

Univerzita Karlova

Právnická Fakulta

Katedra práva životního prostředí

Oponentní posudek disertační práce

Název disertační práce: Právní úprava nakládání se zvláštními zdroji ohrožení životního prostředí

Autorka disertační práce: Mgr. Tereza Michálková

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

Datum uzavření rukopisu: 26. 06. 2019

Úvodem

Autorka Mgr. Tereza Michálková si pro svou práci zvolila téma zaměřené na oblast právní regulace mezilidských vztahů zaměřených na ochranu životního prostředí před působením je ohrožujících zdrojů. Již v úvodu práce se potýká s problémem určitého vymezení této oblasti vztahů, v níž na jedné straně se neustále setkává s pojmem „životní prostředí“, jehož obsah tvoří vše, co má vlastnosti umožňující existenci života, a vedle toho se stejně bezhraničním okruhem částí tohoto prostředí, které mají vlastnosti, jimiž negativně na životní prostředí, a tedy i na živé organismy, včetně lidí, působí a ohrožují je. To je pak důvod pro autorku, aby okruh zdrojů ohrožujících životní prostředí zúžila a to tak, že se ve své práci omezuje pouze na tzv. materiální druh zdrojů ohrožení životního prostředí, a to jmenovitě na odpady a chemické látky. V zúžení tohoto tématu jde ještě dál, když problematiku odpadů zužuje na odpady podléhající obecné úpravě podle zákona o odpadech a na obaly v působnosti zákona o obalech a ze své pozornosti vypouští odpady těžební. Na straně druhé téma své práce autorka rozšiřuje téma své práce o další téměř bezhraničnou kategorii zdrojů ohrožujících životní prostředí, a to kategorii „chemické látky.“ Již v úvodu autorka uvádí jeden ze základních rozdílů chemických látek od odpadů. Je jím skutečnost, že chemické látky nejsou odpadem od počátku, ale cíleným produktem (výrobkem). Další rozdíly mezi nimi uvádí v kapitole 1.

Je to nejen velký rozsah i autorkou již uvedeného okruhu zdrojů ohrožujících zdraví lidí a životní prostředí, ale také jejich absolutní množství („co s odpadem“) je jedním z největších

problémů současného lidstva), mnohé jejich účinky na životní prostředí nebo lidské zdraví se projeví až po dlouhé době, mnohé z nich nemusíme ještě ani znát apod. To vše si autorka, jak o tom svědčí její úvod do práce, uvědomuje. Nakládání s odpady a s chemickými látkami považuje za stěžejní a velmi aktuální. A to jsou také důvody její volby tématu práce. Množství pramenů, které musela prostudovat, svědčí o tom, že zvolená problematika je jí blízká.

Ke struktuře a obsahu

150 stran vlastního textu práce autorka rozdělila, kromě úvodu (i když i ten je v textu označen číslicí 0) do celkem pěti kapitol, které dále dělí na podkapitoly a ty ještě, s výjimkou kapitol první a druhé, na části o další stupeň nižší. Kapitoly uzavírá dílčím shrnutím (závěrem), v případě členitějších kapitol i dalšími dílčími shrnutími.

Autorka v **kapitole 1** nazvané „**Zdroje ohrožení životního prostředí**“ vymezuje základní pojmy, které současná právní úprava označuje za zdroje ohrožení životního prostředí. Úvodní část této kapitoly nazvala autorka „**Obecně o zdrojích ohrožení**“, avšak v podstatě se zde opět omezuje jen na ty zdroje, které vymezila v úvodu své práce, tj. odpady a chemické látky, přidává ionizující záření, hluk a vibrace. Hned vzápětí však dodává, že „...se zaměřuje na největší skupiny zdrojů...“ (odpady a chemické látky). Uvádí také důvody (str. 11 posl. odst.), které akceptuji. V části druhé první kapitoly se autorka zabývá pojmem „**Odpady**“. Ve skutečnosti, spíše než vymezení tohoto pojmu, zde autorka velmi stručně uvádí důvody, proč odpady „...představují hrozbu pro životní prostředí...“, a to jednak svým množstvím, jednak svými fyzikálními či chemickými vlastnostmi, včetně takových, jako jsou výbušnost, hořlavost, karcinogenita a další. Právě „**Chemické látky**“, samostatně vedle ostatních odpadů (včetně odpadů nebezpečných) vymezuje autorka v třetí části první kapitoly. Zdůrazňuje především jejich rozdíly od odpadů – jde o cizorodé látky životnímu prostředí nepřírodní, jsou vytvořeny člověkem, jsou výsledkem výrobních činností člověka. Tím se zásadně liší právě od odpadů. Jejich výroba podléhá vlivům trhu, mohou se v prostředí kumulovat a působit ještě velmi dlouho poté, co se přestaly používat. Jejich kumulace a dlouhodobé působení může být příčinou snižování biodiverzity. Na tato i další nebezpečí nepříznivého působení (někdy až drastického) chemických látek na zdraví lidí a životní prostředí zde autorka poukazuje. Již zde prozrazuje, že klíčovým prostředkem při ochraně proti nim je jejich registrace spolu se sběrem co nejširšího množství informací o nich. Závěrem této kapitoly ještě jednou ještě stručněji shrnuje výše uvedené a připomíná princip prevence, předběžné opatření a obezřetnosti.

Na rozdíl od šestistranné první kapitoly čítá **kapitola 2** nazvaná „**Prameny právní úpravy**“ stran 33. Autorka její obsah dále člení na několik částí.

První z nich (2.1.) je věnována vnitrostátním právním předpisům (zákonům). Jejich stručný výčet a popis zahajuje zákon o odpadech č. 185/2001 Sb. ve znění změn přijatých v letech následujících včetně tzv. „euronovel.“ Představuje vnitrostátní obecnou úpravu v oblasti problematiky odpadů. Ne všech. On sám některé odpady ze své působnosti

vyklučuje. Autorka tyto případy uvádí. Poukazuje na problematickou formulaci působnosti zákona na sedimenty přemísťované podle § 2 odst. 1, písm. g ZoO. Uvádí i další konkrétní zásahy dalších novel do působnosti tohoto zákona. Následuje uvedení dalších dvou zákonů řadících se do právních předpisů o odpadech. Jejich úprava je z obecné právní úpravy odpadů vyčleněna – resp. autorka ji představuje jako úpravu speciální. Prvním z nich je zák. č. 477/2001 Sb. o obalech, druhým pak zák. č. 157/2009 Sb. o nakládání s těžebním odpadem. Oba jsou výsledkem legislativního zpracování na vnitrostátní podmínky příslušných Směrnic EU. V této souvislosti autorka pochybila, jednak když na konci předposledního odstavce na str. 21 umístila odkaz 76, ale zřejmě opomenula jej uvést pod čarou (přitom volné místo pro něj pod čarou vyhradila), jednak na následující straně (s. 22), kde v prvních dvou odstavcích vymezuje oba výše uvedené zákony (zákon o obalech a zákon o nakládání s těžebním odpadem) zákon č. 477/2001 Sb. označuje jako zákon o nakládání s těžebním odpadem. Dále v této části druhé kapitoly autorka uvádí z vnitrostátních zákonů systematicky řazených do obecné části práva životního prostředí některé zákony s problematikou nakládání s odpady související. Jako příklady uvádí dva z takových zákonů – zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění a zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí. Vzhledem k tomu, jak autorka již v předchozích částech práce vymezila její tématické zaměření, považuji odstavec druhý na straně 23, kde ve výše uvedených souvislostech uvádí i zákon o ochraně ovzduší a zákon o vodách, za nadbytečný. První část druhé kapitoly autorka oživuje výčtem i některých předpisů prováděcích. Opět považuji za nadbytečné.

V druhé části kapitoly 2 se autorka zaměřila na vnitrostátní prameny v oblasti chemických látek a směsí, tedy druhé skupiny zdrojů, které si zvolila za téma své práce. Zde na prvním místě uvádí zák. č. 350/2011 Sb. o chemických látkách a chemických směsích (chemický zákon). Vzhledem k tomu, že od počátku vycházel z Nařízení EU a že od svého přijetí prošel celou řadou změn reagujících na vývoj související úpravy EU, která dokonce má podobu Nařízení EU, je tento zákon v současnosti, jak uvádí i autorka, předpisem, který lze aplikovat už jen na tzv. „zbytkové“ otázky – blíže viz práce. Zřejmě pro úplnost připojuje autorka ještě i informace o prováděcím vnitrostátním předpise k uvedenému zákonu. Je jím vyhláška Ministerstva zdravotnictví č. 61/2013 Sb., o rozsahu informací poskytovaných o chemických směsích, které mají některé nebezpečné vlastnosti, a o detergentech. Do právní úpravy chemických látek, kterým autorka věnuje v práci pozornost, zahrnuje i **humánní léčiva a hned uvádí zákon č. 387/2007 Sb., o léčivech.** Jde o chemické látky s přímým účinkem na lidské zdraví. Na evropské úrovni tento zákon vychází z příslušné Směrnice EU (autorka uvádí). Další specifickou oblastí, kterou autorka v práci řadí mezi chemické látky, jsou **hnojiva.** Aniž to autorka uvádí, půjde v tomto případě především o tzv. průmyslová hnojiva“ (vedle hnojiv tzv. „statkových“). Vnitrostátní právní úprava se, podobně jako úprava chemických látek, řídí unijním Nařízením. V současné době jí je **zák. č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd.** Třetí oblastí chemických látek, které se autorka v práci věnuje, je právní úprava problematiky **biocidů.** Ve vnitrostátním právu ji představuje **zák. č. 324/1016 Sb., o biocidních přípravcích a účinných látkách.** Jde o organismy spolu s prevencí. I v tomto případě však těžiště úprav y

současné době je v příslušném nařízení unijních orgánů. Konečně **poslední oblastí** (čtvrtou) chemických látek, o které se autorka ve své práci zmiňuje, je **problematika detergentů**. Jde o běžnou součást lidského života – jde o **prací nebo mycí prostředky**. Vnitrostátní úprava v podobě českého zákona neexistuje. Její funkci zcela plní příslušné Nařízení orgánů EU – viz v práci.

V třetí části kapitoly 2 jako pramen vnitrostátní právní úpravy problematiky vymezené si autorkou jako téma této práce, představuje **zákon o ekologické újmě – zák. č. 167/2008 Sb.** Jde sice o vnitrostátní zákon, i v jeho případě však jde o věrnou transpozici směrnic EU o odpovědnosti za životní prostředí. Jeho uplatnění je však podstatně širší než jen v oblastech, které si jako předmět svých úvah zvolila autorka.

Konečně **v čtvrté části** kapitoly 2 autorka **pojednává o unijních (Evropská unie) a mezinárodních pramenech práva** regulujícího oblasti, které si autorka ke zkoumání zvolila. Nejprve věnuje svou pozornost **právu unijnímu**. Zjišťuje, že v **oblasti odpadového práva jsou jeho prameny Směrnice**. Stěžejním unijním odpadovým předpisem je v současné době Rámcová směrnice o odpadech č. 2008/98/ES. Jednotlivé členské státy jsou pak povinny začlenit její úpravy do národních právních řádů. Autorka pak ještě uvádí další směrnice týkající se specifických úseků odpadové problematiky. V této souvislosti konstatuje, že v procesech přizpůsobování českého právního řádu unijním požadavkům se Česká republika pravidelně opoždí, případně je provádí nesprávně (a uvádí i příklady). **Základním unijním právním předpisem pro chemické látky jsou Nařízení**. Autorka je v práci uvádí. Na rozdíl od Směrnic jsou ustanovení Nařízení přímo použitelná, resp. k jejich aplikaci na konkrétní případy není potřebná jejich transpozice do vnitrostátních předpisů. Na závěr unijních pramenů autorka uvádí Směrnicí EP a Rady č. 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. V českém právním řádu má podobu zák. č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů. Ta se ovšem ani zdaleka nevztahuje jen na škody způsobené odpady nebo chemickými látkami. Navíc jen na částech životního prostředí v zákoně vyjmenovaných. Z mezinárodních právních pramenů autorka **zmiňuje některé mezinárodní smlouvy**, a to jak na úseku odpadů, tak chemických látek. Nachází uplatnění v případech, kdy je třeba řešit problémy překračující hranice států. Takové problémy jsou při nakládání se zdroji ohrožujícími životní prostředí časté. Následuje výčet a stručná charakteristika těch, které se vztahují právních problematik, jimž autorka v práci věnuje svou pozornost. **Poněkud rozpačitě** pak vyznívá autorčin závěr celé této kapitoly, když autorka konstatuje, že právní úprava odpadového hospodářství i chemických látek „...je více či méně pod vlivem evropského práva“, celkově ji ale hodnotí jako bohatou a pestrou. Kriticky pak hodnotí tempo a kvalitu přijímání právních předpisů Evropské unie. Z hlediska uspořádání obsahu práce by si dovilil připomínku k uspořádání pramenů práva v autorkou zvolených oblastech. Domnívám se, že opačné pořadí, tj. od mezinárodních a unijních pramenů k vnitrostátním, by bylo vhodnější. Autorkou zvolený postup (opačný) byl příčinou vícero opakování některých pramenů.

V kapitole 3 nazvané „Nakládání s odpady“ se již autorka dostává k jádru své práce. V

první její části (3.1) se zabývá „Základními pojmy dle zákona o odpadech a obalech.“

V podstatě zde opakuje prameny uvedené již v kapitole předchozí a konstatuje, že právní úprava odpadového hospodářství stojí na definici základního pojmu „odpad“. Totéž platí i pro pojem „obal“, jestliže přestane plnit funkce obalu. Posluchačka tedy logicky začíná pojmem **odpad**, a to rozbořem jeho definice § 3 odst. 1 zák. č. 185/2001 Sb., (ZoO) ve znění pozdějších předpisů. Podle ní ze zákonné definice plyne, že odpadem se rozumí „**každá movitá věc**“ (přesnější by bylo, že se jím může stát). To ovšem logicky znamená, že jím být nemůže nemovitost. Autorka poukazuje na Rámcovou směrnici EU o odpadech, která odpad definuje jako jakoukoli látku nebo i předmět, tzn. tedy i nemovitost. Český občanský zákoník ovšem za nemovitost považuje pozemky, případně stavby s nimi pevně spojené. Pozemek nemůže přestat být nemovitostí. Nemůže změnit místo. Avšak půda, která je součástí pozemku, bude-li např. kontaminována chemickými látkami, bude z pozemku oddělena a stane se věcí samostatnou. Tak podobně uvažuje i autorka a lze s tím souhlasit. Dalším problémem definice „odpad“ je označení „věc“ v českém zákoně o odpadech a označení „látka nebo předmět“ použité zmíněnou směrnicí. Jak správně upozorňuje autorka, české právo pracuje s pojmem „věc“ majícím obsah širší než věci v pojetí pramene evropského. Dále autorka považuje za klíčovou část definice odpadu výraz „zbavení se odpadu“. Jde o určení v čase, kdy se výrobek stává odpadem, resp. kdy se s ním tak začíná nakládat. Za komplikovanější považuje autorka druhou část definice odpadu a v níž se říká, že je to věc, které se osoba (držitel, vlastník) věci zbavuje nebo má v úmyslu se jí zbavit.

V pochybnostech, zda jde o odpad či ne, rozhoduje úřad. A to na žádost vlastníka nebo z moci úřední. A kromě zmíněných tří subjektivních předpokladů změny věci v odpad má uvedená definice ještě i objektivní hledisko, a to když držitel věci stanoví povinnost se věci zbavit. Zákon o odpadech již v témže paragrafu obecně vymezuje situace, kdy má osoba povinnost věci se zbavit. Jsou to situace, kdy věc přestala soužit svému původnímu účelu a současně začala ohrožovat životní prostředí nebo zdraví lidí. Takovou povinnost mohou obsahovat i zákony jiné k zákonu o odpadech speciální. Příklady uvádí i autorka. **Na závěr části vymezující pojem „odpad“ autorka uvažuje a prameny dokládá svou úvahu o tom, zda se odpadem může stát i zcela nová věc.** V zásadě s jejím závěrem souhlasím, přesto bych chtěl upozornit na čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož nikdo nesmí výkonem svých práv (a to zcela zjevně i těch, která sama zakotvuje) ohrožovat nebo poškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem.

V části **kapitoly 3** označené jako **3.1.2.** autorka stručně uvádí situace, kdy věc bude odpadem, ale nebude v působnosti zákona o odpadech, a to jednoduše proto, že ji tento zákon ze své působnosti vylučuje – autorka uvádí jejich příklady, anebo nevykazují žádnou z nebezpečných vlastností uvedených v příloze přímo použitelného předpisu (Nařízení) EU o nebezpečných odpadech. Závěrem se zabývá poněkud komplikovanou právní situací sedimentů přemísťovaných v rámci povrchových vod za účelem správy vod a vodních cest ...a dále v zákoně o odpadech uvedených účelů. S jejím závěrem souhlasím. Následuje **kapitola 3 část práce označená 3.1.3. Co se odpadem nestává.** Autorka s odvoláním se na Rámcovou směrnici o odpadech uvádí **dvě situace upravené v zák. č. 185/2001 Sb. o odpadech**. První, kdy věc vzniká při výrobě, nikoli však jako její hlavní, ale „**vedlejší produkt**“ (§ 3 odst. 5 ZoO). Kromě toho musí splňovat současně čtyři další podmínky

vyjmenované v zákoně a které také autorka uvádí. Ochrana životního prostředí a lidského zdraví vyplývají i ze zákonných požadavků na vedlejší produkt.

Na tuto část **kapitoly 3** hned navazuje **část 3.1.4.** nazvaná „**Co přestává být odpadem.**“

Autorka tu opět uvádí situaci řešenou zákonem o odpadech, a to hned již ve výše zmíněném § 3, tentokrát však v odst. 6. Zde je základním předpokladem to, že dotyčný **odpad již musí sloužit některému ze způsobu využití, a to tím, že nahrazuje materiály používané ke konkrétnímu účelu nebo že je k tomuto konkrétnímu účelu upraven – viz § 4 ZoO.**

Zákon o odpadech také opravňuje MŽP spolu s MPO vyhláškou stanovit kritéria upřesňující kdy může být movitá věc považována za vedlejší produkt a nikoli odpad a kdy odpad přestává být odpadem. V této souvislosti autorka vytýká uvedeným ministrům, že od účinného vložení uvedeného oprávnění zmíněných ministerstev (červenec 2010) byla dosud nedávno vydána jediná vyhláška (č. 130/2019 Sb. o asfaltové směsi) s účinností o 1. června 2019. S kritikou autorky zcela souhlasím.

První část kapitoly 3 autorka zakončuje představením obalů jako jednoho z velmi rozšířených zdrojů odpadů. Svě pojednání začíná výkladem legální definice pojmu „obal“ . Jde o definici obsaženou v zákoně o odpadech (§ 2 odst. 1 písm. a). Již proto lze logicky předpokládat, že se bude snažit o objasnění vztah obou pojmů. To první, co definice o obalu uvádí a hned vzápětí vymezuje, je to, že obal je výrobek . A to dříve než cokoli jiného. Zhotovený z jakéhokoli materiálu . Svůj účel však může plnit jen v souvislosti s jiným (hlavním) výrobkem – pojmoutí hlavního výrobku, jeho ochrana, manipulace s ním, dodávka popřípadě prezentace výrobku nebo výrobků určených jinému konečnému uživateli, jestliže zároveň splňuje i další v zákoně o obalech uvedené požadavky. Dokud obal plní své primární funkce, je obal a řídí se především zákonem o obalech. Protože je obal na prvním místě výrobkem, je na prvním místě jako povinnosti subjekt brán výrobce, resp. osoba uvádějící jej do oběhu (nejen jen osoba první). Odpadem se stává až následně, když již svému původnímu účelu neslouží splňuje definiční kritéria odpadu popsána výše v režimu odpadu. Závěrečné poznámky autorky respektuji.

Část druhá kapitoly 3 nazvaná „Plány odpadového hospodářství“ (3.2.) V této části pojednává autorka významném prostředku ochrany před negativními účinky odpadů na životní prostředí a tím současně i na veřejné zdraví. Tento prostředek zařazuje mezi prostředky koncepční a přímé. Jde o plány, tedy o nástroje koncepční povahy , o nástroje uplatňování jednoho z nejvýznamnějších principů (i právních) ochrany životního prostředí. Co má autorka na mysli jejich označením za „přímé“ prostředky v práci blíže nenaznačuje. Plány odpadového hospodářství upravuje odpadový zákon , který vychází z již vícekrát zmiňované Rámcové směrnice EU o odpadech. Plány odpadového hospodářství musí pokrývat území celého státu. Tvoří třístupňovou soustavu. Zpracovávají se totiž jako plán odpadového hospodářství České republiky (zpracovatelem je ministerstvo), jako plány odpadového hospodářství krajů (zpracovatelem jsou kraje - v samostatné své působnosti) a také obce. Až do novely zákona z r. 2013 byli vedle obcí povinni plány odpadového hospodářství zpracovávat i tzv. „běžní původci odpadů.“ Za podmínek stanovených zákonem podobně jako v případě obcí. Uvedená novela tuto jejich povinnost zrušila. Cílem oznamovaným i v důvodové zprávě bylo odstranění nebo zmírnění administrativní zátěže

původců odpadů. Zcela souhlasím se závěrem autorky, že zde převážil ekonomický zájem nad zájmem chránit životní prostředí. Plán odpadového hospodářství ČR se zpracovává nejméně na 10 let, stejně jako plán kraje. Plány odpadového hospodářství se každoročně vyhodnocují. Vyhodnocení provádí nadřizený stupeň.

Část kapitoly 3 nese označení **3.3. Hierarchie způsobů nakládání s odpady**. Jedná se o označení soustavy způsobů nakládání s odpady. Soustavy, v níž jsou způsoby nakládání uspořádány podle toho, jak úspěšně se podílí na řešení problému „co s odpady“. V této soustavě jsou tato řešení uspořádána od nejlepšího a k méně úspěšným. Základ v podobě ne zcela dokonalé (jak ji hodnotí i autorka) poskytuje definice obsažená v Rámcové směrnici EU o odpadech. Na jejím základě pak byl do zákona o odpadech vložen § 9a, který jednotlivě stupně této pětistupňové hierarchie jmenovitě uvádí. Zákon současně připouští možnost se od jím stanovené hierarchie při nakládání s odpadem odchýlit v případě, že jde o odpad, u něhož 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 - srov. § 9a odst. 2 a 3 zákona o odpadech. Autorka na str. 54 nahoře uvádí i příklady, kdy je právě lepší zákonem jmenovitě uvedenou hierarchii nedodržet.

V části práce 3.3.1 se autorka věnuje **prvnímu stupni** ze zákonem stanovené pětistupňové hierarchie. Jinými slovy zabývá se zde řešením z hlediska ochrany životního prostředí nejlepším. Jde o **předcházení vzniku odpadů**. Jde o řešení s nejmenším negativním dopadem na životní prostředí. Rámcová směrnice o odpadech v definici předcházení vzniku odpadů předcházením rozumí opatření přijatá před tím, než se látka, materiál nebo výrobek staly odpadem. Zákon o odpadech v § 4 odst. 2 písm. f) stanoví tři základní způsoby, jimiž lze vzniku odpadu zabránit nebo jej omezit - snižování množství odpadu (a to i opětovným použitím výrobku nebo prodloužením jeho životnosti), omezování nepříznivých dopadů na lidské zdraví a životní prostředí nebo snižování škodlivých látek. Realizace tohoto stupně má své místo především ve fázi zpracování a kontrol plnění Plánů odpadového hospodářství. Vedle nich, resp. spolu s nimi, se zpracovává i Program předcházení vzniku odpadů ČR, který je doplněn Akčním plánem na podporu zvyšování soběstačnosti ČR v surovinových zdrojích primárních zdrojů druhotnými surovinami – uvádí autorka v práci. Autorka se v těchto souvislostech zabývá i problematikou tzv. rozšířené odpovědnosti výrobce – čl. 8 Rámcové směrnice o odpadech. Podle ní pokud nebude závadný výrobek uveden na trh, mohl by zákonodárce stanovit povinnost předpisem odpadového hospodářství výrobci týkající se výroby a ne nakládání s odpady. Příklad takového ustanovení zákon o odpadech uvádí v § 10 odst. 2. Autorka se domnívá, že jde o ustanovení příliš vágní. A to i proto, že s ním nespojuje žádnou právní odpovědnost a dodržování tohoto ustanovení ze strany výrobců by se obtížně kontrolovalo a vymáhalo. Výraznější využití principu rozšířené odpovědnosti je očekáváno v souvislosti s připravovaným zákonem o výrobcích s ukončenou životností. V podstatě by však šlo již o řešení nikoli v odpadové části právního řádu, ale v jeho části výrobové, jak správně poznamenává autorka. Ta uvádí i další formy omezování vzniku odpadu např. v oblasti zákona o obalech. Příklad tzv. obalových odnosných tašek autorka uvádí dokonce dvakrát – na str. 59 první odstavce a znovu na str. 61 druhý odstavce - které nejsou odpadem - znovu použity ke stejnému účelu.

Druhý stupeň hierarchie nakládání s odpady vysvětluje autorka v části 3.3.2. Je jím **příprava k opětovnému použití odpadu**. Podle Rámcové směrnice se přípravou k opětovnému využití odpadů rozumí využití zahrnující čištění nebo opravu použitých výrobků nebo jejich částí, po nichž následuje kontrola prověřující, že výrobek, který byl již odpadem, je po očištění zase schopný opětovného (stejného) použití. Kontrolu provádí osoba k tomu oprávněná podle zvláštního právního předpisu. Autorka uzavírá, že Český zákon o odpadech a Směrnice EU řadí přípravu k opětovnému použití do způsobu využití a jde tedy o jakýsi mezikrok mezi opětovným použitím a využitím (?).

Třetím stupně hierarchie způsobů nakládání s odpady je jejich recyklace. Autorka ji uvádí v části práce **označené 3.3.3**. Současně z formulace následujícího (čtvrtého) stupně hierarchie nakládání s odpady autorka správně dovozuje, že zákon recyklaci zahrnuje pod množinu využití odpadů. V té souvislosti cituje definici recyklace ze zákona o odpadech, tzn. jako způsob využití odpadů, kterým je odpad znovu zpracován na výrobky, materiály nebo látky pro původní nebo jiné účely použití, včetně přepracování organických materiálů. Toto vymezení doplňuje ještě vymezením negativním – recyklací není energetické využití odpadů nebo zpracování na výrobky, materiály nebo látky, které mají být použity jako palivo nebo zásypový materiál. Autorka uvádí, že teorie dělí recyklaci odpadů na dva základní druhy – na přímou a nepřímou. Ze zákona o odpadech dovozuje, že české pojetí odpovídá recyklaci nepřímé, která spočívá v přepracování odpadu, zatímco přímá recyklace znamená jeho opětovné použití bez dalšího. V tomto případě jde vlastně o opětovné použití. V závěru ještě autorka vysvětluje rozdíl mezi pojmem „využití odpadů“ a „materiálové využití“, resp. poukazuje na jeho problematičnost.

V části 3.3.4. se autorka věnuje zpětnému odběru některých výrobků. Autorka v této souvislosti hned v úvodu poukazuje na to, že spíše než o výrobky jde o zpětný odběr odpadů – splňují znaky odpadu. Podle zákona se použitý výrobek stane odpadem až jeho předáním osobě oprávněné k jeho využití nebo odstranění podle § 38 odst. 8. Vzhledem k tomu, že smyslem zpětného odběru některých výrobků je maximálně usnadnit jejich využití, případně odstranění, autorka jej vědomě zařazuje za recyklaci. Současně upozorňuje, že zpětný odběr je třeba odlišit od odděleného sběru a uvádí rozdíly. Na závěr zpětného odběru autorka dodává, že současná úprava je velmi kusá a nepřehledná. Řešení se očekává od připravovaného nového zákona o odpadech, který částečně přechází na pojetí některých použitých výrobků jako materiálního zdroje.

Čtvrtým stupněm nakládání s odpady v rámci jejich hierarchie zákon i autorka uvádějí v části 3.3.5. jiné využití odpadů a samotný zákon o odpadech jako příklad uvádí jejich **využití energetické**. Ani Rámcová směrnice ani zákon o odpadech ucelenou definici nepodávají. Zákon o odpadech však energetické využití odpadů zmiňuje na několika místech, na která upozorňuje i autorka. Problém odlišení energetického využití od ostatních druhů využití odpadů je jeho odlišení od způsobu odstranění odpadů jejich spalováním. Odstraňováním odpadů jejich spalováním sice rovněž vzniká energie, ale ta na rozdíl od energetického využití odpadů není cílem odstranění ale pouze vedlejším důsledkem. Kromě toho, aby se jednalo o energetické využití odpadů, musí dosahovat určitého stupně energetické účinnosti. Tu stanoví, resp. vzorec pro její výpočet, zákonodárce v příloze č. 12.

Vysoký stupeň energetické účinnosti jako podmínku vydání povolení kde spalování nebo spoluspalování s energetickým využitím ukládá i Rámcová směrnice. Nakonec další ustanovení v tomto směru najdeme i ve zvláštních ustanoveních pro spalování odpadů v rámci jejich odstraňování v zákoně o odpadech. **Posledním stupněm** v hierarchii způsobů nakládání s odpadem je **ekologicky šetrné odstraňování, resp. zmenšování objemu existujících odpadů**. Podle definice v § 4 odst. 1 písm. u zákona o odpadech je odstranění odpadů činnost, která není využitím odpadů, a to i v případě, že tato činnost má jako druhotný důsledek znovuzískání látek nebo energie.

Autorka tomuto způsobu nakládání s odpady věnuje **část práce označenou 3.3.6. Odstraňování odpadů**. Jde o poslední článek v hierarchii způsobů nakládání s odpadem. Jde o činnosti, které nejsou využitím odpadů, a to i v případě, že tato činnost má jako druhotný účinek znovu získání látek nebo energie. Autorka nejprve uvádí všeobecné povinnosti – obecně vymezuje způsob odstranění, povinné osoby, které označuje jako provozovatele zařízení k odstraňování odpadů. Zákon o odpadech obecné povinnosti provozovatele zařízení k odstraňování odpadů uvádí v § 20. Autorka je v práci rozděluje do tří skupin. Do první řadí povinnosti administrativního rázu, do druhé skupiny povinnosti týkající se spolupráce provozovatele s orgány veřejné správy a do skupiny třetí povinnosti, které autorka označuje jako „faktické“ vzhledem k povaze odpadů. Např. zabezpečení odpadů před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo únikem. Následně autorka popisuje zákonem upravené způsoby odstranění odpadů. Jako první způsob uvádí způsob dosud stále nejrozšířenější, kterým je **skládkování odpadu** a to zejména odpadu komunálního. Následuje podrobnější popis procesu skládkování a povinností subjektů, které se ho zúčastní. Druhým způsobem odstraňování odpadů rovněž uváděným autorkou je jejich **spalování**. Na rozdíl od energetického spalování v tomto případě sice dochází k vývoji energie, ta se však již dále nevyužívá. Kromě toho musí být splněny i podmínky stanovené především zákonem o ochraně ovzduší. To je právě tou složkou životního prostředí, která je tímto způsobem odstraňování odpadů nejvíce ohrožována. Tento způsob odstraňování odpadů se provádí ve spalovnách nespádajících do systému energetického využití.

V části práce označené **3.4. Ostatní činnosti spojené s nakládáním s odpady** autorka uvádí již činnosti, které rovněž představují určité formy nakládání s odpady, nepředstavují však samostatný stupeň v hierarchii způsobů nakládání s odpady. Přesto se k hierarchii forem nakládání s odpady váží a tvoří s ní ucelený rámec odpadového hospodářství. Autorka je v práci uvádí v následujícím pořadí. „**Obchodování s odpady**“. Je součástí zákona o odpadech teprve od jeho novely z r. 2015. Již před tím však zákon znal pojem „obchodník s odpady“. Následuje „**Shromažďování odpadů**.“ Podle odpadového zákona jde krátkodobé soustřeďování odpadů do shromažďovacích prostředků v místě jejich vzniku před dalším nakládáním s nimi. Subjektem je původce odpadů. Zákon mu stanoví jednak obecné povinnosti, jednak, v případě některých původců nebo druhů odpadů povinnosti následně návratové. Další činností je „**Skladování odpadů**“. Jde o činnost dočasnou a je předstupněm dalšího nakládání s odpadem - na dobu nejvýše 3 let před jejich využitím nebo 1 rok před jejich odstraněním. Autorka zde také uvádí legislativní změny které současné úpravě předcházely. Další činností autorkou uváděnou v uvedených souvislostech je „**Sběr,**

tříděný sběr a výkup odpadů“. Úvodem autorka cituje definice jednotlivých pojmů z odpadového zákona. Vždy jde o soustředování odpadů podnikající právnickou nebo fyzickou osobou od osob jiných za účelem předběžného třídění a skladování, za účelem jejich přepravy do zařízení na zpracování odpadu. Výkup se od ostatních dvou liší tím, že výkup odpadů je na rozdíl od prvních dvou úplatný. Kromě obecných povinností je provozovatel zařízení pro sběr a výkup odpadů povinen identifikovat osoby, od nichž má v úmyslu odpady odebrat nebo vykoupit. Je proto oprávněn žádat k nahlédnutí průkazy totožnosti. Identifikovat musí i odebrané nebo vykoupené odpady. O to všem musí vést evidenci. Naopak provozovatel nesmí vykupovat odpady ze seznamu odpadů stanovených vyhláškou. Nesmí za ně poskytovat úplatu v hotovosti, ale jen převodem nebo formou poštovního poukazu. I další omezení uvádí autorka. Vyjadřuje rovněž svůj názor, že dodržování uvedených a dalších omezení a zákazů by mělo být častěji kontrolováno ČIŽP. Následuje další činnost spojená s nakládáním odpadů a tou je „**Úprava odpadů**.“ V pojetí současné právní úpravy jde o každou činnost, která vede ke změně chemických, biologických nebo fyzikálních vlastností odpadů za účelem umožnění dalšího nakládání s nimi. Poslední z těchto tzv. ostatních činností autorka uvádí „**Převahu a dopravu odpadů**.“ Definice obou uvedených způsobů dopravy v zákoně o odpadech i v Rámcové směrnici chybí. Autorka uvádí, že z ustanovení zákona lze dovodit, že přeprava je příhraniční a doprava by tedy *a contrario* měla být vnitrostátní. Problém je v tom, jak píše autorka, že zákonodárce tyto pojmy někdy zaměňuje. V okamžiku, kdy původce odpadů předá odpady dopravce/přepravci, stává se odpovědnou osobou dopravce/přepravce, a to v rozsahu jako původce. Přeshraniční přeprava odpadů za účelem jejich odstranění do nebo z České republiky je zakázána. Výjimky stanoví zákon o odpadech a autorka je uvádí. V souvislosti s přepravou odpadů, která má výrazný mezinárodní prvek, autorka uvádí jako pramen právní úpravy Nařízení EP a Rady č. 1013 o přepravě odpadů a v té souvislosti také Basilejskou úmluvu o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes státní hranice za účelem jejich zneškodnění i využití. Pokud jde o uvedenou Bazilejskou úmluvu uvádí ji autorka a komentuje jednak již v rámci mezinárodních úmluv jako pramenů práv souvisejících s nakládáním s odpady v druhé kapitole své práce (str. 31) a nyní znovu na str. 86 v závěru kapitoly třetí a ještě jednou na straně následující (s. 87) v její části 3.5. týkající se mezinárodního práva odpadového hospodářství. Přitom se tu třikrát v podstatě opakuje stejný text. Také další dvě mezinárodní úmluvy - Stockholmská úmluva a Rotterdamská úmluva jsou uvedeny již v kapitole druhé. Kapitulu třetí autorka končí závěrem, v němž konstatuje, že právní úprava nakládání s odpady je řešena poměrně podrobně specifikovanými povinnostmi ukládanými povinným subjektům s cílem omezit negativní vliv nakládání s odpady na lidské zdraví a životní prostředí. Zákon o odpadech od svého počátku prošel řadou změn, z nich většina byla pod vlivem unijního práva. I to se vyvíjí a často ovlivní, i pozitivně, vnitrostátní právní režim. Autorka jako příklad uvádí stále širší uplatňování principu, že znečišťovatel nese náklady na využívání přírodních zdrojů (znečišťovatel platí). O tomto principu velmi silně pochybuji. Rovněž se podle autorky osvědčuje nástroj plánování činností v odpadovém hospodářství. Ale sama autorka v příslušné části práce naznačila nespokojenost s tím, že z povinnosti zpracovávat plány odpadového hospodářství byli vyvázáni i velcí původci odpadů ! ?

Následuje kapitola 4 Chemické látky a nakládání s nimi. Na samém počátku této kapitoly autorka připomíná, že chemické látky mohou být (a také jsou) různých druhů. V kapitole, kterou předkládá, se chce věnovat právní úpravě nebezpečných chemických látek. Alespoň okrajově se chce zmínit o hnojivech, léčivech, biocidech a detergentech. V souvislosti s nebezpečnými chemickými látkami chce uvést alespoň stručnou zmínku o závažných haváriích se zaměřením na látky, které vzbuzují obzvláštní obavy.

Podkapitola 1 kapitoly 4 „Nebezpečné chemické látky“. Autorka začíná konstatováním, že právní úprava „chemických látek“ se zaměřuje na skupiny látek, které jsou považovány za nebezpečné. Jejich vnitrostátní úprava se řídí zákonem 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích. Zákon účinný od 1. ledna 2012 definice základních pojmů –látko, směs nebo výrobce – nikdy neobsahoval. Hlava II. uvedeného zákona obsahující pojmové definice týkající se klasifikace a označování chemických látek a směsí byla zrušena v návaznosti na účinnost nařízení CLP, takže od té doby až do současnosti se pro otázky klasifikace, označování a balení použije výhradně přímo použitelné nařízení CLP. Český chemický zákon dnes obsahuje pouze „zůstatková“ ustanovení o správné laboratorní praxi a působnosti státní správy v otázkách bezpečnosti chemických látek.

Následuje **výklad základního pojmu zákona o chemických látkách** (část zákona předložené práce označená jako **4.1.1**). Základem současné právní úpravy jsou unijní Nařízení REACH o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek a dnes už zejména Nařízení CLP z r. 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, a to od r. 2006. V ostatních částech platí nadále nařízení REACH., zejména registrace látek. Podrobněji viz část práce označená 2.2 na str. 24. Z hlediska definic základních pojmů nařízení CLP vychází z nařízení REACH a doplňuje jej. Prvním základním pojmem právní úpravy chemických látek je podle nařízení CLP „**látko**“. To může být jak jednotlivý prvek, tak jeho sloučeniny bez ohledu na to, zda se vyskytují přirozeně nebo jsou uměle vytvořené. Druhou základní definicí je „**směs**“, a to jak směs nebo roztok složený ze dvou nebo více látek. Jako poslední základní pojem autorka uvádí v CLP definovaný „**předmět**“. Rozumí se jí věc, jejíž tvar, povrch nebo vzhled je více určující faktor její funkce, než její chemické složení. Autorka dodává, že s tímto pojmem současná právní úprava (CLP, REACH i česká) dále příliš nepracuje, s výjimkou tzv. „výbušného předmětu“. Problém podle ní spočívá v překladu anglického textu do češtiny.

Dále autorka ve výkladu dalších pojmů již nepokračuje a zaměřuje se na **účel a působnost zákona a nařízení** (část práce označená 4.1.2). Vzhledem k tomu, že **účel zákona o chemických látkách** není v tomto zákoně přímo definován, činí tak autorka na základě jeho úvodních ustanovení. Vyvozuje jej z ustanovení, která vymezují působnost správních orgánů tak, že povinnosti, které jim ukládá, jim ukládá při zajišťování *ochrany před škodlivými účinky látek a směsí*. Toto vymezení účelu pak doplňuje ještě čl. 1 odst. 1 CLP – autorka uvádí. Pokud jde o **působnost**, i tu autorka uvádí, a to včetně skupin látek z působnosti nařízení EU vyňatých – viz str. 95 – 97 práce. Následuje část práce, v níž autorka pojednává o problematice, která připomíná část právního režimu odpadů, a to část představující nakládání s odpady. Ostatně i autorka sama v označení čtvrté kapitoly sděluje, že jejím obsahem je „**nakládání s chemickými látkami**“ – viz **část práce** označená autorkou **4.2**.

Autorka toto téma začíná problematikou „**registrace látek**“ . Pramenem právní úpravy je nařízení REACH . Jde o problematiku, která je, vedle základních pojmů chemických látek (viz výše) jedinou ucelenou oblastí, která v tomto právním prameni zůstala zachována i po účinnosti nařízení CLP. Posuzováno z hlediska výrobce určité látky nebo směsi časově je toto nakládání (registrace) předřazeno před další částí nakládání s chem. látkami - klasifikaci, označování a balení. Registrace látek je úzce spjata s výměnou informací o látkách. Od okamžiku překročení stanoveného množství vyrobené nebo dovezené látky (1 tuna za 1 kalendářní rok), je výrobce nebo dovozce povinen látku nechat registrovat. Registraci provádí Agentura pro chemické látky. Žádost musí provázet technická dokumentace. Náklady hradí žadatel o registraci. Teprve po registraci lze zahájit výrobu látky a uvádět ji na trh společenství . Další informace viz práce. Autorka ještě doplňuje, jakým způsobem se vytváří centrální databáze informací o registrovaných látkách.

Následuje další část kapitoly 4, označená „**4.3. Klasifikace, označování a balení chemických látek**“. Ještě dříve, než autorka přikročí k deklarovanému tématu této části, podává velmi stručný přehled subjektů, které se na nakládání s chemickými látkami a směsmi mohou podílet.

Činí tak v **části práce označené 4.3.1.** Jako prvního uvádí autorka „**výrobce**“. Podle Nařízení CLP je to právnická nebo fyzická osoba usazená ve Společenství, která vyrábí látku ve Společenství. Jeho osoba ani látka nejsou konkretizovány. Výrobce je osobou primárně odpovědnou za zjištění nebezpečnosti látek a za navazující rozhodování o jejich klasifikaci. Rozhodující kritérium pro výrobce je faktické vyrábění. Autorka se ztotožňuje s názorem, že nařízení se vztahuje na celý průmysl, nejen na výrobce chemických látek. V zásadě jde o obsah chemické látky ve výrobku, v jakémkoli. Výrobou je nejen cílený vznik určité věci, ale CLP za ni považuje i těžbu látky v přírodním stavu. Jako druhý subjekt nakládající s chemickými látkami následuje „**dovozce**“. Je jím podle CLP fyzická nebo právnická osoba usazená ve Společenství, která odpovídá za dovoz. „**Dovozem**“ se pak rozumí fyzické uvedení na celní území Společenství, včetně uvedení na trh. Autorka zde srovnává definici dovozce s definicí výrobce a dochází k závěru, že definice dovozce je vůči definici výrobce „**asymetrická**“. Že formulace osoby u dovozce je charakterizována existencí odpovědnostního vztahu mezi ním a dovozem, v případě výrobce je rozhodující stav faktický. **Třetím subjektem** v nakládání s chemickými látkami je „**následný uživatel**“. Je jím každá právnická nebo fyzická osoba usazená ve Společenství, která používá určitou látku, samotnou nebo ve směsi, v rámci své průmyslové nebo profesionální činnosti. Musí jít o osobu odlišnou od výrobce nebo dovozce. Nařízení CLP vylučuje, aby jím byl distributor. Naopak může jím být i tzv. „**zpětný dovozce**“ . Následný uživatel je nižšího postavení v dodavatelském řetězci než výrobce a dovozce . Dalším definičním jeho kritériem je užití látky v rámci vlastní podnikatelské činnosti. To prý však, podle autorky, vylučuje, aby se jednalo o spotřebitele. !? Následuje **čtvrtý subjekt**, jím podle platných nařízení EU je „**distributor**.“ Jde o fyzickou nebo právnickou osobu usazenou ve Společenství, která pouze skladuje a uvádí na trh látku samotnou nebo obsaženou ve směsi pro třetí osoby (CLP). Autorka namítá, že přesnější než výraz „**pouze**“ pro anglický text předmětného ustanovení by byl výraz „**výhradně**“ . Jako poslední v řadě osob nakládajících s chemickými látkami je

uveden „**dodavatel**“. V tomto případě však jde jen o zastřešující pojem, za kterým se může skrývat kterákoli osoba z osob výše uvedených. Teprve nyní autorka se autorka vrací výkladem jednotlivých forem nakládání s chemickými látkami.

Je to v části práce označené **4.3.2 „Klasifikace“** a autorka zde navazuje na registraci látek. Vlastně měla by navazovat, resp. by se měla zabývat i vztahem mezi registrací a klasifikací. Klasifikaci autorka označuje jako zásadní pro správné nakládání s chemickými látkami a směsmi včetně následujícího jejich označení. Klasifikací se podle CLP rozumí rozřazení látek a směsí do tříd nebezpečnosti (podle fyzikální nebezpečnosti, nebezpečnosti pro zdraví nebo pro životní prostředí), které se dále dělí na kategorie. Předpokladem klasifikace je **získání potřebných informací o klasifikovaných látkách a směsích**. Autorka v té souvislosti *uvádí zdroje informací a způsoby jejich získání*. CLP umožňuje jejich získání i provedením nových zkoušek – viz popis v práci. Závěrem pojednání o získávání informací autorka připomíná i možnost využití tzv. alternativních metod. Na mysli má jiné způsoby zkoušek než na zvířatech. Získat zdroje ovšem samo o sobě nestačí. Musí nastat fáze, kdy je subjekty, které je získaly – výrobce, dovozce a následný uživatel – **vyhodnotí z hlediska kritérií pro klasifikaci**. Vzhledem k náročnosti této činnosti CLP umožňuje uvedeným subjektům využít pomoci odborníků, případně nechat si zpracovat i odborný posudek. Autorka zmiňuje situaci, kdy se výsledky laboratorních zkoušek liší od zkušeností z praxe. CLP takovou situaci neřeší, autorky vyslovuje názor, že pokud by hodnocení vedlo k zařazení do přísnější kategorie, souhlasí s tím. I já s tím souhlasím, včetně jejího k restriktivnímu výkladu do té doby, než se změní nařízení. Teprve po vyhodnocení informací (autorka je nazývá jádrem klasifikace) dochází k rozhodnutí o **rozřazení chemické látky nebo směsi do třídy a kategorie nebezpečnosti** s příslušnými prvky označení. Autorka jednotlivé třídy uvádí spolu se stručnou charakteristikou. Problematiku klasifikace autorka uzavírá situací, kdy došlo ke změně s látkou již klasifikovanou, a to ke změně s možným dopadem právě na její klasifikaci. CLP pro tuto situaci počítá s přezkumem klasifikace ve dvou situacích. V první se výrobce, dovozce nebo následný uživatel se dozví o nových technických nebo vědeckých poznátcích. V druhé situaci jde pouze o směsi a změny jejího složení. Navíc musí jít o směs původně klasifikovanou jak nebezpečná a důsledkem změny je změna koncentrace alespoň jedné z původních složek směsi nebo je způsobena nahrazením nebo přidáním alespoň jedné složky směsi. Autorka uvádí ještě i výjimky z povinnosti povinného přehodnocování klasifikace, jak uvádí CLP. S názorem autorky uvedeným v samém závěru této části souhlasím.

Na klasifikaci navazuje další forma nakládání s chemickými látkami. Autorka jí věnuje svou pozornost v části práce označené **4.3.3. Označování**. Autorka hned úvodem (v druhé větě této části) vymezuje význam úlohy, kterou označování chemických látek v procesu nakládání s nimi plní, když říká, že jestliže rozřazení do tříd a kategorií je jádrem jejich klasifikace, pak označování látek a směsí je jádrem správného nakládání s nimi. Přinejmenším již proto, že se označují látky a směsi klasifikované jako nebezpečné, směsi i když takto označeny nejsou, ale obsahují alespoň jednu nebezpečnou látku přesahující určitou koncentraci a tzv. výbušné předměty. Povinnými osobami jsou výrobce a dovozce vždy, následný uživatel jen v případě, kdy změní složení a distributor, který je oprávněn převzít klasifikaci od

v dodavatelském řetězci výše postavené osoby, pokud ta byla provedena podle postupů uvedených v CLP. Autorka se o specifikách této problematiky podrobněji rozepisuje. Úvodem také znovu připomíná, že se zde opět projevuje základní rys chemických látek jako výrobků. Poukazuje také na problematiku jejich uvádění na trh a v té souvislosti i na problém ochrany obchodního tajemství, na tzv. alternativní chemický název a úlohu Agentury pro chemické látky, Zabývá se i úlohou tzv. štítku, který je jediným zdrojem informací pro spotřebitele. CLP velmi podrobně specifikuje náležitosti označení včetně symbolů a varování před nebezpečností chem. látek. Autorka je považuje za dostatečně srozumitelné a výrazné, aby spotřebitel pochopil, co je obsahem správného zacházení s určitou látkou nebo směsí.

Problematiku nakládání s chemickými látkami autorka uzavírá částí **4.3.4. Balení nebezpečných látek a směsí**. Právní úprava této problematiky, jak uvádí i autorka práce, je obsahem nařízení CLP. Jde o speciální úpravu ve vztahu k zákonům jiným, ale také stanovícím požadavky na obaly. Např. k zákonu o technických požadavcích na výrobky nebo obalový zákon. Zásadním hlediskem je „bezpečnost“ obalu včetně uzávěru (náhodné otevření, otevření dětmi apod.), ale také aby byl vytvořen z materiálů, které úniku obsahu zabrání. CLP (i autorka) uvádí ještě i další požadavky).

Za částí práce věnované formám nakládání s chemickými látkami logicky navazuje část **4.4 Kontrola dodržování povinností**. Pro právo je typické nejen ukládání povinností, ale i následek za jejich neplnění. Následek (v podobě sankce) ovšem může následovat jen tehdy, jestliže plnění povinností bude sledováno. V případě povinností ukládaných subjektům oprávněným nakládat s chemickými látkami, velmi často nebezpečnými pro lidi i životní prostředí, je kontrola plnění těchto povinností naprosto nezbytná. Nařízení CLP ji odkazuje do působnosti vnitrostátních orgánů (a to v celé EU). V případě Česka je výkon kontroly na subjekty povinnými v oblasti chemických látek upraven v Zákonu o chemických látkách. Vzhledem k tomu, že chemické látky jsou nejen ohrožením životního prostředí, ale i lidského zdraví, a vždy také výrobkem, uplatňuje se zde dělená působnost – **Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zdravotnictví** (ochrana veřejného zdraví) a také **Ministerstva průmyslu a obchodu**. Autorka v těchto souvislostech stručně popisuje rozsah jejich kontrolní činnosti a prostředky které používají.

Autorka kapitolu 4 uzavírá **podkapitolou 4.5.** pojednávající, velmi stručně, o skupině chemických látek, které označuje jako „**ostatní chemické látky**“. Jde o 4 podskupiny – léčiva, resp. léčivé přípravky, hnojiva, biocidy a detergenty. První z těchto podskupin autorka popisuje „**Humánní léčiva**“ (**4.5.1.**). Autorka hned v prvním odstavci je charakterizuje jako humánní léčivé přípravky, které jsou typickou chemickou látkou a tedy také výrobkem. Jejich hlavním cílem je lidem pomáhat. Vzhledem k tomu zde nabývá na významu požadavek bezpečnosti, účinnosti a kvality a také potřeba spotřebitele informovat o správném užívání. Pramenem právní úpravy těchto chemických látek je vnitrostátní zákon č. 387/2007 Sb., o léčivech, který však zpracovává předpisy unijního práva, a to dvě Směrnice, které jmenovitě uvádí autorka v práci. Pak už v podstatě následuje jen konstatování, že platí v zásadě stejná pravidla jako u chemických látek s důrazem na ochranu veřejného zdraví.

Léčiva se tu dělí na dvě skupiny – léčivé látky a přípravky. Autorka jejich definice prohlašuje za nejasné. Ona sama vymezuje látku jako jednodruhovou a přípravek jako směs látek.

Druhou skupinou tzv. ostatních chemických látek představují „**Hnojiva**“ – část práce **označená 4.5.2.** I ona jsou příkladem chemických látek sloužících člověku. Pramenem právní úpravy je především EU vydané Nařízení 2003/2003, o hnojivech, které se na české podmínky aplikuje přímo a také vnitrostátní zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd. Nařízení je zaměřeno především na hnojiva, kdežto zákon o hnojivech na otázky další v jeho názvu také uvedené. Autorka v daných souvislostech neuvádí, zda se do této skupiny zahrnují i tzv. statková hnojiva.

Biocidy (4.5.3 – třetí skupina) jsou chemické látky, které mají chránit člověka, zvířata nebo i věci před škodlivými organismy. Autorka uvádí jako prameny právní úpravy především Nařízení EU 528/2012, o biocidních přípravcích a zbytek (ustanovení o působnosti státní správy) je v českém zákonu č. 324/2016 Sb., o biocidních přípravcích a účinných látkách. Autorka se pak zaměřuje už jen na vymezení cílů a principů této úpravy.

A následuje poslední z uvedených čtyř skupin, a to jsou „**Detergenty**“ (**4.5.4.**). Podobně jako v případě biocidů i v případě detergentů jde o výrobky, které v poměrně velkých dávkách přicházejí do styku s člověkem, Ohrožen je on sám ale i prostředí, v němž se nachází. Prameny jsou především unijní (Nařízení – uvádí autorka). Na vnitrostátní úrovni neexistuje samostatný zákon, zčásti je úprava v chemickém zákoně (kontrolní činnost orgánů veřejné správy). Právní regulace je ovládána stejnými myšlenkami jako úprava humánních léčiv nebo biocidů.

Závěrečná část čtvrté kapitoly má označení **4.6. Závažné havárie s přítomností nebezpečných chemických látek.** Právní úprava uvedeného tématu má důvody zcela zřejmé a autorka je uvádí. Spolu s nimi uvádí i právní prameny - vedle nařízení EU známého pod zkratkou CLP se z vnitrostátního práva aplikuje zákon č. 224/2015 Sb. o prevenci závažných havárií, který je transpozicí příslušné unijní Směrnice – autorka cituje. Jinými slovy napsáno jde především o prevenci. To je pak také dalším obsahem uváděným autorkou v této části práce. Nakonec uvádí řadu závěrů. S naprostou většinou z nich souhlasím. Mnohé však jen opakují to, co již byla autorka napsala v předchozích částech. O vysvětlení bych pak autorku požádal v případě také již opakovaného uplatňování principu finančního zatížení znečišťovatele – princip „znečišťovatel platí“.

V kapitole páté je středem pozornosti autorky problematika **odpovědnosti při ochraně životního prostředí.** Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí autorka považuje za specifickou. Jako její první specifikum uvádí v části 5.2. označené jako preventivní, ochranná a nápravná opatření. Jak dále vysvětluje, má na mysli opatření ukládaná orgány státní správy, jestliže povinný subjekt porušil nějakou svou právní povinnost. Uložené opatření má zabránit dalšímu ohrožování nebo poškozování lidského zdraví a životního prostředí. Autorka zde, i s odvoláním se na prameny, rozlišuje oblast veřejné správy jako specifické formy právní odpovědnosti, formy vedlejší ve vztahu k odpovědnosti hlavní, tj. odpovědnost správněprávní v podobě pokuty. Podle mého názoru i v případě uložení

nápravného opatření správním orgánem jde o projev správněprávní odpovědnosti. Správněprávní odpovědnost, ať již v podobě rozhodnutí o uložení pokuty, nebo opatření (preventivního stejně jako nápravného) je projevem (uplatněním) odpovědnosti správněprávní. Ta pak spolu s odpovědností trestněprávní (viz dále) představuje tzv. odpovědnost deliktní (jak uvádí sama autorka v úvodu do podkapitoly 5.3.).

Autorka pak pokračuje **částí 5.3.1**, v níž se zaměřuje na **odpovědnost správněprávněprávní**. Hned v úvodu vysvětluje, čím se správněprávní delikty odlišují od deliktů trestněprávních. Poukazuje i na rozdílnou zákonnou úpravu. Zatímco trestní delikty jsou obsahem komplexní kodexové) úpravy, ve správním právu existuje sice jeden obecný předpis, ten je však zaměřen zejména na procesní stránku správněprávní odpovědnosti a na ukládání správních sankcí, avšak skutkové podstaty správněprávních deliktů jsou obsahem jednotlivých speciálních předpisů. Autorka dále popisuje významné změny, které přinesl nový přestupkový zákon s účinností od 1.7.2017. V závěru pak vyjmenovává výhody i nevýhody současné právní úpravy přestupků v oblasti odpadů. Podotýká, že jejich příčiny jsou však z větší části nikoli v zákoně o přestupcích, ale v zákoně o odpadech nebo o obalech.

Trestněprávní odpovědnost nastupuje tehdy, když porušení právní povinnosti dosahuje nejvyšší společenské škodlivosti (**část 5.3.2.**) Autorka konstatuje pozitivní vývoj trestního práva v oblasti trestných činů proti životnímu prostředí, a to počínaje zák. č. 40/2009 Sb. Zatímco v předchozím trestním zákoně nebyly trestné činy proti životnímu prostředí nijak vyčleněny, ale zařazeny do jeho části označené jako „Trestné činy obecně nebezpečné“, nový trestní zákon je systematicky vyčlenil do samostatné hlavy věnované výhradně ochraně životnímu prostředí (viz jeho Hlava VIII). To velmi přispělo k jeho přehlednosti. Autorka však poukazuje i na to, že na druhé straně nový trestní zákon s sebou přinesl aplikační problémy, a to zejména u obecných trestných činů proti životnímu prostředí – složité formulace skutkových podstat, kumulace velkého množství zákonných podmínek apod. Z toho důvodu, a také z důvodu provedení transpozice Směrnice EP a Rady č. 2008/99/ES, prošel náš trestní zákoník další významnou novelizací – zák. č. 330/2011 Sb. Ta zjednodušila zmíněné složité formulace skutkových podstat a podmínek jejich aplikace.. Autorka také uvádí již tradiční rozlišování trestných činů na obecné, zvláštní a ostatní a vysvětluje jejich podstatu. Velkou změnu přinesl zák. č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Jde o ucelený kodex hmotně i procesně právně stanovící pravidla vzniku trestní odpovědnosti právnických osob. Je těsně svázán s trestním zákonem jako zákon speciální, zejména co se týká skutkových podstat, za které nemůže právnické osobě vzniknout trestní odpovědnost. Autorka tento zákon výslovně nehodnotí, nicméně vyslovuje domněnku, že příliš často v praxi uplatňován není.

Další část kapitoly 5 je zaměřena na **Odpovědnost za ztráty na životním prostředí (5.4.)**. Tak ji alespoň označuje autorka. Zahrnuje do ní odpovědnost občanskoprávní (odpovědnost za škodu) a odpovědnost za ekologickou újmu.

Autorka **občanskoprávní odpovědnost** charakterizuje v části **5.4.1**. Uvádí, že zde existuje právní povinnost, jejímž porušením vzniká sekundární sankční povinnost. Vedle toho

existuje právní povinnost vyplývající ze smlouvy. Jde –li o povinnost uloženou mimosmluvně (právní normou), označuje autorka odpovědnost za její porušení za odpovědnost deliktní. Autorka dodává, že pro účely této práce je relevantní právě odpovědnost deliktní (nebo také za škodu). Přiznávám, že tomu tak docela nerozumím. Deliktem se obvykle rozumí porušení práva (právní povinnosti), a to jak v případě, že povinnost, která byla porušena, byla uložena přímo ustanovením zákona, anebo byla uložena ujednáním smluvních stran (smlouvou) v případě, že smlouva byla uzavřena v souladu se zákonem, resp. platnou právní normou. Odpovědnost za škodu v občanském právu byla tradičně chápána jako odpovědnost majetkoprávní, resp. odpovědnost za újmu (škodu) na majetku poškozené osoby. Škoda pak byla tradičně vykládána jako újma na majetku poškozeného vyčíslitelná v penězích. Kromě toho škoda musela být spáchána na věci, která někomu patřila (byla někoho vlastnictvím), a to někoho jiného než škůdce. Její výše byla obvykle odvozována od ceny věci na trhu. Již předchozí občanský zákoník však umožňoval vznik odpovědnosti i v případech, kdy se její výše podle ekonomických hledisek a kritérií nestanovovala, resp. nedala se stanovit. Tak tomu bylo např. při škodách na zdraví včetně úmrtí, nebo újmy na cti apod. Podobně si počínal i zákoník práce v případě pracovních úrazů a nemocí z povolání. Také současný občanský zákoník škodu vymezuje jako majetkovou újmu, navíc vyčíslitelnou v penězích. Vedle toho však poměrně široce pojednává o nemajetkové újmě a odpovědnosti škůdce za ni osobě poškozené. Nelze zapomenout ani na to, že mnohé části životního prostředí nejsou předmětem vlastnictví, takže není nikdo, kdo by náhradu škody na nich způsobených mohl po škůdci požadovat.

5.4.2 Odpovědnost za ekologickou újmu. Jde o novou formu právní odpovědnosti, která se stala součástí našeho práva až v roce 1992. Tehdy byl přijat federální **zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí**, který ve svém § 10 nejprve vymezil pojem „ekologická újma“ - jako ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti“. Již na první pohled vymezení velmi obtížně aplikovatelné. To také konstatuje ve své práci i autorka. Situaci nezlepšoval ani § 27 téhož zákona, který stanovil odpovědnost za ekologickou újmu každému, kdo ji způsobil poškozením životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním. Současně zde stanovil, že takto vzniklá odpovědnost má podobu povinnosti za prvé obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části, není-li to možné nebo z vážných důvodů účelné, pak za druhé povinnost ekologickou újmu nahradit jiným způsobem (tzv. náhradní plnění) a není-li možné ani to, je za třetí povinen vzniklou ekologickou újmu nahradit v penězích. Způsob výpočtu ekologické újmy a další podrobnosti měl přinést zvláštní předpis. K tomu je třeba dodat, vznik ekologické újmy a odpovědnosti za ni v konkrétním případě nevyklučoval vznik odpovědnosti za škodu, a to za předpokladu že i pro ni byly splněny předpoklady. Zde je třeba připomenout, že jedním z předpokladů vzniku odpovědnosti za škody je, že újmu dotčená část životního prostředí má svého vlastníka. Tento předpoklad ale nemusí být splněn v případě odpovědnosti za ekologickou újmu. Pokud splněn bude, pak může dojít i k souběhu odpovědnosti za škody i k odpovědnosti za ekologickou újmu. Ekologickou újmu vůči odpovědnému subjektu uplatňuje vždy příslušný orgán státní správy, zatímco škodu uplatňuje poškozený. Již z uvedeného zákona bylo zřejmé, že uplatnění odpovědnosti za ekologickou újmu, s výjimkou prvního ze tří v zákoně

uvedených způsobů, vždy bude spojeno s jejím vyčíslením v penězích. **Situaci změnil až zák. č. 167/2008 Sb.** Novou situaci již podrobněji popisuje i autorka ve své práci. Změnu naznačuje již sám tento zákon, když na prvním místě svého označení uvádí předcházení vzniku ekologické újmy. Byl reakcí na příslušnou Směrnici EU, která zdůraznila principy této formy právní odpovědnosti jako reakci na potřebu chránit životní prostředí - princip prevence, princip objektivní odpovědnosti provozovatele a princip naturální restituce jako primární formy nápravy. Pochopitelně zde vždy musí být příčinná souvislost mezi činností provozovatele a vzniklou újmou nebo její bezprostřední hrozbou. Podstatně lépe vymezil části životního prostředí, které jsou předmětem ochrany i subjekty a jejich činnosti, které mohou mít za následek vznik této formy právní odpovědnosti. To vše relativně podrobně uvádí a vysvětluje i autorka ve své práci. A to včetně soustavy preventivních opatření a soustavy nápravných opatření v souvislosti s odstraňováním již vzniklé újmy. Současná právní úprava v podobě jmenovaného zákona včetně jeho následujících novelizací je autorkou hodnocena jako ucelená, řešící problematiku ekologické újmy velmi svědomitě s ohledem na specifika hodnot životního prostředí. Oceňuje, že zákon preferuje formu naturální restituce před finanční náhradou. To považuje za zásadní přínos současného zákona. Tak ale činil již i zákon č. 17/1992 Sb. I ona sama v závěru posledního odstavce části věnované odpovědnosti za ekologickou újmu uvádí, že zákonná potřeba nějakým způsobem kvantifikovat ztrátu na hodnotách chráněných právem životního prostředí se jeví jako nejobtížnější stránka nápravné části odpovědnosti.

V závěru práce (kapitola 6. Autorka zde odstavce po odstavci uvádí problémy stávající úpravy problematiky, kterou si vybrala jako téma své práce a zaujímá k nim stanoviska. První problém se týká přístupu ke zdrojům ohrožení životního prostředí. Poukazuje na dlouhodobost jejich vnášení do životního prostředí a současně dlouhodobost jejich odbouratelnosti, což obojí má za následek jejich hromadění v místě i čase.

Dalším problémem odpadů i chemických látek je neznalost jejich dlouhodobých účinků na životní prostředí a lidské zdraví, včetně jejich účinků v interakci s jinými látkami. Opět žádá soulad s principy prevence a předběžné opatrnosti. V té souvislosti se skepticky staví k situaci, kdy např. zákon přijatý v r. 2002 bude ještě dnes vyhovovat současným poznatkům a požadavkům v ochraně ŽP. Naštěstí, říká, že právo se vyvíjí.

Jedním z předpokladů, s nimiž autorka k tématu přistupovala, bylo očekávání, že v důsledku přijímaných (euro)novel se stal zákon o odpadech předpisem nejednotným a nepřehledným, ve kterém se obtížně orientuje. Celý uvedený zákon považuje za změt' novelizačních snah, které mnohdy ani po návodné instrukci unijního zákonodárce nedopadly nejlépe. Případně český zákonodárce používá pojmy unijním předpisům neznámé nebo nesprávně přeložené, jejichž smysl se pak zcela nepřekrývá s cílem unijního předpisu.

Za příliš novelizovanou část zákona o odpadech považuje autorka i problematiku povinností zpětného odběru výrobku. Jejich obecná 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).

Navíc zákonodárce musí vytvářet fikci, že zpětně odebraný výrobek, jedná-li se o zpětný odběr od domácnosti, není odpadem, byť splňuje jeho definici.

Jak i z dosud uvedeného vyplývá, autorka má zato, že jediným řešením v současné situaci by bylo přijetí nového obecného předpisu odpadového hospodářství, od něhož by byla jednoznačně oddělena problematika použitých výrobků v podobě speciálního předpisu. Podrobněji viz prostřední odstavec na str. 150.

Nový předpis by podle názoru autorky prospěl i obalovému hospodářství. Např. aktualizace otázek spojených s problémem plastových obalů.

Větší pozornost věnovat také právnímu režimu chemických látek doporučuje autorka. Na jedné straně jsou nepostradatelné z hlediska zemědělské produkce nebo udržení či dokonce zlepšení lidského zdraví, na straně druhé jde o cizorodé látky, které mohou lidské zdraví a životní prostředí ovlivnit i negativně. Vývoj v Evropě směřuje k rozsáhlejšímu uplatňování principu finančního zatížení znečišťovatele, principu prevence a předběžné opatrnosti. Přidává i princip sledovatelnosti (je nutné znát odpovědnou osobu).

I další připomínky autorky se vztahují k chem. látkám. Konstatuje, že právní úprava se zaměřuje na chem. látky nebezpečné, přičemž je otázka, zda lze nějaké chemické látky označit jako bezpečné. Navíc subjektem zacházejícím s koncovým výrobkem je velmi často běžný občan, který si rizika spojená s užíváním chem. látky nemusí uvědomovat. Proto je třeba klást důraz na jeho poučení o možných nežádoucích účincích a rizicích chem. látek.

Autorce se jako výsledek jejího studia tématu potvrdila domněnka, že v procesu nakládání s odpady je na začátku řetězce zpravidla občan, zatímco při nakládání s chem. látkami je na počátku řetězce profesionál dodavatelského řetězce. Ten musí provést všechny bezpečnostní opatření než se výrobek/chem. látka dostane k místu potřeby.

Autorka také zjistila, že současná právní úprava už neexistuje bez unijního prvku. To platí zejména u chem. látek, kde právní úpravu představují přímo unijní nařízení. Nařízení jsou v souladu s globálními pravidly, čili se dá očekávat i globální unifikace. Přínos unifikace spočívá především ve shromažďování informací a jednotné zacházení s nebezpečnými látkami. To by mělo vést i ke snížení nebo úplného zastavení produkce látek, o nichž lze skutečně říci, že jsou ohrožující.

Celkem kladně hodnotí autorka vztah mezi „zbytkovým“ českým zákonem o chemických látkách a unijní úpravou (nařízení EU).

Poslední konkrétní názor autorka uvádí ke stavu právní odpovědnosti, resp. její právní úpravy v oblasti ochrany životního prostředí. Zde je třeba připomenout, že odpovědnost v právu představuje naprosto jeho zásadní součást. Bez odpovědnosti za plnění ostatním právem uložených povinností by tyto povinnosti nebyly právními povinnostmi a tedy ani právem. Že je právní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí mnohvrstevnatá, je přirozeným důsledkem vrstevnatosti vztahů, jichž se životní prostředí stává předmětem, tedy i vztahů právních. I autorka v práci prokázala, že se v souvislosti ochrany životního práva uplatňují

všechny existující formy právní odpovědnosti. Logické je i to, že čelní místo z nich v této oblasti již dnes zaujímá nejmladší z těchto forem – odpovědnost za ekologickou újmu.

Jinak v zásadě se všemi závěry autorky v podstatě souhlasím. Škoda jen, že své závěry téměř nedokládá zjištěními z aplikační praxe.

Formální náležitosti

Formální náležitosti kvalifikační práce předložené autorku byly splněny. Vybavila práci rozsáhlým poznámkovým aparátém. Bohatá bibliografie prozrazuje široký rozhled autorky po zvolené problematice. Škoda jen, že v řadě problému nejde svými úvahami do větší hloubky a do větší konkrétnosti. Také by nebylo od věci, kdyby autorka práci vybavila seznamem zkratk. Z jazykového hlediska je třeba konstatovat, že práce je psána téměř bez překlepů a chyb. Na druhé straně by práci prospělo, kdyby autorka více nastínila metodologii své práce.

Závěr

Jak jsem již na více místech tohoto posudku konstatoval, s naprostou většinou jejich závěrů souhlasím. Pokud mám k některým výhrady, tak především proto, že postrádám jejich hlubší rozbor a podepření zkušenostmi praxe. Na straně druhé, i přes zúžení zvolených témat, vybraná témata představují pro zpracování velký úkol. Autorka přesto prokázala, že se ve zvolené problematice orientuje, dobře její současný právní stav zná a v řadě případů i její vývojové tendence. Přes některé výhrady, které nepovažuji za úplně podstatné, považuji práci za dobrou a v souladu s čl. 66 Pravidel pro organizaci studia na PFUK ji **doporučuji k obhajobě** před příslušnou komisí pro obhajobu disertačních prací.

Otázka k obhajobě.

Při obhajobě navrhuji, v návaznosti na výše uvedené, pokusit se stručně doplnit některé své názory nebo tvrzení.

- 1) Kdo určí, resp. je odpovědný za to, že odpad bude (nebo nebude) zařazen jako nebezpečný odpad?
- 2) Autorka na několika místech v práci hovoří o principu „znečišťovatel platí“. Mimochodem, jde o princip který, bývá uváděn v právu životního prostředí i obecně. Může autorka na několika případech uvést jeho konkrétní projevy v některé z oblastí, které byly předmětem její práce?
- 3) Co bylo jedním z hlavních důvodů uvedení odpovědnosti za ekologickou újmu (zák. č. 17/1992 Sb. do našeho právního řádu? Platí tento důvod dosud?

V Brně 22.08. 2019

Doc, JUDr. Ing. Milan Pekárek, CSc.

