

Úvaha nad definicí odpadu a nebezpečného odpadu

Ilona JANČÁŘOVÁ

Ú v o d

Dne 22. května 1991 přijalo Federální shromáždění České a Slovenské republiky zákon o odpadech, který byl publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 238/1991. Tento zákon spolu s právními předpisy, přijatými k jeho provedení¹, představují první ucelenou právní úpravu v oblasti odpadů, jejímž cílem, ačkoliv tak není výslovně stanoveno, by mělo být

1. předcházení a omezování vzniku odpadu
2. opětovné využívání vzniklých odpadů
3. nakládání s odpady, včetně jejich zneškodňování, způsobem, který neohrozí ani nepoškodí životní prostředí a zdraví obyvatelstva.

K tomu, aby mohlo být dosaženo těchto cílů, musí být kromě jiného rigorózně definovány základní pojmy. Vzhledem k tomu, že k různým druhům odpadů se pojí různé povinnosti subjektů, účastnících se procesu vzniku a nakládání s odpady, základem celé právní úpravy je přesné definování odpadu a jeho jednotlivých druhů. Proto tento příspěvek je zaměřen především na definování pojmu odpad, zvláštní odpad, nebezpečný odpad a na problémy zařazení odpadových materiálů do těchto kategorií.

Definice odpadu

Pojem odpadu je vymezen v § 2 odst. 1 zákona o odpadech velmi obecně. Podle něj je odpadem „věc, které se chce její majitel zbavit, nebo též movitá věc, jejíž odstranění (zneškodnění) je nutné z hlediska péče o zdravé životní podmínky a ochrany životního prostředí“. Zvolený přístup je značně široký, v důsledku čehož se pod pojem odpadu řadí

¹Jedná se o následující právní předpisy: zákon ČNR č. 311/1991 Sb., o státní správě v odpadovém hospodářství, zákonné opatření č. 349/1992 Sb., kterým se doplňuje zákon ČNR č. 311/1991 Sb., zákon ČNR č. 466/1992 Sb., kterým se doplňuje zákon č. 311/1992 Sb., nařízení vlády ČR č. 521/1991 Sb., o vedení evidence odpadů, zákon č. 62/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů a zákon č. 401/1991 Sb., o programech odpadového hospodářství, nařízení vlády č. 513/1992 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, Opatření FVŽP, kterým se vyhláší Kategorizace a katalog odpadů, vyhláška ČBÚ č. 99/1992 Sb., o zřizování, provozu, zajištění a likvidaci zařízení pro ukládání odpadů v podzemních prostorech

i odpady drahých kovů, odpady ukládané v podzemních prostorech a dokonce i radioaktivní odpady, dále též odpadní a zvláštní vody, látky znečišťující ovzduší, odvaly, výsyvky, odkaliště a konfiskáty živočišného původu, které jsou předmětem úpravy zvláštních předpisů (např. zákon č. 138/1973 Sb., o vodách, zákon č. 309/1991 Sb., o ovzduší, zákon č. 87/1987 Sb., o veterinární péči aj). Možnost kolize s nimi zákon o odpadech vylučuje ustanovením § 1 odst. 2, podle něhož se zákon o odpadech vztahuje na nakládání s výše uvedenými odpady pouze v případě, že zvláštní předpisy nestanoví jinak. V tomto smyslu je tedy zákon o odpadech lex generalis např. ve vztahu k zákonu o vodách, o ovzduší a dalším, stanoveným v odkazech 1) – 7) zákona o odpadech.

Ačkoliv výčet předmětných látek není v zákoně o odpadech uveden jako příkladný, přesto se domnívám, že obdobný bude vztah i k právním normám, upravujícím nakládání s látkami, které by za určitých okolností mohly být nebezpečné životu a zdraví lidí, a které by se současně mohly stát nebezpečným odpadem ve smyslu ustanovení zákona o odpadech. Jedná se především o jedy, zíravinu, omamné a psychotropní látky, na něž se vztahuje nařízení vlády č. 192/1988 Sb., o jedech a některých jiných látkách škodlivých zdraví, dále umělá hnojiva a prostředky na ochranu rostlin podle zákona č. 61/1964 Sb., o rozvoji rostlinné výroby ve znění pozdějších právních předpisů, a rovněž i látky, na něž se vztahují ustanovení vyhlášky MZVŽ č. 86/1989 Sb., o povolování, ověřování, výroby, dovozu a uvádění do oběhu, používání a kontrole veterinárních léčiv a přípravků a konečně vyhlášky MZd č. 43/1987 Sb., o registraci hromadně vyráběných léčivých přípravků a úhradě nákladů s tím spojených.

Možnost těchto látek, které jsou speciálně právně upraveny, stát se zároveň odpadem není vyloučena. Proto, je-li jejich právní úprava speciální ve vztahu k zákonu o odpadech, lze zákon o odpadech aplikovat tehdy, jestliže zvláštní právní norma nestanoví jinak.

Právní úprava nakládání s odpady dokonce výslovně odkazuje za určitých situací (viz § 2 odst. 2 vládního nařízení č. 513/1992 Sb.) na aplikaci předpisů týkajících se látek se stejnými nebezpečnými vlastnostmi, obsaženými v odpadech.

Ačkoliv z celkové „množiny“ odpadů se pojmově vyčleňuje „podmnožina“ zvláštních odpadů a „podmnožina této podmnožiny“ v podobě nebezpečných odpadů, tyto jednotlivé druhy odpadu jsou zahrnuty do všeobecné úpravy odpadů, aniž by jim byla věnována zvláštní norma či samostatný oddíl zákona.

Mnoho autorů – souhlasně s důvodovou zprávou k zákonu o odpadech – rozlišuje v definici odpadu tzv. subjektivní a objektivní hledisko. Pokud bychom se však drželi striktního slovního výkladu věty „majitel se chce věci zbavit“, došli bychom ad absurdum k závěru, že odpadem je prakticky cokoliv, co majitel nepotřebuje a chce například prodat, darovat a podobně (například ojeté auto, obnošené šaty ap). Skutečnost, že se majitel ojetého auta chce zbavit a koupit si jiné, by podle zákona o odpadech mohla znamenat, že ojeté auto je odpadem a že je třeba s ním naložit ve smyslu § 5 odst. 1 písm.e) – (původce je povinen využívat vzniklé odpady... a odpady nevyužité nabídnout jinému). Zákonodárce pravděpodobně nezamýšlel použitím slova „zbavit se“ dospět k tomuto závěru. V důvodové zprávě se spíše nabízí výklad, spatřující subjektivní aspekt definice odpadu v tom, že „subjekt (vlastník odpadu) sám zcela individuálně rozhoduje, zda jsou věci odpadem“².

Jakákoliv vzájemná souvislost s druhou – objektivní – částí definice je přitom vyloučena v důsledku spojky „nebo“, činící obě části definice odpadu na sobě navzájem nezávislé. Co se tedy týče výše zmíněného subjektivního hlediska, bude záležet výhradně na stavu myslí majitele předmětu, jestli věc, již „se chce zbavit“, sám chápe jakožto odpad.

Objektivní vymezení určuje odpad jako věc movitou, kterou je nutno odstranit či zneškodnit z důvodu ochrany životního prostředí a společnosti před negativním působením těchto odpadů. I v této části definice však najdeme subjektivní prvek v tom smyslu, že je třeba subjektivně vykládat, co je to nutnost zneškodnění z hlediska péče o zdravé životní podmínky a ochrany životního prostředí. Neboť na negativní působení odpadu lze pohlížet nejen z hlediska např. bezprostředního ohrožení kvality vody nebo zdraví lidí či fauny a flóry, ale rovněž například i z hlediska estetického. Opět dovedeno ad absurdum – prázdná láhev zapomenutá turistou v chráněné přírodní oblasti neohrožuje bezprostředně zdravé životní podmínky. Je tedy její odstranění „nutné z hlediska péče o zdravé životní podmínky a ochrany životního prostředí“? Je zřejmé, že i v tomto případě si celá záležitost vyžaduje subjektivní posouzení, jež může být diametrálně rozlišné.

Z tohoto pohledu se naskytá úvaha, že záleží-li zařazení předmětu pod pojem odpadu na subjektivním posouzení, je prakticky vyloučeno na základě takovéto definice určit konkrétně, co vlastně odpadem je a co nikoliv s důsledkem nejasné aplikace zákona o odpadech. Tato situace je dále pak komplikovaná tím, že zákon o odpadech v § 2 odst. 4 prohlašuje za odpad i druhotnou surovinu až do jejího dalšího zpracování. Do doby, než se začne odpad technologicky využívat, zůstává odpadem a jako s takovým je s ním třeba nakládat podle zákona o odpadech.

Složitost celého problému lze demonstrovat na příkladu rostlinného odpadu, který je v Katalogu odpadu uveden pod číslem 15 a zahrnuje slámu, části rostlin, znehodnocené produkty a ostatní rostlinný odpad. Podle katalogu a pro mnohé subjekty může např. sláma být odpadem, pro mnohé druhotnou surovinou a v neposlední řadě ostatní subjekty vůbec nebudou slámu za odpad považovat. Z výše uvedeného je zřejmé, že je prakticky vyloučeno při posuzování věci, zda jsou odpadem či nikoliv, udělat rovnou čáru a určit jednoznačně a objektivně, kdy se nakládání s ní bude řídit zákonem o odpadech či občanským nebo obchodním zákoníkem a dalšími právními předpisy (s výjimkou těch látek, na něž se vztahují předpisy speciální).

Provedeme-li srovnání naší definice se zahraničím, ukáže se, jak nesmírně obtížné je definovat tak obyčejnou věc, jako je smetí.

Spojené státy americké jsou známý svým odpovědným přístupem k nakládání s odpady a do detailu rozpracovaným zákonodárstvím, pokrývajícím tuto oblast. Americký zákon o odpadech z r. 1976 (RCRA – Resource Conservation and Recovery Act) definuje odpad jako „jakékoliv“ smetí, odpadky, kal z odpadních čistíren a ze zařízení na omezení znečišťování ovzduší, a jiný vyřazený nebo odložený materiál, zahrnující tuhý, kapalný a polotuhý materiál a rovněž plynný materiál v uzavřených kontejnerech, vznikající při průmyslové, obchodní, důlní a zemědělské činnosti a též z aktivit společenství či obcí. Přitom ale pojem odpadu nezahrnuje tuhý nebo rozpustěný materiál v odpadních vodách z domácností,

²srovnej: P. Dvořák, J. Mareček, J. Bílý – Zákony o životním prostředí [komentář], SEVT a.s. a FRAN-

zavlažovací okruhů nebo z průmyslu, jež je zdrojem bodového znečištění, podléhajícímu povolení podle jiných právních předpisů, nebo zdrojem, zvláště nukleárním, nebo vedlejším produktem podle zákona o atomové energii³. Taková definice je mnohem konkrétnější ve srovnání s naší úpravou, která vychází spíše z německého vzoru.

Rada Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) definuje ve svém Rozhodnutí o pohybu nebezpečného odpadu přes hranice států z 27. května 1984⁴ přijatém na svém 685. zasedání odpad takto: „Odpady jsou materiály jiné než radioaktivní, zamýšlené k likvidaci“ – tj. „disposal“ (zneškodnění, odstranění) z důvodů uvedených v tab. 1. (materiály, jejichž lhůta pro použití vypršela, které byly rozlity v důsledku nešťastné náhody, rezidua ze spalovacích procesů a další vyjmenované důvody). Přitom „DISPOSAL“ – likvidace (zneškodnění, odstranění) znamená kteroukoliv z operací uvedených v tab. 2 (tj. injekční vrty, spalování, vypouštění do povrchových vod apod.)

Direktiva Evropských společenství 75/442 o odpadech, adoptovaná v r. 1975 definuje odpad jako „materiál“, který jeho držitel „disposes of“ nebo který má být „disposed of“ podle ustanovení právních řádů jednotlivých členských států. Direktiva současně definuje „disposal“ jako sběr, transport, skladování, ošetření a uložení u operace nutné ke znovupoužití, recyklaci nebo obnově. Direktiva se přitom nevztahuje na radioaktivní odpad, odpad pocházející z těžební činnosti, určité zemědělské odpady, odpadní vody s výjimkou odpadů v kapalném skupenství, plynné odpady vypouštěné do atmosféry a odpady, na něž se vztahují zvláštní pravidla ES. Definice odpadu v původní direktivě bez dodatku zahrnuje i materiály a předměty, které jsou schopné dalšího hospodářského využití⁵.

V dodatku direktivy 75/442, z roku 1991 (91/156) je obsažena nová definice odpadu: „Odpad je materiál, uvedený na seznamu, který má komise ES připravit, a který jeho držitel vyřazuje nebo jej zamýšlí vyřadit či je vyžadováno, aby jej vyřadil.“

Itálie nedávno rovněž adoptovala právní úpravu na regulaci záseků odpadu přes hranice států⁶. V ní je definován odpad rovněž poměrně široce jako „jakákoliv věc nebo předmět vznikající v důsledku lidských aktivit nebo přirozených cyklů, opuštěný nebo který je určen k opuštění“.

Ustanovení uvedené právní úpravy se nevztahují na radioaktivní odpad, odpady z těžební činnosti, odpady živočišného původu a další zemědělský odpad, fekálie a ostatní látky používané v zemědělství, emise do atmosféry a odpadní vody regulované v rámci jiných právních předpisů a výbušniny.

Z výše uvedeného průzkumu vybraných materiálů je zřejmé, že konstrukce jednotlivých definic odpadu lze rozdělit do dvou základních přístupů:

- a) definice obsahuje pozitivní výčet materiálů, které jsou všeobecně považovány za odpad, jsou-li vyřazeny, nebo výčet zdrojů, z nichž tyto materiály pocházejí

- b) většinou však materiál, který je, byl nebo má být odložen či vyřazen není přesně určen, ale zpravidla je specifikováno, jakým způsobem s ním má být naloženo, má-li být posuzován jako odpad. Současně je většinou stanoveno, na které odpady se daná právní úprava nevztahuje. Velice často lze v těchto definicích rozlišit ono výše zmíněné „subjektivní a objektivní“ hledisko, vztahující se jednak k osobě držitele odpadu a jednak ke společenské potřebě odpad zneškodnit.

Naše právní úprava se řadí spíše k druhému způsobu definování pojmu odpadu, i když volba slova „zbavit se“ se nejeví příliš šťastnou a lze se domnívat, že tento výraz se dostal do zákona o odpadech jako nepřilhlý výstižný překlad z anglického slova „dispose off“. Jedním z mnoha možných synonym tohoto slova je rovněž i „get rid“, čili „zbavit se“, ale jak vyplývá z upřesňujících výkladů v zahraničních předpisech, slovo „dispose off“ či „disposal“ má poněkud jiný, mnohdy přesně specifikovaný význam. Pokud zákonodárce nspecifikuje, jakým způsobem se má majitel věci zbavit, aby se tato věc mohla kvalifikovat jako odpad, bohatost českého jazyka skýtá celou řadu vhodnějších výrazů k překladu slova „disposal“ – např. vyřadit, vyhodit, zneškodnit, zlikvidovat, sprovodit ze světa, odložit atd.

Druhotné suroviny

Další dichotomie spočívá v tom, zda do pojmu odpadu mají být zahrnuty druhotné suroviny či nikoliv. Právní úprava musí řešit otázku, zda materiály, které lze přímo znovu využít ve výrobním procesu nebo které byly za tím účelem nějakým způsobem ošetřeny (upraveny – např. filtrací, destilací, kondenzací), by měly být považovány za odpad před tím, dokud nebudou znovu využity ve výrobním procesu.

Pokud pojem odpadu zahrnuje i druhotné suroviny, znamená to, že tyto materiály by měly podléhat požadavkům vyplývajícím ze zákonodárství o odpadech. Jakožto odpad tyto materiály, které jsou z pohledu průmyslu považovány za suroviny, jsou předmětem regulačních omezení týkajících se nakládání s nimi jako s odpady. Tento přístup byl kupříkladu uplatněn v legislativě USA.

Je třeba velmi kladně hodnotit, že shodný koncept pro druhotné suroviny byl přijat i v našem zákoně o odpadech. Ačkoliv je z hlediska výrobců méně příznivý a lépe by jim vyhovovala definice odpadu jako „materiálu, pro něž není žádné další využití nebo které jsou zamýšleny k likvidaci“, je řešení zvolené našimi zákonodárci mnohem odpovědnější a bezpečnější z hlediska ochrany životního prostředí.

Definice nebezpečného odpadu

Pokud se zdá definování pojmu odpadu složitým problémem, mnohem obtížnější je pak vymezit pojem odpadů nebezpečných. Jako nebezpečné odpady by bylo možno označit odpady, které způsobují nebo mohou způsobovat nepříznivé nebo chronické účinky na zdraví lidí nebo na životní prostředí, není-li s nimi správně nakládáno. Nebezpečné odpady vznikají buď proto, že ve výrobním procesu byly přeměněny neškodlivé materiály

³Selected Environmental Law Statutes, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1991, str. 567).

⁴28 I.L.M. International Legal Materials, str. 259; (Lexis Nexis)

⁵The European Community Environmental Legal System, by Turner T. Smith Jr. and Rozzell D. Hunter, 22 Environmental Law Reporter 10106, February 1992

⁶28 I.L.M. 393 (1989) International Legal Materials, Svazek 28, str. 393

na nebezpečné nebo že přírodní materiály, jež jsou nebezpečné, původně byly koncentrovány a pak uvolněny do prostředí. Tyto látky mohou být vznětlivé, hořlavé, reaktivní, korozivní, radioaktivní, infekční nebo toxické. Mohou existovat jako pevné, kapalné, jako kaly nebo prach. Kolem 90% kapalných nebo polotuhých. Některé z těchto odpadů jsou nebiodegradabilní a mohou v přírodě setrvávat navždy⁷.

Přesné vymezení pojmu nebezpečného odpadu je o to důležitější, čím horší následky pro životní prostředí a zdraví lidí má nesprávné nakládání s nimi. Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech rozlišuje jako samostatnou kategorii odpadů zvláštní, který vyžaduje zvláštní režim z důvodů národně hospodářských nebo ochrany životního prostředí (§ 2 odst. 2). Do této kategorie patří nejen např. odpady s obsahem kovů a mnoho dalších, u kterých jde převážně o druhočné suroviny, ale i odpad nebezpečný, který tvoří subkategorii zvláštního odpadu a splňuje hledisko zvláštního režimu z ekologických důvodů.

Zákon o odpadech definuje nebezpečný odpad v § 2 odst. 3 jako „takový zvláštní odpad, který svými vlastnostmi (zejména toxicitou, infekčností, dráždivostí, výbušností, hořlavostí, chemickými vlastnostmi, karcinogenitami, mutagenitami a teratogenitami) je nebo může být nebezpečný pro zdraví obyvatelstva nebo životní prostředí“. Praxe by však s takovou definicí nevystačila, a proto bylo v souladu s § 2 odst. 1 vydáno Opatření Federálního výboru pro životní prostředí (FVŽP), kterým se vyhláší Kategorizace a katalog odpadů (částka 69/1991 Sb.). V něm je odpad rozřazen do 5 nadskupin, a dále do skupin a podskupin. Každý druh odpadu je přitom zařazen do určité kategorie, podle toho, zda se jedná o ostatní, zvláštní nebo nebezpečný odpad. Katalog odpadu je členěn podle smíšeného systému, který vychází jednak ze složení odpadu a jednak z jeho původu.

V úvodních ustanoveních katalogu je dáno, že „zařazení odpadu podle katalogu odpadu, tj. přiřazení kódu druhu odpadu a stanovení jeho kategorizace, je nutnou podmínkou pro další nakládání s ním“. Řečeno naopak, bez zařazení odpadu podle katalogu a stanovení jeho kategorizace rovněž podle katalogu, nelze s odpadem nakládat. Toto ustanovení nelze pravděpodobně vykládat tak, že pokud určitý materiál nelze podřadit k určitému druhu odpadu podle katalogu, pak se nejedná o odpad – to by definice odpadu i zvláštního odpadu mohla znít velmi jednoduše. Lze z něj ale usuzovat, že systém katalogem vytvořený je předkládan jako vyčerpávající pro potřeby odpadového hospodářství a v případě potřeby bude upravován ministerstvem životního prostředí, na nějž přešly kompetence a pravomoci Federálního výboru pro životní prostředí (FVŽP) po té, co byl v souvislosti se zánikem federace zrušen. To znamená, že pokud skutečnost ukáže, že katalog vyčerpávající není, prostě se upraví podle vyskytnuvší se potřeby.

Při problémech s určováním kategorie odpadu je třeba se řídit pravidlem sporu při zařazování odpadu podle Katalogu. V případě nejasností a sporů je podle ustanovení Katalogu závazné konečné rozhodnutí příslušného orgánu státní správy.

Dalším pravidlem pro určování odpadu dle Katalogu je pravidlo pro určování směsi. V případě, že se odpad skládá z více složek, má přednost přiřazení k takovému druhu odpadu, který je pro daný odpad z hlediska ochrany člověka i životního prostředí nejzávažnější.

⁷Hazardous Waste Incineration by Kent Murphy in: L. Theodore, J. Reynolds: „Introduction to Hazardous Waste Incineration“, J. Wiley & Sons, N.Y. 1987

Jestliže katalog je nezbytnou podmínkou pro nakládání s odpady, neznamená to, že podřazování druhu odpadu podle něj je jediné rozhodující pro určování druhu odpadu a především nebezpečného odpadu. Podle zákona o odpadech má nebezpečný odpad určité nebezpečné vlastnosti, kvůli nimž je nebo i jen může být nebezpečný pro zdraví obyvatelstva a životní prostředí. Vlastnosti, způsobující nebezpečnost odpadu, jsou uvedeny v příloze katalogu odpadu. Nebezpečnost odpadu zpravidla způsobují škodliviny, což jsou látky, které mají jednu nebo více nebezpečných vlastností a jsou obsaženy v odpadu v takovém množství (koncentraci), jež může být příčinou poškození zdraví lidí. Meze obsahu škodlivin, které mohou způsobovat nebezpečnost odpadu, stanoví zvláštní předpisy a opatření se odvolává příkladmo na § 71 odst. 2 písm. a) zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu. Podle tohoto ustanovení (§ 71/2 a)) náleží Hlavnímu hygienikovi ČR vydávat obecně závazné směrnice k uskutečnění hygienických a epidemiologických zásad.

Dalším předpisem, s jehož pomocí by bylo možno identifikovat hranici nebezpečnosti odpadu, je vládní nařízení č. 513/1992 Sb., které zavedlo do právní úpravy pojem vyuhovatelnost odpadu s příslušnou procedurou, jež se k němu váže. Uvedený právní předpis však spojuje vyuhovatelnost pouze s určením kategorie skládky, na kterou je možno daný odpad nkládat.

Shrneme-li ustanovení týkající se pojmu nebezpečného odpadu obsažená v zákoně o odpadech a v Katalogu odpadů, můžeme rozlišit 3 kritéria pro určení nebezpečných odpadů:

1. seznam odpadů, které jsou zařazeny do kategorie N (nebezpečný odpad) podle katalogu odpadů
2. nebezpečné vlastnosti (toxicita, karcinogenita, korozivita atd.)
3. pravidlo pro směsi odpadů.

Z toho vyplývá, že nebezpečný odpad je:

1. odpad, uvedený jako nebezpečný na seznamu v Katalogu
2. odpad obsahující škodliviny, které mají jednu nebo více nebezpečných vlastností (výbušnost, hořlavost atd.) a které jsou obsaženy v odpadu v takovém množství, jež může být příčinou poškození zdraví lidí nebo životního prostředí
3. směs odpadů, jejíž složkou je jeden nebo více druhů nebezpečného odpadu určeného ad a) a b).

Srovnáme-li odpad, určený jako nebezpečný podle některého z uvedených kritérií (především ad a) a c)), zjistíme, že někdy může dojít k rozporu s obecnou definicí nebezpečného odpadu obsaženou v ustanovení § 2 odst. 3 zákona o odpadech – totiž že „nebezpečný odpad je takový zvláštní odpad, který svými vlastnostmi je nebo může být nebezpečný pro zdraví obyvatelstva nebo životní prostředí“. Jedná se především o problémy koncentrací škodlivin v odpadu, způsobujících jeho nebezpečnost, a jejich schopnosti uvolňovat se do vnějšího prostředí. Na tento problém upozorňuje např. i autor „Komentáře k nařízení vlády ČR o podrobnostech nakládání s odpady“ Luboš Škoda⁸ – jedná se o „velmi

⁸Luboš Škoda: Komentář k nařízení vlády ČR o podrobnostech nakládání s odpady, Odpad 1/1993, str.23

frekvencovaný případ, kdy daný odpad nemá nebezpečné vlastnosti ve smyslu § 2, odst. 3 zákona o odpadech, ale v Katalogu odpadu jsou tyto odpady zařazeny obecně mezi nebezpečné. Např. úlomky betonu znečištěné škodlivinami uvedené v Katalogu pod číslem 31426 se řadí pod odpad nebezpečný bez ohledu na míru znečištění škodlivinami. Zařazení odpadu podle Katalogu do kategorie nebezpečného odpadu má pak vliv na způsob nakládání s odpadem, mimo jiné i při jeho likvidaci uložením na skládku.

Podle nařízení vlády ČR č. 513/1992 Sb. lze nebezpečné odpady ukládat na skládkách zabezpečených v souladu s technickými parametry podle tohoto nařízení. Pokud odpad odpovídá třídě vyluhovatelnosti v hodnotách Ia, Ib, lze je ukládat na skládkách netěsných. Avšak i když podle vyluhovatelnosti není určitý nebezpečný odpad schopen ohrozit či poškodit životní prostředí a lze jej uložit i na skládkách netěsných, přesto jej na základě výluhu není možné vyřadit z kategorie odpadu nebezpečného. V praxi pak vzniká těžko pochopitelný problém s placením poplatků za uložení tohoto typu nebezpečného odpadu s nízkou vyluhovatelností škodlivin. Neboť jak již bylo řečeno výše, nebezpečný odpad zůstává nebezpečným odpadem, i když může být ukládán na nezabezpečenou skládku a provozovatel skládky musí platit ve smyslu ustanovení zákona č. 62/1992 Sb. poplatky za uložení odpadu na skládce v sazbě 250 Kč za tunu, zatímco za ostatní odpad je výše sazby 10 Kč.

Toto široké pojetí nebezpečného odpadu není samoúčelné. Vzhledem k definici nebezpečného odpadu uvedené v zákoně o odpadech je nutno klást důraz na potenciální možnost být nebezpečným. Rovněž co se týče směsi odpadů, naše právní úprava zakotvila pravidlo přiřazení směsi odpadu k tomu druhu, který je z hlediska ochrany zdraví člověka a životního prostředí nejzávažnější. To je z důvodu snah o obcházení zákona správné a nezbytné, byť toto pravidlo není samo o sobě schopno tyto snahy eliminovat. Podobné pravidlo existuje např. i v USA (RCRA), kde však je v poslední době pod palbou kritiky a stalo se předmětem snah o jeho změnu především ze strany průmyslu. Na rozdíl od americké právní regulace chybí v naší právní úpravě pravidlo pro deriváty z nebezpečných odpadů – tzn. že odpad, který je derivován z nebezpečného odpadu určeného podle katalogu, je i nadále považován za nebezpečný.

Z hlediska praxe a v návaznosti na zařazování do tříd vyluhovatelnosti by možná stálo za úvahu, zda by se neosvědčilo pravidlo udělování výjimek ze zařazování odpadů, které skutečně nemohou ohrozit životní prostředí, pod nebezpečný odpad podle Katalogu. Osвобоzení z kategorie nebezpečného odpadu by se samozřejmě muselo realizovat výhradně na základě laboratorních zkoušek a mohlo by být vystavováno subjektům individuálně příslušným orgánem ochrany životního prostředí na základě skutečností, prokazujících, že předmětný odpad nemůže i jen ohrozit životní prostředí nebo zdraví lidí.

Pro případ směsí existuje rovněž další možnost, která by korespondovala s definicí nebezpečného odpadu, obsažené v příloze Basilejské konvence o polybu nebezpečných odpadů přes hranice států, která je mimochodem té naší velmi podobná. Toto druhé řešení předmětného sporu mezi zařazením směsi odpadu do kategorie nebezpečného odpadu a jeho skutečnou potencií ohrozit životní prostředí a zdraví lidí spočívá v definování nebezpečného odpadu jako odpadu:

1. patřícího do kategorie nebezpečných odpadů uvedených na seznamu v opatření FVŽP

2. tvořeného ze směsi odpadu, z níž alespoň jedna složka je odpadem nebezpečným s tou výjimkou, že předmětný nebezpečný odpad nemá žádnou z nebezpečných vlastností uvedených v příloze opatření FVŽP (Tento stav je důsledkem toho, že škodlivina, kvůli níž se odpad dostal do kategorie nebezpečných odpadů, je v něm přítomna v tak nízké koncentraci, že je vyloučeno, aby předmětný odpad i jen ohrozil životní prostředí a zdraví lidí)
3. který není uveden na seznamu ani není směsí odpadu, ale který má některou z nebezpečných vlastností uvedených v příloze opatření FVŽP.

Problém určování nebezpečného odpadu

S definicí odpadu a nebezpečného odpadu úzce souvisí i problém odpovědnosti za podřazování konkrétního odpadu do dané kategorie odpadu. Za velice závažný nedostatek v právní úpravě nakládání s odpady lze považovat skutečnost, že v ní není jednoznačně stanoveno, kdo je odpovědný za určení, že ten který odpad je odpadem nebezpečným. Procesu nakládání s nebezpečným odpadem se totiž může účastnit několik subjektů – zákon jmenovitě rozlišuje původce odpadu, přepravce a dopravce, osoby oprávněné ke sběru a výkupu surovin a rovněž i provozovatele zařízení ke zneškodňování odpadů (dále jen PZZO).

Všechny tyto subjekty mají zákonem o odpadech a dalšími prováděcími předpisy stanoveny zvláštní povinnosti s ohledem na nakládání s nebezpečnými odpady, za jejichž nedodržování mohou být postihováni podle příslušných sankčních ustanovení. Např. přepravce má podle § 6 odst. 1 písm. b) povinnost vést a uchovávat evidenci o přepravovaných nebezpečných odpadech a podle odst. 2 k přepravě nebezpečných odpadů se vyžaduje souhlas příslušného orgánu státní správy. Za nedodržení těchto povinností může být přepravce pokutován podle § 11. V praxi se už začaly vyskytovat problémy, neboť přepravce často převezme zásilku nebezpečného odpadu, chybně označenou původcem jako odpad ostatní, a v důsledku toho se v nevědomosti dopouští porušení právních předpisů.

K zajištění právní jistoty ve vztazích mezi jednotlivými subjekty, účastnicími se procesu nakládání s odpady, a především z důvodu prevence by však jistě prospělo, kdyby zákon stanovil, že za správné zařazení odpadu do příslušné kategorie odpovídá původce, který také nejlépe ze všech zná složení předmětného materiálu. Za chybné určení druhu odpadu by měla následovat též pokuta se všemi dalšími možnými vztahy odpovědnosti (administrativně právní, trestněprávní, odpovědnost za škodu, za způsobenou ekologickou újmu).

Z á v ě r

Právní úprava, představovaná výše uvedenými právními předpisy, znamená bezesporu obrovský krok vpřed v hospodaření s odpady. Přesto během doby jeho účinnosti vyvstaly některé problémy, které bude třeba řešit. Kromě všeobecně většího důrazu na prevenci při

nakládání s odpady by podle mého názoru nemělo chybět stanovení odpovědnosti původce za nesprávné zařazení nebezpečného odpadu do příslušné kategorie.

Co se týče pojmu odpadu a nebezpečných odpadů je naše právní úprava poměrně srovnatelná se zahraničními definicemi. Podle mého názoru však výraz „zbavit se“ nevystihuje přesně význam v zahraničí používaného „dispose off“.

Definice nebezpečných odpadů je vyhovující, i když se dají některé problémy očekávat v její aplikaci. Bylo by účelné odstranit rozpor mezi skutečnou nebezpečností odpadu a jeho zařazením do kategorie nebezpečného odpadu podle Katalogu, mezi možnostmi ukládání nebezpečných odpadů, které nemohou ohrozit životní prostředí, na nezajištěné skládky a nemožností vyřadit je z kategorie nebezpečných odpadů.

Velmi kladně je třeba hodnotit zahrnutí druhotných surovin do okruhu odpadů.

* * *

A Reflection on the Definition of Waste Material and Dangerous Waste Material

August 1, 1993 was the last day of the second year of the Act No. 238/1991 Sb. On the Waste Materials being in force. This law was the first in the line of related statutes representing the first comprehensive Czech legal regulation of waste material handling.

The author analyzes the most essential concepts of the said branch of law, i.e. the definition of Waste Material and Dangerous Waste Material, the position of recyclables in the system of waste material handling and the question of liability for determining the sort of waste material. For the possibility of comparing things a short preview of foreign regulations was included.