

Černé skládky odpadů

SHRNUTÍ PROBLEMATIKY A MOŽNÁ ŘEŠENÍ

„Černé skládky odpadů“, tedy lokality, na kterých jsou po určitou dobu (většinou však dlouhodobě) nezákonně uloženy odpady různých druhů, zpravidla bez znalosti osoby, která zde odpady uložila, mohou být problémem v mnoha obcích České republiky. Tento článek chce určitým způsobem komplexněji zhodnotit související okolnosti týkající se předmětného problému a nastínit některá možná řešení, i když přiznáváme, že za současné platných právních předpisů jich není mnoho. Pro úplnost dodejme, že článek byl sepsán za použití materiálů České inspekce životního prostředí (ČIŽP) a Ministerstva životního prostředí (MŽP).

Několik základních pojmů

Na začátku tohoto článku je třeba podrobněji vyjasnit jednu podstatnou skutečnost: platná legislativa nezná pojem „černá skládka“. Pod tímto souslovím, které je v českém jazyce zakotveno již po mnoho let a možná desetiletí, si však každý čtenář jistě představí, o co jde. Pokud by přece jen představa nebyla zcela jasná, pak shrňme, že jako černou skládku pro účely tohoto článku vnímejme lokalitu, kde jsou po určitý časový úsek (většinou však dlouhodobě) shromážděny odpady jednoho či více různých druhů a kategorií, která není pro tento způsob nakládání s odpady technicky vybavena a tento způsob nakládání s odpady zde není povolen věcně příslušným správním orgánem. Zpravidla se rovněž jedná o případy, kdy osoba, či osoby odpovědné za navezení odpadů, nejsou známy a je více než obtížné nebo prakticky nemožné je následně zjistit.

Dalším důležitým pojmem, který se v tomto článku objeví, je pojem **původce odpadů**. Zákon o odpadech tento pojem definuje takto: *Právníká osoba, při jejíž činnosti vznikají odpady, nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání, při jejíž podnikatelské činnosti vznikají odpady. Pro komunální odpady vznikající na území obce, které mají původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce, se za původce odpadů považuje obec. Obec se stává původcem komunálních odpadů v okamžiku, kdy fyzická osoba odpady odloží na místě k tomu určeném; obec se současně stane vlastníkem těchto odpadů.*

Posledním důležitým pojmem je termín **oprávněná osoba**. Zákon o odpadech tento pojem definuje následujícím způsobem: *Každá osoba, která je oprávněna k nakládání s odpady podle tohoto zákona nebo podle zvláštních právních předpisů. Pro lepší pochopení dodejme, že se jedná*

o osoby, které mají k činnostem sběru, využití nebo odstraňování odpadů povolení věcně příslušných správních orgánů – zpravidla krajských úřadů.

V historii již existoval použitelný model řešení

Nyní platný zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech řeší problematiku černých skládek bohužel mnohem méně efektivně než předchozí právní úprava. Předchozí zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech na rozdíl od současného zákona řešil určitou odpovědnost vlastníka pozemku za odpady na tomto pozemku shromážděné. Pojďme si stručně popsat princip tehdejší právní úpravy v tomto směru. Vycházejme z případu, kdy na konkrétním pozemku konkrétního vlastníka bylo po delší dobu zjištěno větší množství neoprávněně uloženého odpadu – černá skládka.

- V případě, když okresní úřad nezjistil právnickou nebo fyzickou osobu odpovědnou za nezákonné umístění odpadu, přecházela povinnost zajistit zneškodnění (nyní odstranění) odpadu na vlastní náklady na vlastníka nemovitosti, tedy onoho pozemku.
- Vlastník nemovitosti se však mohl „vyvinut“ z odpovědnosti prokázáním, že nepůsobil ani nezavinil umístění odpadu a že učinil veškerá opatření k ochraně své nemovitosti, které lze na něm vyžadovat; v takovém případě mu okresní úřad uhradil účelně vynaložené náklady na zneškodnění odpadu.
- Pokud byl původce odpadu znám, ale nezdržoval se na území ČR, zajistil zneškodnění odpadu příslušný okresní úřad; náklady s tím spojené byl opět povinen hradit původce odpadu, na kterém je následně okresní úřad vymáhal. Předmětná právní úprava tedy měla poměrně jasnou konstrukci, která jí dopo-

mohla k efektivnějšímu řešení případů černých skládek než v současné době. Důvodem, proč byla tato efektivní právní úprava změněna, nechce tento článek komentovat.

Nynější stav – vlastník nemovitosti nemá odpovědnost za odpady

Nyní platný a účinný zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech (dále jen zákon o odpadech) nezná již prakticky žádnou odpovědnost vlastníka nemovitosti za odpady uložené v ní nebo na ní, pokud tento vlastník nemovitosti není zároveň vlastníkem nebo původcem zde shromážděných odpadů. Podle platného zákona o odpadech má totiž odpovědnost za nakládání s odpady primárně původce odpadů a dále oprávněná osoba (oprávněná k nakládání s odpady), která odpady zpravidla na základě povolení věcně příslušného správního orgánu přijímá od různých původců či jiných oprávněných osob a dále s nimi nakládá podle definovaných podmínek. Jako původce odpadů, které produkují fyzické osoby nepodnikající, tedy občané obcí, pak v platném zákonu o odpadech figuruje sama obec, a to od chvíle, kdy občan odloží odpad do sběrných nádob určených obcí.

Podle § 12 odst. 1 zákona o odpadech platí dále obecná základní povinnost, že každý je povinen nakládat s odpady a zbavovat se jich pouze způsobem stanoveným tímto zákonem a ostatními právními předpisy vydanými na ochranu životního prostředí. Uvedená základní povinnost je dále specifikována v § 12 odst. 2 a to tak, že pokud není zákonem stanoveno jinak, lze s odpady podle zákona nakládat pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady určena.

Kontrolní a sankční pravomoci

Problémem v konkrétních případech černých skládek je vždy samozřejmě dohledání „odpovědné osoby“, která závadný stav způsobila. Z hlediska odpovědnosti za protiprávní jednání se vždy rozlišuje, kdo je jejím subjektem. Právnícké osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání jsou odpovědné za správní delikt a fyzické osoby za přestupek. Kontrolní pravomoc k prošetření okolností konkrétního případu mají v případech podnikajících subjektů – **obecní úřad obce s rozšířenou působností, krajský úřad a příslušný inspektorát České inspekce životního prostředí**. Kontrolní pravomoc těchto jednotlivých orgánů stanovená zákonem o odpadech je zcela stejná.

Sankce za správní delikt právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání spočívající v porušení výše uvedené povinnosti dle § 12 odst. 2 zákona o odpadech je upravena v § 66 odst. 4 písm. b) zákona o odpadech. Sankci podnikajícímu subjektu až do výše 50 mil. Kč je oprávněna uložit Česká inspekce životního prostředí (též inspekce). Některé správní delikty související s porušením zákona o odpadech ze strany podnikajících subjektů mají i obecní úřady obcí s rozšířenou působností a obecní úřady (ORP). Jedná se však pouze o delikty stanovené v § 66 odst. 1 (obecní úřad) a odst. 2 (úřad ORP) zákona o odpadech.

Kontrola ve vztahu k fyzickým osobám je doménou obce

U fyzických osob může sice ČIŽP uložit sankci až do výše 1 mil. Kč za přestupek podle § 69 odst. 2 písm. c) zákona o odpadech spočívající v tom, že fyzická osoba soustřeďuje odpad nebo s ním jinak nakládá na místech nebo v objektech, které nejsou podle tohoto zákona zařízeními určenými k nakládání s odpady.

Zde je však třeba velmi důrazně upozornit, že podobné případy neoprávněného shromažďování odpadů ze strany fyzických osob musí vždy dostatečně prošetřit sama obec, na jejímž katastru k činnosti dochází, neboť ČIŽP nemá ze zákona kompetence k šetření fyzických osob. Ve fázi získání všech průkazných dokladů a důkazů o této činnosti, kterou provádí konkrétní označená fyzická osoba, je pak možné předat spis inspekci k uložení sankce v přestupkovém řízení. Inspekce nemůže sama provádět šetření fyzických osob nepodnikajících a dle kompetencí svěřených jí podle zákona o odpadech ani nemá možnost vstupovat do prostor nesouvisejících s podnikatelskou činností. Pro operativní a efektivní řešení podobných případů se proto doporučují spíše další níže uvedená řešení.

Obec má možnosti jak v podobných případech samostatně postupovat. Jinou skutkovou podstatu přestupku spočívající v neoprávněném založení skládky nebo odkládání odpadků nebo odpadů mimo vyhrazená místa obsahuje § 47 odst. 1 písm. h) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Za tento přestupek může sám obecní úřad udělit pokutu do výše 50 tis. Kč.

Jelikož je předmětem právní ochrany také zájem na udržování čistoty, na nenarušeném životním prostředí a na tom, aby byly věci odkládány na vyhrazená místa, jsou v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, upraveny sankce za správní delikty právnických



ilustrační foto

FOTO ARCHÍV SFŽP

osob a fyzických osob oprávněných k podnikání. I v těchto případech má sankční pravomoc samotná obec (resp. obecní úřad).

Např. podle § 58 odst. 2 zákona o obcích je předmětem správního deliktu neudržování čistoty a pořádku na vlastním nebo užívaném pozemku způsobem, že je narušen vzhled obce. Podle § 58 odst. 3 zákona o obcích je předmětem správního deliktu znečištění veřejného prostranství, narušení životního prostředí v obci nebo odložení věci mimo vyhrazené místo.

Podobně jsou v § 29 zákona o hlavním městě Praze upraveny sankce za správní delikt právnické osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání, které neudržují čistotu a pořádek na pozemku, který užívají nebo vlastní, a naruší tím vzhled městské části. Dále je upravena sankce za správní delikt právnické osoby nebo podnikatele, kteří při výkonu své podnikatelské činnosti znečistí veřejné prostranství, odloží věci mimo vyhrazené místo nebo jinak naruší životní prostředí v městské části.

Samotné černé skládky a možnosti jejich odstranění

Obce ze svých rozpočtů někdy samy financují odstraňování některých dlouhodobých černých skládek. Nejčastěji na pozemcích, které patří právě obci. Ve velkých městech (Praha apod.) je úklid organizován správou města a odpady se tak odklízejí zejména na pozemcích, které jsou ve vlastnictví města nebo městských částí. Toto je jistě činnost zásadní, obcím však způsobuje někdy nemalé náklady.

Postup při řešení černých skládek ohrožujících nebo poškozujících životní prostředí určitým způsobem stanoví jednotlivé záko-

ny na ochranu složek životního prostředí, které jsou těmito skládkami ohroženy, především vodní zákon, lesní zákon, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu a obecně i zákon o ochraně přírody a krajiny. Tyto zákony řeší situaci většinou pouze v případech zjištěného poškození nebo ohrožení životního prostředí a nápravná opatření na jejich základě lze uložit jen původci stavu, tedy opět nikoliv majiteli pozemku, jako tomu bylo dříve.

Řešení podle zákona o odpadech

Zákonem o odpadech upravený postup odstraňování „černých skládek“ je podmíněn skutečností, že uložené odpady ohrožují lidské zdraví nebo životní prostředí. Tento postup je v zákoně upraven pouze obecně v rámci působnosti **obecního úřadu obce s rozšířenou působností** podle § 79 odst. 1 písm. f), g), a to takto:

„*Obecní úřad obce s rozšířenou působností*

f) *hrozí-li poškození lidského zdraví nebo životního prostředí nebo již k němu došlo, může zajistit ochranu lidského zdraví a životního prostředí na náklady odpovědné osoby,*

g) *ukládá provozovateli zařízení k odstraňování odpadů v mimořádných případech, je-li to nezbytné z hlediska ochrany životního prostředí a pokud je to pro provozovatele technicky možné, povinnost odstranit odpad. Náklady vzniklé tímto rozhodnutím hradí obecní úřad obce s rozšířenou působností, který rozhodnutí vydal; náhradu nákladů takto vynaložených je povinna obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností uhradit*

osoba, která je za tento odpad odpovědná podle tohoto zákona.“

Vzhledem k tomu, že nyní platný zákon o odpadech nepřevzal ustanovení § 3 odst. 7 předchozího zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech nelze dovodit, že by povinnost odstraňovat odpad, jehož původce není znám, přešla na vlastníka nemovitosti, na níž je tento odpad umístěn.

Problémem tohoto řešení je dále zejména skutečnost, že obecní úřady obcí s rozšířenou působností nemají dodatečné a tedy ani dostatečné prostředky na řešení podobných případů. Neboť v drtivé většině podobných případů je zřejmé, že primárně by musel náklady na odstranění skládky hradit právě obecní úřad obce s rozšířenou působností. Realnost následného vymození vynaložených nákladů na řešení „černé skládky“ u konkrétní odpovědné osoby, ať už jím bude podnikající subjekt nebo nepodnikající fyzická osoba, je velmi malá. Lze tedy konstatovat, že toto zákonné ustanovení se vzhledem k výše popsaným důvodům v praxi příliš nepoužívá.

Řešení podle zákona o vodách

V případě, že by odpad ohrožoval kvalitu povrchových nebo podzemních vod, resp. jiných součástí životního prostředí, přichází v úvahu i aplikace podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „vodní zákon“), resp. jiných příslušných složkových předpisů (např. zákon o ochraně zemědělského půdního fondu).

Podrobněji k ustanovení § 42 vodního zákona. Jeho odst. 4 řeší situaci, kdy neznámý původce nedovoleným nakládáním se závadnými látkami vyvolal tzv. závadný stav a hrozí závažné ohrožení nebo znečištění povrchových nebo podzemních vod. V takovém případě zabezpečí nezbytná opatření k nápravě příslušný vodoprávní úřad z vlastního podnětu nebo z podnětu inspekce. Příslušný vodoprávní úřad může k tomuto účelu uložit provedení opatření k nápravě právnické osobě nebo fyzické osobě podnikající podle zvláštních právních předpisů, která je k provedení opatření k nápravě odborně a technicky způsobilá. Účastníkem řízení o uložení opatření je jen tato osoba, přičemž odvolání proti tomuto rozhodnutí nemá odkladný účinek. K tomuto účelu zřizuje kraj v rámci svého rozpočtu zvláštní účet ročně doplňovaný do výše 10 mil. Kč.

Prevence vzniku černých skládek

Vzhledem ke znalosti místních poměrů jsou největší předpoklady pro prevenci vzniku černých skládek na obecní úrovni.

Ostatně úkolem obce je podle zákona o obcích pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Za tímto účelem může obec využít například i obecní policii. Obecní policie je oprávněna zabezpečovat místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plní i další úkoly. Zvláštní právní předpisy navíc obcím umožňují vykonávat kontrolní činnosti, které mohou vést k odhalení černých skládek a zabránit jejich rozrůstání pokud možno velmi brzy po jejich vzniku.

Velmi důležitou rolí mohou v mnoha ohledech sehrát stavební úřady a v malých obcích opět i samy obecní úřady. Značné množství odpadů končících na „černých skládkách“ je možno zařadit do skupiny stavebních odpadů. Tyto odpady vznikají z různých stavebních úprav prováděných osobami na území katastru obce a je velmi důležité řešit nakládání s těmito odpady již ve fázi povolování těchto stavebních úprav. Při povolování konkrétních staveb je vhodné stanovovat podmínky týkající se nutnosti doložení dokladů, jak bylo se vzniklými odpady naloženo a že byly předány pouze oprávněným osobám tak, jak stanoví zákon o odpadech. Důležité je rovněž stanovit podmínky týkající se evidování množství vznikajícího odpadu.

I podle samotného stavebního zákona jsou obce obecně povinny sledovat veškerou stavební činnost v obci a dbát, aby se rozvíjela v souladu se záměry územního plánování, dozírat na stav staveb a kontrolovat, zda se stavby a jejich změny, terénní úpravy, práce a zařízení podle tohoto zákona neprovádějí bez povolení nebo v rozporu s ustanoveními zákona. Pravomocí stavebních úřadů pak lze využít též preventivně právě například při odhalování černých skládek v objektech, či na pozemcích fyzických osob.

Závěr

Pro shrnutí uvedme co k problematice černých skládek zmínil v roce 2003 veřejný ochránce práv: „U odstraňování nelegálně vzniklých skládek se ochránce opakovaně setkává s problémem, že současný zákon o odpadech, na rozdíl od předchozího, tuto problematiku komplexně neřeší. Zákon obsahuje pouze ustanovení o tom, že „hrozí-li poškození lidského zdraví nebo životního prostředí nebo již k němu došlo, může obecní úřad obce s rozšířenou působností zajistit ochranu lidského zdraví a životního prostředí na náklady odpovědné osoby“ (§ 79 odst. 1 písm. e) cit. zákona).

Pojem odpovědné osoby však není v zákoně nikde definován a těžko lze dovozovat, že by pod tímto označením bylo možno rozumět kohokoliv jiného než samotného původce černé skládky. Jestliže původce není

zjištěn (což bude obzvláště u starých skládek pravidlem) a nebo skládka bezprostředně neohrožuje lidské zdraví nebo životní prostředí, lze ještě uvažovat o využití oprávnění plynoucích ze složkových předpisů (lesní zákon, vodní zákon atd.). Ty ve většině případů umožňují nařídít odstranění nelegální skládky opět pouze jejímu původci, pokud je zjištěn. Zcela výjimečně (zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o obcích) je dána možnost uložit odstranění skládky majiteli či uživateli pozemku, na němž se skládka nachází, jak to umožňovala dřívější právní úprava v zákoně o odpadech.“

Pokud se podaří prosadit nově vznikající zákon o odpadech, který nyní připravuje MŽP, nabízí se určitá šance, jak by mohly být lokality, na kterých se vyskytují černé skládky řešeny. Podle jedné z uvažovaných koncepcí nového zákona o odpadech by nově mohly být příjemcem poměrně nemalých prostředků z poplatků za odstraňování odpadů krajské úřady. Tyto prostředky z poplatků by pak měly být opětovně využívány pro zlepšení nakládání s odpady v rámci toho kterého regionu. V tomto směru vystává určitá možnost, že finance na řešení dlouhodobě neřešených černých skládek, kde se nepodařilo nalézt odpovědnou osobu, by mohly být uvolňovány na konkrétní projekty sanace černých skládek ze strany krajských úřadů.

Tento princip by však bylo nutné ještě podrobněji specifikovat, aby bylo zabezpečeno účelové vynakládání veřejných prostředků, tedy aby se z rozpočtů krajských úřadů nehradily problémy odpadového hospodářství například některých ne zcela efektivně podnikajících subjektů, které se svého odpadu záměrně zbavovaly nezákonným způsobem.

Závěrem je třeba uvést, že tento článek si nekládá za cíl definovat jasné řešení případů černých skládek. Článek pouze shrnul aspekty, které se tohoto problému týkají, a upozornil na právní předpisy, které je možné využít u případů tohoto typu. S odkazem na výše uvedený závěr veřejného ochránce práv, je však bohužel třeba konstatovat, že případy podobného typu nelze na základě platné legislativy ideálně řešit a tedy, že ani nemůže existovat efektivní a funkční návod, jak v podobných případech těchto lokalit postupovat.

Ing. Petr Havelka
Česká inspekce životního prostředí
E-mail: havelka@cizp.cz

Článek byl zpracován rovněž pro publikaci Vedení obce v praxi, které vydává Nakladatelství Dr. Josef Raabe, s. r. o., www.raabe.cz.