrostla na 75,3%. - 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024 za období 2015-2016, MŽP, Praha, 2017, str. 55.

²¹⁷ Viz § 20 ZoOb nebo § 38c ZoO. – Viz ŘÍMANOVÁ, Dana. Zákon o obalech včetně prováděcích předpisů s výkladem. 4. aktualiz. vyd. Praha: Polygon, 2005, str. 56.

²¹⁸ Viz Vláda: Předkládací zpráva k návrhu věcného záměru zákona o výrobcích s ukončenou životností, MŽP, Praha, 2019, str. 1-2.

zdroje a gesce se dělí mezi Ministerstvem životního prostředí a Ministerstvem obchodu a průmyslu.²¹⁹

3.3.5. Jiné využití odpadů - energetické využití²²⁰

Jako čtvrtý způsob nakládání s odpady v rámci hierarchie je uvedeno jiné využití a jako příklad je uvedeno energetické využití odpadů. Zákon o odpadech ani Rámcová směrnice o odpadech neuvádí ucelenou definici energetického využívání odpadů v rámci svých ustanovení. Zákon o odpadech nicméně energetické využití zmiňuje na několika místech. Na základě gramatického výkladu §9a odst. 1, písm. d ZoO lze vyvodit, že energetické využití odpadů patří do množiny využití odpadů. Další zmínky o energetickém využití odpadů lze nalézt v § 4, který definuje základní pojmy odpadového hospodářství (kromě energetického využití). Zákon v § 4 odst. 1, písmeno s vyděluje z pojmu materiálového využití *další způsoby využití odpadů jako materiálu k bezprostřednímu získání energie*. Tím zákon dává najevo, že je třeba odlišit materiálové využití od energetického využití odpadů.²²¹ V § 4 odst. 1, písm. t zákon uvádí, že recyklací *není* energetické využití.

Ovšem zásadní problém není v rozlišení energetického využití od ostatních druhů využití. Problémem je jeho odlišení od způsobu odstranění odpadů prostřednictvím spalování. Příloha č. 3 k zákonu o odpadech Způsoby využívání odpadů pod písmenem R1 uvádí, že jedním ze způsobů využití odpadů je využití způsobem obdobným jako paliva nebo jiným způsobem k výrobě energie. Klíčové je slovní spojení *využití jako paliva k výrobě energie*, protože odstraňováním odpadů jejich spalováním rovněž vzniká energie. Ta ale na rozdíl od energetického využití není cílem odstranění, ale pouhým vedlejším důsledkem.²²² Navíc, aby se jednalo o energetické využití, a ne o odstraňování odpadů spalováním, musí energetické využití odpadů dosahovat určitého stupně energetické účinnosti. Energetickou účinnost, resp. vzorec pro její výpočet, stanoví zákonodárce v Příloze č. 12 zákona o odpadech. K tomu dodávám jen článek 23, odstavec 4 Rámcové směrnice o odpadech, který zní, že podmínkou pro vydání povolení ke spalování nebo

²¹⁹ Viz Vláda: Věcný záměr zákona o výrobcích s ukončenou životností, Praha, 2016, str. 7 - 8.

²²⁰ Energeticky je doposud v ČR využíváno minimum odpadů, v roce 2016 činil podíl z celkové produkce odpadů 3,5% energeticky využitých. – Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024 za období 2015-2016, MŽP, Praha, 2017, str. 18.

²²¹ Ale taky od odstraňování odpadů jejich spalováním.

²²² Viz § 4 odst. 1, písmeno u zákona o odpadech nebo čl. 3 odst. 19 Rámcové směrnice o odpadech.

spoluspalování s energetickým využitím je, že energetické využití probíhá s vysokým stupněm energetické účinnosti. Další ustanovení, které se vztahuje k energetickému využití, lze nalézt paradoxně právě ve zvláštních ustanoveních pro spalování odpadů v rámci jejich odstraňování. Jedná se o § 23, který se týká spaloven komunálních odpadů. Zákon o odpadech v § 23 odst. 1 říká, že spalování odpadu ve spalovně komunálních odpadů, která (spalovna) dosahuje vysokého stupně energetické účinnosti, se považuje za využívání odpadů způsobem uvedeným pod kódem R1 v Příloze č. 3 k tomuto zákonu. Spalovny, které nesplňují výše uvedené podmínky spalování, jsou zařízeními k odstraňování odpadů. Logickým výkladem *argumentum a contrario*, spalovny, které tyto podmínky splňují, jsou spalovny k využívání odpadů jako paliva za účelem získání energie – spalovny v rámci energetického využívání odpadů.

3.3.6. Odstraňování odpadů

Posledním článkem v hierarchii způsobů nakládání s odpadem je ekologicky šetrné odstraňování čili zmenšování objemu existujících odpadů. Definice odstranění odpadů je obsažena v § 4 odst. 1, písm. u zákona o odpadech, který stanoví, že odstraněním odpadů je činnost, která není využitím odpadů, a to i v případě, že tato činnost má jako druhotný důsledek znovuzískání látek nebo energie.²²³

ZoO stanoví v rámci všeobecných povinností § 10 odst. 1, že odpady (pokud se nepředejde jejich vzniku ani nejsou využity) musí být odstraněny způsobem, který neohrožuje lidské zdraví ani životní prostředí a který je v souladu se zákonem o odpadech a zvláštními právními předpisy (jako je zákon o ochraně přírody a krajiny nebo lesní zákon). ZoO omezuje v § 12 odst. 2 nakládání s odpady pouze na zařízení, která jsou k tomu určena zákonem o odpadech, tudíž i zařízení k odstraňování odpadů musí být k odstraňování odpadů určena na základě zákona o odpadech.²²⁴ A konečně Příloha č. 4 k zákonu o odpadech stanoví příkladný výčet způsobů odstranění odpadů. Jsou jimi

²²³ Jedním z požadavků EU práva, resp. Rámcové směrnice, bylo důsledné odlišení využití a odstranění odpadů z hlediska následků pro životní prostředí – Viz Preambule odst. 4 nebo 19 Rámcové směrnice.

²²⁴ Podle § 66 odst. 4, písm. b uloží Česká inspekce životního prostředí pokutu až do výše 50 milionů Kč fyzické osobě - podnikateli nebo právnické osobě, pokud nakládá (odstraňuje) s odpady v zařízeních, ve kterých to není povoleno nebo dokonce zakázáno.

například pod písmenem D1 ukládání odpadů nad nebo pod úroveň terénu (tj. skládkování), D6 vypouštění odpadů do vodních těles nebo D10 spalování odpadů.

Zákon stanoví v rámci odstranění odpadů povinnosti osobám, které označuje jako provozovatele zařízení k odstraňování odpadů. Pro provozovatele zařízení k odstraňování odpadů platí všeobecné povinnosti Části třetí, Hlavy I. zákona o odpadech. Zákon kromě obecných povinností stanoví i zvláštní povinnosti při nakládání s odpady jejich odstraňováním, a to v Části třetí, Hlavě II., Díle 4. Zákon o odpadech stanoví jednak společná ustanovení v § 20, a jednak ustanovení zvláštní pro skládkování odpadů § 21 a zvláštní ustanovení § 22 a § 23 pro spalování odpadů. Právní úpravu završuje prováděcí předpis, a to vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady a vyhláška č. 294/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu.

Zákon o odpadech v § 4 odst. 1, písm. e nakládáním s odpady rozumí i jejich odstraňování, tudíž je provozovatel zařízení k odstraňování odpadů osobou, která nakládá s odpady. Osoba provozovatele zařízení k odstraňování odpadů je z hlediska zákona o odpadech osobou oprávněnou dle § 4 odst. 1, písmeno x ZoO – stává se jí na základě souhlasu uděleného příslušným krajským úřadem na základě podané žádosti provozovatele o udělení souhlasu k provozování zařízení k odstraňování odpadů v souladu s § 14 odst. 1 ZoO. V okamžiku schvalování provozu ze strany krajského úřadu se schvaluje i provozní řád zařízení, podle kterého je provozovatel povinen zařízení k odstraňování odpadů provozovat (§ 20, odst. 1, písm. c ZoO). Pokud by provozovatel zařízení k odstranění odpadů toto zařízení provozoval bez souhlasu nebo v rozporu s ním nebo v rozporu se schváleným provozním řádem, dopouštěl by se přestupku²²⁵ dle § 66 odst. 3, písm. d zákona o odpadech, za který by mu hrozila pokuta až do výše 10 milionů Kč ukládaná Českou inspekcí životního prostředí.

Společná ustanovení v § 20 ZoO obsahují obecné povinnosti stanovené pro provozovatele zařízení k odstraňování odpadů. Tyto obecné povinnosti se dají rozdělit do tří skupin.

²²⁵ Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 422 a 450.

První skupina jsou povinnosti administrativního rázu: provozovatel je povinen dle písm. a ustanovit odpadového hospodáře dle zákonných podmínek § 15 zákona o odpadech, to znamená v případech, kdy se v zařízení na odstraňování odpadů nakládá s určitým množstvím nebezpečného odpadu za kalendářní rok. Odpadového hospodáře je provozovatel povinen mít vždy, provozuje-li první nebo druhou fázi skládky. Druhou povinností administrativního charakteru je § 20, písm. b ZoO, které ukládá provozovateli povinnost zveřejňovat seznam odpadů, k jejichž odstraňování je oprávněn. Třetí povinností této skupiny je v § 20, písm. d ZoO stanovená povinnost vést průběžnou evidenci o odpadech a o způsobech nakládání s nimi, stejně jako povinnost plnit vůči příslušnému správnímu úřadu ohlašovací povinnost.²²⁶ Vedenou evidenci je povinen následně archivovat po zákonem stanovenou dobu.

Druhá skupina povinností spočívá ve spolupráci provozovatele s veřejnou správou.²²⁷ První povinnost v této skupině představuje § 20, písm. g ZoO, které spočívá v povinnosti provozovatele umožnit kontrolním orgánům (§76, odst. 1, písm. a ZoO Česká inspekce životního prostředí) přístup do objektů, prostorů a zařízení, na vyžádání předložit dokumentaci a poskytnout pravdivé a úplné informace související s nakládáním s odpady.²²⁸ S tím souvisí pravomoc ČIŽP daná § 76, odst. 1, písm. e ZoO spočívající v oprávnění dávat „*podněty krajskému úřadu k zákazu provozu zařízení k odstraňování odpadů, nesplňuje-li provozovatel tohoto zařízení právní předpisy týkající se odpadového hospodářství a mohlo-li by v důsledku toho dojít k závažné ekologické újmě*“. V daném případě tedy zákon nespolehá na nápravu zjednanou provozovatelem zařízení k odstranění odpadů v případě uložení opatření či pokuty za přestupek ze strany ČIŽP, ale rovnou stanoví možnost kontrolního orgánu podat krajskému úřadu podnět k zákazu provozování nevyhovujícího zařízení. Druhou povinností této skupiny je písm. i, které spočívá v povinnosti bez zbytečného odkladu oznámit příslušnému obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností nepříznivé vlivy nakládání s odpady na lidské zdraví nebo životní prostředí, které jsou v rozporu s vlivy očekávanými/popsanými v provozním řádu, nebo vlivy, které překračují stanovené limitní hodnoty. Možným důsledkem této povinnosti provozovatele je postup obce s rozšířenou působností podle § 79 odst. 1, písm. g nebo

²²⁶ Slouží především jako zpětná vazba pro státní správu z hlediska plnění cílů odpadového hospodářství. - Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024 za období 2015-2016, MŽP, Praha, 2017, str. 18.

²²⁷ Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 3.

²²⁸ Viz čl. 34 Rámcové směrnice.

písm. h ZoO. Ten spočívá jednak v provedení činností vedoucích k **zajištění** ochrany lidského zdraví a životního prostředí na náklady provozovatele²²⁹ nebo v uložení povinnosti odpad odstranit na náklady odpovědné osoby (v mimořádných případech a je-li to technicky možné). Tento vztah završuje povinnost podle § 20, písm. f ZoO - provozovatel má povinnost odstranit odpady na základě rozhodnutí obecního úřadu obce s rozšířenou působností. Náklady na takové odstranění jdou primárně za obcí s rozšířenou působností, která je může požadovat po osobě za tento odpad odpovědné.

Třetí skupinu povinností provozovatele zařízení k odstraňování odpadů lze označit jako faktické vzhledem k povaze odpadů. Ustanovení § 20, písm. d ZoO stanoví povinnost zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem a písmeno g zavazuje provozovatele k ověřování nebezpečných vlastností podle § 6, odst. 4 ZoO, kterému musí přizpůsobit způsob nakládání s nimi („*nakládat s nimi podle jejich skutečných vlastností*“). Cílem obou povinností je minimalizovat nepříznivý vliv provozu na lidské zdraví a životní prostředí. Druhou stranou této povinnosti je výše uvedená kontrola orgánu státní správy, jejíž provádění nebo hrozba provádění by měla zajistit, že provozovatel skutečně dodržuje zákonem uložené povinnosti.²³⁰

Níže jsou uvedeny dva nejčastější případy odstraňování odpadů, což reflektuje i právní úprava, která v § 21 zákona o odpadech uvádí zvláštní ustanovení povinností skládkování odpadů a v §§ 22 a 23 zvláštní ustanovení pro spalování odpadů.

A) Odstraňování odpadů jejich skládkováním

Skládkování je doposud stále nejběžnější způsob odstranění odpadů²³¹. Zároveň je to způsob, který klade obrovské nároky na kapacitu složek životního prostředí jako je půda,

²²⁹ Princip znečišťovatel platí (viz výše).

²³⁰ Viz Preambule odst. 45 Rámcové směrnice.

²³¹ V roce 2012 skončilo na skládkách odpadů 13% veškerých odpadů, což byl jediný způsob jejich odstranění. Ve stejném roce bylo skládkováno více než 50% komunálního odpadu, což byl rovněž jediný způsob jeho odstranění. V roce 2015 skončilo na skládkách 8,6% odpadů a v roce 2016 9,5 % celkových odpadů. Podíl skládkovaných komunálních odpadů klesl v roce 2016 na 45% ze 47,4 % v roce 2015, což je považováno za zcela nevyhovující stav – v otázce komunálního odpadu je nadále převažující způsob jejich odstranění jejich skládkování. Viz Oficiální webová stránka MŽP ČR, dostupné z [https://www.mzp.cz/cz/souhrnna_data_odpadove_hospodarstvi_2012] a 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024, MŽP, 2017, Praha.

voda nebo ovzduší.²³² Stále přetrvává skládkování komunálního odpadu jako převažujícího způsobu jeho odstraňování.²³³ Snížit množství skládkovaného odpadu je jedním z hlavních cílů nového zákona o odpadech.²³⁴

Skládkou se dle § 4, odst. 1, písm. i zákona o odpadech rozumí zařízení zřízené v souladu se zákonem o územním plánování a stavebním řádu a provozované ve třech na sebe bezprostředně navazujících fázích provozu, včetně zařízení provozovaného původcem odpadů za účelem odstraňování vlastních odpadů. Skládkou se rovněž rozumí zařízení určené pro skladování odpadů s výjimkou jejich přechodného soustředování podle § 4 odst. 1, písm. h zákona o odpadech. Zákon o odpadech v rámci definice skládky uvádí, že skládka se zřizuje v souladu se zákonem o územním plánování a stavebním řádu a zákon o odpadech k tomu dodává, že dle § 21 odst. 2 ZoO musí být skládka umístěna a technicky provedena tak, aby zajistila ochranu lidského zdraví a životního prostředí po celou dobu svého provozu. Umístění a technické provedení skládky musí rovněž zajistit podmínky pro rekultivaci skládky a následné využití skládkového prostoru v souladu se schválenou územně plánovací dokumentací.

Skládka musí splňovat takovou úroveň technického provedení, aby umožňovala odpady dlouhodobě ukládat. Zákon o odpadech uvádí v § 21 odst. 3 rozhodující hlediska pro posouzení, zda je k tomu skládka technicky způsobilá. Jsou jimi složení ukládaných odpadů, jejich mísitelnost a nebezpečné vlastnosti a ve vodném výluhu odpadů pak obsah škodlivých látek. Z povahy skládkování vyplývá dlouhodobost, proto je na skládky zakázáno dle § 21 odst. 4 ZoO ukládat některé odpady. Jsou jimi takové, které mohou mít při smísení negativní vliv na životní prostředí, neupravené odpady²³⁵ a také odpady stanovené vyhláškou č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu. Všeobecně je zakázáno skládkovat „neupravitelné“ odpady - u nichž ani úpravou nelze dosáhnout snížení jejich objemu nebo snížení nebo odstranění

²³² Viz Směrnice Rady č. 1999/31/ES, o skládkách odpadů, Preambule str. 1 - 3.

²³³ Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024 za období 2015-2016, MŽP, Praha, 2017, str. 56.

²³⁴ To plánuje systematičtěji vyřešit nový zákon o odpadech, zejména zvýšením poplatku za ukládání komunálního odpadu na skládky. Poplatek by měly vybírat přímo provozovatelé skládek, kteří ho mají následně odvádět správci poplatku, tj. Státnímu fondu životního prostředí a celnímu úřadu. - Viz LEGS. Koncepční změny v odpadové legislativě. Právní rozhledy. 2016, č. 22, s. II. nebo Předkládací zpráva k návrhu nového zákona o odpadech, MŽP, Praha, 2019, str. 3.

²³⁵ Takové, které nebyly upraveny z hlediska svého objemu nebo nebezpečných vlastností.

jejich nebezpečných vlastností. Zároveň zákon o odpadech v § 12, odst. 5 zakazuje ředění nebo mísení odpadů za účelem splnění kritérií k přijetí na skládku.

Provoz skládky se dělí do tří fází dle § 4 odst. 1, písmena i – l) zákona o odpadech. První fáze spočívá přímo ve skládkování, tedy odstraňování odpadů formou jejich ukládání pod nebo v úrovni terénu. Podle § 14 odst. 3 ZoO nelze zahájit činnosti odstraňování odpadů na skládce bez místního šetření ze strany krajského úřadu, který ověří, že skládka splňuje podmínky souhlasu k provozu skládky podle § 14 odst. 1 a násl. ZoO.²³⁶ Bezprostředně navazuje druhá fáze případného uzavírání a rekultivaci skládky. Provozovatel první a druhé fáze skládky musí mít podle § 15, odst. 1 ZoO tzv. odpadového hospodáře, což je odborně vzdělaná osoba, jejíž přítomnost by měla zajistit odborné nakládání s odpady. Jednou z povinností odpadového hospodáře je podle § 21 odst. 1, písm. f ZoO každoroční prokazatelné proškolení všech zaměstnanců skládky o řádném nakládání s odpady, aby nedošlo k ohrožení životního prostředí. To zajišťuje provozovatel skládky.

Třetí fází skládky je zajištění následné péče po jejím uzavření. Provozovatel skládky je povinen v souladu s principem „znečišťovatel platí“²³⁷ finančně zajistit všechny fáze provozu skládky, tj. okamžik před samotným zahájením provozu skládky, a to dle § 48a zákona, provoz a pro rekultivaci a asanaci skládky (tj. následná péče o místo skládky) v § 49 a násl. ZoO.

Rámcová směrnice o odpadech neposkytuje definici skládky odpadů. Tu obsahuje speciální Směrnice Rady č. 1999/31/ES, o skládkách odpadů (dále též „Skládková směrnice“). Ta skládkou rozumí v článku 2, písmeno g „*místo pro odstraňování odpadů pomocí jejich povrchového nebo podpovrchového ukládání, a to včetně vlastní skládky a dočasné skládky*“. Vlastní skládka je místo, kde původce sám odstraňuje odpady v místě jejich vzniku, což odpovídá české definici. Dočasná „skládka“ spočívá v dočasném skladování odpadů trvajícím více než jeden rok ale méně než 3 roky.

²³⁶ Vloženo novelou č. 154/2010 Sb. zákona o odpadech, důvodem byla nesprávná transpozice Skládkové směrnice Rady č. 1999/31/ES, o skládkách odpadů. – Viz Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 154/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2010, str. 2.

²³⁷ Viz odst. 5 Preambule Směrnice Rady 1999/31/ES, o skládkách odpadů.

Skládková směrnice v článku 2, písmeno g uvádí vynětí některých zařízení z pojmu skládka. Jsou jimi zařízení, kde jsou odpady složeny za účelem jejich přípravy k další přepravě s cílem jejich využití, úpravy nebo odstranění na jiném místě. Druhá výjimka je skladování odpadů před využitím nebo úpravou po dobu obvykle kratší než tři roky. Nakonec Směrnice o skládkách odpadů vyjímá skladování odpadů kratší než jeden rok před jejich odstraněním. Poslední dvě výjimky společně tvoří pojem skladování odpadů dle § 4 odst. 1, písm. h v pojetí zákona o odpadech (viz dále). Tudíž skládková směrnice celkově vyjímá krátkodobé skladování z pojmu skládek. Rámcová směrnice k tomu v Preambuli odst. 16 v poslední větě shodně úpravu doplňuje stanovením, že na skladování v délce trvání minimálně tří let před využitím nebo minimálně jednoho roku před odstraněním se použije Směrnice o skládkách odpadů.

Výše je uveden výčet povinností, které zákon stanoví pro provozovatele zařízení k odstraňování odpadů obecně. Pro provozovatel skládky stanoví zvláštní povinnosti v § 21 ZoO.

Povinnosti provozovatelů skládek by se daly rozdělit do tří kategorií. První kategorie obsahuje povinnosti finanční povahy. Zákon o odpadech § 21 odst. 1, písm. a ukládá provozovateli skládky **před zahájením provozu** skládky prokázat, že nemá dluhy vůči místně příslušnému finančnímu úřadu a celnímu úřadu. Zákon o odpadech v § 21 odst. 1, písm. b stanoví provozovateli skládky odpadů finančně zajistit **první fázi** provozu skládky dle § 48a ZoO, což znamená zřídit pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí, na zdraví a na věci způsobenou provozem skládky nebo pro takový případ zřídit zvláštní účet na odstranění škod²³⁸ nebo složit záruku, kterou vystaví právnická osoba k tomu oprávněná.²³⁹ Navíc musí provozovatel splnit povinnost dle §§ 49 – 51 ZoO zákona, který mu nařizuje zřídit zvláštní vázaný účet pro ukládání finančních prostředků k vytvoření finanční rezervy v souvislosti s **třetí** fází provozu skládky. Výše finanční rezervy se určí podle § 51, odst. 4 ZoO, přičemž jsou vyšší finance za ukládání

²³⁸ Výše prostředků se určí znaleckým posudkem dle § 48a, písmeno b, věta druhá) zákona o odpadech, a to podle zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících.

²³⁹ Ust. § 1 odst. 3, písmeno e) zákona č. 21/1992 Sb., o bankách: poskytování bankovních záruk.

nebezpečného odpadu oproti ostatnímu. Čerpání prostředků lze vázaného účtu pak lze provést jen za podmínek § 51 ZoO.

Druhá kategorie povinností provozovatele skládky je administrativního charakteru. Zákon o odpadech v § 45 odst. 1 stanoví, že za ukládání poplatků je původce odpadů povinen platit poplatky a symetricky je provozovatel skládky povinen dle § 21 odst. 1, písm. d ZoO poplatky vybírat, o čemž podle § 46 odst. 2 ZoO vydá provozovatel původci potvrzení. Kontrolu plnění této povinnosti podle § 46 odst. 5 ZoO ze strany provozovatele skládky zajišťuje obec a krajský úřad, na jejichž katastrálním území skládka leží.

Poplatky za ukládání odpadů nejsou příjmem provozovatele. Provozovatel musí vybrané poplatky odvádět²⁴⁰ a rovněž informovat o dlužných poplatcích. Poplatek sestává dle § 46 odst. 1 zákona ze dvou částí. Základní složka poplatku se platí obci za “běžný“ odpad na základě § 48, odst. 3 zákona o odpadech. Pokud původce odpadů ukládá na skládku odpad nebezpečný, pak druhou částí poplatku je i tzv. riziková složka. Riziková složka je příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky. Sazba se určí na základě Přílohy č. 6 zákona o odpadech, a to podle druhu odpadu, jeho hmotnosti a roku skládkování. Výše poplatku se přitom výrazně liší podle nebezpečnosti odpadu – nebezpečný odpad je dražší skládkovat. Sazba za ukládání na skládku se navíc navyšuje podle kalendářního roku – je-li to později, je vyšší. Důvodem je postupné zamezování skládkování. Ovšem Příloha č. 6 končí u roku 2009 a dále již poplatek nenavyšuje. *De lege ferenda* bych doporučila další navýšení, jelikož do roku 2024 má podle § 21 odst. 7 ZoO dojít k úplnému zastavení skládkování směsného komunálního odpadu a recyklovatelných a využitelných odpadů, čemuž ale dosavadní trend neodpovídá. Pro úplnost je třeba dodat, že Hlava I. *Poplatky za uložení odpadů*, se nachází v části osmé zákona obsahující ekonomické nástroje odpadového hospodářství. Účelem ekonomických nástrojů je zaprvé zpoplatnit jednání, které spočívá v zatěžování životního prostředí, aby prostřednictvím zpoplatnění došlo k minimalizaci takového jednání (princip

²⁴⁰ Často vázané jako příjem obce nebo Státního fondu životního prostředí.

„znečišťovatel platí“). Zadruhé je účelem také to, aby se vytvořily finanční prostředky, které jsou použity zpět na zlepšení životního prostředí formou prevence nebo nápravy.²⁴¹

Druhá povinnost, kterou lze zařadit do kategorie administrativní, je dle § 21 odst. 1, písm. e ZoO archivovat evidenci uložených odpadů, a to po celou dobu provozu skládky a následné péče o ni.

Poslední skupina, resp. jediná povinnost, vyplývá z povahy skládkování. Zákon o odpadech § 21 odst. 1, písm. c stanoví, že provozovatel skládky je povinen po ukončení provozu skládky zabezpečit její asanaci, rekultivaci a následnou péči a zamezit negativnímu vlivu skládky na životní prostředí po jejím uzavření. Doba, po kterou je provozovatel povinen tyto činnosti zajišťovat, je stanovena na nejméně 30 let. Náklady hradí z vlastních prostředků a z prostředků finanční rezervy zmíněné výše. Zákon o odpadech v § 52 doplňuje, že skládka nebo její část může být považována za uzavřenou až poté, co příslušný krajský úřad provede konečné místní šetření a udělí provozovateli souhlas s uzavřením skládky, což je ustanovení vložené novelou č. 154/2010 Sb.²⁴² Doba trvání a podmínky péče o skládku po uzavření jejího provozu, rekultivaci a asanaci stanoví individuálně pro každou skládku nebo její část příslušný krajský úřad jako součást provozního řádu.

Provozovatel skládky musí tedy dodržovat všeobecné povinnosti pro provozovatele zařízení k odstraňování odpadů a spolu s nimi zvláštní ustanovení týkající se skládkování odpadů, ovšem nejen v ustanovení § 21, ale v zásadě v rámci celého zákona o odpadech. Dlužno podotknout, že toto uspořádání je poměrně nepřehledné. Domnívám se, že by se povinnosti provozovatele skládky měly *de lege ferenda* sjednotit v rámci jedné části zákona o odpadech. Koneckonců význam skládkování jako ohrožujícího nakládání s odpady je velký, jak vyplývá z uvedeného. Bylo by tedy podle mého názoru na místě zpřehlednit povinnosti při skládkování odpadů.

²⁴¹ Viz např. Preambule odst. 1 nebo 42 Rámcové směrnice o odpadech.

²⁴² Viz Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 154/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2010, str. 3.

B) Odstranění odpadů jejich spalováním

Rozdíl oproti energetickému využití odpadů je ten, že při odstraňování odpadů jejich spalováním dochází k vývoji energie, která se dále nevyužívá. Je to mimo jiné z toho důvodu, že odstraňování spalováním se dostává ke slovu tam, kdy se jedná o odpady, které lze označit jako biohazardní apod.

Odpady lze dle § 22, odst. 1 ZoO odstraňovat spalováním, pouze pokud jsou splněny podmínky stanovené zákonem o ochraně ovzduší a zákonem o hospodaření energií. To vyplývá z povahy spalování – jsou jím ohroženy další složky, konkrétně nejvíce ovzduší. Podle zákona o ochraně ovzduší je přípustná úroveň znečišťování určena emisními limity, emisními stropy, technickými podmínkami provozu a přípustnou tmavostí kouře. Technické požadavky pro nakládání s odpady vzniklými při spalování nebezpečného odpadu stanoví ministerstvo vyhláškou.²⁴³

Zákon o odpadech v § 23 negativně vymezuje spalovny k odstranění odpadů v kontrastu s definicí spaloven k energetickému využití odpadů. Spalování odpadů, které dosahuje vysoké energetické účinnosti dle Přílohy č. 12 zákona o odpadech, se považuje za energetické využívání. Ostatní spalování odpadů je jejich odstraňováním. Provádí se ve spalovnách, které nespádají do systému energetického využití.

3.4. Ostatní činnosti spojené s nakládáním s odpady²⁴⁴

Zákon o odpadech v § 4, odst. 1, písm. e vyjmenovává činnosti, které představují formy nakládání s odpady vedle hierarchie nakládání s odpady uvedené výše. Jsou to formy, které se k hierarchii váží, mohou ji usnadňovat nebo v některých případech (shromažďování či přeprava) dokonce umožňovat. V souhrnu tyto „ostatní“ činnosti nakládání s odpady tvoří s hierarchií ucelený rámec odpadového hospodářství.

²⁴³ Vyhláška MŽP č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

²⁴⁴ Rámcová směrnice v čl. 3, odst. 9 pod nakládáním s odpady rozumí „sběr, přeprava, využití a odstraňování odpadů, včetně dozoru nad těmito činnostmi a následné péče o místa odstranění a včetně činností prováděných obchodníkem nebo zprostředkovatelem“. – Důležité je podle mého názoru především kontrola činností a následná péče o místa odstranění.

3.4.1. Obchodování s odpady

Obchodování s odpady je relativně novým pojmem odpadového hospodářství (resp. relativně nově vloženým). Pojem byl do činností nakládání s odpady zařazen novelou č. 223/2015 Sb. zákona o odpadech.²⁴⁵ Zákon ovšem do té doby znal pojem obchodníka s odpady. V ustanovení § 4, odst. 1, písm. z ZoO, a sice jako právnickou či fyzickou osobu podnikající, která „*nakupuje nebo prodává odpad a jedná přitom na vlastní odpovědnost včetně osob, které nemají odpady skutečně v držení*“. Z definice obchodníka pak vyplývá definice obchodování s odpady, tj. úplatné zcizování odpadů. Poslední část definice obchodníka s odpady (že nemusí mít odpady v držení) byla rovněž vložena novelou 223/2015 Sb.²⁴⁶

3.4.2. Shromažďování odpadů

Zákon o odpadech v § 4, odst. 1, písm. g rozumí shromažďováním odpadů krátkodobé soustředování odpadů do shromažďovacích prostředků v místě jejich vzniku před dalším nakládáním s odpady. V zákoně o odpadech platí, že jsou stanoveny obecné povinnosti pro určitou obecnou činnost a pak následně nástavbové v případě některých původců odpadů či druhů činností. Tak to bylo i v případě shromažďování nebezpečných odpadů. Ke shromažďování odpadů označených jako nebezpečné musel mít původce těchto odpadů souhlas věcně a místně příslušného orgánu státní správy. Tuto povinnost odstranila novela č. 169/2013 Sb. zákona o odpadech. Z důvodové zprávy: „*Jedná se o administrativu, která zatěžuje veřejnou správu a původce odpadů. Rámcová směrnice o odpadech uvádí, že je nezbytné rozlišovat mezi předběžným skladováním odpadu určeného ke sběru, sběrem odpadu a skladováním odpadu určeného ke zpracování.*“²⁴⁷

²⁴⁵ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015, str. 32.

²⁴⁶ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015, str. 4 a 32.

²⁴⁷ Viz Důvodová zpráva k novele č. 169/2013 Sb. zákona o odpadech, Praha, 2013, str. 21.

3.4.3. Skladování odpadů

Skladováním se dle § 4, odst. 1, písm. h ZoO rozumí přechodné soustředování odpadů do shromažďovacích prostředků v zařízení k tomu určeném po dobu nejvýše 3 let před jejich využitím nebo 1 rok před jejich odstraněním. Euronovelou z roku 2010 byl zákon o odpadech novelizován v mnoha ustanoveních.²⁴⁸ Novela byla reakcí na několik hrozících řízení pro porušení Smlouvy. Zvláštní část důvodové zprávy k euronovele uvádí, že: „*Další skupinu tvoří pojmy, které jsou upravovány jako reakce na odůvodněné stanovisko Komise Evropských společenství týkající se nesprávné transpozici směrnice 1999/31/ES. České republice je Komisí vytýkáno, že v případě pojmu skládka nedostatečně zohledňuje časové omezení výjimek z definice pojmu skládka, konkrétně že dostatečně neomezuje skladování odpadů před jejich odstraněním dobou jednoho roku, resp. tří let před jejich využitím (čl. 2 písm. g této směrnice). V tomto smyslu byla upravena definice skladování i skládky.*“²⁴⁹

Nyní je z definice skladování patrné, že je svou povahou dočasné. Skladování je pouze předstupněm před dalším nakládáním. Rámcová směrnice o odpadech ve své preambuli v odst. 15 k problematice skladování dodává: „*Je nezbytné rozlišovat mezi předběžným skladováním odpadu určeného ke sběru, sběrem odpadu a skladováním odpadu určeného ke zpracování. Zařízení nebo podniky, při jejichž činnosti vzniká odpad, by neměly být považovány za subjekty zabývající se nakládáním s odpady a neměly by podléhat povinnosti získat povolení ke skladování svého odpadu před jeho sběrem.*“²⁵⁰

Příkladem skladování může být § 37c, odst. 1, písm. f ZoO – skladování autovraků je zpracovatel autovraku povinen provádět tak, aby bylo možno v maximální možné míře je opětovně použít či materiálově využít.

²⁴⁸ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 154/2010 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, Praha, 2010, str. 8.

²⁴⁹ Viz Důvodová zpráva k novele č. 154/2010 Sb. k zákonu o odpadech, Praha, 2010, str. 24.

²⁵⁰ Viz Úřední věstník Evropské unie, Rámcová směrnice o odpadech, Štrasburk, 2008, str. 2.

3.4.4. Sběr, tříděný sběr a výkup odpadů

Sběrem se rozumí dle § 4, odst. 1, písm. m zákona soustředování odpadů právnickou nebo fyzickou osobou podnikající od jiných osob včetně jejich předběžného třídění a předběžného skladování za účelem jejich přepravy do zařízení na zpracování odpadu. Tříděným sběrem se podle § 4, odst. 1, písm. n ZoO rozumí sběr, kdy je tok odpadů oddělen podle druhu, kategorie a charakteru odpadu s cílem usnadnit jeho specifické zpracování. Zákon ale podle mého názoru nekonzistentně používá i pojem oddělené soustředování odpadů (např. § 17, odst. 3 ZoO), což je podle mého názoru jiné označení pro tříděný sběr, jak vyvozují z výše uvedených definic. To by možná také *de lege ferenda* stálo za sjednocení, aby se nemuselo pomáhat výkladem.

A konečně výkupem odpadů se dle § 4, odst. 1, písm. o ZoO rozumí sběr odpadů v případě, kdy odpady jsou právnickou osobou nebo fyzickou osobou oprávněnou k podnikání vykupovány za sjednanou cenu. Tudíž výkup je úplatný sběr. Dodávám, že ustanovení o tříděném sběru bylo do zákona o odpadech vloženo až novelou č. 223/2015 Sb. po námítce Evropské komise o nesprávné transpozici Rámcové směrnice o odpadech.²⁵¹

Zákon stanoví kromě obecných povinností společné zvláštní povinnosti provozovatelů zařízení ke sběru a výkupu odpadů, konkrétně zejména v § 18 ZoO.

Provozovatel je povinen na základě § 18, odst. 3 identifikovat osoby, od kterých má v úmyslu odpady odebrat nebo vykoupit. Ke splnění této povinnosti je provozovatel oprávněn žádat k nahlédnutí průkazy totožnosti. Musí identifikovat i odebrané nebo vykoupené odpady. O této skutečnosti a o identifikaci osob uvedených výše vede evidenci.

²⁵¹ Viz Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015, str. 4 a 32.

Provozovatel má dle § 18, odst. 1, písm. f ZoO povinnost zveřejňovat druhy sbíraných nebo vykupovaných odpadů a podmínky jejich sběru nebo výkupu. Je pak povinen sbírat a vykupovat pouze zveřejněné druhy odpadů.

Provozovatel nesmí dle § 18, odst. 5 a 11 ZoO vykupovat odpady od fyzických osob ze seznamu odpadů stanovených vyhláškou Ministerstva životního prostředí²⁵². Nesmí za tyto odpady poskytovat úplatu v hotovosti – pouze převodem nebo formou poštovního poukazu podle § 18 odst. 5 ZoO – důsledkem by měla být omezení výkupu kradených věcí.²⁵³ Pokud dle § 18, odst. 10 ZoO dochází-li ke sběru nebo výkupu odpadů, které mají povahu strojního zařízení, obecně prospěšného zařízení, uměleckého díla, pietních, bohoslužebných předmětů nebo jejich částí, je provozovatel povinen uvést u jednotlivých odebraných nebo vykoupěných předmětů jejich stručný popis a další náležitosti umožňující dodatečnou identifikaci. Tyto předměty nesmí po dobu 48 hodin od jejich odebrání nebo vykoupění rozebírat, jinak pozměňovat nebo postupovat dalším osobám. Zákaz provádět výše uvedené činnosti by měl alespoň umožnit identifikovat odpovědné osoby a zabránit (nevratnému) znehodnocení veřejného či soukromého majetku, který se neměl stát odpadem.²⁵⁴ Ustanovení o zákazu sběru a výkupu některých druhů odpadů podle mého názoru není příliš dodržováno ze strany povinných osob, jelikož se jim ekonomicky vyplácí.²⁵⁵ Domnívám se, že by možná bylo vhodné provádět četnější kontroly ze strany ČIŽP.

²⁵² Vyhláška MŽP ČR č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

²⁵³ Viz: Poslanecký návrh: Důvodová zpráva k zákonu č. 383/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2008, str. 1-2.

²⁵⁴ Koncem března roku 2013 Česká obchodní inspekce zveřejnila statistiku zabývající se dodržováním právních předpisů ze strany výkupců odpadů. Z té vyplývá, že přibližně třetina provozovatelů se dopouští protiprávního jednání, například právě vykupování zakázaných předmětů. – Viz ČIŽP provedla celorepublikovou kontrolní akci, zaměřenou na provozovny pro sběr a výkup odpadů. *Česká inspekce životního prostředí* [online]. 2012 [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [<http://www.cizp.cz/CIŽP-provedla-celorepublikovou-kontrolni-akci-zamerenou-na-provozovny-pro-sber-a-vykup-odpadu.html>].

²⁵⁵ Viz např. Za výkup kovových odpadů na nepovolených pozemcích padla další pokuta. Česká inspekce životního prostředí [online]. 2016 [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [<http://www.cizp.cz/Za-vykup-kovovych-odpadu-na-nepovolenych-pozemcich-padla-dalsi-pokuta.html>] nebo Za nelegální přijetí odpadní hliníkové strusky z Bosny a Hercegoviny dostala firma pokutu 140 tisíc korun. Česká inspekce životního prostředí [online]. 2019 [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [<http://www.cizp.cz/Za-nelegalni-prijeti-odpadni-hlinikove-strusky-z-Bosny-a-Hercegoviny-dostala-firma-pokutu-140-tisic-korun.html>].

3.4.5. Úprava odpadů

Zákon o odpadech definuje v § 4, odst. 1, písm. o úpravu odpadů jako každou činnost, která vede ke změně chemických, biologických nebo fyzikálních vlastností odpadů (včetně třídění) za účelem umožnění nebo usnadnění jejich dopravy, využití, odstraňování nebo za účelem snížení jejich objemu, případně snížení jejich nebezpečných vlastností.

Chemickou úpravou se rozumí změna ve složení odpadu, fyzikální úprava spočívá ve snížení objemu odpadu. Pod označením úprava se rozumí i třídění odpadu. Z toho je patrné, že úprava odpadů je fáze, která přímo předchází využití nebo odstranění odpadu. Cílem je další nakládání usnadnit. Což se může být provedeno i omezením nebezpečných vlastností odpadu – to souvisí např. se skládkováním (viz výše).²⁵⁶

3.4.6. Přeprava a doprava odpadů²⁵⁷

V zákoně o odpadech chybí definice přepravy i dopravy odpadů. Rámcová směrnice o odpadech v tomto směru ovšem také mlčí. Z ustanovení zákona o odpadech lze vyvodit, že přeprava je přeshraniční (viz § 53 a násl. ZoO) a doprava by tedy měla být *a contrario* vnitrostátní. Zákonodárce ovšem tyto pojmy někdy zaměňuje.²⁵⁸ Zjednodušeně, postup je následující: držitel odpadu by měl v souladu se zákonem o odpadech ukládat odpady na místa k tomu určená, kde je přebírá původce odpadů – vzniká mu za ně odpovědnost.²⁵⁹ V okamžiku jejich předání dopravci/přepravci, se stávají odpovědnými osobami přepravce nebo dopravce v rozsahu jako původce podle § 16 odst. 4 ZoO, poslední věta. Odpady se pak převáží na další místa k dalšímu nakládání, například k využití nebo odstranění, což z přepravy a zejména dopravy odpadů podle mého názoru činí častý způsob nakládání.

²⁵⁶ Viz Multimediální ročenka životního prostředí provozovaná pod záštitou Agentury CENIA Vítejte na Zemi, Dostupné z [http://www.vitejtenazemi.cz/cenia/index.php?p=uprava_odpadu&site=odpady].

²⁵⁷ Cíle stanovené POH ČR pro kontrolu přeshraniční přepravy odpadů podle podmínek ZoO jsou plněny. – Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024 za období 2015-2016, MŽP, Praha, 2017, str. 35.

²⁵⁸ Např. § 24, odst. 2 ZoO – správně by podle mého názoru mělo být „přepravce je povinen...“. Nebo § 4, odst. 1, písm. m ZoO o sběru, závěr definice by mělo být „...za účelem jejich přepravy nebo dopravy...“.

²⁵⁹ Viz § 12, odst. 1 ZoO.

Právnícké a fyzické osoby oprávněné k podnikání zúčastněné na dopravě a přepravě odpadů jsou dle § 24, odst. 1, písm. a ZoO povinny zabezpečit přepravu odpadů v souladu se zvláštními právními předpisy. Těmito zvláštními právními předpisy ve vnitrostátní souvislosti jsou zejména zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě a jeho prováděcí předpisy. Zákon o silniční dopravě upravuje přepravu obecně. Zvláštní povinnosti stanoví pro přepravu nebezpečných odpadů v §§ 22- 23.

Podle § 54 se obecně dá říci, že přeshraniční přeprava odpadů za účelem odstranění do nebo z České republiky je zakázána. Zákonnou výjimkou je podle § 54 odst. 2 ZoO situace, kdy se jedná o odpady vzniklé v sousedních státech v důsledku živelních pohrom nebo za stavu nouze. Odpad vzniklý v České republice se přednostně odstraňuje a využívá v České republice, u využití je výjimkou jeho využití v jiném členském státě EU podle § 54 odst. 3 ZoO²⁶⁰. Na základě oznámení o přeshraniční přepravě může příslušný orgán státní správy udělit souhlas nebo sdělit námitky. V tomto případě je příslušným orgánem státní správy podle § 53 odst. 2 ZoO Ministerstvo životního prostředí – podle § 56 ZoO uděluje souhlas nebo namítá²⁶¹. Důležité je, že podle § 57 ZoO je oznamovatel přeshraniční přepravy povinen složit dostatečnou finanční záruku nebo prokázat existenci pojištění („znečišťovatel platí“). Kontrolu provádí Česká inspekce životního prostředí na základě § 76, odst. 2 ZoO. Důležitými principy v otázce přepravy odpadu vyplývajícími z čl. 16 Rámcové směrnice jsou principy blízkosti a soběstačnosti, což odpovídá § 54 ZoO.

Přeprava odpadů má poměrně výrazný mezinárodní prvek. V evropském kontextu a vnitrostátním kontextu podle § 53 ZoO se použije Nařízení EP a Rady č. 1013/2006, o

²⁶⁰ Podle § 60 ZoO o přeshraniční přepravě odpadů do států, které nejsou členskými státy Evropské unie, a z těchto států, může Ministerstvo financí stanovit vyhláškou celní úřady pro přeshraniční přepravu odpadů do států, které nejsou členskými státy Evropské unie, a z těchto států.

²⁶¹ V současné době funguje v ČR tzv. systém SEPNO neboli systém evidence přepravy nebezpečných odpadů (vložen novelou č. 223/2015 Sb. ZoO) usnadňující monitorování pohybu odpadu přes území republiky. – Viz 1. Hodnotící zpráva POH ČR 2015-2024 za období 2015-2016, MŽP, Praha, 2017, str. 16 a 56.

přepřavě odpadů, které do značné míry vychází z Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování.²⁶²

Basilejská úmluva je nejvýznamnější globální mezinárodně právní dokument upravující pohyb nebezpečných odpadů přes státní hranice za účelem jejich zneškodňování i využívání.²⁶³ Cílem Basilejské úmluvy je snížit pohyb zejména nebezpečných (ale i ostatních) odpadů, přes hranice států na minimum v souladu s postupy pro správné nakládání s těmito odpady z hlediska životního prostředí – vychází z myšlenky, že z přepravy nebezpečných odpadů bezprostředně vzniká ohrožení životního prostředí. Dalšími principy Basilejské úmluvy jsou zneškodňovat odpady co nejbližší jejich zdroji, předcházet jejich vzniku co do měrného množství a nebezpečných vlastností, zajistit dostatečné kontroly pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a prevenci nelegální přepravy; zakázat přepravu nebezpečných odpadů do zemí, které nedisponují legislativní, administrativní a technickou kapacitou k jejich ekologickému nakládání, především odstranění.²⁶⁴

3.5. Mezinárodní právo odpadového hospodářství

Z mezinárodní úpravy v širším smyslu je vhodné zmínit některé mezinárodní smlouvy, kterými je Česká republika vázána. Dle čl. 10 Ústavy České republiky: „*Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.*“ Mezinárodní smlouvy téměř výlučně a z povahy věci reagují na problémy, které překračují hranice států, a je přínosné řešit je nadnárodní cestou.

Mezinárodními úmluvami, které se zabývají odpadovou (a chemickou) problematikou, jsou Basilejská úmluva o řízení přeshraničního pohybu nebezpečných odpadů a jejich

²⁶²Viz Basel Convention. UNEP - Basel Convention [online]. [cit. 2019-06-06]. Dostupné z: <http://www.basel.int/>.

²⁶³Viz Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, Basilej 1989. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha [cit. 2019-06-06]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/basilejska_umluva_kontrola_pohybu

²⁶⁴Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2010, str. 424.

zneškodnění, Stockholmská úmluva o perzistentních polutantech a Rotterdamská úmluva o postupu předběžného souhlasu pro určité chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodě z roku 1998. Stockholmská úmluva byla implementována do nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 850/2004, o perzistentních organických znečišťujících látkách a o změně směrnice 79/117/EHS a Basilejská úmluva do nařízení Komise (ES) č. 1547/1999, kterým se stanoví kontrolní postupy podle nařízení Rady (EHS) č. 259/93 pro přepravu některých druhů odpadů do některých zemí, čímž se staly součástí evropského práva.

Všechny tři byly přijaty v rámci Programu pro životní prostředí Organizace spojených národů. Tyto tři úmluvy tvoří mezinárodní právní rámec zejména pro nakládání s chemickými látkami, ale uplatní se i pro odpady. Smyslem Stockholmské úmluvy o perzistentních organických polutantech z roku 2001²⁶⁵ (neboli „POPs“) je primárně zamezit výrobě, použití, dovozu a vývozu POPsů uvedených v Úmluvě. Důvodem je zejména to, že se jedná o látky velmi škodlivé, které dlouhodobě přetrvávají v prostředí. Jak napovídá název - jsou perzistentní a v přírodě se hromadí. Úmluva by měla za použití principu předběžné opatrnosti vést k bezpečnému nakládání a zneškodnění, případně u nezáměrně vyráběných POPs má za cíl jejich odstranění nebo snížení jejich úniků. Úmluva obsahuje seznam látek, který se vlivem rozvoje technických poznatků o některých látkách postupně rozšiřuje.

Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování je nejvýznamnější mezinárodně právní dokument upravující pohyb nebezpečných odpadů přes státní hranice za účelem jejich zneškodňování i využívání.²⁶⁶ Cílem Basilejské úmluvy je snížit pohyb zejména nebezpečných (ale i ostatních) odpadů, přes hranice států na minimum v souladu s postupy pro správné nakládání s těmito odpady z hlediska životního prostředí – vychází z myšlenky, že z přepravy nebezpečných odpadů bezprostředně vzniká ohrožení životního prostředí. Dalšími principy Basilejské úmluvy jsou zneškodňovat odpady co nejdříve jejich zdroji, předcházet jejich vzniku co do měrného množství a nebezpečných vlastností, zajistit dostatečné kontroly pohybu

²⁶⁵ Viz Stockholmská úmluva o perzistentních organických polutantech (2001). *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/stockholmska_umluva_polutanty

²⁶⁶ Viz Basel Convention. UNEP - Basel Convention [online]. [cit. 2019-06-06]. Dostupné z: <http://www.basel.int/>.

nebezpečných odpadů přes hranice států a prevenci nelegální přepravy; zakázat přepravu nebezpečných odpadů do zemí, které nedisponují legislativní, administrativní a technickou kapacitou k jejich ekologickému nakládání, především odstranění.²⁶⁷

Třetí mezinárodní úmluvou pro odpady a chemické látky je Rotterdamská úmluva o postupu předběžného souhlasu pro určité chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodě z roku 1998.²⁶⁸ Jak napovídá název úmluvy, vztahuje se na nakládání s nebezpečnými látkami a pesticidy, a to co do obchodu s nimi – vývoz a dovoz. Jejich seznam je přílohou úmluvy a stejně jako v případě Stockholmské úmluvy se tento také pravidelně aktualizuje. Smyslem je kontrola nejnebezpečnějších látek a pesticidů.

Závěr: Z výše uvedeného plyne, že právní úprava nakládání s odpady je řešena poměrně podrobně specifikovanými povinnostmi, které jsou ukládány povinným subjektům s cílem omezit negativní vliv nakládání s odpady na lidské zdraví a životní prostředí. Zákon o odpadech od doby své účinnosti ovšem prošel mnoha změnami, z nichž většina byla pod vlivem unijního práva. V unijním právu také dochází k vývoji právní úpravy, některé právní nástroje se osvědčují, a k těm pak nová nebo novelizovaná úprava tíhne. Jako příklad může sloužit stále širší míra uplatňování principu, že znečišťovatel nese náklady na využívání přírodních zdrojů (např. poplatky za ukládání na skládky nebo pojištění provozu skládky). Rovněž se osvědčuje nástroj plánování činností v odpadovém hospodářství na úrovni České republiky, krajů i obcí.

Nelze očekávat, že předpis, který v České republice slouží od roku 2002, bude vyhovovat nejmodernějším požadavkům a poznatkům v ochraně životního prostředí. V průběhu existence mu neprospěly ani nedůsledně provedené novely, které bylo potřeba vzápětí

²⁶⁷ Viz Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, Basilej 1989. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha [cit. 2019-06-06]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/basilejska_umluva_kontrola_pohybu

²⁶⁸ Viz Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade. United Nations Treaty Collection [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-14&chapter=27&clang=_en

opravovat a ani tato oprava neproběhla správně. Výsledkem jsou sice podrobné povinnosti, ale v kusé a nesystematické podobě. Dobře patrné je to například na formulaci působnosti zákona, na systému zpětného odběru výrobků či na části zákona o odpadech o vybraných odpadech, výrobcích a zařízeních. Vývoj k oběhovému hospodářství „evropské recyklační společnosti“ navíc požaduje odloučení vybraných výrobků z obecné úpravy odpadů úplně, aby byl zdůrazněn jejich význam coby hodnotného druhotného zdroje materiálů. Velkým problémem je podle mého názoru komunální odpad a jeho skládkování (popřípadě skládkování obecně). Jeho řešením by mohla být osvětová činnost státní správy, jelikož hlavním „hybatelem“ v otázce komunálního odpadu je občan.

Podle mého názoru se osvědčuje cesta harmonizace právní úpravy pod vlivem unijních předpisů a také vytváření zpětných vazeb ve vztahu k unijním orgánům. Shromážděvané statistické údaje slouží jako způsob ověření smyslu konkrétního nástroje, jehož použití může být v návaznosti na tyto údaje rozvíjeno či zamítnuto. Z tohoto pohledu považuji nadřazený vliv unijního práva jako jednoznačný přínos.

Podle mého názoru již nelze současný zákon o odpadech „zachránit“ další byt sebedokonalejší novelizační činností. Domnívám se, že v podstatě žádné návrhy *de lege ferenda* neobstojí před nutností přijmout zcela nový odpadový předpis, který by vycházel z úspěchů a také nedostatků současného zákona.

Kapitola 4

Chemické látky a nakládání s nimi

V obecném úvodu o chemických látkách je nejprve nutno poznamenat, že chemické látky mohou být různých druhů. Tato kapitola se bude především věnovat právní úpravě nebezpečných chemických látek. Vedle nich je potřeba alespoň okrajově zmínit hnojiva, léčiva, biocidy a detergenty, které se z obecné právní úpravy (ne úplně) vydělují. V souvislosti s nebezpečnými chemickými látkami je rovněž nutno uvést alespoň

stručnou zmínku o prevenci závažných havárií, která je zaměřena na ty látky, jež vzbuzují obzvláštní obavy.

4.1. Nebezpečné chemické látky a směsi

Je potřeba si uvědomit, že právní úprava „chemických látek“ se zaměřuje na skupiny látek, které jsou považovány za nebezpečné²⁶⁹. Jejich vnitrostátní právní úprava se řídí zejména zákonem č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích (dále též „ChemZ“)²⁷⁰. Zvláštností chemického zákona je zrušená Hlava II. s názvem Klasifikace, balení a označování (účinnost pro látky k datu 1. 12. 2012 a pro směsi od 1. 6. 2015²⁷¹). Ta, jak napovídá název, obsahovala pojmové definice týkající se klasifikace a označování chemických látek a směsí. Hlava II byla zrušena v návaznosti na účinnost nařízení CLP, tudíž v současné době se pro otázky klasifikace, označování a balení použije už výhradně přímo použitelné nařízení CLP.²⁷²

ChemZ po celou dobu své platnosti a účinnosti (od 1. ledna 2012) až do okamžiku zrušení celé Hlavy II k datu 1. června 2015 nikdy neobsahoval definice základních pojmů jako látka, směs nebo výrobce atd. Ustanovení § 3 odst. 2 ChemZ vždy odkazovalo na článek 2 nařízení CLP. Český chemický zákon dnes tedy obsahuje pouze „zůstatková“ ustanovení o správné laboratorní praxi a působnosti státní správy v otázkách bezpečnosti chemických látek a směsí.

4.1.1. Základní pojem dle zákona o chemických látkách (resp. nařízení REACH a CLP)

Chemická látka a chemická směs

Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně

²⁶⁹ Nařízení CLP ve své preambuli odst. 48 říká, že „*Na štítku ani na obalu látek nebo směsí by neměla být uváděna tvrzení jako „netoxický“, „neškodlivý“, „neznečišťující“, „ekologický“ ani jiná tvrzení uvádějící, že látka nebo směs nejsou nebezpečné, ani žádné jiné údaje, které nejsou v souladu s klasifikací dané látky nebo směsi.*“

²⁷⁰ ChemZ zapracovává i směrnici EP a Rady č. 67/548/EHS, o nebezpečných látkách a směrnici č. 1999/45/ES, o nebezpečných přípravcích.

²⁷¹ Důvodem je rozložení finanční zátěže a osvojování nových povinností ze strany podnikatelů. Klasifikace směsí závisí na klasifikaci látek, čili lhůta by měla být dostatečně dlouhá, aby mohlo dojít k postupnému překlasifikování všech látek. – Viz odst. 70 preambule CLP.

²⁷² Viz JANČÁŘOVÁ, Ilona. Právo životního prostředí: zvláštní část. Brno: Masarykova univerzita, 2015, str. 401.

Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 (Nařízení REACH – dále též „REACH“) - neboli **Nařízení CLP** (dále též „CLP“) - je základní nařízení Evropské Unie (do 1. června 2015 spolu s nařízením REACH²⁷³) týkající se chemických látek co do základních pojmů, systému klasifikace, označování a balení. Jak vyplývá z názvu nařízení, CLP nahradilo původní směrnice: směrnici o sblížení právních a správních předpisů týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek (67/548/EHS) a směrnici o sblížení právních a správních předpisů týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných přípravků (1999/45/ES). Nařízení CLP nahradilo nařízení REACH, ale pouze v otázkách klasifikace, označování a balení, v ostatních částech nadále platí nařízení REACH (zejména registrace látek – viz dále). Nařízení CLP jej ovšem výrazně doplnilo a provedlo „update“²⁷⁴.

Nařízení CLP (*Classification, Labelling and Packaging Regulation*) vychází z globálně harmonizovaného systému OSN²⁷⁵ o klasifikaci a označování chemických látek a směsí, tzv. GHS²⁷⁶. GHS má (a stejně tak i nařízení REACH²⁷⁷ a CLP prozatím na evropské úrovni ve svých čl. 1 odst. 1 za cíl postupně sjednotit²⁷⁸ pravidla pro klasifikaci a označování chemických látek a směsí, a to na globální úrovni tak, aby docházelo k co největší míře ochrany lidského zdraví a životního prostředí před ohrožujícími účinky chemických látek při zajištění volného pohybu těchto látek²⁷⁹. CLP ve svém preambuli výslovně říká, že cílem harmonizace je podpořit konkurenceschopnost evropských podniků. Pouze pokud nebudou v jednotlivých členských státech existovat výrazné rozdíly mezi požadavky na látky a směsi, může vnitřní trh fungovat bez překážek a efektivně. Podmínkou je současné zajištění vysoké úrovně ochrany a životního prostředí

²⁷³ Nařízení CLP ale nadále využívá některé pojmy a postupy podle REACH – definice základních pojmů čl. 3 nebo získávání informací shodnými zkušební metody. Důvodem je harmonizace pojmů a výsledků vedoucí ke správné klasifikaci. (viz Preambule CLP odst. 12 a 21 a další.)

²⁷⁴ Viz Nařízení CLP, Preambule odst. 21, 27 nebo 60.

²⁷⁵ Viz *United Nations Economic Commission for Europe. Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals, Seventh Revised Edition*. www.unece.org [online]. 2017, 2017 [cit. 2019-04-02]. Dostupné z: https://www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs_rev07/07files_e.html

²⁷⁶ Viz odst. 5 Preambule CLP.

²⁷⁷ Pro srovnání: Nařízení REACH uvádí v čl. 1 odst. 1: „Účelem tohoto nařízení je zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a životního prostředí, včetně podpory alternativních metod hodnocení rizik látek, a volný pohyb látek na vnitřním trhu za současného zvýšení konkurenceschopnosti a inovace.“ CLP tyto pojmy uvádí v preambuli.

²⁷⁸ Viz odst. 4, 5, 6 a 7 preambule CLP.

²⁷⁹ Viz European Chemicals Agency. *Porozumět Nařízení CLP*. www.echa.europa.eu [online]. 2018 [cit. 2019-04-02]. Dostupné z: <https://echa.europa.eu/cs/regulations/clp/understanding-clp>.

při zajištění konkurenceschopnosti. Jedná se o vyjádření a aplikaci principu trvale udržitelného rozvoje.²⁸⁰

Nařízení REACH k této problematice ve svém ustanovení čl. 1 odst. 3 stanovilo princip odpovědnosti výrobce a předběžné opatrnosti²⁸¹ jako základní principy při nakládání s chemickými látkami. CLP tyto principy explicitně nezmiňuje. Lze ale usuzovat, že jelikož se obě nařízení doplňují, CLP se bude tímto principem rovněž řídit.

Z hlediska definic základních pojmů nařízení CLP vychází z nařízení REACH²⁸² a doplňuje ho (viz dále). Pojmovým rozdílem oproti znění nařízení REACH je podle nařízení CLP namísto slova „přípravek“ nově „směs“²⁸³. Významově je pojem totožný. Doplňuji, že samo nařízení CLP už bylo mnohokrát novelizováno²⁸⁴.

Prvním základním pojmem právní úpravy chemických látek je podle čl. 2 odst. 7 Nařízení CLP „látko“²⁸⁵, kterou se rozumí „*chemický prvek a jeho sloučeniny v přírodním stavu²⁸⁶ nebo získané výrobním procesem, včetně přídatných látek nutných k uchování jeho stability a všech nečistot vznikajících v použitém procesu, avšak s vyloučením všech rozpouštědel, která lze oddělit bez ovlivnění stability látky nebo změny jejího složení*“.

CLP tedy chemickou látkou rozumí jak jednotlivý prvek, tak i sloučeniny, a to ať jsou přirozeně se vyskytující nebo uměle vytvořené. Zajímavé je, že chemická látka je pro potřeby klasifikace vnímána jako celek včetně látek, které slouží k jejímu uchování,

²⁸⁰ Viz odst. 1, 2 a 3 Preambule CLP.

²⁸¹ Sám princip trvale udržitelného rozvoje je limitující ve vztahu k tržnímu charakteru nakládání s chemickými látkami. Dalším limitem je právě princip předběžné opatrnosti.

²⁸² Dlužno dodat, že Nařízení REACH mělo velmi rozsáhlý rejstřík základních pojmů, včetně definice látky vyskytující se v přírodě nebo chemicky neupravené látky. Nařízení CLP je v tomto ohledu stručnější, nicméně proklamuje pojmovou návaznost na REACH.

²⁸³ Viz odst. 14 preambule CLP.

²⁸⁴ Důvodem je zejména vývoj na úrovni OSN a také poznatky vědecko-technického pokroku – viz odst. 75 a 77 preambule CLP. – Viz Právní předpisy v oblasti chemických látek. Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 2019-06-17]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/pravni_predpisy_chemicke_latky_2012].

²⁸⁵ Nařízení REACH v čl. 3, odst. 1 uvádí totožnou definici.

²⁸⁶ Podle čl. 3 odst. 39 Nařízení REACH se látkou vyskytující se v přírodě rozumí „*přirozeně se vyskytující látka jako taková, nezpracovaná nebo zpracovaná pouze manuálně, mechanicky nebo gravitačně, rozpuštěním ve vodě, flotací, extrakcí vodou, parní destilací nebo zahříváním výhradně za účelem odstranění vody nebo extrahovaná ze vzduchu jakýmkoli postupem.*“

včetně nečistot z výrobního procesu. Nicméně tzv. rozpouštědla²⁸⁷ už jsou posuzována jako samostatné chemické látky, pokud je lze oddělit bez toho, aby se tím ovlivnila stabilita nebo složení látky hlavní. Není rozhodující, jestli je látka v pevném, kapalném nebo plynném skupenství.

Druhou základní definicí je směs podle čl. 2 odst. 8 Nařízení CLP, které pracuje s pojmem látka, a to tak, že směsí²⁸⁸ se rozumí „*směs nebo roztok složený ze dvou nebo více látek*“. Syntézou obou základních pojmů lze dojít k názoru, že **látka** je jednodruhový chemický prvek nebo sloučenina a **směsí** je vícedruhový chemický prvek nebo sloučenina.

Poslední základní pojem je **předmět**. CLP jím rozumí v čl. 2 odst. 9 věc, jejíž tvar, povrch nebo vzhled je více určující faktor její funkce, než je její chemické složení. S pojmem předmětu CLP, REACH ani česká právní úprava dále příliš nepracuje, výjimkou je tzv. výbušný předmět (viz dále).

Pro lepší porozumění definici pojmu **předmět** uvádím anglické znění: předmětem („*article*“) je „*object which during production is given a special shape, surface or design which determines its function to a greater degree than does its chemical composition*“. V anglické verzi nařízení CLP uvádí slůvko „*special*“, tedy *zvláštní*, jakožto specifikum vzhledu dané předmětu výrobou za účelem jeho odlišení od ostatních předmětů. Také to podle mého názoru vystihuje smysl ustanovení, tedy že u předmětu z hlediska jeho významu převažuje jeho „hmotná“ stránka nad jeho chemickým složením. Z hlediska pochopení podstaty definice předmětu nebylo ze strany českého zákonodárce vhodné přeložit slovo „*design*“ jako vzhled. Pojmově je design širší – jedním z prvků designu je i vzhled. Je pravdou, že slovo design by se do češtiny obtížně převádělo, domnívám se, že nemá odpovídající český ekvivalent.²⁸⁹ Design zahrnuje i nemalou subjektivní stránku

²⁸⁷ Rozpouštědlem je látka se schopností rozpouštět (rovnoměrně v sobě rozptýlit či dokonce disociovat částice jiných látek) látky, přičemž vznikají homogenní směsi - roztoky. – Viz Wikipedie - otevřená encyklopedie. Rozpouštědlo [online]. Wikipedie [cit. 2019-04-02]. Dostupné z: <https://cs.wikipedia.org/wiki/Rozpou%C5%A1t%C4%9Bdlo>

²⁸⁸ Nařízení REACH v čl. 3 odst. 2 uvádělo totožnou definici, pouze pod pojmem „*přípravek*“.

²⁸⁹ Viz Design. Wikipedie - otevřená encyklopedie [online]. [cit. 2019-04-03]. Dostupné z: <https://cs.wikipedia.org/wiki/Design>: „*Cílem designu je co nejúčelněji propojit funkční a estetickou stránku navrhovaného předmětu...*“

jako je celkový dojem apod. Nejlepší možností se jeví výraz design zachovat i v české verzi.²⁹⁰

4. 1.2. Účel a působnost zákona a nařízení

Účel zákona o chemických látkách není přímo definován, ChemZ v tom v zásadě „spoléhá“ na Nařízení CLP. Účel lze ovšem podle mého názoru vyvodit z některých úvodních ustanovení ChemZ, ust. § 1, písm. c ChemZ poněkud lakonicky uvádí, že předmětem úpravy je mimo jiné i působnost správních orgánů „*při zajišťování ochrany před škodlivými účinky látek a směsí*“. Za tímto **účelem** jsou osobám stanoveny povinnosti při výrobě, klasifikaci, zkoušení nebezpečných vlastností, balení, označování atd. látek a směsí (výroba neplatí pro směsi – směs je směs látek) a pravidla tzv. správné laboratorní praxe (viz dále).

Účelem podle čl. 1. odst. 1 CLP je zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a životního prostředí při současném zajištění volného pohybu látek, směsí a předmětů v souladu s podmínkami nařízení a s požadavky trhu.²⁹¹ Za tímto **účelem** CLP zejména harmonizuje kritéria pro klasifikaci látek a směsí a označování a balení látek a směsí nebezpečných. Hlavním cílem CLP je rozhodnout, jestli je látka nebo směs podle svých vlastností taková, že bude klasifikována jako nebezpečná. Je-li látka nebo směs klasifikována jako nebezpečná, je jí dále přiřazena třída a kategorie nebezpečnosti. A následně se s ní jako s nebezpečnou nakládá – označuje se tak, balí a o její nebezpečnosti se za pomoci štítků a bezpečnostních listů informuje. Což je při ochraně lidského zdraví a životního prostředí klíčové²⁹².

²⁹⁰ Například v ŠJ verzi nařízení CLP definice uvádí: „*un objeto que, durante su fabricación, recibe una forma, superficie o diseño especiales que determinan su función en mayor medida que su composición química*“, tedy pracuje rovněž s pojmem design („*diseño*“).

²⁹¹ Jde o kombinaci hospodářské prosperity podnikatelů v oboru chemických látek s dostatečnou mírou ochrany lidského zdraví a životního prostředí, tj. aplikaci principu trvale udržitelného rozvoje spolu s aplikací principu nejlepších dostupných technik/technologií (princip BAT). – Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, str. 50 nebo viz Integrovaná prevence a omezování znečištění. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Praha [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/integrovaná_prevence_omezování_znečištění.

²⁹² Viz např. odst. 10 Preambule CLP.

ChemZ v ust. § 2 odst. 1 vztahuje svoji obecnou působnost na „látky, látky obsažené ve směsi nebo předmětu a směsi“.²⁹³ Ustanovení není dále nijak specifikováno. Nařízení REACH nebo CLP toto úvodní ustanovení o působnosti rovněž nijak nelimituje. Z toho lze dovodit, že Nařízení CLP se stejně jako nařízení REACH vztahuje na všechna průmyslová odvětví²⁹⁴. Je jednodušší zvolit cestu negativního výčtu, tedy vymežit, na co se právní úprava nebezpečných chemických látek nevztahuje.

ChemZ ustanovení s negativním výčtem působnosti neobsahuje. Pro ten je nutno jít do nařízení REACH a především CLP.²⁹⁵ Negativní působnost je přitom vymezena dvěma různými způsoby – jednak výčtem konkrétních druhů látek, které jsou vyňaty *per se* pro svou specifickou povahu. Zadruhé je negativní působnost vymezena určením látky nebo směsi, a to konečnému spotřebiteli spolu s podmínkou, že se nachází v konečném stavu.²⁹⁶ Společné pro obě skupiny je, že se většinou jedná o látky, které jsou upraveny „vlastním“ právním předpisem EU, ať už směrnicí nebo nařízením²⁹⁷.

V rámci první skupiny REACH i CLP shodně ze své působnosti vyjímají radioaktivní látky, látky podrobené celnímu dohledu, tzv. neizolované meziprodukty²⁹⁸, nebezpečné látky přepravované leteckou, námořní, silniční, železniční nebo vnitrozemskou vodní cestou; a odpady, ať už ve formě látky, směsi nebo předmětu. Důvodem je jejich zvláštní postavení, které je svým významem nadřazeno faktu, že jsou zároveň chemickými látkami.

²⁹³ Viz odst. 11 preambule CLP: „nařízení by se mělo obecně vztahovat na všechny látky a směsi dodávané ve Společenství...“

²⁹⁴ Viz Porozumět nařízení CLP. ECHA - European Chemicals Agency [online]. [cit. 2019-04-04]. Dostupné z: <https://echa.europa.eu/cs/regulations/clp/understanding-clp>

²⁹⁵ Viz ust. čl. 2 REACH a čl. 1 odst. 2 CLP.

²⁹⁶ Nařízení CLP uvádí ještě třetí „skupinu“ zahrnující pouze jedno ustanovení, a sice možnost členského státu povolit *ad hoc* výjimku, je-li to nutné v zájmu obrany státu. Viz ust. čl. 1. odst. 4 CLP a ust. čl. 2. odst. 3 REACH.

²⁹⁷ Např. Směrnice Rady 96/29/Euratom; Směrnice EP a Rady 2006/12/ES, o odpadech; Směrnice 2001/82/ES, o humánních léčivech nebo Nařízení EP a Rady (ES) č. 178/2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (výčet uvádí odst. 11 preambule CLP).

²⁹⁸ Podle čl. 2 odst. 21 CLP se meziproduktem rozumí látka, která je v rámci chemické výroby vyráběna a spotřebována, tedy se přeměněním postupem výroby na látku jinou. Neizolovaný meziprodukt je podle čl. 2 odst. 22 CLP zjednodušeně takový meziprodukt, který není během této přeměny odebrán (v AJ „*intentionally removed*“) z výrobního zařízení. Stejně znění uvádí i nařízení REACH v čl. 3 odst. 15.

Druhá skupina, tj. látky určené spotřebiteli, obě nařízení shodně uvádějí výjimky: léčivé přípravky, veterinární léčivé přípravky, kosmetické a zdravotní prostředky, potraviny a krmiva včetně jsou-li použity jako potravinářské přídatné a aromatizující látky a ve výživě zvířat.

Nařízení REACH obsahovalo ještě další čtyři skupiny látek mimo svoji působnost. Zaprvé čl. 2 odst. 5 byly různé případy použití látek jako „doplňkových“, a to v humánních nebo ve veterinárních přípravcích („směsích“), v potravinách a krmivech jako přídatné látky, látky sloužící k aromatizaci potravin nebo použité ve výživě zvířat. CLP tyto případy už zahrnuje pouze do skupiny druhé, tedy určení konečnému spotřebiteli a v konečném stavu.

Zadruhé čl. 2 odst. 7 REACH byly různé druhy látek, u nichž byla pravděpodobnost nízké nebo žádné nebezpečnosti – látka dlouho známá a neškodná nebo totožná zpětně dovezená nebo zpětně získaná už dříve podrobená procesům podle Nařízení REACH apod. CLP tyto případy explicitně neuvádí.

Zatřetí čl. 2 odst. 8 REACH uváděl izolované a přepravované izolované meziproducty. A konečně čtvrtou skupinou byly podle čl. 2. odst. 9 REACH tzv. polymery - na polymery se hledí odlišně, jelikož se jedná o zřetězené látky²⁹⁹ (dnes upraveny v čl. 2 odst. 11 CLP a dále).³⁰⁰

Na závěr o působnosti dodávám ustanovení § 2 odst. 2 ChemZ. To upravuje zvláštní případ působnosti, a sice co se týče evidence přípravků a pomocných prostředků na ochranu rostlin podle právních předpisů upravujících jejich uvádění na trh³⁰¹. Toto ustanovení souvisí s § 30 odst. a ChemZ, které stanoví povinnost celního úřadu vést

²⁹⁹ Viz např. BĚHÁLEK, Luboš. *Polymery* [online]. Svitavy: Impresum, 2016 [cit. 2019-06-04]. Dostupné z: [<https://publi.cz/books/180/Cover.html>], str. 3.

³⁰⁰ Ve všech těchto případech se REACH aplikovalo jako celek až na výjimky - ustanovení Hlavy II, V, VI a VII se nepoužily pro první skupinu; Hlava II, V a VI se nepoužily na skupinu druhou. Na izolované meziproducty se neuplatnila Hlava II kapitola 1 (kromě čl. 8 a 9) a Hlava VII a na polymery ustanovení Hlavy II a VI.

³⁰¹ Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů a Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21. října 2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnice Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS, v platném znění.

evidenci všech látek a směsí vyvezených z nebo dovezených na území České republiky. Zákonodárce výslovně stanoví povinnost vést evidenci přípravků a pomocných prostředků na ochranu rostlin jako mimořádnou nad rámec „běžné“ evidence vedené celním úřadem. Poslední věta § 2 odst. 2 ChemZ se uplatní na oznamovací povinnost podle § 22 ChemZ ve vztahu k povoleným biocidním přípravkům podle zákona upravujícího dodávání biocidních přípravků na trh³⁰². Zákonodárce výslovně označuje již povolené³⁰³ biocidní přípravky – přesto, že jim už bylo uděleno příslušné povolení ze strany správního orgánu - jako podléhající povinnosti oznamovací nad rámce uděleného povolení. Domnívám se, že v obou případech tato nadstandardní povinnost představuje princip prevence a předběžné opatrnosti při ochraně lidského zdraví a biodiverzity rostlin spolu s aplikací vlastní právní úpravy³⁰⁴.

4. 2. Registrace látek podle Nařízení REACH

Registrace látek podle nařízení REACH je vedle základních pojmů chemických látek jedinou kompaktní částí, která zůstala zachována i po účinnosti nařízení CLP. Registrace látek podle podmínek nařízení REACH je z pohledu výrobce určité chemické látky nebo směsi časově předřazena před částí klasifikace, označování a balení. Jedním z cílů registrace je nashromáždění co největšího množství spolehlivých informací o látce, což je při ochraně lidského zdraví a životního prostředí před vlivy nakládání s chemickými látkami velmi významné.³⁰⁵

Registrace látek podle nařízení REACH je úzce spjata s výměnou informací o látkách. Látky (samotné, v přípravcích nebo v předmětech) podléhají registraci v souladu s Hlavou II REACH. Látky samotné nebo v přípravcích (podle nové terminologie CLP „směs“) musí být výrobcem nebo dovozcem registrovány, překročí-li jejich množství

³⁰² Zákon č. 324/2016 Sb., o biocidních přípravcích a účinných látkách a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o biocidech), ve znění zákona č. 183/2017 Sb.

³⁰³ Zejména podle ust. § 2 odst. 2 zákona o biocidech.

³⁰⁴ Viz odst. 47 preambule CLP.

³⁰⁵ Viz odst. 14, 17, 19, 21 Preambule Nařízení REACH. Agentura pro chemické látky ke dni 13. 6. 2019 spravuje seznam 22 246 jedinečných látek. – Viz Registered substances - ECHA. *European Chemicals Agency* [online]. 2019 [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: [<https://echa.europa.eu/information-on-chemicals/registered-substances>].

vyrobené nebo dovezené za 1 kalendářní rok objem 1 tuny³⁰⁶. Registrace se provádí u Agentury pro chemické látky (dále též „ECHA“).³⁰⁷ Žádost o registraci musí v souladu s čl. 10 REACH doprovázet technická dokumentace, která zahrnuje zejména identifikaci látky, informaci o výrobě a použití a klasifikaci látky (dnes se řídí příslušnými ustanoveními CLP). Náklady na registraci hradí žadatel ve formě registračního poplatku podle čl. 22 odst. 5 REACH.³⁰⁸ Látky, které podléhají povinnosti registrace, nelze podle čl. 5 REACH vyrábět ani uvádět na trh ve Společenství³⁰⁹. Je-li látka řádně registrována, je možno podle čl. 21 REACH zahájit (nebo pokračovat v) její výrobu a dovoz. Důležitou součástí registrace je moment čl. 20 odst. 4 REACH, kdy ECHA ve lhůtě 30 dnů oznámí dotčenému orgánu členského státu, na jehož území se vyrábí nebo dováží registrovaná látka, že shromážděné informace jsou v její databázi a dostupné.

Tímto postupem se vytváří centrální databáze informací o registrovaných látkách. Ta je podle mého názoru největším přínosem Nařízení REACH. Díky shromážděným informacím o registrovaných látkách může dojít k omezení prováděných zkoušek podle čl. 25 odst. 1 a čl. 27 odst. 1 REACH (zejména zbytečně zdvojených experimentů na zvířatech). Výměna informací probíhá mezi novými a stávajícími žadateli o registraci, ovšem díky ECHA databázi se mohou noví žadatelé dozvědět, že látka již byla registrována. ECHA předá v zásadě podání žádosti potenciální registrujícího jen kontaktní údaje již stávajícího žadatele. V případě, že registrovaný žadatel nechce získané informace sdílet s novým, může mu souhlas k jejich použití udělit ECHA na základě čl. 27, odst. 5 a 6 – nahradí tak souhlas již registrovaného žadatele.

4. 3. Klasifikace, označování a balení chemických látek a směsí podle CLP

4.3.1. Subjekty nakládající s chemickými látkami a směsmi

Je nezbytné alespoň krátce představit základní subjekty dodavatelského řetězce, které nakládají s chemickými látkami a směsmi podle právní úpravy chemických látek a směsí.

³⁰⁶ Látky obsažené v předmětu musí přesáhnout množství 1 tuny za 1 rok za předpokladu, že se z předmětu budou uvolňovat za běžného použití podle čl. 7 odst. 1 REACH.

³⁰⁷ Zřízena Nařízením REACH – viz Preambule odst. 15 spolu s čl. 20 a další ustanovení Nařízení REACH.

³⁰⁸ Spolu s Nařízením EP a Rady (ES) č. 340/2008, o poplatcích a platbách Evropské agentury pro chemické látky podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH).

³⁰⁹ Výjimkou jsou látky pro výzkum a vývoj podle čl. 9 REACH.

Jedině tak je následně možno nastínit jejich práva a zejména povinnosti při řádném nakládání s chemickými látkami.

A) Výrobce

Výrobce látky se podle čl. 2 odst. 15 CLP rozumí „*fyzická nebo právnická osoba usazená³¹⁰ ve Společenství, která vyrábí látku ve Společenství.*“³¹¹ Je to přesně stejná definice, jako byla i v Nařízení REACH (čl. 3 odst. 9). Jedná se o velmi jednoduchou definici. Výrobce není nijak konkretizován, stejně tak ani látka. To koresponduje s výše uvedeným tvrzením, že obě nařízení se vztahují na celý průmysl, nejen na výrobce chemických látek. V zásadě jde o obsah chemické látky ve výrobku. A ta se může nacházet v jakémkoli výrobku.

Výrobce je osobou primárně odpovědnou za zjištění nebezpečnosti látek a za navazující rozhodování o jejich klasifikaci.

Rozhodující kritérium pro označení subjektu za výrobce je podle dikce definice faktické **vyrábění** látky na území Společenství, resp. Unie.

Podle CLP je výrobou v širokém slova smyslu nejen výroba, tedy řekněme cílený vznik určité věci. CLP považuje za výrobu i těžbu látky v přírodním stavu (čl. 2 odst. 14 CLP a shodně čl. 3 odst. 8 REACH). Výrobce by tedy mohla být i osoba, která danou látku „pouze“ těží.

B) Dovoze

Dovoze je podle čl. 2 odst. 17 nařízení CLP „*fyzická nebo právnická osoba usazená ve Společenství, která odpovídá za dovoz.*“ Stejně jako v případě výrobce, i tady se jedná o totožné ustanovení jako v nařízení REACH v čl. 3 odst. 11. Dovoze je pak „*fyzické uvedení na celní území Společenství*“ (čl. 2 odst. 16 CLP a čl. 3 odst. 10 REACH).

³¹⁰ Viz BŘÍZA, Petr, BŘICHÁČEK, Tomáš, FIŠEROVÁ, Zuzana, HORÁK, Pavel, PTÁČEK, Lubomír, SVOBODA, Jiří. Zákon o mezinárodním právu soukromém. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, s. 158.

³¹¹ Nařízení REACH uvádělo v čl. 3 odst. 4 i definici výrobce předmětu, CLP jej převzal v čl. 2. odst. 10. Od definice výrobce látky se neliší.

Důležitý je dovětek, že za dovoz se považuje i uvedení na trh, což je podle čl. 2 odst. 18 CLP úplatné nebo bezúplatné dodání nebo zpřístupnění jakékoli třetí osobě.

Formulace osoby dovozce je už složitější, byť se na pohled jeví jako jednoduchá. Dovozece je totiž charakterizován existencí odpovědnostního vztahu mezi ním a dovozem, resp. dovezenými látkami.

Definice dovozce je vůči definici výrobce podle mého názoru asymetrická. Pokud by měla mít stejné právní a další důsledky, měla by být formulována tak, že dovozcem je „fyzická nebo právnická osoba usazená ve Společenství, která látky dováží.“ U výrobce je rozhodující faktický stav, kdežto u dovozce právní.

Pravdou je, že odpovědná osoba *de iure* je snadněji zjiřitelná, pravděpodobně bude uvedena v nějaké podnikatelském rejstříku apod. V tom případě je uvedená asymetrie ještě méně pochopitelná – je-li jednodušší pro uplatnění práv a povinností vůči subjektu ze strany státní správy stav *de iure*, pak by měl zákonodárce využívat hledisko *de iure* u výrobce i dovozce. Asymetrie podle mého názoru není důvodná, obě osoby musí být z hlediska nakládání s chemickými látkami a ochrany životního prostředí snadno zjiřitelné³¹².

Zákonodárce by měl sjednotit, zda bude rozhodujícím faktorem pro ztotožnění osoby výrobce i dovozce faktická nebo právní stránka jeho činnosti.

C) Následný uživatel

Definice následného uživatele je obsáhlejší. Následným uživatelem (v AJ „*downstream user*“) je každá právnická nebo fyzická osoba usazená ve Společenství, která používá určitou látku, ať už samotnou nebo ve směsi, v rámci svojí průmyslové nebo profesionální činnosti. Musí se jednat o osobu odlišnou od výrobce nebo dovozce. Nařízení CLP explicitně vylučuje, aby následným uživatelem byl distributor (viz dále) nebo spotřebitel.

³¹² Tzv. princip „od kolébky do hrobu“ nebo „od vidlí po vidličku“- Viz DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, str. 508.

Na závěr definice CLP i REACH shodně uvádí „fikci“ následného uživatele: považuje se za něj i tzv. zpětný dovozce podle čl. 2 odst. 7 písm. c nařízení REACH. To je ustanovení, které se věnuje vynětí některých látek z působnosti nařízení REACH (viz část 4.1.2. této kapitoly). CLP tedy na jiném místě adoptovalo ustanovení nařízení REACH, kterým tento zvláštní případ zahrnuje do skupiny následných uživatelů³¹³.

Následný uživatel při plnění svých zákonných povinností může používat klasifikaci látky nebo směsi stanovenou výrobcem nebo dovozcem. Logicky ovšem pouze v případě, že nezmění jejich složení.³¹⁴

Definiční kritéria následného uživatele jsou nižší postavení v dodavatelském řetězci, než je výrobce nebo dovozce a užití látky v rámci vlastní podnikatelské činnosti. Tato podmínka zároveň vylučuje, aby se jednalo o spotřebitele.

D) Distributor

Je podle znění čl. 2 odst. 20 CLP fyzická nebo právnická osoba usazená ve Společenství, která „*pouze skladuje a uvádí na trh látku samotnou nebo obsaženou ve směsi pro třetí osoby*“, a to včetně maloobchodníka. Pro pochopení definice subjektu distributora je potřeba vypomoci si s jiným jazykovým zněním nařízení CLP. V české verzi poněkud zaniklo klíčové slovíčko, které podle mého názoru vystihuje celou podstatu subjektu distributora. Je to osoba, která jen a pouze (v AJ „*only*“, v ŠJ „*únicamente*“) ve smyslu *výhradně* skladuje a uvádí na trh. Z toho vyplývá, že distributor není oprávněn do látky nebo směsi nijak zasahovat. Jinak by se nejednalo o distributora a rozsah povinností by se lišil.

Stejně jako následný uživatel má i distributor právo při plnění svých povinností používat klasifikaci látky danou výrobcem nebo dovozcem.

³¹³ Znění definice následného uživatele podle CLP je totožné se zněním nařízení REACH čl. 3 odst. 13.

³¹⁴ Viz odst. 16 a 18 preambule CLP.

E) Dodavatel

„Dodavatel“ je podle čl. 2 odst. 26 CLP³¹⁵ zastřešující pojem pro výrobce, dovozce, následného uživatele a distributora, kteří na trh uvádějí látku. Nerozhoduje, jestli samotnou nebo ve směsi. Zásadní je moment uvádění na trh.

4.3.2. Klasifikace

Pro správné nakládání s chemickými látkami a směsmi je zásadní je nejprve správně klasifikovat a v návaznosti na to je řádně označit. Ke klasifikaci je zásadně povinen výrobce a dovozce, případně konečný uživatel, zasahuje-li do složení (viz výše).

Cílem správné klasifikace je odpovídající označení. A cílem správného označení je informovat o povaze látky nebo směsi navenek, a to v rámci celého dodavatelského řetězce. Pro označení se uplatní zásada priority, tedy štítek se řídí látkou, která má nejvyšší stupeň nebezpečnosti³¹⁶. Pouze při řádném označení může být s látkou řádně nakládáno tak, jak to předpokládá unijní a český zákonodárce. Výsledkem procesu klasifikace a označení je odpovídající míra opatrnosti při nakládání s potenciálním zdrojem ohrožení životního prostředí. Právní předpisy tím směřují k co největší míře ochrany životního prostředí včetně ochrany lidského zdraví.

Klasifikace byla podle dřívější právní úpravy podle REACH definována jako zjištění a zhodnocení určitých nebezpečných vlastností látek a směsí a jejich následné zařazení do skupiny nebezpečnosti.³¹⁷ CLP klasifikace spočívá v rozčlenění do příslušné třídy a v rámci této třídy pak do kategorie podle stupně nebezpečnosti vyjádřené mezními hodnotami koncentrace, slovy čl. 3 CLP podle „*cesty expozice nebo povahy účinků*“.

Klasifikací se podle čl. 2 odst. 1 a 2 CLP rozumí rozřazení látek a směsí do tříd nebezpečnosti, které se dále dělí na kategorie. V těchto otázkách se v českém právním řádu použije už dnes výhradně nařízení CLP, ChemZ na něj odkazuje ve svém § 1 odst. 1.

³¹⁵ Stejně jako v případě výrobce předmětu, nařízení REACH uvádělo v čl. 3 odst. 33 dodavatele předmětu. Tento pojem CLP ovšem nepřevzal.

³¹⁶ Viz odst. 46 preambule CLP.

³¹⁷ Viz zejména Příloha I Nařízení REACH.

Třídou nebezpečnosti se podle čl. 2 odst. 1 CLP rozumí povaha fyzikální nebezpečnosti, nebezpečnosti pro zdraví nebo pro životní prostředí. Kategorie nebezpečnosti podle čl. 2 odst. 2 CLP představuje rozdělení kritérií v rámci třídy nebezpečnosti s upřesněním závažnosti této nebezpečnosti.

Klasifikace látek a směsí probíhá před jejich uvedením na trh. ChemZ v § 33 odst. 1, písm. a stanoví pro vadně klasifikované, zabalené a označené látky a směsi pozastavení jejich dalšího uvádění na trh do doby, než povinná osoba tato uvede do souladu s požadavky zákona. Toto pozastavení je sice označeno jako nápravné opatření, ale dalo by se chápat jako preventivně/nápravné. Vadné označení může vést ke špatné manipulaci ze strany spotřebitele a v důsledku dojít k újmě na lidském zdraví nebo na životním prostředí.

Fáze klasifikace spočívají ve **zjištění** informací o látce a směsi (sběrem existujících nebo vytvořením nových podle čl. 5, 6 a 8 CLP), **zhodnocení** získaných informací z hlediska jejich relevance a spolehlivosti (čl. 9, 10, 11 a 12 CLP) a **rozřazení** do tříd a kategorií nebezpečnosti na základě vyhodnocení zjištěných poznatků (čl. 13 CLP). Poslední fáze, která může a nemusí nastat, souvisí s vývojem poznatků o chemických látkách a směsích, případně se změnou „receptury“ směsi. Tato fáze se označuje jako **přezkum** stanovené klasifikace (čl. 15 CLP).

Na závěr části věnované obecným poznatkům o klasifikaci je potřeba zmínit tzv. **harmonizované klasifikace a označení některých nebezpečných látek** podle části 3 Přílohy VI CLP.³¹⁸ Jedná se o opatření na úrovni Evropské unie (rozhoduje o něm Komise na návrh Agentury pro chemické látky), které pro látky vzbuzující největší obavy zavádí jednotnou klasifikaci a na to navazující označení. Opatření o harmonizované klasifikaci se provádí na návrh, buď příslušného orgánu veřejné správy (v případě ČR je to MŽP) nebo výrobce, dovozce nebo následného uživatele látky. Při Agentuře je podle čl. 37 odst. 4 CLP zřízen Výbor pro posuzování rizik, který ke každému návrhu zaujímá

³¹⁸ Viz Snadné vyhledávání látek s harmonizovanou klasifikací a označením. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. Praha, 2016 [cit. 2019-06-19]. Dostupné z: [<https://www.mpo.cz/cz/prumysl/chemicke-latky-a-smesi/clp-klasifikace-oznacovani-a-balení/snadne-vyhledavani-latek-s-harmonizovanou-klasifikaci-a-oznaceni---171221/>].

stanovisko ve lhůtě 18 měsíců. Toto stanovisko následně postoupí Komisi podle čl. 37 odst. 5 CLP. Shledá-li Komise, že je vhodné klasifikaci a označení dotyčné látky harmonizovat, doplní danou látku do tabulky 3.1 části 3 přílohy I CLP. Cílem harmonizace klasifikace a označování je maximální možné vyloučení ohrožení lidského zdraví a životního prostředí způsobené možnými odchylkami v klasifikaci a označení co do jednotlivých členských států³¹⁹.

Podle čl. 36 CLP se tento postup obvykle vztahuje na dvě skupiny látek. První skupinou jsou látky splňující kritéria stanovená v Příloze I pro položky: senzibilizující při vdechování (kat. 1), mutagenní v zárodečných buňkách (kat. 1A, 1B a 2), karcinogenní (kat. 1A, 1B a 2) a toxická pro reprodukci (kat. 1A, 1B a 2). Druhou skupinou jsou látky, které jsou „účinnými látkami“ ve smyslu směrnice o přípravcích na ochranu rostlin a o biocidních přípravcích. Třetí *ad hoc* skupinou jsou nebezpečné látky, které nespádají do první ani druhé skupiny, ale vykazují vlastnosti, na základě kterých může dojít k jejich individuálnímu zařazení do přílohy VI CLP.

A) Zjištění informací o látkách a směsích³²⁰

Pro klasifikaci látek podle čl. 5 odst. 1 CLP je třeba provést zjištění dostupných (již existujících) informací o bezpečnosti látky nebo směsi pro zdraví a životní prostředí. Ustanovení uvádí demonstrativní výčet možností, které výrobci, dovozci a následní uživatelé mohou k získání informací o látkách a směsích využít. Informace mohou povinné subjekty získat způsobem podle čl. 8 odst. 3 CLP, tedy provedením vlastních nových zkoušek podle zkušebních metod obsažených v nařízení Komise³²¹ nebo podle uznávaných mezinárodních standardů (vědecké zásady a validované metody)³²². Dalšími možnými zdroji informací jsou: epidemiologické údaje a zkušenosti s účinky látek na člověka - zejména evidované pracovní expozice nebo náhodné otravy; poznatky získané

³¹⁹ Viz např. odst. 16 a 17 preambule CLP.

³²⁰ Obecně se dá říci, že klasifikace směsi je obtížnější než klasifikace látky. V zásadě se použijí stejné metody jako pro klasifikování látek. Ovšem klasifikování směsi je možné provést pro celou směs (jsou-li informace dostupné, např. metodou extrapolace podle odst. 23 Preambule a části 1.1.3 nebo metodou sumační podle části 4.1.3.5.5. Přílohy I CLP) nebo pro každou látku v ní obsaženou zvlášť (pokud není dostačující posouzení směsi jako celku). Viz odst. 22 preambule a čl. 6 CLP.

³²¹ Viz Nařízení Komise (ES) č. 440/2008 ze dne 30. května 2008, kterým se stanoví zkušební metody podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek.

³²² Viz čl. 13 odst. 3 Nařízení REACH.

podle nařízení REACH způsobem, který splňuje podmínky pro uznání odchylek od standardního režimu zkoušek³²³; nové vědecké poznatky nebo jiné informace získané v rámci mezinárodně uznávaných chemických programů³²⁴. Povinné subjekty výše uvedené informace přezkoumávají, a to zejména z hledisek jejich přiměřenosti, spolehlivosti a dostatečné vědecké validace. Důvodem sběru informací je to, že na jejich základě musí povinné subjekty vyhodnotit, do jaké kategorie a třídy látku nebo směs zařadí. Jelikož se jedná o velice složitou problematiku, nařízení CLP říká, že by výrobci, dovozci a následní uživatelé měli používat služeb odborníka a „*provádět zjištění průkaznosti důkazů s pomocí odborného posudku*“.³²⁵

Pro klasifikaci látek a směsí podle čl. 8 CLP se umožňuje výrobci, dovozci nebo následnému uživateli získat nové informace o látkách a směsích provedením nových zkoušek. Podle dikce čl. 8 odst. 1 CLP za předpokladu, že vyčerpal všechny ostatní možnosti, jak získat dostatečný objem a kvalitu informací potřebných k zhodnocení látky nebo směsi³²⁶. Zkoušky se provádějí buď v souladu se zkušebními metodami podle nařízení Komise (ES) č. 440/2008³²⁷ nebo podle uznávaných mezinárodních standardů (vědecké zásady a validované metody). Přičemž zkoušky, které se provádějí pouze pro účely nařízení CLP, by se měly provádět na formě nebo na skupenství látky nebo směsi, ve kterých budou tyto následně uváděny na trh a ve kterých budou pravděpodobně i užívány³²⁸. ChemZ tuto zásadu specifikuje v § 21 odst. 1, který uvádí, že zkoušení nebezpečnosti látky nebo směsi se provádí ve stavu, „*v jakém se vyrábějí nebo uvádějí na trh*“. ChemZ tedy explicitně připouští testovat látku nebo směs i ve stavu, kterou má ve výrobě, nejen stav, který je určen k uvedení na trh. Nedá se říci, že by to bylo v úplném rozporu s korespondujícím ustanovením nařízení CLP (čl. 9 odst. 5). Ustanovení CLP stanoví kumulativně formulovanou povinnost výrobce, dovozce a následného uživatele pro účely klasifikace zohlednit formy nebo skupenství, „*v nichž je látka nebo směs uváděna na trh a v nichž lze důvodně předpokládat, že bude užívána*“. Je-li stav ve

³²³ Viz nařízení REACH, Příloha XI, oddíl 1.

³²⁴ UIPAC nebo CAS systém podle odst. 44 a 45 preambule CLP.

³²⁵ Viz odst. 33 preambule a čl. 9 odst. 3 CLP.

³²⁶ Jedním z důvodů stanovení přednosti shromáždění již existujících informací před získáváním nových prováděním nových zkoušek je omezování provádění zkoušek na laboratorních pokusných zvířatech. - Viz odst. 25 preambule a čl. 7 odst. 1 CLP.

³²⁷ Viz Nařízení Komise (ES) č. 440/2008 ze dne 30. května 2008, kterým se stanoví zkušební metody podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek.

³²⁸ Nařízení CLP stanoví i možnost použít pro účely klasifikace výsledky zkoušek, které nebyly uskutečněny výhradně kvůli požadavkům nařízení CLP. A to dokonce i v případě, že zkoušky byly provedeny na jiné formě nebo skupenství, které bude uváděno na trh a užíváno. – Viz odst. 30 preambule CLP.

výrobě již stavem konečným, pouze následuje uvedení na trh a užití, pak je to v pořádku. Pokud ne, může být důsledkem to, že látka nebo směs není řádně klasifikována. Povinný subjekt by se tak mohl dostat do rozporu s právním řádem (jehož je nařízení součástí), a následkem by byla odpovědnost za porušení právních předpisů. Povinný subjekt se musí řídit nařízením, ChemZ je v tomto případě tedy mírně zavádějící.

Zkoušky by měly probíhat v souladu se zásadami tzv. správné laboratorní praxe podle Hlavy III ChemZ³²⁹. Správnou laboratorní praxí se pro účely ChemZ podle § 17 odst. 1 rozumí systém „zabezpečování jakosti týkající se organizačního procesu a podmínek, za kterých se plánují, provádějí, sledují, zaznamenávají, archivují a oznamují neklinické studie bezpečnosti látky a směsi pro zdraví a životní prostředí.“ Jejich detailní popis obsahuje prováděcí právní předpis, konkrétně vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 163/2012 Sb. Ustanovení o zásadách správné laboratorní praxe § 17 ChemZ se nevztahuje na oblast léčiv (v souladu s negativním výčtem působnosti nařízení CLP). Na ně se uplatní speciální zákon č. 378/2007 Sb., o léčivech, a speciální vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 86/2008 Sb. (odlišná gesce). Inspekce testovacích zařízení a auditů studií provádějí národní monitorovací orgány správné laboratorní praxe. Pro chemické látky je to Středisko pro posuzování způsobilosti laboratoří ASLAB - Národní inspekční orgán správné laboratorní praxe při Výzkumném ústavu vodohospodářském TGM. Podle §§ 18, 19 a 20 ChemZ ASLAB posuzuje způsobilost laboratoří a vydává Osvědčení o jejich správné činnosti³³⁰, organizuje zkoušky způsobilosti v oblasti životního prostředí, vydává Osvědčení o účasti v mezilaboratorním porovnávání zkoušek a kontroluje dodržování zásad správné laboratorní praxe³³¹.

Na závěr části dizertační práce věnované zjišťování existujících a nových informací je potřeba zmínit možnost využití tzv. alternativních metod pro účely posuzování nebezpečnosti látek a směsí.³³² Alternativními metodami se myslí jiné způsoby než prováděním zkoušek na zvířatech. Nařízení CLP po vzoru nařízení REACH a směrnice o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se ochrany zvířat

³²⁹ Představuje transpozici směrnic EP a Rady 2004/10/ES, o harmonizaci právních a správních předpisů týkajících se používání zásad správné laboratorní praxe a ověřování jejich používání při zkouškách chemických látek a směrnice EP a Rady 2004/9/ES, o inspekci a ověřování a správné laboratorní praxe.

³³⁰ Resp. vydává jej MŽP, ale na základě podkladu od ASLABu - § 19 odst. 3 ChemZ.

³³¹ Viz [<https://www.aslab.cz/index.php/cz/>]

³³² Ministerstvo životního prostředí vede seznam nových a obchodovaných látek a látek nadále nepovažovaných za polymery. – Viz Seznam chemických látek. Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 2019-06-17]. Dostupné z: <http://chem-latky.env.cz/>.

používaných pro pokusné a jiné vědecké účely (č. 86/609/EHS) provádění zkoušek na zvířatech stanoví až jako náhradní způsob zajištění informací, nelze-li požadované informace získat jinak³³³.

B) Zhodnocení informací

Výrobce, dovozce a následný uživatel podle čl. 9 odst. 1 CLP vyhodnocuje nashromážděné informace z výše uvedených postupů z hlediska kritérií pro klasifikaci podle částí 2 až 5 přílohy 1 CLP. Povinné subjekty musí porovnávat nejen konečné výsledky svých zjištění, ale podle čl. 9 odst. 2 CLP i prostředky, jakými byly získány – pokud použily jiné metody, než uvádí čl. 8 odst. 3, pak je potřeba zkoumat i tyto metody samotné. Cílem je zjistit, zda tyto konkrétně použité metody mohou ovlivnit výsledek hodnocení, tj. přiřazení určité klasifikace.

Nařízení CLP z důvodu odborné náročnosti procesu klasifikace umožňuje využít pomoci odborníka³³⁴. Zároveň pro některé „komplikovanější“ případy stanoví povinnost vypracovat odborný posudek. Takovým případem je i čl. 9 odst. 3 CLP: „*pokud příslušná kritéria (pro klasifikaci) nelze na zjištěné dostupné informace uplatnit přímo*“, pak je výrobce, dovozce a následný uživatel povinen provést hodnocení na základě zjištění **průkaznosti důkazů** s pomocí odborného posudku³³⁵.

Rizikové je to, že výsledky laboratorních zkoušek co do fyzikální nebezpečnosti se mohou lišit od zkušeností z praktického použití látek. Na to pamatuje čl. 12 odst. 1 písm. a CLP, který poněkud lakonicky uvádí, že jsou-li takové účinky pomocí přiměřených a spolehlivých informací prokázány, povinný subjekt k nim při provádění hodnocení „*přihlédne*“. Vedlo-li by takové hodnocení k přiřazení do přísnější klasifikační kategorie, pak je podle mého názoru všechno v pořádku. Vedlo-li by k mírnější, pak se domnívám, že by v takovém případě měla být povinnost k vypracování odborného posudku, aby byla skutečně jistota, že například dlouhodobá expozice nebude problémem. CLP ale takovou

³³³ Viz odst. 25, 26 a 27 preambule CLP.

³³⁴ Viz část 1.1.1.2., Příloha I CLP.

³³⁵ Viz oddíl 1.1.1., Příloha I CLP a bod 1. 2., Příloha XI nařízení REACH.

povinnost nestanoví (což nevylučuje možnost). Toto ustanovení by ale mělo být vykládáno restriktivně zejména s ohledem na princip předběžné opatrnosti.

C) Rozřazení do tříd a kategorií

Výsledkem hodnocení všech získaných informací je rozhodnutí o rozřazení do třídy a kategorie nebezpečnosti s příslušnými prvky označení, samotné jádro klasifikace. Výše uvedené kroky je potřeba aplikovat na všechny třídy nebezpečnosti, pro které má povinná osoba informace. To znamená, že určitá látka může spadat do více kategorií, pak se pro účely označení postupuje pravidlem priority (viz dále).

Třídami nebezpečnosti jsou **fyzikální nebezpečnost**, **nebezpečnost pro zdraví**, **nebezpečnost pro životní prostředí** a ještě tzv. **dodatečná třída nebezpečnosti EU**. Každá třída obsahuje tabulky s příslušnými označeními látek, směsí a předmětů (viz dále).

Do třídy **fyzikální nebezpečnosti** se podle části 2 Přílohy I CLP řadí např. výbušniny, hořlavé plyny, oxidující plyny nebo látky a směsi korozivní pro kovy. Každá část obsahuje vlastní definice, rozřazení do příslušných kategorií podle individuální povahy každé kategorie. V rámci závěrečné části každé třídy jsou uvedeny „Dodatečné úvahy při klasifikaci“, kde se povinným subjektům stanoví konkrétní způsoby zkoušek k prokázání dané třídy a kategorie nebezpečnosti.

Nebezpečností pro zdraví je podle části 3 Přílohy I CLP např. akutní toxicita, žíravost na kůži, mutagenita nebo karcinogenita. Stejně jako v předešlé části i tato obsahuje vlastní definice, spolu s demonstrativními příklady způsobů prokázání vztahu mezi vlastnostmi látky nebo směsi a vlivem na lidské zdraví. Metody prokázání jsou účinky na člověka známé z náhodných otrav, pracovních expozic, klinických studií atp. Část 3 Přílohy I CLP uvádí i metody experimentálního prokázání na zvířatech.

Nebezpečnost pro životní prostředí podle části 4 Přílohy I CLP představuje výhradně nebezpečnost pro vodní prostředí, která se dále člení na akutní a chronickou nebezpečnost. Při rozhodování o rozřazení do tříd podle účinků se použijí pojmy jako dostupnost (tj. nakolik se látka ve vodním prostředí rozptýlí), bioakumulace (tj. nakolik se látka začlení a udržuje v organismu)³³⁶, nebo rozložitelnost³³⁷ (tj. rozklad organických částí na menší částice vedoucí až k rozpadu na oxid uhličitý, vodu a soli). Důležité je podle části 4.1.1.3.1. Přílohy I CLP, že *„Vodní prostředí se posuzuje s ohledem na vodní organismy, které žijí ve vodě, a vodní ekosystém, jehož jsou součástí.“* Posuzuje se tedy vodní prostředí jako celek.

Dodatečná třída nebezpečnosti EU podle části 5 Přílohy I CLP spočívá výhradně v nebezpečnosti látky nebo směsi³³⁸ pro ozonovou vrstvu. Jedná se o případ, kdy se klasifikace směsi odvíjí od klasifikace látky (podle části 5.1.3. přílohy I CLP). Přičemž látkou nebezpečnou pro ozonovou vrstvu je látka *„...která na základě dostupných poznatků o jejích vlastnostech a jejím předpokládaném nebo pozorovaném osudu a chování v životním prostředí může představovat nebezpečí pro strukturu a fungování stratosférické ozonové vrstvy.“*

Při rozřazování do příslušné klasifikační třídy je potřeba stanovit také tzv. „obecné a specifické koncentrační limity“ podle čl. 10 CLP³³⁹. Rozumí se jimi konkrétní limity pro látku obsaženou v látce nebo směsi (určitá „vedlejší“ látka - nečistota, přídatná látka nebo jednotlivá složka). Tyto koncentrační limity označují prahovou hodnotu. Důsledkem dosažení nebo dokonce překročení této prahové hodnoty je klasifikace celé látky nebo směsi jako nebezpečné. Specifické koncentrační limity se stanoví, pokud přiměřené a spolehlivé vědecké informace prokáží, že nebezpečnost této „vedlejší“ látky je zjevná, a to i přesto, že látka je přítomna v množství nižším, než jsou koncentrace pro jakoukoli třídu nebezpečnosti v části 2 přílohy I CLP (fyzikální nebezpečnost)³⁴⁰. Obecné koncentrační limity se stanoví podle stejných pravidel, pouze s výjimkou, že látka bude

³³⁶ Viz část 4.1.2.8.1. Přílohy I CLP: *„Bioakumulace látek ve vodních organismech může vyvolávat toxické účinky po delší dobu, i když jsou skutečné koncentrace těchto látek ve vodě nízké.“*

³³⁷ I přesto, že látky mohou být velmi nebezpečné, mají-li potenciál rychlé rozložitelnosti, účinek je velmi krátký a ve výsledku malý. Problém představují látky, které se rozkládají pomalu – mohou ve výsledku způsobit chronickou toxicitu. Viz část 4.1.2.9.1. přílohy I CLP.

³³⁸ Jedná se o případ, kdy se klasifikace směsi odvíjí od klasifikace látky (podle části 5.1.3. přílohy I CLP)

³³⁹ Prováděcí pokyny ke stanovování specifických koncentračních limitů vydává Evropská agentura pro chemické látky – viz odst. 34 preambule a čl. 10 odst. 7 CLP.

³⁴⁰ Výjimkou z povinnosti jsou harmonizované třídy nebezpečnosti a členění látek v části 3 přílohy VI CLP.

řazena do třídy nebezpečnosti pro zdraví, životní prostředí nebo ozónovou vrstvu podle částí 3, 4 nebo 5 přílohy I CLP. Specifické limity stanoví povinný subjekt sám, obecné uvádí příloha I CLP. Spadá-li látka pod zařazení do specifického koncentračního limitu, má tento přednost před koncentracemi podle fyzikální nebezpečnosti nebo podle obecných koncentračních limitů³⁴¹.

Pokud látka spadá do kategorie nebezpečná pro vodní prostředí, akutně nebo chronicky v kategorii 1, pak výrobce, dovozce nebo následný uživatel namísto specifických nebo obecných koncentračních limitů stanoví tzv. multiplikační faktory³⁴². K procesu jejich stanovování vydává pokyny Evropská agentura pro chemické látky.³⁴³

D) Přezkum klasifikace

Nařízení CLP počítá i s eventualitou, že se v souvislosti s již klasifikovanou látkou nebo směsí dojde ke změně s možným dopadem na její klasifikaci. Výsledkem je přezkum klasifikace, čili ke změně klasifikaci může a nemusí dojít³⁴⁴. Článek 15 odst. 1 CLP se týká látky nebo směsi a stanoví, že výrobce, dovozce a následný uživatel neprodleně provede nové hodnocení způsobem uvedeným výše, dozví-li se o nových technických nebo vědeckých poznatcích. Okolnosti, ze kterých tak činí, jsou následující: povinná osoba by měla činit veškeré kroky, které lze rozumně očekávat (dostupnost a přiměřenost), aby byla s novými poznatky obeznámena. Tyto poznatky vyhodnocuje z hlediska toho, zda by mohly mít vliv na stávající klasifikaci. Pokud ano, a jsou dostatečné a lze je považovat za spolehlivé, měla by povinná osoba neprodleně podniknout nezbytné kroky ke změně klasifikace.

Článek 15 odst. 2 CLP se týká pouze směsi a změny jejího složení provedené výrobcem, dovozcem nebo následným uživatelem. „Aktualizace“ klasifikace se týká pouze směsi původně klasifikované jako nebezpečné. Změna složení směsi musí spočívat buď ve

³⁴¹ Viz odst. 34 preambule CLP.

³⁴² Výjimkou z povinnosti jsou harmonizované třídy nebezpečnosti a členění látek v části 3 přílohy VI, pro které je již multiplikační faktor stanoven.

³⁴³ Viz odst. 35 preambule a čl. 10 CLP.

³⁴⁴ Viz také odst. 38 preambule CLP.

změně s důsledkem pro koncentraci alespoň jedné z původních složek směsi (koncentrace musí dosahovat limitu podle části 1 přílohy 1 CLP) nebo ve změně způsobené nahrazením nebo přidáním alespoň jedné složky směsi (její koncentrace musí dosahovat alespoň mezní hodnoty podle přílohy 1 CLP).

Nařízení CLP stanoví výjimky z povinného přehodnocování klasifikace látek a směsí. První obecně uplatnitelnou výjimkou je podle čl. 15 odst. 3 CLP, pokud je vědecky prokazatelné, že nové hodnocení nezpůsobí změnu klasifikace. Jazykovým výkladem ustanovení lze dojít k závěru, že povinný subjekt je povinen přesto podniknout jistou míru šetření a sběru informací na to, aby byl schopen dostatečně **prokázat**, že není nutné látku nebo směs překlasifikovat.

Druhou výjimkou je speciální případ, kdy není nutno aktualizovat klasifikace z důvodu existence harmonizované třídy nebezpečnosti nebo členění pro látky zařazené do části 3 přílohy VI CLP (viz výše).

Podle mého názoru je klasifikace, je-li povinnou osobou řádně provedena podle výše uvedeného znění nařízení CLP, dostatečnou zárukou toho, že bude látka vyhodnocena podle svých skutečných vlastností. Tedy že budou odhaleny všechny nebezpečné vlastnosti, aby se s ní mohlo odpovídajícím způsobem nakládat. Považuji za velmi moudré ponechat v právní úpravě „zadní vrátka“ ve formě přezkumu klasifikace, jelikož z historických zkušeností je zřejmé, že se můžou poznatky o chemických látkách vlivem plynutí času vyvíjet. Vedle toho považuji za velmi dobrý princip maximálního možného omezení provádění nových laboratorních zkoušek, zejména na obratlovcích, ale i na dalších živých organismech.

4.3.3. Označování

Byly-li řádně provedeny postupy klasifikace uvedené výše, je potřeba v návaznosti na závěry klasifikačního procesu látku nebo směs také řádně označit. Je-li rozřazení do tříd a

kategorií jádrem klasifikace, pak je označování látek a směsí jádrem správného nakládání s nimi.

Označují se **látky** nebo **směsi**, jsou-li klasifikovány jako nebezpečné; **směs** (i pokud sama není klasifikována jako nebezpečná) obsahující alespoň jednu nebezpečnou látku přesahující určitou koncentraci (část 2 příloha II CLP) a tzv. **výbušný předmět**, což je předmět obsahující jednu nebo více výbušných látek nebo směsí (Příloha 1 část 2. 1. CLP).

Povinnými subjekty k označování jsou podle čl. 4 odst. 4 CLP výrobce, dovozce, následný uživatel i distributor. Výrobce a dovozce bez dalšího, následný uživatel pouze pokud změní složení a distributor je podle čl. odst. 5 CLP oprávněn převzít klasifikaci od výše postavené osoby v dodavatelském řetězci, je-li provedena v souladu s Hlavou II CLP, tj. došlo-li se k ní podle klasifikačních postupů uvedených výše.

V rámci této i jiných kapitol, kde se hovoří o chemických látkách, se stále opakuje základní rys chemických látek. V první řadě se jedná o výrobky. Výrobky, které podléhají posuzování svojí bezpečnosti vůči životnímu prostředí, ale přesto svým způsobem mnohdy výsledky jedinečných postupů a receptur. Na to pamatuje i nařízení CLP, které sice stanoví povinnost jednoznačně identifikovat látky i směsi uváděné na trh, ale zároveň stanoví možnost společností požádat o identifikaci provedenou způsobem, který neohrozí jejich obchodní tajemství podle čl. 24 CLP. Výsledkem by mělo být uvedení na trh pod tzv. alternativním chemickým názvem. Žádost o povolení se podává Agentuře pro chemické látky. V případě zamítnutí je možno podat odvolání, kterému je přiznán odkladný účinek. To znamená, že obchodní tajemství nebude vyzrazeno, až do rozhodnutí o odvolání. Agentura pro chemické látky může svoje rozhodnutí přezkoumat. Důvodem je, že se objevily nové poznatky podle čl. 24 odst. 6 CLP, ze kterých vyplývá, že: *„alternativní chemický název neposkytuje dostatek informací pro přijetí nezbytných zdravotních a bezpečnostních opatření na pracovišti k zajištění kontroly rizik spojených se zacházením s dotyčnou směsí, (...). Agentura může své rozhodnutí zrušit nebo je změnit rozhodnutím uvádějícím, který alternativní chemický název je povoleno používat.“*

V tomto případě na sebe naráží právo na zachování obchodního tajemství a povinnost ochrany lidského zdraví při nakládání s chemickými látkami a směsmi. K rozhodnutí je třeba zvážit princip proporcionality.³⁴⁵

Označování doznalo z hlediska změn provedených nařízením CLP oproti nařízení REACH pravděpodobně největší změny. Hlava III nařízení CLP s názvem *Informování o nebezpečnosti prostřednictvím označení* uvádí náležitosti označení, tj. štítku. Štítek slouží všem subjektům dodavatelského řetězce, ale je jediným zdrojem informací pro spotřebitele. Dodavatelský řetězec může získat detailní informace na základě bezpečnostních listů (které mohou na štítek navazovat)³⁴⁶. Štítek je ale zásadní zdroj informací z hlediska použití ze strany veřejnosti, informace v něm obsažené musí být tedy přesné a spolehlivé.

Článek 17 CLP stanoví obecná pravidla, jaké prvky by měl štítek obsahovat. Štítek by měl být podle čl. 31 CLP pevně připevněn k jedné nebo více stranám obalu, který bezprostředně obsahuje nebezpečnou látku nebo směs. Musí být barevně proveden tak, aby výstražný symbol zřetelně vystupoval a byl tak patrný na první pohled. Jeho tvar a velikost by měla korespondovat s rozměry obalu podle části 1.2.1. přílohy I CLP. Štítek by měl obsahovat identifikační údaje dodavatele/ů, množství látky nebo směsi v balení, výstražné symboly nebezpečnosti, signální slova, standardní věty o nebezpečnosti, pokyny pro bezpečné zacházení, doplňující informace a tzv. identifikátory. Korespondujícím případem s přezkumem klasifikačního zařazení látky nebo směsi v případě získání nových poznatků je příslušná aktualizace štítku (je-li důsledkem závažnější klasifikace nebo jsou-li nutné doplňující prvky)³⁴⁷. Aktualizaci štítků zajišťují dodavatelé solidárně.

³⁴⁵ Viz např. Nález Ústavního soudu ze dne 13. 4. 2015, sp. zn. I. ÚS 3699/14 nebo KMEC, Jirí, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. Evropská úmluva o lidských právech. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 73.

³⁴⁶ Viz odst. 40 preambule CLP.

³⁴⁷ Viz odst. 38 a čl. 30 CLP. – Podle zprávy Evropské agentury pro chemické látky o plnění nařízení REACH a CLP ze dne 2. 6. 2016 tuto povinnost plní povinné subjekty doposud nedostatečně. (Viz European Chemicals Agency, Report on the Operation of REACH and CLP 2016, 2016, Helsinky, str. 130.

Identifikátory (výrobku) jsou podle článku 18 CLP údaje na štítku, které umožňují jednoznačnou identifikaci látky nebo směsi. Tato identifikace musí korespondovat s údaji uvedenými v bezpečnostním listě (viz dále). Identifikátory se liší podle toho, zda označují látku nebo směs. V případě látky se jedná o identifikátor vyplývající z harmonizované klasifikace a označení, identifikátor uvedený v seznamu klasifikací a označení³⁴⁸ nebo označený CAS³⁴⁹ číslem spolu s názvem IUPAC³⁵⁰, případně uvádějící alespoň název IUPAC nebo jiný mezinárodní název. Směsi používají jako identifikátor obchodní název nebo označení směsi a identifikaci všech látek obsažených ve směsi, pokud spadají do určitých klasifikačních zařazení: např. akutní toxicita, mutagenita v zárodečných buňkách nebo karcinogenita (vlastnosti vzbuzující největší obavy).

Výstražným symbolem nebezpečnosti je podle čl. 2 odst. 3 CLP složené grafické zobrazení obsahující symbol a další grafické prvky, které mají sdělit specifické informace o druhu nebezpečí, které látka nebo směs (případně předmět) představuje. Konkrétní výstražné symboly jsou přiřazeny každé třídě a kategorii látky nebo směsi v tabulkách přílohy I CLP. Dalšími grafickými prvky mimo výstražný symbol mohou být například orámování, vzor pozadí nebo barva. Nařízení CLP používá výstražný symbol nebezpečnosti červeně orámovaný čtverec (oproti žlutooranžovému podle REACH).

Signálním slovem je podle čl. 2 odst. 4 CLP slovo označující úroveň závažnosti nebezpečnosti. CLP rozeznává dvě úrovně, a sice **nebezpečí** a **varování** (resp. a bez signálního slova). Úroveň „nebezpečí“ je závažnější než „varování“. Čtenáře má upozornit na možné nebezpečí, které látky nebo směs, se kterými hodlá zacházet, představuje. Signální slova jsou novinkou CLP.

Nařízení REACH původně mělo tzv. R+S věty. Ty byly podle CLP nahrazeny standardními větami o nebezpečnosti a pokyny pro bezpečné zacházení, pořadí jejich

³⁴⁸ Podle části 3 přílohy VI nařízení CLP.

³⁴⁹ Udělené globálním registrem platformy Chemical Abstract Service, zřízenou Americkou chemickou společností. Viz [<https://www.cas.org/about>]

³⁵⁰ Mezinárodní unie pro čistou a užitou chemii, vede mezinárodní registr a označení chemických látek. Viz [<https://iupac.org/who-we-are/>]

umístění na štítku určuje dodavatel³⁵¹. V případě standardních vět (Příloha IV CLP) se podle čl. 2 odst. 5 CLP jedná o věty, které jsou přiřazeny určité třídě a kategorii nebezpečnosti. Mají za úkol popsat povahu nebezpečnosti spolu s jejím stupněm. Jsou označeny jedinečným číselným kódem a obsahují slovní tvrzení. Dělí se podle třídy nebezpečnosti: H200 pro fyzikální nebezpečnost, H300 pro nebezpečnost pro zdraví a H400 pro nebezpečnost pro životní prostředí. Standardní větou o nebezpečnosti je např. **H201**: „*Výbušnina: nebezpečí masivního výbuchu*“; **H220**: „*Extrémně hořlavý plyn*“; **H370**: „*Způsobuje poškození orgánů*“ nebo **H410**: „*Vysoce toxický pro vodní organismy s dlouhodobými účinky*“. Věty „H“ podle CLP jsou jinak číslovány, mají jiný text a je jich více než tomu bylo u nařízení REACH.

Standardní věty o nebezpečnosti doplňují ještě tzv. doplňující informace o nebezpečnosti. Jsou označeny jako EUH věty - doplňují H věty. Rozřazují se stejně jako H věty podle tříd nebezpečnosti, ke kterým se vztahují. Mají vlastní jedinečný číselný kód EUH0X, ale nejsou rozřazeny jako standardní věty do skupin 200, 300 a 400. Příklady EUH věty jsou **EUH014** (FN): „*Prudce reaguje s vodou*.“; **EUH071** (NZ): „*Způsobuje poleptání dýchacích cest*.“ a **EUH059** (NŽP pouze podle dodatečné třídy nebezpečnosti EU pro ozonovou vrstvu): „*Nebezpečný pro ozonovou vrstvu*.“

Věty „S“ podle REACH jsou nově nahrazeny větami „P“ čili Pokyny pro bezpečné zacházení“. Těmi se rozumí podle čl. 2 odst. 6 CLP věta popisující doporučená opatření, která mají minimalizovat nebo vyloučit nepříznivé účinky způsobené látkou nebo směsí, která by byla nevhodným způsobem **používána** nebo **odstraňována**. Jsou určeny komukoli, kdo s danou látkou nebo směsí zachází. Stejně jako standardní věty má každý pokyn přidělen jedinečný číselný kód. Příloha IV CLP uvádí všechny pokyny pro bezpečné zacházení. Pokyny se dělí na všeobecné (P100), preventivní (P200), „reaktivní“ (P300), pro skladování (P400) a odstraňování (pouze P501 s individuálním doporučením). Příklady pokynů jsou **P103**: „*Před použitím si přečtěte údaje na štítku*.“; **P202**: „*Nepoužívejte, dokud jste si nepřečetli všechny bezpečnostní pokyny a neporozuměli jim*.“; **P315**: „*Okamžitě vyhledejte lékařskou pomoc*.“; **P404**: „*Skladujte v uzavřeném obalu*“ a **P501**: „*Odstraňte obsah/obal...*“.

³⁵¹ Pořadí v rámci skupiny standardních vět nebo pokynů musí být seřazeno podle jazyka.

Nařízení CLP počítá s případem, kdy se látka nebo směs podle své klasifikace dá označit více symboly, standardními větami nebo pokyny pro bezpečné zacházení. Články 26, 27 a 28 CLP stanoví pro takové případy tzv. zásadu priority. Ta spočívá ve stanovení konkrétních pravidel, aby došlo ke snížení počtu užitých prvků označení na ty označující vlastnosti látky nebo směsi, které vzbuzují největší obavy. Důsledkem uplatnění principu priority při označování je také vypuštění opakujících se informací.

Z povinného označování jsou podle čl. 29 CLP vyňaty případy, kdy je předmět nesoucí značení příliš malý (do 125 ml) nebo nelze pro obsáhlost uvést všechny informace, pak se postupuje podle části 1. 5. přílohy I CLP cestou „alternativního“ označení: např. visačky, vnější obaly nebo se informace vypustí, jedná-li se o některé třídy a kategorie nebezpečnosti.

Změny klasifikace a označování na základě CLP se následně promítly i do tzv. bezpečnostních listů podle nařízení REACH. Čl. 31 REACH stanoví povinnost sestavovat bezpečnostní listy v rámci celého dodavatelského řetězce. Příloha II REACH pak stanoví konkrétní požadavky na obsah bezpečnostních listů. Účelem bezpečnostních listů je umožnit *„uživatelům přijmout nezbytná opatření vztahující se k ochraně lidského zdraví a bezpečnosti na pracovišti a k ochraně životního prostředí.“* Bezpečnostní listy jsou určeny profesionálům.

Domnívám se, že z výše uvedeného vyplývá, že nařízení CLP velmi podrobně specifikuje náležitosti označení. Označení je podle mého názoru dostatečně srozumitelné a výrazné, aby spotřebitel pochopil, co je obsahem správného zacházení s určitou látkou či směsí.

4.3.4. Balení nebezpečných látek a směsí

CLP v Hlavě IV uvádí požadavky na obaly. Jedná se o speciální ustanovení mimo požadavků na obaly zákona o technických požadavcích na výrobky, obalového zákona a podobně. Zásadním hlediskem je dostatečná „bezpečnost“ obalu včetně uzávěru (zabraňující náhodnému otevření nebo speciální požadavek na uzávěr „proti“ dětem). Článek 35 CLP stanoví v odstavci 1 požadavky na obaly: obal musí být navržen a

vytvořen takovým způsobem a z takových materiálů, aby obsah nemohl uniknout a aby odolal „agresivnímu“ složení látky nebo směsi (aby se nepoškodil či s ní nereagoval), kterou balí.

Velmi zajímavé je ustanovení čl. 35 odst. 2 CLP: balí-li obal nebezpečnou látku nebo směs, která je určena široké veřejnosti, nesmí obal svým designem přitahovat děti nebo vzbuzovat jejich zvědavost. Rovněž nesmí svým vzezřením uvést spotřebitele v omyl, nebo vypadat podobně jako obaly potravin, krmiv, léčiv nebo kosmetiky. V tomto ustanovení se jasně odráží prioritní ochrana lidského zdraví před obalem jakožto nástrojem reklamy a tedy hospodářské soutěže.

Obal může sestávat z několika „vrstev“. Rozlišuje se vnější, vnitřní a vložený obal (mezi vnějším a vnitřním). Podle čl. 33 CLP se v zásadě musí označit každý obal zvlášť příslušnými symboly o nebezpečnosti. Připouští-li to nařízení CLP, lze zaměňovat označení podle pravidel přepravy nebezpečných věcí³⁵² a pravidel nařízení CLP. Výjimkou jsou případy, kdy by se stejný výstražný symbol nebezpečnosti měl opakovat nebo kdy je na vnějším obalu zřetelně viditelný.

4.4. Kontrola dodržování povinností

Jak stanoví preambule CLP v odst. 59, členské státy by měly zavést účinná opatření pro sledování a kontrolu, aby se zajistilo dodržování nařízení.

Výkon státní správy co do kontroly nad povinnými subjekty je jednou z mála oblastí, která není upravena výhradně unijními předpisy. Upravuje ji Hlava V ChemZ. Orgány státní správy jsou různorodé, jelikož chemické látky jsou nejen ohrožením životního prostředí a lidského zdraví, ale také výrobek. Z toho vyplývá dělená působnost Ministerstva životního prostředí, které je podle § 24 odst. 1 písm. a ChemZ ústředním orgánem státní správy v oblasti **ochrany životního prostředí před škodlivými účinky**

³⁵² Požadavky pravidel letecké, námořní, silniční, železniční nebo vnitrozemské vodní přepravy nebezpečných věcí.

látek, směsí nebo látek obsažených ve směsích a předmětech. Ministerstvo zdravotnictví je podle § 25 odst. 1 písm. a ChemZ ústředním orgánem státní správy na úseku **ochrany veřejného zdraví před škodlivými účinky** látek, směsí nebo látek obsažených ve směsích a předmětech. A konečně Ministerstvo průmyslu a obchodu (chemické látky a směsi jsou výrobky) zastupuje podle § 26 odst. 1 písm. a ChemZ Českou republiku v orgánech Evropské agentury pro chemické látky.

Dalšími orgány státní správy jsou podle § 23 ChemZ Česká inspekce životního prostředí (přímý kontrolní orgán s pravomocí ukládat pokuty za nedodržování povinností ochrany ŽP), krajské hygienické stanice (přímý kontrolní orgán s pravomocí ukládat pokuty za nedodržování povinností ochrany zdraví), celní úřady (přímý kontrolní orgán s pravomocí ukládat pokuty za nedodržování povinností při dovozu a vývozu), Státní úřad inspekce práce (přímý kontrolní orgán s pravomocí ukládat pokuty za porušení povinností bezpečnosti práce) a Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský (pravomoc dána předpisy o přípravcích na ochranu rostlin v otázkách jejich klasifikace, balení a označování – kontroluje a ukládá pokuty).

ChemZ uvádí výčet nápravných opatření a přestupků v §§ 33 – 35. Typickým důsledkem nedodržení právních povinností je pozastavení uvádění nebo přímé stažení látky nebo směsi z trhu (§ 33 odst. 1 písm. b, c, h, i ChemZ), které je oprávněn nařídit jakýkoli z výše uvedených kontrolních orgánů podle své působnosti.

Kontrolní orgán může také v některých případech (podle § 33 odst. 1 písm. d, e, f ChemZ) nařídit zneškodnění nebezpečné látky nebo směsi (příp. přípravku na ochranu rostlin), a to na náklady vlastníka (nebo držitele, není-li vlastník znám). Podmínkou je, aby hrozilo poškození zdraví nebo ohrožení života člověka nebo životního prostředí nebo k němu již došlo. Jedná se o vyjádření principu objektivní odpovědnosti provozovatele a principu „znečišťovatel platí“. Také se jedná o ekonomický nástroj ochrany životního prostředí.

Důležitým poznatkem je, že odvolání proti těmto opatřením není přiznán odkladný účinek (§ 33 odst. 2 ChemZ). To znamená, že povinná osoba musí provést nápravné opatření bez ohledu na to, že řízení ještě není pravomocně skončeno. To vychází z priority požadavku na ochranu životního prostředí.

ChemZ uvádí přestupky právnických a podnikajících fyzických osob, neuvádí přestupky „běžných“ fyzických osob. Přestupky jsou navázány (nejen) na výše uvedená nápravná opatření, tj. povinné osobě může být uloženo nápravné opatření a zároveň je odpovědná za přestupek s povinností zaplatit pokuty. Pokud pokutu Česká inspekce životního prostředí, je příjmem Státního fondu životního prostředí, což představuje návratnost finančních prostředků za narušení životního prostředí a jejich vázanost na použití při nápravě tohoto narušení.

4.5. Ostatní chemické látky

4.5.1. Humánní léčiva³⁵³

Léčiva, resp. humánní léčivé přípravky, jsou typickou chemickou látkou představující především výrobek. Nadto jsou léčiva příkladem chemické látky, která by měla lidem pomáhat. Což znamená, že u nich především platí požadavek bezpečnosti, účinnosti a kvality.³⁵⁴ Ruku v ruce s tím je potřeba spotřebitele informovat o způsobech správného užívání a odstraňování použitých léčiv.³⁵⁵

Léčiva se řídí zákonem č. 387/2007 Sb., o léčivech (dále též „ZoL“). Ten samozřejmě zpracovává předpisy unijního práva, zejména **Směrnici EP a Rady 2001/83/ES, o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků** (dále též „Směrnice o léčivech“) a **Směrnice EP a Rady 2001/20/ES, o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se zavedení správné klinické praxe při**

³⁵³ Obdobné principy platí i pro veterinární léčivé přípravky - Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/82/ES ze dne 6. listopadu 2001 o kodexu Společenství týkajícího se veterinárních léčivých přípravků.

³⁵⁴ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 378/2007 Sb. o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), Praha, 2007, str. 1.

³⁵⁵ Viz Preambule Směrnice o léčivech, odst. 40. Použitá léčiva se subsidiárně řídí zákonem o odpadech podle § 2, odst. 2, písm. b ZoO.

provádění klinických hodnocení humánních léčivých přípravků³⁵⁶. Nařízení CLP se na Směrnici o léčivech podle čl. 1, odst. 5, písm. a nevztahuje.

O právní úpravě léčiv platí v zásadě stejná pravidla jako u chemických látek. Směrnice o léčivech stanoví v preambuli odst. 2 jako hlavní cíl všech právních opatření ochranu veřejného zdraví. Směrnice samozřejmě požaduje co nejvyšší možnou míru harmonizace s cílem napomoci odstranění překážek řádného fungování vnitřního trhu.³⁵⁷ Harmonizace by měla probíhat zejména stanovením jednotných zkušebních a hodnotících metod³⁵⁸ a zavedením jednotných pravidel pro označování a uvádění příbalových informací³⁵⁹. Informace by měly být pokud možno úplné a srozumitelné. Směrnice o léčivech rovněž uvádí požadavek omezení množství experimentů prováděných na zvířatech.³⁶⁰

Zákon i Směrnice o léčivech dělí léčiva na léčivé látky a přípravky. Definice jsou ovšem v obou případech poněkud nejasné. ZoL v § 2, odst. 1, 2 a 3 i Směrnice v čl. 1 odst. 2 a 3 definují v zásadě nejprve přípravek jako jakoukoli látku nebo jejich kombinaci a teprve pak přistupují k definici léčivé látky. Analogicky k nařízení REACH by se ale dalo říci, že látka je jednodruhová a přípravek je vlastně směs látek.

4.5.2. Hnojiva

Hnojiva jsou další příklad chemických látek, které slouží lidem k užítku. Problémem některých hnojiv je jejich složení, které může ve výsledku způsobit výbušnost hnojiva (dusičnan amonný)³⁶¹. Což spolu s faktem, že hnojiva jsou standardně snadno dostupná, vedlo k několika důsledkům v obsahu právní úpravy výroby, složení a nakládání s hnojivy.³⁶²

³⁵⁶ Viz § 1, odst. 1 ZoL.

³⁵⁷ Viz Směrnice o léčivech, odst. 3, 4, 5 nebo 41 preambule.

³⁵⁸ Viz zejména Příloha č. 1 Směrnice o léčivech a Hlava IV ZoL.

³⁵⁹ Informování spotřebitelů se děje nejen formou příbalových informací (podle přílohy 1, zejména části 1.3. Směrnice o léčivech, ale také prostřednictvím informování ze strany kontrolních orgánů podle § 98 a násl. ZoL.

³⁶⁰ Viz Preambule, odst. 10 a Příloha č. 1 Směrnice o léčivech.

³⁶¹ Viz Preambule Směrnice o hnojivech, odst. 10, 11, 12 a další.

³⁶² Jeden z nejznámějších teroristických útoků v historii Spojených států amerických, ve kterém bylo jako výbušnina použito hnojivo. – Viz Oklahoma City Bombing. Wikipedia-The Free Encyclopedia [online]. [cit. 2019-06-03]. Dostupné z: [https://en.wikipedia.org/wiki/Oklahoma_City_bombing]

Vnitrostátní právní úprava se v současnosti řídí především přímo použitelným **Nařízením EP a Rady (ES) č. 2003/2003, o hnojivech** (dále též „Nařízení o hnojivech“). Vnitrostátním předpisem je **zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd** (dále též „ZoH“). Nařízení o hnojivech se věnuje v zásadě výhradně hnojivům, kdežto ZoH se vedle právní úpravy hnojiv³⁶³ použije na otázky pomocných rostlinných přípravků nebo agrochemického zkoušení půd. V případě rozkolu mezi nařízením a zákonem se použije nařízení v souladu s principy přednostní aplikace unijního práva.

Právní úprava se podobně jako v případě léčiv zaměřuje na hnojiva jakožto výrobku – je zde patrná snaha prostřednictvím harmonizace odstranit překážky vnitřního trhu s hnojivy. Požadavkem na právní úpravu je především standardizace označení, definice a složení hnojiv. V Nařízení o hnojivech se rovněž objevuje požadavek tzv. sledovatelnosti³⁶⁴ – vyjádření principu „od kolébky do hrobu“, případně „od vidlí po vidličku“. Hnojivo, které splní veškeré požadavky kladené na ně unijním právem (jakost, složení) se může označovat jako tzv. „hnojivo ES“.³⁶⁵ V zásadě jakmile hnojivo získá označení „hnojivo ES“, je mu unijním právem podle čl. 5 odst. 1 Nařízení o hnojivech zaručen volný oběh – členské státy nesmí omezovat nebo bránit jeho uvádění na trh.

4.5.3. Biocidy

Biocidní látky neboli biocidy jsou látky, které mají člověka, zvířata nebo věci chránit před škodlivými organismy. Stejně jako v předchozích případech se tedy jedná o výrobek chemického původu, jehož účelem je lidem pomáhat.

Vnitrostátní právní úprava se řídí **Nařízením EP a Rady (EU) č. 528/2012, o biocidních přípravcích** (dále též Nařízení BPR) a **zákonem č. 324/2016 Sb., o biocidních přípravcích a účinných látkách**. Doplnují ji některá ustanovení z Nařízení CPL v úloze

³⁶³ Viz § 1, odst. 1 ZoH.

³⁶⁴ Viz Preambule odst. 6 a čl. 8 Nařízení o hnojivech.

³⁶⁵ Viz zejména Preambule odst. 16, čl. 1, čl. 3 a Příloha I Nařízení o hnojivech.

obecného předpisu.³⁶⁶ Český zákon funguje v obdobné formě jako ChemZ – zbytkové ustanovení o působnosti státní správy. V hlavních otázkách se použije přímo použitelné Nařízení BPR.³⁶⁷

Právní úprava zahrnuje obdobné principy jako předchozí body nebo chemické látky obecně. Cílem je harmonizovat postupy hodnocení a povolování účinných látek (nejen v přípravných samotných, ale také v ošetřených předmětech³⁶⁸). Výsledek by měl být volnější pohyb biocidů v rámci evropského trhu – vzájemné uznávání jednou udělených povolení (za existence *ad hoc* výjimek).³⁶⁹ Limity povolovaných látek jsou princip vysoké ochrany lidského zdraví, zdraví zvířat a životního prostředí³⁷⁰, princip obezřetnosti³⁷¹ a princip „znečišťovatel platí“³⁷². Nařízení omezuje účinné látky s tzv. nejhorším profilem nebezpečnosti. Navazuje jejich schválení na zvláštní situace (*ad hoc*) a zároveň podporuje alternativní látky či technologie, které mohou nahradit méně šetrné účinné látky.³⁷³ Pro tyto šetrnější účinné látky pak Nařízení BPR v ust. čl. 25 nastavuje tzv. zjednodušený postup povolování – zřetelná podpora varianty šetrnější k lidskému zdraví a životnímu prostředí. Zvláštní pozornost věnuje Nařízení BPR ve svém čl. 62 také zkouškám prováděných na zvířatech, které je potřeba omezovat – získávat informace o látkách jiným způsobem, např. vzájemnou výměnou informací³⁷⁴. A konečně, Nařízení BPR se v čl. 23 odst. 3, písm. a zmiňuje o prevenci – v zásadě o předcházení použití (a tedy i implicitně výroby) biocidních přípravků formou vhodného skladování, dodržování hygienických předpisů a okamžitého odstraňování odpadů.

4.5.4. Detergenty

Právní úprava se řídí zejména **Nařízením EP a Rady (ES) č. 648/2004, o detergitech** (dále též „Nařízení o detergitech“). Nařízení je v postavení *lex specialis* vůči Nařízení REACH a CLP, Nařízením EP a Rady (ES) č. 1336/2008 došlo k jeho změně za účelem

³⁶⁶ Viz Preambule odst. 11 a čl. 2, odst. 3, písm. j Nařízení BPR. - Jedná se např. o metody klasifikace, balení a označování v souladu s čl. 69 Nařízení BPR.

³⁶⁷ Viz Preambule odst. 6 Nařízení BPR.

³⁶⁸ Viz Preambule odst. 52, čl. 1, odst. 2, písm. e a další Nařízení BPR.

³⁶⁹ Viz Preambule odst. 3; odst. 31; odst. 40; čl. 1, odst. 2, písm. c a další Nařízení BPR.

³⁷⁰ Viz Preambule odst. 3; odst. 4; čl. 1 odst. 1 Nařízení BPR.

³⁷¹ Viz Preambule odst. 3 Nařízení BPR.

³⁷² Viz Preambule odst. 64 Nařízení BPR.

³⁷³ Viz Preambule odst. 12, odst. 29

³⁷⁴ Viz Preambule odst. 57 a 59.

jeho přizpůsobení nařízení EP a Rady (ES) č. 1272/2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí. Na vnitrostátní úrovni neexistuje samostatný zákon, částečná právní úprava je upravena v ChemZ (zejména kontrolní činnost veřejné správy v §§ 33 – 34 ChemZ). Povinné subjekty se tedy budou řídit přímou použitelným Nařízením o detergentech.

Právní úprava je vedena stejnými myšlenkami jako právní úprava humánních léčiv nebo biocidů. Ve všech případech se jedná o výrobky, které přicházejí (v poměrně velkých množstvích) do každodenního styku s člověkem. Tím je přímo ohroženo jeho zdraví a nesprávným používáním i životní prostředí (zejména vodní).³⁷⁵ Nařízení počítá s výměnou informací nejen ve směru od výrobce ke státní správě, ale také ke zdravotnickým pracovníkům vzhledem k možné alergizaci spotřebitele.³⁷⁶ Cílem Nařízení o detergentech je podle čl. 1 odst. 1 vytvoření vnitřního trhu bez administrativních překážek způsobených národními požadavky v souladu s principem vysoké ochrany lidského zdraví a životního prostředí. Nařízení o detergentech vychází z předchozích unijních úprav, a celkově se dá říci, že směřuje k používání ekologicky šetrnějších variant detergentů než předchozí úpravy.³⁷⁷

4.6. Závažné havárie s přítomností nebezpečných chemických látek

Právní úprava závažných havárií je velice úzce navázána na právní úpravu nebezpečných chemických látek a směsí podle Nařízení CLP. Ve vnitrostátním právu se aplikuje **zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi** (dále též „ZoZH“), který je transpozicí **Směrnice EP a Rady 2012/18/EU, o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek** (dále též „Seveso III“)³⁷⁸. Na způsobené ekologické škody se vztahuje odpovědnost za ekologickou újmu podle směrnice EP a

³⁷⁵ Viz Preambule odst. 7 Nařízení o detergentech.

³⁷⁶ Viz Preambule odst. 22 a 25 a čl. 1, odst. 2, poslední bod Nařízení o detergentech.

³⁷⁷ Viz HANA KUJALOVÁ, MARTINA HEJNICOVÁ a VLADIMÍR SÝKORA, PRÁVNÍ PŘEDPISY O TENZIDECH A DETERGENTECH, Chem. Listy 105, Ústav technologie vody a prostředí, Praha, (2011), str. 448.

³⁷⁸ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 224/2015 Sb. o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), Praha, 2015, str. 4.

Rady 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí³⁷⁹ (Viz Kapitola 5). Po věcné stránce je Směrnice Seveso III provázána zejména s Nařízením CLP (klasifikace látek a směsí).

Důvodem existence právní úpravy je extrémní rozsah poškození životního prostředí vzniklého z havárií s přítomností chemických látek – Seveso³⁸⁰, Bhópál³⁸¹, Enschede³⁸² nebo Buncefield³⁸³. Újma vzniklá jedinou událostí vzniká nejen na majetku a životním prostředí, ale i na lidských životech a zdraví. A jelikož jednotlivé složky životního prostředí jsou propustné, závažná chemická havárie často nezůstává na území jednoho státu a přesahuje jeho hranice. Při rozsáhlých závažných chemických haváriích navíc hrozí tzv. *domino efekt* (čl. 7, odst. 1, písm. g Seveso III) – pak se ničivé následky mohou exponenciálně navyšovat³⁸⁴. Z těchto důvodů je při nakládání s chemickými látkami (zejména těmi nejnebezpečnějšími) klíčová dostatečná bariéra preventivních opatření garantující nejvyšší možnou ochranu lidského zdraví a životního prostředí.

Směrnice Seveso III v čl. 1 odst. 1 a zákon o chemických haváriích vychází z principu vysoké ochrany lidského zdraví a životního prostředí, principu prevence a principu odpovědnosti provozovatele.³⁸⁵ Seveso III zavádí odstupňovaný systém kontroly – čím vyšší množství nebezpečných látek je přítomno v provozu, tím přísnější jsou uplatňovaná pravidla.³⁸⁶ Seveso III reflektuje změny nastavené Nařízením CLP – zejména systém klasifikace látek a směsí podle Přílohy č. 1 Nařízení CLP.³⁸⁷ Dále se výrazněji objevuje prvek informování veřejnosti o nebezpečných provozech v souladu s Aarhuskou úmlouvou.³⁸⁸

³⁷⁹ Viz Preambule odst. 13 Seveso III.

³⁸⁰ Viz např. Havárie u Sevesa. Wikipedie - Otevřená encyklopedie [online]. [cit. 2019-06-04]. Dostupné z: [\[https://cs.wikipedia.org/wiki/Hav%C3%A1rie_u_Sevesa\]](https://cs.wikipedia.org/wiki/Hav%C3%A1rie_u_Sevesa).

³⁸¹ Viz např. Bhópálská katastrofa. Wikipedie - Otevřená encyklopedie [online]. [cit. 2019-06-04]. Dostupné z: [\[https://cs.wikipedia.org/wiki/Bh%C3%B3p%C3%A1lsk%C3%A1_katastrofa\]](https://cs.wikipedia.org/wiki/Bh%C3%B3p%C3%A1lsk%C3%A1_katastrofa)

³⁸² Viz např. Nizozemské Enschede - Všední den katastrofy. IDnes.cz [online]. 2000 [cit. 2019-06-04]. Dostupné z: [\[https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/nizozemske-enschede-vsedni-den-katastrofy.A000514002158zahranicni_itu\]](https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/nizozemske-enschede-vsedni-den-katastrofy.A000514002158zahranicni_itu)

³⁸³ Viz např. Buncefield - 2005. MAPIS - Databáze nežádoucích událostí při VÚBP [online]. Praha [cit. 2019-06-04]. Dostupné z: [\[https://mapis.vubp.cz/DMU/ClanekDetail.aspx?guidso=73b99a08-36e4-4124-8d0d-5f9b093664c9\]](https://mapis.vubp.cz/DMU/ClanekDetail.aspx?guidso=73b99a08-36e4-4124-8d0d-5f9b093664c9)

³⁸⁴ Viz Preambule odst. 14 Směrnice Seveso III.

³⁸⁵ Viz např. čl. 8 Seveso III.

³⁸⁶ Viz čl. 3, odst. 2 a 3 Seveso III.

³⁸⁷ Viz Preambule odst. 9 Seveso III.

³⁸⁸ Viz Shrnutí posouzení dopadů: Průvodní dokument k návrhu Směrnice Evropského Parlamentu a Rady o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek: Pracovní dokument útvarů Komise. In: SEK (2010)

Provozy se podle ZoZH dělí na provozy kategorie A kategorie B – odstupňovaný systém ochrany. U provozu je prvním krokem jeho rozřazení³⁸⁹ do příslušné kategorie podle množství nebezpečné látky umístěné v objektu provozu podle § 5 a Přílohy č. 1 ZoZH. Rozřazení provádí provozovatel, který o něm podá návrh příslušnému krajskému úřadu podle § 5, odst. 3 ZoZH. Krajský úřad pak podle informací poskytnutých provozovatelem rozhodne o zařazení do kategorie A nebo B. ZoZH pracuje s pojmem *domino efektu*³⁹⁰ v § 7 – důsledkem vyhodnocení krajského úřadu o riziku vzniku *domino efektu* vzhledem k blízkosti provozů je informování těchto provozovatelů s uložením povinnosti se vzájemně informovat a zpracovat do bezpečnostní dokumentace riziko *domino efektu*.

Na základě rozřazení do příslušné kategorie je provozovatel povinen vypracovat bezpečnostní dokumentaci, kterou se rozumí posouzení rizik závažné havárie (§ 9 ZoZH), bezpečnostní program, bezpečnostní zprávu a zprávu o posouzení bezpečnostní zprávy (§ 13 ZoZH). Obě kategorie provozovatelů vypracovávají **hodnocení rizik závažné havárie**, které pak zpracovávají do programu nebo zprávy. Provozovatel skupiny A vypracovává **bezpečnostní program** (§ 10 ZoZH) a provozovatel skupiny B **bezpečnostní zprávu** (§ 12 ZoZH). Bezpečnostní zpráva obsahuje rozsáhlejší a podrobnější informace.

Princip „znečišťovatel platí“ nebyl do transpozice Sevesa III v české právní úpravě dostatečně zohledněn. Česká právní úprava finanční odpovědnost za vypracování bezpečnostní dokumentace provozovatele neměla – doposud jí hradil stát. To se změnilo přijetím Sevesa III a na něj navazujícím novým zákonem o prevenci závažných havárií. Zákon č. 224/2015 Sb. řeší finanční odpovědnost provozovatele formou správního poplatku.³⁹¹ Provozovatel má vedle tohoto správního poplatku také povinnost zajistit

1591. Brusel: Evropská Komise, 2010, ročník 2010, COM (2010) 781 final, str. 5 nebo Preambule odst. 19, čl. 14 a 15 Seveso III.

³⁸⁹ Uživatel nebo provozovatel objektu může podle § 4 vyhotovit protokol o „nezařazení“ – nedosahují-li látky umístěné v objektu množství podle Přílohy 1 ZoZH. Protokol o nezařazení uchovává pro účely kontroly podle § 39 ZoZH. Krajskému úřadu protokol zasílá pouze v případě podle podmínek § 4 odst. 3 ZoZH. Krajský případ je oprávněn, shledá-li důvodnost, zařadit provoz podle § 4 odst. 3 do kategorie A nebo B (§ 6 odst. 2 ZoZH).

³⁹⁰ Seveso III v čl. 9.

³⁹¹ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 224/2015 Sb. o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), Praha, 2015, str. 10, 18 a další.

provoz zřízením pojištění odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku závažné havárie podle § 33 ZoZH.

Bezpečnostní dokumentace je vyjádřením preventivních opatření vzniku závažné havárie. Zákon ZoZH i Směrnice Seveso III se věnují nápravným opatřením v případě, že i přes provedená preventivní opatření dojde ke vzniku závažné havárie. Jejich cílem je zmírnit následky havárie stanovením základních postupů v případě vzniku havárie³⁹². Obě kategorie provozovatelů vypracovávají podle § V případě vzniku závažné havárie je provozovatel kategorie B povinen mít vnitřní a vnější havarijní plán spolu se stanovenými zónami havarijního plánování. Vnitřní plán vypracovává sám provozovatel, ovšem na vypracování vnějšího plánu a stanovení havarijních zón se pouze podílí. Vnější plán stanoví opatření při výskytu havárie mimo objekt provozu a je zpracováván krajským Hasičským záchranným sborem v souladu s 29 ZoZH. Zónu havarijního plánování stanoví krajský úřad podle § 28 ZoZH. Provozovatel kategorie B se na obou činnostech podílí - je povinen poskytnout podklady k jejich usnadnění (§ 27 odst. 1 a odst. 3 ZoZH).

Závěr: Chemické látky jakožto výrobky jsou v současnosti z hlediska zemědělské produkce nebo zajištění či zlepšení kvality lidského zdraví nepostradatelné. To však neznamená, že s nimi lze nakládat bez obav. Jedná se o cizorodé látky, které mohou negativně ovlivňovat lidské zdraví i životní prostředí.

Současná právní úprava se zaměřuje na chemické látky nebezpečné, přičemž uznává, že označovat některé chemické látky jako bezpečné je zavádějící. Stranou, která zachází s koncovým výrobkem, je velmi často běžný občan, který si rizika s užíváním dané chemické látky nemusí uvědomovat. Zásadní je tedy na straně výrobce (nebo dalších povinných osob podle výše uvedených pravidel) provést veškerá požadovaná opatření.

³⁹² Viz Preambule odst. 12 Seveso III nebo Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 224/2015 Sb. o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), Praha, 2015, str. 17.

Těmi jsou zejména dostatečné laboratorní zkoušky podle stanovených předpisů, řádná klasifikace chemické látky podle její skutečné povahy a na ni navazující označení, které musí varovat před možnými nežádoucími účinky a riziky spojenými s nakládáním s chemickou látkou.

Do jisté míry je právní úprava chemických látek ve srovnání s odpady opačná. Při nakládání s odpady je občan na začátku řetězce, kdežto při nakládání s chemickými látkami je na jeho konci. Povinný subjekt – profesionál dodavatelského řetězce - musí všechna bezpečnostní opatření provést, než se výrobek/chemická látka dostane k místu spotřeby. Klíčové je poskytnutí veškerých dostupných informací transparentním a srozumitelným způsobem.

Současná právní úprava už neexistuje bez unijního prvku. Zejména na úrovni nebezpečných chemických látek a směsí došlo (nebo by mělo dojít) k maximální harmonizaci, jelikož se právní úprava řídí především unijním nařízením. To neponechává českému zákonodárci téměř žádný prostor vyjma kontrolních pravomocí dodržování povinností uložených nařízením. Nařízení je konstruováno v souladu s mezinárodními pravidly týkající se chemických látek, čili postupem času by mohlo dojít ke globální unifikaci. Velkým přínosem unifikace je především shromažďování informací a jednotné zacházení s nebezpečnými látkami. Důsledkem by mělo být snížení nebo úplné zastavení produkce látek, o nichž lze na základě shromážděných informací říci, že jsou skutečně ohrožující.

Vývoj na evropské úrovni stejně jako v případě odpadů směřuje k čím dál rozsáhlejšímu uplatnění principu finančního zatížení znečišťovatele (i odstupňovaně podle míry nežádoucího chování), principu prevence a předběžné opatrnosti. Objevuje se princip sledovatelnosti, který vychází právě z povahy chemických látek jako koncových spotřebních výrobků.

Podle mého názoru jsou v současné době nařízením nastaveny povinnosti subjektů dodavatelského řetězce chemických látek a směsí velmi podrobně, přehledně a

srozumitelně. Obecnou právní úpravu chemických látek doplňují speciální směrnice a nařízení. Ta se věnují některým komoditám, které podle mého názoru zejména pro svou vysokou frekvenci styku se spotřebitelskou veřejností vyžadují samostatnou pozornost. Domnívám se, že unifikace povinností v rámci evropského trhu je jednoznačně benefitem ochrany životního prostředí. Na uložené povinnosti ovšem musí navazovat dostatečná míra kontrolních opatření prováděných státní správou.

Kapitola 5

Odpovědnost při ochraně životního prostředí

5.1. Odpovědnost obecně

Odpovědnost spočívá v jednání a jeho následku. Přičemž odpovědnost za tento následek nemusí být jen v rovině právní, ale i třeba v rovině morální nebo politické³⁹³. Pro účely dizertační práce je samozřejmě stěžejní odpovědnost právní. Nicméně podle mého názoru hraje i morální odpovědnost jedince – to, do jaké míry si uvědomuje význam zachování kvalitního životního prostředí - v ochraně životního prostředí velkou roli. Uvědomělost o životním prostředí jako nenahraditelné, neocenitelné a neodmyslitelné součásti života by měla ovlivnit rozhodování každého jedince. Obávám se, že člověk má přirozený sklon hodnoty jako čistý vzduch, dobrá voda a krásná příroda plná zvířat a rostlin nedoceňovat, nebo úplně opomíjet. Nejlépe se jeho vztah ukáže v okamžiku, kdy jsou mu tyto hodnoty uzmuty, bohužel ztráta už může být nevratná.

Velice zjednodušeně lze říci, že právní odpovědnost vzniká porušením právem stanovené povinnosti. Je patrné, že v problematice ochrany životního prostředí před zdroji jeho ohrožení je odpovědnostní vztah mezi příčinou a následkem klíčový. Jedním z důvodů je fakt, že s následkem porušené povinnosti je spojeno sankční opatření. Sankční opatření je určitá újma, předpokládaná a stanovená právem, která by měla být vynucována (veřejnou

³⁹³ Viz GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 31.

mocí), aby splnila svůj účel³⁹⁴. Přičemž účelem sankce není jenom určitá náprava vadného stavu. Existence sankce by měla rovněž působit jako preventivní opatření – k odrazení vůle vůbec právní povinnost porušit. Rovněž je třeba poznamenat, že vznikem sankce zpravidla nezaniká původní právní povinnost. Naopak sankce působí vedle této primární povinnosti jako povinnost sekundární³⁹⁵.

Právní odpovědnost v životním prostředí se ovšem od této obecné koncepce odlišuje. Důvodem je odlišná povaha životního prostředí jako mnohdy nemateriální hodnoty, která ze své povahy nemusí mít vlastníka. Koncept právní odpovědnosti a sankce se tak nemůže uplatnit ve své klasické podobě. Dalším specifikem je to, že v ochraně životního prostředí jsou některé „závadné“ činnosti právem povoleny, ovšem jen do určité míry. Nad tuto míru, a případně bez patřičného povolení či oprávnění, se už může jednat o porušení zákonných povinností. Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí je tedy velmi specifická, což je detailněji popsáno dále v této kapitole.

5.2. Preventivní, ochranná a nápravná opatření

Před částí věnovanou právní odpovědnosti „v pravém“ slova smyslu je podle mého názoru vhodné zmínit tzv. preventivní (ochranná) a nápravná opatření. Jedná se o opatření, která může podle zákona státní správa uplatnit vůči povinnému subjektu, porušil-li nějakou právní povinnost (jedná se tedy v podstatě vzato o vznik jakési „vedlejší“ právní odpovědnosti, nevyklučující vznik právní odpovědnosti hlavní).³⁹⁶ Ukládaná opatření typicky směřují k ochraně životního prostředí, a to prostřednictvím zákazu pokračování v závadné činnosti povinné osoby, případně v příkazu k její nápravě. Smyslem je zabránit dalšímu ohrožování či poškozování lidského zdraví a životního prostředí, zejména prostřednictvím uvádění vadných výrobků do spotřebitelského prostředí.

³⁹⁴ Viz např. ustanovení preambule Nařízení CLP odstavec 66: „K zajištění transparentnosti, nestrannosti a souladu při prosazování předpisů členskými státy je nezbytné, aby členské státy vytvořily vhodný rámec pro ukládání účinných, přiměřených a odrazujících sankcí za porušování tohoto nařízení, neboť toto porušování může vést k poškození lidského zdraví a životního prostředí.“

³⁹⁵ Viz GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, str. 142.

³⁹⁶ V daném případě se podle mého názoru bude jednat o individuální správní akt – Viz PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., dopl. a aktualiz. vyd., (V nakl. Doplněk 2.). Brno: Masarykova univerzita, 2007, str. 276.

Tato opatření je možno uložit i vedle uložení pokuty, čili právě vedle aplikace správněprávní odpovědnosti (viz dále).³⁹⁷ Zároveň je třeba poznamenat, že provedení preventivního nebo nápravného opatření hradí povinný subjekt, ať už přímo nebo následně regresním nárokem státní správy (viz např. § 33, odst. 1, písm. d ChemZ). Terminologicky se objevují pojmy ochranná, preventivní, nápravná opatření nebo opatření k nápravě.³⁹⁸ Ochranná (preventivní) směřují k limitaci míry ohrožení nebo poškození životního prostředí – pozastavení uvádění na trh, nápravná by se měla věnovat nápravě závadného stavu – stažení z trhu. Podle mého názoru je mezi nimi (v pojetí současného právního řádu) velmi malý rozdíl, právní úpravě by z hlediska právní jistoty rozhodně prospělo sjednocení užitých pojmů. Dizertace bude v dalším textu používat pojmu ochranných opatření, protože ať tak nebo tak, tato opatření vždy směřují k ochraně lidského zdraví a životního prostředí.

Zákon o odpadech neobsahuje ucelenou úpravu těchto ochranných opatření. Ovšem v rámci části ZoO věnované vybraným odpadům, výrobkům a zařízením v § 26 a násl. ZoO se objevuje speciální ustanovení, které se dá do skupiny ochranných opatření podle výše uvedených kritérií zařadit. V případě baterií a akumulátorů se v § 31a, odst. 5 ZoO stanovuje povinnost osoby, která uvedla na trh nebo do oběhu „zakázanou“ baterii nebo akumulátor³⁹⁹, tyto baterie stáhnout. Tato povinnost je provázána s § 76, odst. 1, písm. i ZoO, který stanoví pravomoc České inspekce životního prostředí nařídit takové osobě pozastavení uvádění na trh či přímo stažení z trhu.

Zákon o obalech v Hlavě VI s názvem „*Ochranná opatření, opatření k nápravě a přestupky*“ obsahuje „ochrannou“ pravomoc příslušného správního úřadu, kterým je i v tomto případě podle § 36, písm. d ZoOb Česká inspekce životního prostředí. Při zjištění porušení zákonných povinností ZoOb ze strany povinné osoby v závislosti na povaze a míře porušení může zakázat (nebo pozastavit do zjednání nápravy) uvádění na trh nebo do oběhu obaly nebo zabalené výrobky, jejichž složení je podle ZoOb⁴⁰⁰ závadné.

³⁹⁷ Podle míry porušení hodnot chráněných zákonem by se možná dalo uvažovat i o vzniku trestněprávní odpovědnosti, např. podle § 272 - 273 TZ nebo §293 – 294 TZ.

³⁹⁸ Zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd uvádí v § 13 **zvláštní opatření**.

³⁹⁹ Podle § 31a, odst. 1 ZoO jde o obsah rtuti či kadmia dosahující určité koncentrace.

⁴⁰⁰ Viz např. § § 4 odst. 1 písm. a, b nebo c, § 6 nebo § 10 odst. 1 ZoOb.

Zároveň s tím může příslušný správní orgán uložit „porušiteli“ povinnost informovat ohroženou veřejnost o závadnosti takového obalu (nebo zabaleného výrobku).

Příkladem ochranných opatření v otázce ochrany lidského zdraví a životního prostředí před účinky chemických látek jsou podle § 33 ChemZ ochranná opatření udělovaná⁴⁰¹ povinným subjektům v případě, že uvedou na trh nebo do oběhu látku či směs, která nesplňuje požadavky podle Nařízení REACH, Nařízení CLP a ChemZ. Ochranným opatřením je pozastavení uvádění na trh, stažení látky z trhu nebo oběhu nebo její přímé zneškodnění.⁴⁰²

5.3. Deliktní odpovědnost

Zahrnuje deliktní odpovědnost podle práva trestního a správního, které vymezují hmotnou i procesní stránku právní odpovědnosti.

5.3.1. Správněprávní odpovědnost

Obecně se dá říci, že správní právo postihuje delikty, které jsou méně škodlivé než delikty trestněprávní (§ 5 PřestZ)⁴⁰³. Správní delikty jsou navíc formálně upraveny zcela jinak než ty trestní, kde je komplexní trestní kodex s obecnou a zvláštní částí (viz dále). Ve správním právu existuje pouze jeden obecný předpis, který se vztahuje zejména k procesní stránce správní odpovědnosti a ukládání správních sankcí, ale správní delikty jako takové jsou upraveny hmotně v jednotlivých speciálních předpisech. Skutkové podstaty obsahují jednotlivé zákony, stejně jako sankční opatření a určení příslušného orgánu ukládajícího tyto sankce.

Do 1. července 2017 existovalo v České republice rozdělení správních deliktů na přestupky a jiné správní delikty (mimo správní disciplinární a správní pořádkové delikty).⁴⁰⁴ Základním rozdílem bylo to, že přestupky se uplatnily pouze pro fyzické

⁴⁰¹ Zde je dána podle § 23, odst. 1, písm. e-i ChemZ pravomoc více orgánům státní správy.

⁴⁰² Viz např. § 33, odst. 1, písm. a, b, c nebo f ChemZ.

⁴⁰³ Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnícké učebnice, str. 458.

⁴⁰⁴ Viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, str. 205.

osoby nepodnikající, kdežto správní delikty se vztahovaly na právnické osoby a fyzické osoby podnikající (ovšem někdy i na fyzické osoby nepodnikající). To změnil nový přestupkový zákon, který odstranil dělení správních deliktů na správní delikty v užším smyslu a přestupky, nadále používá sjednocující pojem *přestupku*. Problémem původní úpravy⁴⁰⁵ bylo zejména odlišné procesní postavení fyzických osob nepodnikajících podle toho, zda se na ně vztahovalo řízení o přestupku nebo o správním deliktu. Tyto osoby byly ve výhodnější procesní pozici, jednalo-li se o přestupek⁴⁰⁶. Po vzoru obecné části trestního zákoníku, zákon č. 250/2016 Sb., o přestupcích a řízeních o nich (dále též „PřestZ“), zakotvil všechny obecné náležitosti odpovědnosti za přestupek a řízení o ukládání sankčního opatření (včetně podmínek odpovědnosti fyzických podnikajících, právnických a fyzických nepodnikajících osob za přestupek). Dá se říci, že se tím odstranila dvojkolejnost procesní stránky.

Co do roztržitosti hmotné právní úpravy skutkových podstat správních deliktů by se řešení zcela logicky nalézalo hůře. Veřejná správa se rozvětňuje do tolika oblastí, že by bylo velmi obtížné kodifikovat ji uceleněji.⁴⁰⁷ Navíc se pravomoci a činnost veřejné správy neustále mění, což by z takto pojatého přestupkového zákona činilo velmi nepřehledný neustále novelizovaný předpis. Zákonodárce novou právní úpravu správních deliktů (tj. přestupků) vyřešil tak, že již neobsahuje zvláštní část obsahující skutkové podstaty přestupků.

Původní zákon obsahoval zvláštní paragraf týkající se výhradně ochrany životního prostředí, který zněl: *„Přestupku se dopustí ten, kdo porušením zvláštních právních předpisů o ochraně životního prostředí jiným způsobem, než jak vyplývá z ustanovení § 21 až 44, zhorší životní prostředí.“* Krom toho, že bylo toto ustanovení velmi nekonkrétní, vytvářel jakousi zbytkovou kategorii odpovědnosti za přestupek proti životnímu prostředí. Jednak kvůli existenci speciálních zákonů a jejich skutkových podstat a také proto, že v předchozích ustanoveních původního přestupkového zákona se objevily přestupky, které svou povahou bylo možno do ochrany životního prostředí

⁴⁰⁵ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

⁴⁰⁶ Viz HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2012. Beckovy právnické učebnice, str. 460.

⁴⁰⁷ Viz PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 43.

zařadit.⁴⁰⁸ Původní přestupkový zákon tak řešil přestupky (nejen) na úseku ochrany životního prostředí podle mého názoru velmi nešikovně.

V současné době podle nového PřestZ se pod pojmem správní odpovědnosti za protiprávní jednání rozumí přestupek jako *společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem a nejde o trestný čin (§5 PřestZ)*. I nadále je tedy rozhodující pojetí společenské škodlivosti⁴⁰⁹ protiprávního jednání a to, že nedosahuje intenzity trestného činu. Dá se říci, že nejmarkantnějšími výsledky nového PřestZ je přejmenování správních deliktů na přestupky a odstranění zvláštní části starého přestupkového zákona. Jako unifikující předpis hmotněprávní co do obecné odpovědnosti za přestupek a procesní předpis s podmínkami jejich trestání se uplatní nový přestupkový zákon⁴¹⁰. Skutkové podstaty jsou řešeny už pouze jednotlivými předpisy na ochranu životního prostředí.

Přetrvává rozdělení na přestupky fyzických osob nepodnikajících (dále též „občani“) a přestupky právnických a podnikajících fyzických osob (dále též podnikatelé). U podnikatelů se jedná o „komplikovanější“ skutkové podstaty (často vázané na příslušné oprávnění a jejich podnikatelskou činnost) – nevede patřičnou evidenci odpadů, nezabezpečí je před znehodnocením nebo únikem, neprovede opatření umožňující znouvupoužitelnost nebo zpětný odběr obalů, vyrobí nebo doveze chemickou látku nebo směs bez příslušné registrace nebo nebezpečnou látku takto ani neoznačí ani nepřizpůsobí obalový materiál⁴¹¹. U fyzických osob je přestupek jednodušší a hlavně je fyzicky propojen s osobou pachatele – odloží elektrošrot mimo místo jeho zpětného odběru nebo odkládá odpad mimo vyhrazená místa. Nutno dodat, že zákon o obalech ani o chemických látkách neuvádí žádné přestupky občanů. Deliktní odpovědnost vzniká v těchto případech pouze podnikatelům. Ovšem přestupek třeba fyzické osoby za neodložení obalů na místo zpětného odběru nebo do nádoby s odpadem tříděným, jako je tomu u elektrošrotu, nevzniká. Zákonodárce zřejmě spoléhá na sběrnou kategorii zákazu odkládání odpadu jako dostačující, případně úplně rezignuje na postih vůči občanovi

⁴⁰⁸ Např. § 35 PřZ nebo § 39 PřZ.

⁴⁰⁹ Původně § 2 odst. 1 PřZ „jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti“.

⁴¹⁰ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz, str. 6.

⁴¹¹ Část desátá §§ 66-70 ZoO, Hlava VI. §§ 44-46 ZoOb, Hlava VI. §§ 33-36 ZoCH.

vzhledem k obtížnosti kontrolovatelnosti takové povinnosti. Je také možné, že spoléhá na závažnější postih v případě skutkových podstat v rámci trestněprávní odpovědnosti. To ale není v souladu s principem subsidiarity trestní represe – trestní právo by nemělo nahrazovat mírnější formy sankce, jsou-li možné (viz dále).

Typickou sankcí ukládanou za porušení správněprávních povinností je pokuta. Pokuta je ekonomickým nástrojem, přičemž působí nejen jako forma nápravy, ale také jako preventivní odrazující opatření. V případě přestupků podnikatelských subjektů tak může pokuta dosahovat značné finanční ztráty – např. § 34 odstavec 22 písm. a ChemZ stanoví pokutu až do výše 5 milionů Kč nebo § 45 odst. 1 písm. c ZoOb až 10 milionů Kč. Důležitým rysem uložených a vybraných pokut je to, že jsou vázány alespoň částečně zpětně jako příjem pro životní prostředí (příjemcem je často Státní fond životního prostředí), a mohou tak být použity ke skutečné nápravě vzniklého závadného stavu.

Celkově je ovšem nutno konstatovat, že problém celého zákona o odpadech – tedy nepřehlednost způsobená mnoha rozsáhlými (euro)novelizacemi - se dotkl i přestupkové části zákona.⁴¹² Do zákona byly vkládány nové skutkové podstaty, některé podle mého názoru dost nahodile – např. § 66, odst. 7 ZoO. Zákon o obalech zase i nadále uvádí v rámci přestupkové odpovědnosti pojem **správního deliktu** v § 44 ZoOb, tedy v nesouladu s novým sjednoceným pojmoslovím přestupku.

⁴¹² Viz např. Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015, str. 10 **nebo** Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2013, str. 3 **nebo** Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 184/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2014, str. 4 **nebo** Vláda: Důvodová zpráva k novele č. 45/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím nařízení Evropského parlamentu a Rady o rtuti, Praha, 2019, str. 3.

Výhodou správního trestání bylo od počátku právní odpovědnost právnických osob. Naproti tomu trestní právo zná odpovědnost právnických osob až od roku 2012. Kriminalita korporací je ovšem mnohem závažnější – už jenom z pohledu rozsahu způsobené újmy „zmůže“ organizace v jednom okamžiku nebo v rámci dlouhodobé expozice více než jednotlivec (viz dále).

Odpovědnost právnické osoby je založena na jiných principech, než odpovědnost fyzické osoby. Zjednodušeně je předpokladem vzniku odpovědnosti za protiprávní jednání (spočívající v konání nebo opomenutí) u fyzické osoby zavinění neboli subjektivní stránka přestupku. U právnické osoby se na zavinění nehledí, postačí porušení nebo nesplnění zákonné povinnosti, odpovědnost je objektivní – tj. za výsledek (v některých případech s omezenou možností liberace – typicky událost *vis maior*)⁴¹³.

5.3.2. Trestněprávní odpovědnost

Trestní právo je tzv. *ultima ratio*, tedy trestněprávní odpovědnost by měla nastoupit až v okamžiku, kdy míra porušení zákonné povinnosti dosahuje nejvyšší společenské škodlivosti (§ 12 odst. 2 trestního zákoníku)⁴¹⁴. Trestní právo by mělo nastoupit tehdy, kdy ostatní právní i neprávní prostředky ochrany hodnot životního prostředí selžou.

Jelikož si stále více uvědomujeme nenahraditelnost hodnot životního prostředí, je jistě správné využívat nejen funkci trestu retribuční, ale zejména preventivní, která by potenciálního pachatele měla odradit od znehodnocení či úplnému zničení některé jeho součásti. Tam postihy ukládané trestním právem plní nezanedbatelnou roli, protože škody na životním prostředí mohou být nenapravitelné⁴¹⁵.

Problémem trestního práva byla do účinnosti „nového“ trestního zákoníku č. 40/2009 Sb. (dále též „TZ“) nekompaktnost právní úpravy. Starý trestní zákon č. 140/1961 Sb. byl

⁴¹³ Viz např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, str. 178.

⁴¹⁴ Viz např. BRÁZDA, Jan. Subsidiarita trestní represe a ultima ratio. *Bulletin advokacie* [online]. Praha, 2014 [cit. 2019-02-19]. Dostupné z: [https://www.bulletin-advokacie.cz/zasada-subsidiarity-trestni-represe-ve-svetle-nalezu-ustavniho-soudu]

⁴¹⁵ Viz Důvodová zpráva k trestnímu zákoníku č. 40/2009 Sb., Úřad vlády, Praha, 2007. Dostupné z [https://www.beck-online.cz/bo/chapterviewdocument.seam?documentId=oz5f6mrqga4v6nbq15shu&rowIndex =0]

výsledkem slepování různých skutkových podstat podle aktuálního vývoje, který byl po roce 1989 velmi dynamický⁴¹⁶. Starý trestní zákon trestné činy proti životnímu prostředí nijak nevyděloval a řadil je do Hlavy čtvrté s názvem Trestné činy obecně nebezpečné. Nový trestní zákoník tuto chaotičnost napravil, systematicky vyčlenil trestné činy proti životnímu prostředí do samostatné Hlavy VIII věnované výhradně ochraně životního prostředí. To bylo z hlediska přehlednosti a orientaci v právních předpisech jistě zlepšením. Nadto to podle mého názoru bylo deklarací věcné samostatnosti a specifického významu ochrany životního prostředí.⁴¹⁷

Z hlediska systematičnosti byl trestní zákoník nesporně přínosem. Ovšem po jeho účinnosti nastaly aplikační problémy, a to zejména u tzv. obecných trestných činů proti životnímu prostředí (§§ 293-294 TZ). Skutkové podstaty byly velmi složitě formulované, bylo potřeba kumulativně splnit velké množství zákonných podmínek, aby se ustanovení dala vůbec aplikovat⁴¹⁸, což jistě nebylo záměrem zákonodárce. V reakci na tuto situaci a také z důvodu povinnosti provedení důsledné transpozice Směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2008/99/ES, o trestněprávní ochraně životního prostředí, prošel trestní zákoník významnou novelizací zákonem č. 330/2011 Sb. Ta částečně zjednodušila aplikaci těchto trestných činů, byť i nadále se podle mého názoru jedná o složitě formulované skutkové podstaty.

Co do dělení trestných činů v oblasti životního prostředí je tradičně rozeznáváno toto: trestné činy obecné, trestné činy zvláštní a trestné činy ostatní.⁴¹⁹ Trestné činy obecné jsou uvedeny v §§ 293-294 TZ, přičemž rozdíl mezi nimi spočívá v zavinění – v prvním případě je vyžadován úmysl (§15 TZ), ve druhém postačí nedbalost jako mírnější forma zavinění (§16 TZ). Obecné se tak označují proto, že se vztahují obecně k životnímu prostředí jako celku. Zvláštní skutkové podstaty pak míří do specializovaných oblastí ochrany životního prostředí – § 298a TZ ochrana ozónové vrstvy a § 294a TZ ochrana

⁴¹⁶ Viz DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, str. 74.

⁴¹⁷ Viz Úřad vlády: *Důvodová zpráva k zákonu č. 40/2009 Sb. trestní zákoník*, Praha, 2009, str. 78.

⁴¹⁸ Viz např. *Důvodová zpráva k novele trestního zákoníku č. 330/2011 Sb.*, Úřad vlády, Praha, 2011, dostupné z [<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembgjpxi4s7grpxgxxzhe>] nebo POKORNÁ, Lucie, ZICHA, Jiří. *Nová úprava některých skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí*. *Trestněprávní revue*. 2012, č. 4, s. 79-85.

⁴¹⁹ Viz DAMOHORSKÝ, Milan. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C. H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice, str. 74.

vodního zdroje (rovněž vloženo novelou č. 330/2011 Sb. v souladu se Směrnicí č. 2008/99/ES), § 298 TZ neoprávněné nakládání s odpady, § 297 TZ neoprávněné vypuštění znečišťujících látek. Poslední skupinou jsou ostatní trestné činy, což jsou trestné činy, které se nevztahují výlučně k ochraně životního prostředí a nacházejí se v jiných částech trestního zákoníku. Jelikož se v jejich případě jedná o jiný předmět právní ochrany, může to znamenat vícečinný souběh podle § 43 TZ, a důsledkem je uložení přísnějšího tzv. úhrnného trestu. Příkladem vícečinného souběhu je naplnění skutkové podstaty poškození lesa podle § 295 TZ – les je předmětem ochrany trestního práva jakožto součást životního prostředí. Jednání pachatele může zároveň naplnit i skutkovou podstatu § 228 TZ, tj. poškození cizí věci – les je předmětem ochrany jakožto součást cizího vlastnictví.

Významnou částí trestněprávní odpovědnosti je odpovědnost právnických osob. Právnická veřejnost velmi dlouho usilovala o samostatný zákon, který by reflektoval závažnost kriminality právnických osob⁴²⁰. Ta byla do doby přijetí komplexního trestněprávního předpisu postihována alespoň v rovině správněprávní, ale jak je uvedeno výše, problémem aplikační praxe byla roztržitost správního práva. Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále též „TOPO“), je ucelený kodex hmotně i procesně právní, který stanoví pravidla vzniku trestní odpovědnosti právnických osob včetně sankčních opatření, která jim lze ukládat. Právní odpovědnost právnické osoby je konstruována na základě jednání v zájmu nebo v rámci činnosti právnické osoby, lze-li jí takové jednání přiřadit na základě tzv. přičitatelnosti (tj. podle § 9 TOPO se stává pachatelem). Ustanovení § 8 odst. 1 a 2 TOPO uvádí osoby, jejichž jednání je způsobilé založit odpovědnostní vztah mezi právnickou osobou a škodlivým následkem.

TOPO je zákonem speciálním, který je velmi těsně svázán s obecným trestním zákoníkem. Zejména co se týče skutkových podstat – výčtové ustanovení § 7 TOPO negativním výčtem vylučuje, za které trestné činy nemůže právnické osobě vzniknout trestní odpovědnost. Trestné činy proti životnímu prostředí jsou typickým příkladem

⁴²⁰ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, 2011, Praha, dostupné z [<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgey v6nbrhbpwi6q>].

kriminality „s oblibou“ páchané právníckými osobami⁴²¹. Domnívám se ale, že při aplikaci trestní odpovědnosti se odpovědnost právníckých osob doposud příliš neuplatňuje.⁴²²

5.4. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Odpovědnost za ztráty na životním prostředí zahrnuje občanskoprávní odpovědnost za škodu a odpovědnost za ekologickou újmu.

5.4.1. Občansko-právní odpovědnost

Pro občansko-právní odpovědnost platí to samé, co jsem uvedla o odpovědnosti obecně. Existuje zde právní povinnost, jejímž porušením nastupuje sekundární sankční povinnost, tyto povinnosti mohou a nemusí trvat vedle sebe. Právní povinnost může vyplývat ze smlouvy, tj. z ujednání smluvních stran (§ 2913 NOZ), nebo se může jednat o povinnost uloženou mimosmluvně, a pak se jedná o deliktní odpovědnost. V občanském právu je tato povinnost často spjata s vlastnickým vztahem k předmětu ochrany občanského práva⁴²³.

Pro účely této dizertace je relevantní právě odpovědnost deliktní (nebo také odpovědnost za škodu), tedy důsledek porušení mimosmluvní povinnosti⁴²⁴.

Občanské právo je právem soukromým, pro které je typické, že mnohé je ponecháno na vůli stran⁴²⁵. Pro vymáhání sankční povinnosti ze vzniklé právní odpovědnosti je často potřeba, aby zde byl žalobce, kterým je osoba, jejíž věc byla porušena (věcná

⁴²¹ V zahraniční terminologii se ujal označení tzv. green collar criminality – Viz např. Green criminology. Wikipedia [online]. 2019 [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [https://en.wikipedia.org/wiki/Green_criminology] a Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právníckých osob a řízení proti nim, 2011, Praha, dostupné z [<https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgey v6nrbhbpwi6q>].

⁴²² Viz Vývoj trestné činnosti, a bezpečnostních rizik, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, 2017, str. 22-24.

⁴²³ Viz KNAPPOVÁ, Marta, Jiří ŠVESTKA a Jan DVOŘÁK. *Občanské právo hmotné*. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI, 2005, str. 267.

⁴²⁴ Viz MELZER, Filip. *Občanský zákoník: velký komentář*. § 2894-3081, svazek IX Praha: Leges, 2019, str. 5.

⁴²⁵ Viz KNAPPOVÁ, Marta, Jiří ŠVESTKA a Jan DVOŘÁK. *Občanské právo hmotné*. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI, 2005, str. 51.

legitimace)⁴²⁶. V důsledku se jedná o odpovědnost relativní - kde není žalobce, není soudce⁴²⁷. „Hendikepem“ hodnot chráněných životním prostředím je to, že nemusí (nebo někdy nemohou) mít vlastníka – typickým zástupcem je vzduch. Sankční a nápravnou stránku právní odpovědnosti je pak třeba řešit v režimu veřejného práva ze strany správních orgánů vrchnostensky⁴²⁸.

V otázce poškození životního prostředí bude častým případem souběh občanské a správní nebo trestní odpovědnosti (vypořádání nároků podle občanskoprávního nároku na náhradu škody ve formě adhezního řízení)⁴²⁹. Občanské právo zná především pojem škody. A škoda je zpravidla majetková újma, vyčíslitelná v penězích⁴³⁰. Je tu vlastník, na jehož jmění⁴³¹ došlo k úbytku. Dlužno říci, že od účinnosti nového občanského zákoníku se toto pojetí škody a její reparace poněkud rozšířilo – zákoník hovoří o tzv. o újmě (nemajetkové) a jejím zadostiučinění či odčinění (§ 2951 odst. 2 NOZ). Ovšem takovou povinnost může stanovit jen zákon výslovně nebo si můžou strany takovou možnost sjednat (§ 2894 odst. 2 NOZ). A zákon stanoví omezenou škálu případů, kdy se dá bez smluvního ujednání řešit nemajetková újma.

NOZ v zásadě rozeznává dvě skutkové podstaty, které by se daly při odpovědnosti za poškození životního prostředí použít (§§ 2924 a 2925). Obě ustanovení jsou poněkud zavádějící, jelikož používají výrazu „škoda“ tam, kde reálně hrozí i vznik nemajetkové újmy (zejména na lidském zdraví). Rovněž je třeba poznamenat, že se jedná o deliktní skutkové podstaty. Aby se mohly uplatnit, je nutné naplnit všechny jejich znaky.

⁴²⁶ Viz DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav, DRÁPAL, Ljubomír, KRČMÁŘ, Zdeněk, MAZANEC, Michal, DLOUHÁ, Eva, FIALA, Roman, HOLEJŠOVSKÝ, Josef. Občanský soudní řád. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006, s. 393.

⁴²⁷ Viz např. § 2897 NOZ.

⁴²⁸ Viz např. Rozsudek NS 25 Cdo 3113/2006.

⁴²⁹ Viz ŠÁMAL, Pavel, GRIVNA, Tomáš, NOVOTNÁ, Jaroslava, PÚRY, František, RŮŽIČKA, Miroslav, ŘÍHA, Jiří, ŠÁMALOVÁ, Milada, ŠKVAIN, Petr. Trestní řád I, II, III. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, s. 506.

⁴³⁰ Viz HULMÁK, Milan, BEDNÁŘ, Václav, BEZOUŠKA, Petr, BOHMAN, Ludvík, DOBROVOLNÁ, Eva, DOLEŽAL, Tomáš, ELEK, Štefan, HANDLAR, Jiří, HAVEL, Bohumil, HORÁK, Pavel, CHALOUPKOVÁ, Helena, KABELKOVÁ, Eva, KASÍK, Petr, KOTÁSEK, Josef, LIŠKA, Petr, MACEK, Jiří, ONDREJOVÁ, Dana, PETROV, Jan, PIHERA, Vlastimil, SEDLÁČEK, Dušan, SEDLÁČEK, Pavel, SELUCKÁ, Markéta, SIMON, Pavel, SVOBODA, Lukáš, TRUBAČ, Ondřej, VÍTOVÁ, Blanka, WAWERKOVÁ, Magdalena. Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, str. 1496.

⁴³¹ § 495 NOZ.

Ustanovení § 2924 NOZ se týká škody z „prosté“ provozní činnosti. V daném případě se jedná o objektivní odpovědnost⁴³²: škoda vznikla jako důsledek provozu, nezávisle na tom, zda byla způsobena vlastní **provozní činností**⁴³³, věcí při ní použitou nebo jejím vlivem. Odpovědným subjektem je provozovatel závodu nebo jiného zařízení sloužícího k výtěžné činnosti. Jednou z podmínek je výtěžnost zařízení, která se neuplatní u provozu zvláště nebezpečného (viz dále). Provozovatel se odpovědnosti zproští v případě, že prokáže, že vynaložil veškerou rozumně očekávatelnou péči, aby škoda nevznikla⁴³⁴. NOZ neřeší otázku, zda se jednalo o činnost prováděnou v rozporu nebo v souladu se zákonem, rozhodující je výsledek, tj. vznik škody (podstata objektivní odpovědnosti).

Ustanovení § 2925 NOZ se zabývá škodou způsobenou provozem, který je „zvláště nebezpečný“. Takovým provozem se podle § 2925 odst. 1 NOZ rozumí provoz, u kterého nelze ani při vynaložení řádné péče „*předem rozumně vyloučit možnost vzniku závažné škody*“. Jedná se o jakýsi speciální druh provozu oproti „prostému“ podle § 2924 NOZ. Zákodárce v § 2925 odst. 3 NOZ stanoví vyvratitelnou domněnku: provoz je vždy považován za zvláště nebezpečný, pokud se provozuje továrním způsobem nebo se při něm používá výbušná nebo podobně nebezpečná látka nebo se s takovou nakládá. Zákon pro takový provoz stanoví taxativní výčet liberačních důvodů z objektivní odpovědnosti: škodu způsobila vnější vyšší moc, vlastní jednání poškozeného nebo neodvratitelné jednání třetí osoby. Vzhledem k ustanovení odstavce 1 se neuplatní liberační důvod vynaložení veškeré rozumně očekávatelné péče, protože ani ta nemůže vznik škody vyloučit (jako v § 2924). Je potřeba doplnit znění ustanovení § 2925 odst. 2 NOZ, které umožňuje zúžení povinnosti provozovatele k náhradě škody v případě, že lze důvodně poukázat i na jiné možné příčiny vzniku škody. Provozovatel nemusí být shledán odpovědným za celou škodu. Rozsah škody, za který bude provozovatel zvláště nebezpečného provozu odpovědný, soud stanoví podle škody, kterou „pravděpodobně“ svým provozem způsobil.

⁴³² § 2895 NOZ.

⁴³³ NOZ neuvádí definici provozní činnosti, pouze ji přibližuje popisem provozu samotného. – Viz např.: VOJTEK, Petr. Náhrada újmy z provozních činností (vybrané otázky). Soudní rozhledy. 2015, č. 6, s. 202-206.

⁴³⁴ Původní zákon 40/1964 Sb., občanský zákoník, v § 420a umožňoval exkulpaci pouze v případě „neodvratitelné události“ nemající původ v provozu nebo předmětné škody způsobené samotným poškozeným.

Problémem občanskoprávní odpovědnosti je její následková část. Při poškození životního prostředí totiž nedochází pouze ke škodám majetkovým. Dochází i k újmám nemajetkovým (jiným než na zdraví), které jsou obtížně vyčíslitelné. Nemusí být například na první pohled zřejmé, jak dalekosáhle zapůsobí ve svém konečných důsledcích. Dojde-li k vypuštění chemických látek do půdy či vody, jak se stanoví, že tato voda nebude několik let pitná nebo půda úrodná? Nehledě na floru a faunu, kterou taková událost fatálně ovlivní. A „škoda“ zdaleka nevystihuje rozsah újmy vzniklé na životním prostředí.

NOZ aplikaci nemajetkové újmy limituje v § 2971 poměrně striktně – je vyžadován buď protiprávní čin škůdce z hrubé nedbalosti nebo škůdcův úmysl „z touhy ničit, ublížit nebo z jiné pohnutky zvlášť zavrženíhodné“ a to tomu, kdo „důvodně pociťuje (újmu) jako osobní neštěstí, které nelze jinak odčinit“. Tudíž použití nemajetkové újmy podle občanského zákoníku není úkolem snadným. Pořád přetrvává potřeba existence osoby, která je nějakým způsobem důvodně dotčena na svých subjektivních právech⁴³⁵.

Ať už tedy jde o majetkovou nebo nemajetkovou újmu, podle občanského práva se budou řešit pouze ty stránky, které lze nějakým způsobem ocenit a vyčíslit. Použití je z hlediska prospěšnosti v ochraně životního prostředí limitované. A navíc přetrvává základní soukromoprávní stránka věci – je potřeba škodu nebo újmu žalovat. Podle mého názoru se tak uplatní občanskoprávní odpovědnost za škodu jenom do určité marginální části. Zdaleka nestačí postihnout celý následek vzniklé újmy. Ovšem zároveň se domnívám, že faktické limity uplatnění odpovědnosti za škodu podle občanského práva budou vždy narážet na „překážku“ vlastnictví a pojmu věci.

5.4.2. Odpovědnost za ekologickou újmu

Dlouhou dobu chyběla vnitrostátní právní úprava, která by v ucelené formě řešila prevenci vzniku újmy na životním prostředí zároveň s následnou odpovědností za újmu

⁴³⁵ V současné době je po připomínkovém řízení návrh zákona o hromadných žalobách předkládaný Ministerstvem spravedlnosti. Jeho cílem je „zavedení komplexní a ucelené procesní úpravy kolektivní ochrany individuálních práv“. Jedním z důvodů existence návrhu zákona je i vymáhání individuálních práv jednotlivců z negativních dopadů na životní prostředí. - Viz Vláda: Návrh věcného záměru o hromadných žalobách, 2018, Praha, dostupné z [<https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSARKE8ZPJ>], str. 10 nebo 43 a další.

vzniklou. Původně fungoval jako obecný předpis zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále též „ZOŽP“), doplněný složkovými zákony upravujícími sankce a nápravná a preventivní opatření každý různě. Definice § 10 ekologické újmy podle ZOŽP přitom je a byla velmi špatně uchopitelná – „*ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů*“, která vznikla poškozením složek ekosystémů nebo narušením jejich vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti. To z ní činilo obtížně aplikovatelné ustanovení. V praxi se pak použily spíše složkové zákony, které ale vznik právní odpovědnosti váží na porušení určité právní povinnosti provozovatele, nikoli na objektivní skutečnost vzniku ekologické újmy⁴³⁶.

Situaci změnil zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení vzniku ekologické újmy a její nápravě (dále též „ZEÚ“). Zákon byl přijat jako transpozice (velmi věrná) evropské směrnice, a to směrnice EP a Rady č. 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (dále též „směrnice o ZEÚ“), ve znění směrnice EP a Rady č. 2006/21/ES, o nakládání s odpady z těžebního průmyslu⁴³⁷. Směrnice (a po jejím vzoru zákon) stanoví principy objektivní odpovědnosti provozovatele (zejména povinnost provozovatele k finančnímu zajištění ve smyslu principu „znečišťovatel platí“), a dále principy prevence a naturální restituce jako primární formu nápravy. Především princip finanční odpovědnosti provozovatele ať již za újmu nebo za její „pouhou“ hrozbu by měl donutit provozovatele k přijetí dostatečných preventivních opatření⁴³⁸. Myšlenka je ta, že čím lepší preventivní opatření provozovatel provede, tím menší je riziko, že bude finančně odpovědný za nápravné opatření (buď nedojde k ekologické újmě, nebo se liberuje - viz dále). Primární odpovědnost má vždy provozovatel (ať už za prevenci nebo nápravu), ale zákon i směrnice o ZEÚ umožňují jako sekundární odpovědnost státní správy s následnou náhradou za odpovědným provozovatelem (viz dále).

⁴³⁶ Viz např. Právní rozhledy 8/2008, LEGS. Přelomový zákon o ekologické újmě. Právní rozhledy. 2008, str. 1.

⁴³⁷ Viz Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, č. 167/2008 Dz.

⁴³⁸ Viz Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, 32004L0035, Preambule odst. 2 nebo čl. 1 odst. 1 a dále.

Zákon o ekologické újmě se po vzoru čl. 4 Směrnice o ZEÚ nevztahuje na „škody“ vzniklé např. jako důsledek živelních pohrom nebo ozbrojených konfliktů (§ 1 odst. 3).

Zákon o předcházení ekologické újmě obsahuje velmi detailní definici pojmu ekologická újma. Definice se skrývá v § 2 odst. 1 písm. a) ZEÚ, který stanoví základní tezi, a sice že ekologická újma je negativní změna vzniklá přímo na přírodním zdroji nebo na jeho funkci, přičemž tento negativní efekt musí být měřitelný (už se nejedná o výhradně materiální „škodu“)⁴³⁹. Zákon dále rozvíjí tuto základní tezi určením konkrétních přírodních zdrojů, kterých se ona negativní změna dotýká a v čem spočívá, a to taxativním výčtem. Jsou jimi **chráněné druhy volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin a přírodní stanoviště**⁴⁴⁰ (negativní změnou jsou „závažné nepříznivé účinky na dosahování nebo udržování příznivého stavu jejich ochrany“), **podzemní nebo povrchové vody**⁴⁴¹ („závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo množstevní stav vody nebo na její ekologický potenciál“) a **půda** („závažné riziko nepříznivého vlivu na lidské zdraví v důsledku přímého nebo nepřímého zavedení látek, přípravků, organismů nebo mikroorganismů na zemský povrch nebo pod něj“). Směrnice o ZEÚ k tomu dodává, že pod ekologickou újmu se zahrnuje i újma způsobená vzduchem roznášenými částicemi, pokud se poškození projeví na vodě, půdě nebo na chráněných druzích nebo přírodních stanovištích. Všechny uvedené pojmy jsou v zákoně dále specifikovány – co se rozumí chráněnými druhy živočichů a rostlin, co je stav ochrany, příznivý stav nebo co se rozumí funkcí přírodního zdroje.

Pro definice povinného subjektu, tedy provozovatele podle ZEÚ, je nejprve nutno definovat pojem „provozní činnosti“. Tou se rozumí podle § 2 odst. 1 písm. h) ZEÚ taková činnost, která je vykonávána v rámci hospodářské činnosti, obchodu nebo podnikání, bez ohledu na to, je-li soukromá nebo veřejná, případně zisková nebo nezisková. Důležité přitom je, že existuje příčinná souvislost mezi provozní činností a újmou. Podle směrnice o ZEÚ není odpovědnost za ekologickou újmu vhodným nástrojem pro řešení znečištění, které není konkrétní a kvantifikovatelné a nelze k němu identifikovat příslušného znečišťovatele (odst. 13 preambule).

⁴³⁹ Viz DAMOHORSKÝ Milan, *Právní slovník*, 3. vydání, 2009, Praha.

⁴⁴⁰ Podle čl. 2 odst. 3 Směrnice o ZEÚ na základě směrnice EP a Rady 79/409/EHS a 92/43 EHS nebo určí-li tak stát.

⁴⁴¹ Podle Směrnice EP a Rady č. 2000/60/ES, o vodách.

První kategorií provozovatele je podle § 2 odst. 1 písm. i) ZEÚ právnická nebo fyzická osoba provozující určitou provozní činnost, spadá-li do přílohy č. 1 zákona. Příloha 1 ZEÚ uvádí jako povinná zařízení např. ta, která podléhají integrované prevenci (zákon č. 76/2002 Sb.), zařízení k nakládání s odpady (zákon č. 185/2001 Sb.) nebo určená k nakládání s nebezpečnými chemickými látkami nebo přípravky (zákon č. 350/2011 Sb.).

Druhou kategorií je provozovatel specifikovaný § 5 odst. 2 ZEÚ, což je takový, který *„způsobil ekologickou újmu na chráněných druzích volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin či přírodních stanovištích nebo vyvolal její bezprostřední hrozbu provozní činností neuvedenou v příloze č. 1 k tomuto zákonu“* (viz dále).

Třetí kategorie jsou provozovatelé, o kterých to stanoví ZEÚ ve spolupráci s insolvenčním zákonem (zákon č. 182/2006 Sb.) – tj, takoví, na které byla rozhodující ekonomická pravomoc nad fungováním provozní činnosti převedena, a to včetně držitelů povolení, souhlasu nebo jiného oprávnění k výkonu provozní činnosti nebo osob vykonávajících nebo řídících provozní činnost na základě registrace, evidence nebo ohlášení.⁴⁴²

Směrnice o ZEÚ I zákonem o ekologické újmě subjekt provozovatele definuje stejně. Provozovatelem je podle směrnice fyzická nebo právnická osoba, soukromá nebo veřejná, která provozuje nebo řídí tzv. **pracovní činnost** (namísto provozní činnosti – význam je ale podle čl. 2 odst. 7 směrnice o ZEÚ totožný).

Jedním z klíčových momentů podle zákona o předcházení ekologické újmě by mělo být „předcházení vzniku“ neboli vyjádření principu prevence. Zákon ukládá povinným subjektům povinnost provádět preventivní opatření, která spočívají zejména ve spolupráci s příslušnými orgány státní správy (§6 ZEÚ). Preventivní opatření jsou podle ZEÚ taková

⁴⁴² Jde o jednání insolvenčního správce během insolvenčního řízení podle § 36, 40 a další.

opatření, která se uplatní v okamžiku, kdy došlo k události, jednání nebo opomenutí, které vedlo k bezprostřední hrozbě škod na životním prostředí. Cílem preventivního opatření je ekologické újme předejít nebo ji minimalizovat. Nejedná se o preventivní opatření učiněná *a priori* před zahájením provozní činnosti, ale až *posteriori* v případě vzniku určité míry ohrožení životního prostředí. Pojem bezprostřední hrozby český zákon neuvádí, směrnice o ZEÚ ho definuje jako dostatečnou pravděpodobnost, že v blízké budoucnosti dojde ke škodám na životním prostředí (čl. 2 odst. 9).

Dlužno podotknout, že zákon nemá přílohu, která by uváděla alespoň příkladmo druhy preventivních opatření. Ta ale neuvádí ani Směrnice. Lze tak usuzovat, že preventivní opatření budou individuální vzhledem k charakteru provozu a míře ohrožení životního prostředí. Doplňující poznámkou je, že není-li provozovatele (neprovede požadovaná preventivní opatření nebo není-li znám), zajistí provedení nezbytných preventivních opatření příslušný státní orgán (§ 6 odst. 5 ZEÚ). To je podle mého názoru mimo jiné vyjádřením převahy požadavku na ochranu životního prostředí nad požadavkem ochrany soukromoprávních vztahů, co se týče odvracení ekologické újmy.

Konstrukce vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu je podle § 4 ZEÚ následující: odpovědnost vznikne provozovateli provozu uvedeného v příloze 1 zákona za předpokladu, že mezi vzniklou újmou nebo její bezprostřední hrozbou a tímto provozem existuje příčinná souvislost (újma může vzniknout i činností prováděnou po právu)⁴⁴³. Základním rysem odpovědnosti provozovatele je povinnost provádět preventivní a nápravná opatření na vlastní náklady. Jedná se o odpovědnost objektivní relativní s možností liberace podle § 12 odst. 3 ZEÚ. Provozovatel se liberuje, prokáže-li, že újma byla způsobena i přes dostatečná bezpečnostní opatření třetí osobou nebo je důsledkem „splnění rozhodnutí nebo jiného závazného aktu orgánu veřejné správy“ a zároveň se nejedná o rozhodnutí nebo akty vydané k odstranění nebo zmírnění emisí nebo událostí vzniklé provozní činností provozovatele.

⁴⁴³ Viz Právní rozhledy 8/2008, LEGS. Přelomový zákon o ekologické újmě. Právní rozhledy. 2008, str. 2.

Ustanovení § 5 ZEÚ stanoví vedle výše uvedené odpovědnosti za „obecnou“ ekologickou újmu ještě odpovědnost za zvláštní případ ekologické újmy „*na chráněných druzích živočichů a rostlin nebo přírodních stanovištích činností neuvedenou v Příloze 1 zákona*“. Markantním rozdílem mezi obecnou a zvláštní odpovědností za ekologickou újmu je její vznik za předpokladu **porušení zákonných povinností** provozovatele provozů **neuvedených v příloze 1** na těchto přírodních zdrojích. Podle § 5 odst. 2 ZEÚ je potřeba, aby reálně vznikla újma nebo její bezprostřední hrozba na chráněných druzích živočichů a rostlin nebo na přírodních stanovištích, provozovatel provozoval zařízení neuvedené v příloze 1 v rozporu s právními předpisy a aby existovala příčinná souvislost mezi vznikem nebo hrozbou újmy a jeho provozní činností.

Odpovědnost za provedení nápravných opatření by podle § 7 ZEÚ měla spočívat v „*okamžité kontrole, omezení, odstranění nebo jinému zvládnutí znečišťujících látek nebo jiných škodlivých faktorů, jejichž cílem je omezit ekologickou újmu a nepříznivé účinky na lidské zdraví nebo předejít dalšímu rozšiřování ekologické újmy*“. Provozovatel je povinen předat informace o vzniku újmy a provedených nápravných opatřeních příslušnému státnímu orgánu. Ten může stejně jako v případě preventivních opatření zajistit provedení nápravných opatření i sám, pokud je neprovede provozovatel nebo není-li tento znám. Náklady na provedení nápravných opatření jdou ovšem za provozovatelem, je-li znám a neexistují-li další překážky (§ 12 odst. 4, § 13 ZEÚ).

Příloha 4 ZEÚ rámcově stanoví nejvhodnější nápravná opatření pro ekologickou újmu **na chráněných druzích volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, přírodních stanovištích a na vodách**. Přitom stanoví jakýsi „žebříček“ nápravných opatření, pomocí kterých má být dosahováno obnovy životního prostředí zpět do jeho základního stavu. Jsou jimi primární, doplňková a vyrovnávací náprava.

Primární náprava podle odst. 1. písm a Přílohy IV ZEÚ spočívá v nápravném opatření, které přímo vrací poškozené přírodní zdroje nebo jejich zhoršené funkce do základního stavu (nebo směrem k tomuto stavu). **Doplňková náprava** se použije v případě, že primární náprava nevedla k plné obnově poškozených přírodních zdrojů nebo jejich

funkcí. Doplňkovou nápravou může být poskytnutí tzv. náhradní lokality, která dočasně nahradí poškozené přírodní zdroje nebo jejich funkce. A konečně **vyrovnávací náprava** je určitá okamžitá dočasná akce, jejímž účelem je vyrovnat přechodné ztráty na přírodních zdrojích nebo jejich funkcích. Uplatní se ode dne ekologické újmy až do okamžiku, dokud není dokončena primární náprava. V souvislosti s vyrovnávací nápravou uvádí Příloha 4 v odst. 1 písm. d pojem **přechodných ztrát**. Dojde-li k poškození přírodních zdrojů nebo jejich funkcí, nejsou tyto schopny po určitou dobu plnit svou „ekologickou“ úlohu nebo poskytovat služby ostatním přírodním zdrojům. Tím dochází právě k těmto přechodným ztrátám, které by měla ona „instantní“ vyrovnávací náprava odstranit. „Vedlejším“ důsledkem řádného uplatnění nápravných opatření je odstranění jakýchkoli významných rizik nepříznivého vlivu ekologické újmy na lidské zdraví. Při volbě vhodného nápravného opatření je potřeba ohledně každé možnosti zejména zvážit její dopad na lidské zdraví a bezpečnost, náklady na její provedení, délku doby jejího provedení nebo míru prospěchu každé ze složek životního prostředí (příloha IV uvádí princip rovnocennosti složek životního prostředí). Faktickým technickým limitem zvažovaných možností je princip nejlepších dostupných technik/technologií neboli BAT.⁴⁴⁴

Zákon o předcházení ekologické újmy a její nápravě je podle mého názoru zákonem uceleným, který řeší problematiku ekologické újmy velmi svědomitě s ohledem na specifika hodnot životního prostředí, jak byla naznačena výše. Díky precizní formulaci ekologické újmy je možno tuto újmu co nejlépe kvantifikovat, a je stěžejní, že zákon upřednostňuje formu naturální restituce jako nápravu újmy před finanční náhradou. To považuji za zásadní přínos zákona o předcházení ekologické újmy. Domnívám se, že není vyloučen další vývoj, ale v tomto směru si myslím, že byl nastaven pozitivní trend a správné směřování uplatňování odpovědnosti vůči provozovatelům.

Závěr: Právní odpovědnost je nástrojem, který velice různorodě postihuje stránky ohrožování a poškozování životního prostředí. Aby se mohl uplatnit, je klíčové, aby

⁴⁴⁴ Pojem vychází ze směrnic EP a Rady č. 2008/1/ES, o integrované prevenci a omezení znečištění (čl. 2 odst. 12) a směrnice EP a Rady č. 2010/75/ES, o průmyslových emisích.

platné právní předpisy především precizně formulovaly vznik právní odpovědnosti. A pokud platně vznikne, je zároveň nezbytné důsledné vymáhání splnění sankčních povinností plynoucích z odpovědnostního vztahu, a to státní správou.

Vývoj právní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí směřuje ke stále většímu respektu specifik jeho chráněných hodnot. Například náprava ekologické újmy formou povinnosti odpovědného provozovatele uvést životní prostředí co nejvíce do předešlého stavu bezzbytku vystihuje smysl ochrany životního prostředí. Tím je zachovávat přírodní zdroje v co nejlepší možné kvalitě za současné ekonomické prosperity provozovatelů. Limitem právní odpovědnosti při ochraně životního prostředí je zákonná potřeba nějakým způsobem kvantifikovat ztrátu, která vznikla na hodnotách chráněných právem životního prostředí, což se jeví jako nejobtížnější stránka nápravové části právní odpovědnosti.

Kapitola 6

Závěr

Ke zdrojům ohrožení životního prostředí je potřeba přistupovat s maximální možnou mírou obezřetnosti. Je nezbytné si uvědomit, že jejich vnášení do životního prostředí není otázkou jednotlivého kalendářního roku. Jejich odbouratelnost je nebo může být velmi složitá, čímž dochází k jejich neustálému hromadění v přírodě v čase i místě. Řešením je zamezovat jejich vzrůstajícímu množství a zároveň poznávat důkladně jejich vlastnosti než jsou vůbec do životního prostředí začleněny.

Dalším problémem odpadů i chemických látek je fakt, že nejsou známy dlouhodobé účinky těchto cizorodých látek na lidské zdraví ani životní prostředí při jejich zanesení do životního prostředí. Může docházet k interakci s dalšími cizorodými látkami, nebo dokonce látkami přírodě vlastními. Výsledek této interakce nelze předpovědět. Neznáme ani účinky na lidské zdraví nebo na složky životního prostředí mimo provedené zkoušky v laboratorních podmínkách. Stěžejní se pak jeví řádné nakládání jak s odpady, tak

s chemickými látkami. Je potřeba postupovat v souladu s principy prevence, předběžné opatrnosti a obezřetnosti s cílem zajistit vysokou úroveň ochrany a s ohledem na obnovitelnost a absorpční schopnost životního prostředí. Historické zkušenosti ze závažných havárií ukazují, že žádné opatření není dostatečné, přijde-li na ochranu lidských životů, zdraví a životního prostředí.

Právní úprava nakládání s odpady je řešena poměrně podrobně specifikovanými povinnostmi, které jsou ukládány povinným subjektům s cílem omezit negativní vliv nakládání s odpady na lidské zdraví a životní prostředí. Zákon o odpadech pod vlivem unijního práva od doby své účinnosti prošel mnoha změnami. Do určité míry byly tyto změny nevyhnutelné – vlivem nových poznatků a technologických řešení dochází k obrovským změnám v chápání některých souvislostí. Podle mého názoru nelze očekávat, že předpis, který v České republice slouží od roku 2002, bude vyhovovat nejmodernějším požadavkům a poznatkům v ochraně životního prostředí. Právo obecně (a domnívám se, že právo životního prostředí zvláště) se neustále vyvíjí, některé právní instituty fungují, jak zákonodárce zamýšlí, jiné nikoli. Přínosem je, že se nová právní úprava učí od té staré a vylepšuje se.

Jak jsem předpokládala, výsledkem přijímaných (euro)novel se zákon o odpadech stal předpisem nejednotným a nepřehledným, ve kterém se obtížně orientuje. Přitom z hlediska dodržování povinností ze strany jejich adresátů je tím základním předpokladem srozumitelný právní předpis. Podle mého názoru od ustanovení o působnosti zákona, přes definice, ustanovení o vybraných odpadech a výrobcích až k odpovědnosti za porušení zákonných povinností je celý zákon „změť“ novelizačních snah, které mnohdy ani po návodné instrukci unijního zákonodárce nedopadly nejlépe. Příkladem může být například to, že stále v právní úpravě chybí pojem „prvotní původce odpadů“ Rámcové směrnice o odpadech. Případně český zákonodárce používá pojmy unijním předpisům neznámé či podle mého názoru nesprávně přeložené, jejichž smysl se zcela nepřekrývá s cílem unijního předpisu.

Jak jsem se domnívala, dalším „dobrým“ příkladem příliš novelizované části zákona je problematika povinností zpětného odběru výrobků (a použitých výrobků všeobecně) - jejich obecné ustanovení se nachází v jedné části zákona, k tomu ovšem přistupují ještě speciální ustanovení v částech věnovaných zpětnému odběru jednotlivých zvláštních vybraných výrobků a odpadů (spolu se systémem zákona o obalech). Nehledě na fakt, že zákonodárce musí vytvářet fikci, že zpětně odebíraný výrobek, jedná-li se o zpětný odběr od domácnosti, není odpadem, byť splňuje jeho definici. Ovšem porozumění svým povinnostem ze strany výrobce a konečného uživatele v rámci zpětného odběru je zásadní, má-li systém zpětného odběru fungovat jako usnadnění využívání odpadů coby zdroje druhotných materiálů.

Jak jsem naznačila, jediným řešením se v současné situaci podle mého názoru jeví přijetí nového obecného předpisu odpadového hospodářství, od kterého by byla jednoznačně oddělena problematika použitých výrobků v podobě speciálního předpisu. Výsledkem by měl být odpadový zákon s jednotnou úpravou působnosti, pojmoslovím, provázanosti jednotlivých forem hierarchie nakládání s odpady s odpovědností povinné osoby, stejně jako s kontrolní pravomocí státní správy. Jak se ukázalo, co se týče předpisu o použitých výrobcích, ten by podle mého názoru měl především sjednotit celý systém zpětného odběru výrobků spolu s jednoznačnou definicí použitého výrobku, včetně povinností výrobců a spotřebitelů/konečných uživatelů. Nesporným přínosem jednotného systému obou předpisů by pak měla být nejen právní jistota adresátů povinností, ale také jasné vymezení pravomocí kontrolních orgánů státní správy. Některé právní nástroje se osvědčují (což potvrzuje i Evropská unie), a k těm pak nová nebo novelizovaná úprava měla zcela správně tihnout. Podle mého předpokladu jsou takovými nástroji například stále širší uplatňování principu ekonomické stimulace povinných subjektů ve formě finanční odpovědnosti znečišťovatele nebo plánování činností odpadového hospodářství spolu s analýzou jejich uplatňování.

Dodávám, že byť je zákon o obalech řešen lépe a přehledněji, domnívám se, že i obalovému hospodářství by zcela nový předpis mohl prospět. Zákon o obalech sice nebyl novelizován v takové míře jako zákon o odpadech, přesto i na něm se již vývoj na úrovni

Evropské unie „podepsal“. Například se jedná o otázky spjaté s problémem plastových obalů, u kterých lze v budoucnu očekávat další (možná velmi rapidní) vývoj.

Co se týče chemických látek jakožto výrobku, jsou tyto v současnosti z hlediska zemědělské produkce nebo udržení či dokonce zlepšení kvality lidského zdraví nepostradatelné. To však neznamená, že s nimi lze nakládat bez obav. Jedná se o cizorodé látky, které mohou negativně ovlivňovat lidské zdraví i životní prostředí, a to jak v akutním tak v dlouhodobém stavu. Vývoj na evropské úrovni stejně jako v případě odpadů směřuje k čím dál rozsáhlejšímu uplatnění principu finančního zatížení znečišťovatele (i odstupňovaně podle míry nežádoucího chování), principu prevence a předběžné opatrnosti to vše by mělo ve výsledku vést ke snížení objemu a škodlivosti vyráběných chemických látek. Objevuje se princip sledovatelnosti, který vychází právě z povahy chemických látek jako koncových spotřebních výrobků – je nutné znát odpovědnou osobu.

Současná právní úprava nakládání s chemickými látkami se zaměřuje na ty nebezpečné, přičemž uznává, že označovat vůbec nějaké chemické látky jako bezpečné je přinejmenším zavádějící. Stranou, která zachází s koncovým výrobkem, je velmi často běžný občan, který si rizika s užíváním dané chemické látky nemusí uvědomovat. Podle mého názoru se potvrdilo, že jsou v současné době nařízením nastaveny povinnosti subjektů dodavatelského řetězce chemických látek a směsí velmi podrobně, přehledně a srozumitelně. Jak jsem se domnívala, zásadní je na straně výrobce (nebo dalších povinných osob podle zákonných pravidel) provést veškerá požadovaná opatření. Těmi jsou zejména dostatečné laboratorní zkoušky podle stanovených předpisů, řádná klasifikace chemické látky podle její skutečné povahy a na ni navazující označení, které musí varovat před možnými nežádoucími účinky a riziky spojenými s nakládáním s chemickou látkou. Poslední (ale určitě ne bezvýznamné) je řádné zabalení, které musí z hlediska svých kvalitativních vlastností odpovídat povaze zabalené látky.

Do jisté míry je právní úprava chemických látek ve srovnání s odpady opačná. Při nakládání s odpady je občan zpravidla na začátku řetězce, kdežto při nakládání s chemickými látkami je na jejím konci. Povinný subjekt – profesionál dodavatelského řetězce - musí všechna bezpečnostní opatření provést, než se výrobek/chemická látka

dostane k místu spotřeby. Jak jsem se v tomto ohledu domnívala, klíčové je poskytnutí veškerých dostupných informací.

Současná právní úprava už neexistuje bez unijního prvku. Zejména na úrovni nebezpečných chemických látek a směsí došlo (nebo by mělo postupem času dojít) k maximální harmonizaci, jelikož se právní úprava řídí unijním nařízením. To neopouští českému zákonodárci téměř žádný prostor vyjma kontrolních pravomocí dodržování povinností uložených nařízením. Nařízení je konstruováno v souladu s globálními pravidly, čili postupem času by mohlo dojít ke globální unifikaci. Velkým přínosem unifikace je především shromažďování informací a jednotné zacházení s nebezpečnými látkami. Podle mého předpokladu by měl být důsledkem snížení nebo úplné zastavení produkce látek, o nichž lze na základě shromážděných informací říci, že jsou skutečně ohrožující.

Český „zbytkový“ zákon o chemických látkách po mém soudu vhodně navazuje na unijní úpravu. Nemyslím si, že by bylo potřeba nastavovat další povinnosti, které by šly nad rámec unijního nařízení a adaptačního zákona. Závěrem v tomto ohledu je, že problémem by mohlo být z hlediska uložených povinností povinným subjektům nevyužití kontrolních pravomocí ze strany národních dozorových orgánů. Pak se jako nejlepší možný prostředek donucení dodržování povinností jeví nepřímá ekonomická stimulace výrobců a ostatních povinných osob.

A konečně právní odpovědnost. Ta je nástrojem, který velice různorodě postihuje stránky ohrožování a poškozování životního prostředí. Aby se mohl uplatnit, je klíčové, aby platné právní předpisy především precizně formulovaly vznik právní odpovědnosti. A pokud platně vznikne, je zároveň nezbytné důsledné vymáhání splnění sankčních povinností plynoucích z odpovědnostního vztahu, a to státní správou. Podle výše uvedeného je zřejmé, že novelizace zákona o odpadech a o obalech se nevyhnutelně dotkly i rozsahu a obsahu skutkových podstat přestupkové odpovědnosti. Zákon o obalech je v této části nadále poměrně kompaktní, kdežto zákon o odpadech přestupky upravuje již poměrně chaoticky – zejména vlivem novelizací podle normotvorby v oblasti

vybraných odpadů, výrobků a zařízení. Domnívám se, že se jedná o další argument pro oddělení odpadové a výrobní části zákona o odpadech *de lege ferenda*.

Právní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí má mnoho vrstev – od odpovědnosti morální (která není právní odpovědností v pravém slova smyslu) přes občanskoprávní, správněprávní a trestněprávní až k právní odpovědnosti za ekologickou újmu. Současná úprava právní odpovědnosti podle mého názoru doposud úplně nereflektuje význam a specifikum hodnot, které chrání. Díky přijetí zákonné úpravy ekologické újmy ovšem došlo v tomto ohledu k nastolení pozitivního trendu – zásadní jsou principy jako prevence, přednostní náprava provedená formou uvedení co nejbližší do stavu předešlému ekologické újmě či objektivní odpovědnost provozovatel z titulu prostého konstatování nebezpečnosti provozu – to vše dohromady bezezbytku vystihuje smysl ochrany životního prostředí. I v ostatních právních předpisech je patrné, že zákonodárce se snaží do právní úpravy včlenit ohled na specifikum ochrany složek životního prostředí – například ve zjednodušování trestních předpisů kvůli jednodušší dokazovatelnosti porušení právních povinností.

Limitem právní odpovědnosti při ochraně životního prostředí je zákonná potřeba nějakým způsobem kvantifikovat ztrátu, která vznikla na hodnotách chráněných právem životního prostředí, což se jeví jako nejobtížnější stránka nápravové části právní odpovědnosti. Jak jsem se domnívala, zde lze ve vývoji právní úpravy spatřovat pozitivní trend.

Cílem této dizertace bylo popsat současné právní mechanismy, které slouží k ochraně životního prostředí (včetně ochrany lidského zdraví) před účinky nakládání se zdroji ohrožení. V rámci tohoto cíle se dizertační práce měla pokusit o kritické zhodnocení právní úpravy zejména v kontextu unijních právních předpisů. V současné době nejsou dostupné sekundární zdroje informací jako aktualizované učebnice či komentáře, které by se komplexně zabývaly aktuálním zněním právní úpravy. Dizertace proto vychází zejména z primárních zdrojů – tedy z právních předpisů unijních a vnitrostátních, případně mezinárodních, a z výstupů české státní správy a evropských orgánů jako jsou různé koncepční dokumenty či analytická hodnocení.

Z hlediska některých problematických okruhů či jednotlivých institutů bylo možno nalézt alespoň náznak o smyslu a cíli právní úpravy v doprovodných dokumentech vnitrostátních předpisů a unijních směrnic a nařízení – například v důvodových zprávách či v preambulích. Přesto bylo nutno v některých případech cíl právní úpravy domýšlet v kontextu jeho významu pro ochranu životního prostředí a v dalších souvislostech.

Z výše uvedeného plyne, že úkol, který si dizertace stanovila, nebyl lehký. I vzhledem k rozsahu zkoumané materie práva životního prostředí, byť zúžené na odpady a chemické látky. Přesto doufám, že alespoň některé poznatky této dizertace jsou přínosem pro budoucí využití, například z pohledu *de lege ferenda*.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

- DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí, 3. vyd., Praha: C. H. Beck, 2010, 629 stran. ISBN: 978-80-7400-338-7.
- GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 6. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 310 STRAN. ISBN: 978-80-7380-454-1.
- PEKÁREK, Milan. Právo životního prostředí. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, 324 stran. ISBN: 978-80-210-4926-0.
- ŘÍMANOVÁ, Dana. Zákon o odpadech s komentářem včetně prováděcích předpisů s komentářem. 4. vyd. Praha, Polygon, 2005, 600 stran. ISBN 80-7273-128-9.
- JANČÁŘOVÁ, Ilona. Právo životního prostředí: zvláštní část. Brno: Masarykova univerzita, 2015. ISBN 978-80-210-8041-6
- GERLOCH, Aleš, Jiří HŘEBEJK a Vladimír ZOUBEK. Ústavní systém České republiky. 5. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 520 stran. ISBN: 978-80-7380-423-7.
- PRŮCHA, Petr. Správní právo: obecná část. 7., dopl. a aktualiz. vyd., nakl. Doplněk 2., Brno: Masarykova univerzita, 2007, 418 stran. ISBN 978-80-210-427.
- HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 832 stran. ISBN: 978-80-7179-254-3.
- SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, 463 stran. ISBN 978-80-7357-382-9.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013, 448 stran. ISBN: 978-80-7400-456-8.
- EEA, 2015, European Environment – State and Outlook 2015. Assessment of Global Megatrends, European Environment agency, Copenhagen, stran 134. ISBN: 978-92-9213-534-8.
- VEČEŘA, Jiří. Ochrana spotřebitele v České republice a Evropské unii:(včetně úpravy podle nového občanského zákoníku 2014). Vyd. 1. Praha: Leges, 2013, 272 stran. ISBN: 978-80-87576-34-2
- BŘÍZA, Petr, BŘICHÁČEK, Tomáš, FIŠEROVÁ, Zuzana, HORÁK, Pavel, PTÁČEK, Lubomír, SVOBODA, Jiří. Zákon o mezinárodním právu soukromém. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, 768 stran. ISBN: 978-80-7400-528-2.
- KMEC, Jiří, KOSAŘ, David, KRATOCHVÍL, Jan, BOBEK, Michal. Evropská úmluva o lidských právech. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, 1696 stran. ISBN: 978-80-7400-365-3.
- KNAPPOVÁ, Marta, Jiří ŠVESTKA a Jan DVOŘÁK. Občanské právo hmotné. 4., aktualiz. a dopl. vyd. Praha: ASPI, 2005, 612 stran. ISBN: 978-80-7357-127-6.
- MELZER, Filip. Občanský zákoník: velký komentář. § 2894-3081, svazek IX Praha: Leges, 2019, 1728 stran. ISBN: 978-80-7502-199-1.
- DRÁPAL, Ljubomír, BUREŠ, Jaroslav, DRÁPAL, Ljubomír, KRČMÁŘ, Zdeněk, MAZANEC, Michal, DLOUHÁ, Eva, FIALA, Roman, HOLEJŠOVSKÝ, Josef. Občanský soudní řád. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2006.

ŠÁMAL, Pavel, GŘIVNA, Tomáš, NOVOTNÁ, Jaroslava, PÚRY, František, RŮŽIČKA, Miroslav, ŘÍHA, Jiří, ŠÁMALOVÁ, Milada, ŠKVAJN, Petr. Trestní řád I, II, III. 7. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2013, 506 stran.

HULMÁK, Milan, BEDNÁŘ, Václav, BEZOUŠKA, Petr, BOHMAN, Ludvík, DOBROVOLNÁ, Eva, DOLEŽAL, Tomáš, ELEK, Štefan, HANDLAR, Jiří, HAVEL, Bohumil, HORÁK, Pavel, CHALOUPKOVÁ, Helena, KABELKOVÁ, Eva, KASÍK, Petr, KOTÁSEK, Josef, LIŠKA, Petr, MACEK, Jiří, ONDREJOVÁ, Dana, PETROV, Jan, PIHERA, Vlastimil, SEDLÁČEK, Dušan, SEDLÁČEK, Pavel, SELUCKÁ, Markéta, SIMON, Pavel, SVOBODA, Lukáš, TRUBAČ, Ondřej, VÍTOVÁ, Blanka, WAWERKOVÁ, Magdalena. Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2014, 1127 stran. ISBN: 978-80-7400-287-8.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Plán odpadového hospodářství Královéhradeckého kraje. Ministerstvo životního prostředí [online]. Hradec Králové, 2016 [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: [<http://www.kr-kralovehradecky.cz/cz/krajsky-urad/ziv-prostredi-zemedelstvi/aktuality/eia/plan-odpadoveho-hospodarstvi-kralovehradeckeho-kraje-2016---2025-86924/>].

Plán odpadového hospodářství kraje Praha. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/plan_odpadoveho_hospodarstvi_praha].

Akční plán na podporu zvyšování soběstačnosti České republiky v surovinových zdrojích substitucí primárních zdrojů druhotnými surovinami. Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Praha, 2015 [cit. 2019-06-19]. Dostupné z: [<https://www.mpo.cz/dokument160364.html>].

Střednědobé vyhodnocení Státní politiky životního prostředí ČR pro období 2012 – 2020, MŽP, Praha, 2015.

Vyhodnocení a aktualizace Politiky druhotných surovin České republiky. Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Praha, 2019 [cit. 2019-06-19]. Dostupné z: [<https://www.mpo.cz/cz/prumysl/politika-druhotnych-surovin-cr/vyhodnoceni-a-aktualizace-politiky-druhotnych-surovin-ceske-republiky---243323/>].

European Chemicals Agency. Porozumět Nařízení CLP. Www.echa.europa.eu [online]. 2018 [cit. 2019-04-02]. Dostupné z: [<https://echa.europa.eu/cs/regulations/clp/understanding-clp>].

Snadné vyhledávání látek s harmonizovanou klasifikací a označením. Ministerstvo průmyslu a obchodu [online]. Praha, 2016 [cit. 2019-06-19]. Dostupné z: [<https://www.mpo.cz/cz/prumysl/chemicke-latky-a-smesi/clp-klasifikace-oznacovani-a-baleni/snadne-vyhledavani-latek-s-harmonizovanou-klasifikaci-a-oznaceni---171221/>].

United Nations Economic Commission for Europe. Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals, Seventh Revised Edition. Wwww.unece.org [online]. 2017, 2017 [cit. 2019-04-02]. Dostupné z: [https://www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs_rev07/07files_e.html].

Vědecké zkoumání rizik a účinků GMO. Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 2019-06-12]. Dostupné: [[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/aktualni_informace/\\$FILE/oeres-rizika_ucinky_GMO-20161101.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/aktualni_informace/$FILE/oeres-rizika_ucinky_GMO-20161101.pdf)].

Státní báňská správa - Působnost. Český báňský úřad [online]. [cit. 2019-06-12]. Dostupné z: [<http://www.cbusbs.cz/cs/h-ouradu>].

Waste Electrical & Electronic Equipment (WEEE). European Commission [online]. [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/index_en.htm];

Batteries & Accumulators. European Commission - Environment Waste [online]. [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [<http://ec.europa.eu/environment/waste/batteries/legislation.htm>];

End-of-life vehicles - Legislation. European Commission - Environment Waste [online]. [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [http://ec.europa.eu/environment/waste/elv/legislation_en.htm].

Rizika pro životní prostředí. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/rizika_zivotni_prostredi].

Pasportizace pesticidů. ČHMÚ [online]. [cit. 2019-02-03]. Dostupné z: [<http://hydro.chmi.cz/pasporty/>].

Geneticky modifikované organismy. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/geneticky_modifikovane_organismy].

United Nations Economic Commission for Europe. Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals, Seventh Revised Edition. Ww.unece.org [online]. 2017, 2017 [cit. 2019-04-02]. Dostupné z: [https://www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs_rev07/07files_e.html].

Registered substances - ECHA. European Chemicals Agency [online]. 2019 [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: [<https://echa.europa.eu/information-on-chemicals/registered-substances>].

EUR-Lex, Přímý účinek evropského práva, dostupné z [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114547>] nebo EUR-Lex, Nadřazenost evropského práva, dostupné z [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=LEGISSUM:114548>].

About the Sustainable Development Goals. United Nations: Sustainable Development Goals [online]. [cit. 2019-05-30]. Dostupné z: [<https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>].

Basel Convention. UNEP - Basel Convention [online]. [cit. 2019-06-06]. Dostupné z: [<http://www.basel.int/>].

Viz Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, Basilej 1989. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha [cit. 2019-06-06]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/basilejska_umluva_kontrola_pohybu].

Stockholm Convention. UNEP OSN [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: [<http://chm.pops.int/Home/tabid/2121/Default.aspx>]

Stockholmská úmluva o persistentních organických polutantech (2001). Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 2019-06-11]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/stockholmska_umluva_polutanty].

Rotterdamská úmluva o postupu předběžného souhlasu pro určité chemické látky a pesticidy v mezinárodním obchodě z roku 1998 – Nebezpečné chemické látky a pravidla pro dovoz a vývoz - Rotterdamská úmluva. EUR-Lex [online]. [cit. 2019-06-13]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/LSU/?uri=CELEX:32012R0649].

TRÁVNÍČKOVÁ, Zdeňka. Nařízení (ES) č. 1272/2008 o klasifikaci a označování látek a směsí = nařízení CLP. Státní zdravotní ústav [online]. 2019 [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [http://www.szu.cz/tema/pracovni-prostredi/navrh-narizeni-ghs-o-klasifikaci-a-oznacovani-latek-a-smesi-1].

ČIŽP provedla celorepublikovou kontrolní akci, zaměřenou na provozovny pro sběr a výkup odpadů. Česká inspekce životního prostředí [online]. 2012 [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [http://www.cizp.cz/CIŽP-provedla-celorepublikovou-kontrolni-akci-zamerenou-na-provozovny-pro-sber-a-vykup-odpadu.html].

Úřad vlády - Aplikace ODOK [online]. Praha, 2019 [cit. 2019-06-20]. Dostupné z: [https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNB63DD8NY].

Důvodová zpráva k trestnímu zákoníku č. 40/2009 Sb., Úřad vlády, Praha, 2007. Dostupné z [https://www.beckonline.cz/bo/chapterviewdocument.seam?documentId=oz5f6mrqga4v6nbql5shu&rowIndex =0].

Důvodová zpráva k zákonu č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, 2011, Praha, dostupné z [https://www.beckonline.cz/bo/document-view.seam?documentId=oz5f6mrqgey v6nbrhbpwi6q].

Oficiální webová stránka MŽP ČR, dostupné z [https://www.mzp.cz/cz/souhrna_data_odpadove_hospodarstvi_2012].

Nová odpadová data MŽP za 2017: stagnace produkce odpadů v ČR a naprostá dominance skládkování komunálních odpadů. Ministerstvo životního prostředí [online]. Praha, 3. 10. 2018 [cit. 2019-01-31]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/news__181003_OD].

BRÁZDA, Jan. Subsidiarita trestní represe a ultima ratio. Bulletin advokacie [online]. Praha, 2014 [cit. 2019-02-19]. Dostupné z: [https://www.bulletin-advokacie.cz/zasada-subsidiarity-trestni-represe-ve-svetle-nalezu-ustavniho-soudu].

Úřad vlády: Návrh věcného záměru o hromadných žalobách, 2018, Praha, dostupné z [https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSARKE8ZPJ].

Skládkování. Vítejte na Zemi [online]. 2012, 12. 11. 2012 [cit. 2019-01-31]. Dostupné z: [http://www.vitejtenazemi.cz/cenia/?p=skladkovani&site=odpady].

Project Info. CERREC [online]. 2014 [cit. 2019-05-23]. Dostupné z: [http://cerrec.eu/].

3. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech.

Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech.

Zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích.

Zákon č. 324/2016 Sb., o biocidních přípravcích a účinných látkách.

Zákon č. 387/2007 Sb., o léčivech.

Směrnice EP a Rady (ES) č. 98/2008, o odpadech.

Směrnice Rady č. 1999/31/ES, o skládkách odpadů,

Směrnice EP a Rady 2006/66/ES, o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech.

Směrnice EP a Rady 2012/19/EU, o odpadních elektrických a elektronických zařízeních.

Směrnice EP a Rady 2000/53/ES, o vozidlech s ukončenou životností.

Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, o změně a zrušení směrnic 67/548/EHS a 1999/45/ES a o změně Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH).

Nařízením EP a Rady (ES) č. 2003/2003, o hnojivech.

Zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd.

Směrnici EP a Rady 2001/83/ES, o kodexu Společenství týkajícím se humánních léčivých přípravků.

Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a její nápravě.

Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými směsmi.

Nařízení EP a Rady (ES) č. 1907/2006, o registraci, o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek a o zřízení Evropské agentury pro chemické látky.

Nařízení EP a Rady (ES) č. 1272/2008, o klasifikaci, označování a balení látek a směsí.

Směrnice EP a Rady 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

Směrnice EP a Rady 2012/18/EU, o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek.

Nařízení EP a Rady (ES) č. 850/2004, o perzistentních organických znečišťujících látkách a o změně směrnice 79/117/EHS.

Nařízením EP a Rady (EU) č. 528/2012, o biocidních přípravcích.

Nařízení EP a Rady (ES) č. 648/2004, o detergentech.

Zákon č. 297/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 154/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 223/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

4. Seznam použité judikatury

Nález Ústavního soudu České republiky č. Pl. ÚS 4/94 ze dne 12. října 1994.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 4. 2015, sp. zn. I. ÚS 3699/14.

Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 7. 9. 2004 č. C-1/03, Van de Walle a ostatní.

5. Seznam ostatních zdrojů

Rozhodnutí EP a Rady č. 1386/2013/EU, o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“.

Sdělení Komise EP, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů COM (2015) 614 final: Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství.

Hodnotící zpráva Plánu odpadového hospodářství ČR pro období 2015-2024, MŽP, Praha, 2017.

Zpráva o životním prostředí České republiky za rok 2014, MŽP, Praha, 2015.

Zpráva o stavu životního prostředí za rok 2017, MŽP, Praha, 2018.

Statistická ročenka životního prostředí za rok 2017, MŽP, CENIA, Praha, 2018.

Střednědobé vyhodnocení Státní politiky životního prostředí ČR pro období 2012 – 2020, MŽP, Praha, 2015.

Úřad vlády: Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 185/2001 Sb. o odpadech, Praha, 2001.

Úřad vlády: Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 477/2001 Sb., o obalech, MŽP, Praha, 2001.

Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2011 Sb. o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon), Praha, 2011.

Úřad vlády. Důvodová zpráva k zákonu č. 224/2015 Sb. o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými

směsmi a o změně zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), Praha, 2015.

Shrnutí posouzení dopadů: Průvodní dokument k návrhu Směrnice Evropského Parlamentu a Rady o kontrole nebezpečí závažných havárií s přítomností nebezpečných látek: Pracovní dokument útvarů Komise. In: SEK (2010) 1591. Brusel: Evropská Komise, 2010, ročník 2010, COM (2010) 781 final.

Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 378/2007 Sb. o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), Praha, 2007

Úřad vlády: Návrh věcného záměru zákona o výrobcích s ukončenou životností, MŽP, Praha, 2019.

Úřad vlády: Předkládací zpráva návrhu zákona o výrobcích s ukončenou životností, Praha, 2016.

Úřad vlády: Předkládací zpráva návrhu zákona o výrobcích s ukončenou životností, Praha, 2019.

Úřad vlády: Důvodová zpráva k novele č. 169/2013 Sb. zákona o odpadech, Praha, 2013.

Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 154/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2010.

Úřad vlády: Důvodová zpráva k novele č. 223/2015 Sb. kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 169/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon 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, a zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, Praha, 2015.

Úřad vlády: Důvodová zpráva k návrhu nařízení vlády č. 181/2013 Sb., o prodloužení POH ČR, Praha, 2013.

Úřad vlády: Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, č. 250/2016 Dz, Praha, 2016.

Úřad vlády: Důvodová zpráva k NOZ, Praha, 2012.

Koncepce environmentální bezpečnosti 2016-2020 s výhledem do roku 2030, MŽP, Praha, 2015.

Vývoj trestné činnosti a bezpečnostních rizik, Ministerstvo vnitra ČR, Praha, 2017.

DAMOHOŘSKÝ Milan, Právníký slovník, 3. vydání, 2009, Praha

HANA KUJALOVÁ, MARTINA HEJNICOVÁ a VLADIMÍR SÝKORA, PRÁVNÍ PŘEDPISY O TENZIDECH A DETERGENTECH, Chem. Listy 105, Ústav technologie vody a prostředí, Praha, 2011.

LEGS.: Koncepční změny v odpadové legislativě. Právní rozhledy. 2016, č. 22, s. II.

POKORNÁ, Lucie, ZICHA, Jiří. Nová úprava některých skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí. Trestněprávní revue. 2012, č. 4, s. 79-85.

Právní rozhledy 8/2008, LEGS. Přelomový zákon o ekologické újmě. Právní rozhledy. 2008.

Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů, č. 167/2008 Dz

European Chemicals Agency, Report on the Operation of REACH and CLP 2016, 2016, Helsinky, str. 130.

Disertační práce „Právní úprava nakládání se zdroji ohrožení životního prostředí“

Abstrakt

Disertační práce se zabývá materiálními zdroji ohrožení životního prostředí z hlediska právní úpravy ochrany životního prostředí před účinky jejich působení. Téma disertace bylo v úvodu zúženo na odpady a chemické látky jako velké a významné skupiny ohrožujících faktorů. Důvodem zúžení byla jinak velmi široká škála zdrojů ohrožení, která by postupem disertační práce mohla vyústit v rozmělnění tématu. V příslušných kapitolách práce popisuje různé formy nakládání s odpady a chemickými látkami spolu s povinnostmi povinných subjektů. Zároveň se pokouší hodnotit platnou právní úpravu z pohledu toho, zda nastavuje adresátům norem dostatečně podrobné a srozumitelné povinnosti umožňující zajistit (alespoň) vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a životního prostředí. V právní úpravě nakládání s odpady se uplatňuje unijní směrnice, tudíž disertační práce v některých případech srovnává úmysl unijního zákonodárce (je-li dostupný) s vnitrostátní legislativní transpozicí. Na povinnosti při nakládání se zdroji ohrožení navazuje vedlejší kapitola o různých formách právní odpovědnosti, která může v příčinné souvislosti s nakládáním s odpady a chemickými látkami vznikat. Disertační práce se v otázce právní odpovědnosti pokouší hodnotit, zda platná právní úprava vyhovuje specifikům ochrany životního prostředí.

Téma disertační práce není ve výše uvedeném rozsahu příliš zpracováváno. Z toho důvodu disertační práce čerpala především z primárních zdrojů právní úpravy – tj. ze samotných právních předpisů a jejich důvodových zpráv. Nadto je vnitrostátní právo životního prostředí velmi těsně provázáno s právem Evropské unie. To znamená, že disertace rovněž čerpala z unijních právních předpisů a různých doprovodných dokumentů. Cenné poznatky pak bylo možno získat z různých analytických výstupů státní správy i unijních orgánů. Jejich význam byl zásadní zejména pro možnost vyhodnocení efektivity aplikace daných právních předpisů. Z toho podle názoru autorky vyplývá, že dosáhnout vytyčených cílů dizertace bylo úkolem poměrně nelehkým. V některých případech bylo nutno cíl právní úpravy domýšlet v kontextu jeho významu pro ochranu životního prostředí a v dalších analogických souvislostech.

Hlavním přínosem disertační práce je podle názoru autorky komplexní a aktuální popis platného stavu právní úpravy nakládání s odpady a chemickými látkami, který v současné době chybí. Disertační práce rovněž přinesla několik doporučení *de lege ferenda*, a to zejména pro zákon o odpadech. Disertační práce jej považuje v jeho současné podobě za celkově nevyhovující, nesystematický a nepřehledný, jak uvádí v příslušné kapitole. Postupem disertace se ukázalo, že by bylo na místě oddělit odpadovou a výrobovou problematiku. Jejich dosavadní koexistence je podle názoru autorky jedním z hlavních faktorů, který způsobuje avizovanou nepřehlednost zákona o odpadech. Na podporu tohoto tvrzení disertační práce uvádí několik argumentů, které rovněž mohou posloužit *de lege ferenda*. V otázce chemických látek autorka považuje za největší přínos komplexní představení relativně „nové“ právní úpravy podle unijního přímo použitelného Nařízení CLP, které výrazně doplnilo a změnilo dosavadní úpravu podle nařízení REACH. Disertační práce se v rámci právní úpravy nakládání s chemickými látkami podle unijních nařízení podrobně věnovala zejména procesu klasifikace, který autorka považuje pro správné „zacházení“ s nimi za klíčové. Právní úpravu chemických látek shledala disertační práce za povedenou. Jedním z důvodů je i to, že nařízení CLP vychází ze zkušeností nařízení REACH jakožto svého předchůdce a aplikuje (i v širší míře) instituty, které se při ochraně lidského zdraví osvědčily.

Klíčová slova: odpady, chemické látky, způsoby nakládání

Thesis „Legislation of handling of sources of danger to the environment“

Abstract

The thesis deals with material sources of danger to the environment in terms of legal forms of environmental protection from negative impact of these sources. The topic was narrowed at the beginning of the thesis to waste and chemicals so now it represents these two huge and significant groups of threats to the environment. The reason to narrow the topic was existence of a very large scale of different sources of environmental danger and that could cause shattering of the topic during writing the thesis. The thesis describes in individual chapters various forms of waste and chemicals handling in mutual relationship with legal obligations of subjects of law. The thesis at the same time attempts to evaluate valid legislation in terms of sufficiency of legal obligations and whether these obligations are clear and specific enough to enable high level of protection of the environment and human health (at least). Czech waste management legislation is massively influenced by directive of European union waste law, so the thesis compares intention of union legislator (if it is available) with the results of czech transposition. The waste and chemicals handling chapters are connected with supporting chapter about various forms of legal liability which can develop in consequence of existence of legal obligations. The legal liability chapter attempts to evaluate whether valid czech legislation suits to specific needs of environmental protection.

The topic of the thesis has not been covered lately in the extend of the thesis. Therefore the sources of information for the thesis were mostly the czech primary law acts and their explanatory reports. Above that the czech environment legislation is very closely tied to European environmental law. The result is that the second main source of information for the thesis was primary union legislation and related documents. A very important source of information turned out to be various analytical conclusions originated from czech and union government. Their importance was essential especially for establishing a measure of effectivity of appliance of legal obligations. According to the above mentioned is quite clear that the proclaimed task of the thesis was not easy to achieve. In some cases was necessary to guess the legislation goal on basis of its general meaning or in other consequences.

The thesis main value is in creating a description of valid legislation of waste and chemicals handling in its complexity which has not been covered lately. The thesis has also drawn up several recommendations *de lege ferenda*, especially in case of czech Waste act. The thesis considers the Waste act in its current form to be insufficient, unsystematic and disordered in general as demonstrated in relevant chapter. It became clear during writing the thesis that legislation of waste management and issue of returned products should be separated. Their current coexistence within Waste law is in opinion of the author one of the main reasons that Waste act is so disordered. The thesis includes several arguments to support this opinion, they can also serve for *de lege ferenda* purposes. The main benefit of the thesis for chemicals handling is in creating complex description of union CLP Regulation which still is relatively new. CLP Regulation significantly amended existing legislation of union REACH Regulation. The thesis dealt especially with the part of chemicals handling which consists of classification of chemical substances and mixtures. The reason is that the author considers properly done classification to be the core of proper chemical handling. The thesis concluded the current legislation of chemicals sufficient. One of the reasons stated by the thesis as to the sufficiency of legislation extend is that CLP regulation „learns“ from the experiences of previous REACH Regulation. Therefore CLP Regulation uses (even more) legal instruments that proved themselves useful in environmental protection.

Key words: waste, chemicals, handling