

Odpovědnost subjektů za nedodržování povinností stanovených nařízením 1907/2006 (REACH)*

Ilona Jančářová*

ÚVOD

Chemické látky a přípravky zaujímají důležité místo v životě člověka. Bez nich se v současné době neobejde

žádná domácnost a naprosto nezastupitelnou roli získaly v oblasti nejen průmyslové, ale i zemědělské produkce a služeb. Jejich výroba a různé způsoby nakládání s nimi včetně jejich likvidace však nejsou bez rizika. Při výrobě a používání chemických látek může velmi často docházet k poškození životního prostředí a zdraví člověka. K tomu, aby mohla být přijata co nej-

* Tento příspěvek vznikl za finanční podpory GAČR v rámci projektu **Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy (GAP408/11/ 0339)**.

** Doc. JUDr. Ilona Jančářová, Ph.D., Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

vhodnější pravidla k omezení těchto rizik, je nezbytné, aby byly k dispozici informace o vlastnostech chemických látek a přípravků a o možných hrozbách, které se pojí k jejich výrobě a určitým způsobům jejich používání a nakládání s nimi.

Evropská unie se zasazuje o koordinaci a harmonizaci pravidel pro klasifikaci, balení, označování a informování o chemických látkách již více než 40 let.¹ Látky, které se vyskytovaly na trhu ES před 18. zářím 1981 (tzv. staré látky), byly vedeny na seznamech **EINECS a NLP**.² Staré látky bylo možno uvádět na trh bez notifikace a bez hodnocení jejich rizik. „Nové“ látky, které byly vedeny a průběžně aktualizovány v seznamu **ELINCS**³ (European List of Notified Chemical Substances), byly oznamovány podle směrnice 67/548, resp. registrovány podle zákona o chemických látkách (zákon č. 157/1998 Sb. a pozdější zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách).

Tato situace byla nevyhovující, protože v roce 2000 se na trhu EU vyskytovalo necelých 3000 nových látek s prověřeným rizikem a více než 30 000 starých, existujících látek vyráběných v množství vyšším než 1 tuna

za rok, u kterých nebylo riziko komplexně prověřeno.⁴ Tento systém neposkytoval dostatečné informace o účincích většiny existujících chemikálií na lidské zdraví a životní prostředí. Identifikace a posuzování rizik byly velmi pomalé a spolu s nimi i přijímání opatření k zamezení rizik. Zatímco nové chemikálie byly testovány před jejich uvedením na trh, pro existující látky tento požadavek nebyl stanoven. Z toho důvodu byla přijata nová právní regulace v podobě nařízení č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek a o zřízení Evropské agentury pro chemické látky (dále jen nařízení či REACH).

Cílem REACH je tedy nejen zajištění volného pohybu chemických produktů, ale i zajištění ochrany životního prostředí a zdraví člověka prostřednictvím harmonizovaného procesu zjišťování a hodnocení vlastností chemických látek a výrobků, které je obsahují. REACH by měl zajistit, že v EU budou vyráběny a používány pouze látky se známými vlastnostmi, u nichž bude prověřena bezpečnost způsobu jejich využití. To je zajištěno získáváním informací o vlastnostech chemických látek a jejich známých způsobech použití, hodnocením rizik s tím spojených a formulací odpovídajících opatření pro řízení těchto rizik.⁵

Stěžejním právním nástrojem, který má přispět k dosažení cíle, je registrace chemických látek, jež se provádí u Evropské agentury pro chemické látky (ECHA – European Chemicals Agency). Základním

¹ REACH postupně nahrazuje tyto směrnice a nařízení:

- Směrnice Rady 67/548/EEC ze dne 27. června 1967 o sblížení právních a správních předpisů týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných látek
- Směrnice Komise 93/67/EEC ze dne 20. července 1993, kterou se stanoví zásady posuzování rizik pro člověka a životní prostředí u látek oznámených v souladu se směrnicí Rady 67/548/EHS
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/45/ES ze dne 31. května 1999 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se klasifikace, balení a označování nebezpečných přípravků
- Směrnice Komise 91/155/EEC ze dne 5. března 1991, kterou se k provedení článku 10 směrnice 88/379/EHS vymezují a stanoví podrobná opatření k systému specifických informací pro nebezpečné přípravky
- Nařízení Rady (EHS) č. 793/93 ze dne 23. března 1993 o hodnocení a kontrole rizik existujících látek
- Nařízení Komise (ES) č. 1488/94 ze dne 28. června 1994, kterým se stanoví zásady hodnocení rizik existujících látek pro člověka a životní prostředí v souladu s nařízením Rady (EHS) č. 793/93
- Směrnice Rady 76/769/EEC ze dne 27. července 1976 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se omezení uvádění na trh a používání některých nebezpečných látek a přípravků.

² EINECS – uzavřený seznam existujících obchodovaných látek uváděných na trh ES před 18. zářím 1981

NLP – otevřený seznam látek nepovažovaných za polymery, na které je pohlíženo jako na látky zapsané v EINECS

³ ELINCS – průběžně aktualizovaný seznam „nových“ látek, které byly oznámeny podle směrnice 67/548, resp. registrovány podle zákona o chemických látkách (č. 157/1998 Sb. nebo č. 356/2004 Sb.).

⁴ Commission of the European Communities: White Paper - Strategy for a Future Chemicals Policy, COM(2001)88 final, s. 6, dostupné na <http://eur-lex.europa.eu./1.9.2011/>.

⁵ Nařízení č. 1907/2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek a o zřízení Evropské agentury pro chemické látky (REACH), ve znění novel má stěžejní postavení v celém systému předpisů, adresujících bezpečnost a environmentální rizika chemických látek představují na úrovni práva EU. Jedná se zejména o tyto předpisy:

- Nařízení č. 340/2008/EC o poplatcích a platbách Evropské agentury pro chemické látky podle nařízení č. 1907/2006
- Nařízení č. 440/2008, kterým se stanoví zkušební metody, ve znění novel
- Nařízení č. 771/2008 – organizační a jednací řád odvolacího senátu Evropské agentury pro chemické látky
- Nařízení č. 1272/2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, ve znění č. 790/2009
- Nařízení č. 440/2010 o poplatcích placených Evropské agentury pro chemické látky podle nařízení č. 1272/2008
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. 304/2003 o vývozu a dovozu nebezpečných chemických látek (zrušeno)
- Nařízení (ES) č. 689/2008 o dovozu a vývozu nebezpečných chemických látek
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 648/2004 o detergentech.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 850/2004 o perzistentních organických polutantech a o změně směrnice 79/117/EHS, ve znění č. 172/2007 a 323/2007 a další.

pravidlem je povinnost výrobců a dovozců látek požádat o jejich registraci, pokud každá z nich je vyráběna nebo dovážena v množství 1 tuna a více za rok. Pokud tak neučiní, nesmí tuto látku vyrábět ani dovážet.⁶ K registraci chemické látky se pojí řada povinností, jejichž adresáty nejsou jen žadatelé o registraci v podobě výrobců a dovozců chemických látek a přípravků, ale i subjekty ve spotřebitelském řetězci a dodavatelé.

Vyjmenování uvedených povinností však není v centru pozornosti tohoto příspěvku, jehož cílem je zamyslet se spíše nad vztahy odpovědnosti v případě jejich nedodržování a na otázky prosazování požadavků nařízení EU na úrovni členských států.

STAŤ

Nařízení je přímo použitelný právní předpis, a proto se subjekty v jednotlivých členských zemích EU řídí přímo nařízením REACH.

Stěžejní postavení při provádění Nařízení REACH má Evropská agentura pro chemické látky. Zajišťuje proces registrace a slouží jako informační centrum pro všechny zúčastněné subjekty zejména tím, že udržuje centrální databázi o všech registrovaných chemických látkách a zajišťuje přístup k informacím, jež nejsou předmětem utajení, i pro veřejnost. Poskytuje členským státům technickou a vědeckou podporu a koordinuje procesy hodnocení látek příslušnými národními úřady a plní celou řadu úkolů spojených s výše popsanou problematikou. ECHA však nemá žádná oprávnění k prosazování stanovených pravidel, a proto prosazování předmětného nařízení je svěřeno jednotlivým členským státům. Za prosazování požadavků vyplývajících z REACH jsou odpovědné úřady jednotlivých členských států. Proto na národní úrovni byly určeny kompetentní úřady, zajišťující řádnou implementaci nařízení.

Metody prosazování požadavků mohou být různé. Jsou založeny buď na trestně právní odpovědnosti, administrativně právní odpovědnosti nebo na kombinaci obou. Předpokládá se, že členské státy ustanoví kontrolní systém, stanoví sankce za porušení nařízení a přijmou opatření nezbytná k jejich uplatňování. Sankce by měly být účinné, úměrné a odrazující tak, aby bylo zajištěno odpovídající provádění nařízení REACH. Členské státy mají zároveň povinnost předkládat Komisi každých 5 let zprávu o uplatňování předmětného nařízení na svém území. Tato zpráva musí obsahovat oddíly o hodnocení a prosazování včetně výsledků úředních kontrol a uložených sankcí a dalších přijatých

opatření za účelem prosazení požadavků vyplývajících z nařízení REACH.⁷

Za účelem naplnění uvedených požadavků předmětného nařízení v České republice slouží zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích ve znění novel (dále jen zákon o chemických látkách), jenž stanoví práva a povinnosti podnikajících subjektů provádějící stanovené předpisy EU a zejména – v souladu s výše uvedeným – zakotvuje systém administrativně právní odpovědnosti. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že nařízení REACH nestanoví povinnosti pouze výrobcům a dovozcům látek, ale též distributorům, dodavatelům a následným uživatelům. Jedná se zejména o povinnosti vztahující se k toku informací v dodavatelském a uživatelském řetězci v obou směrech. V zásadě lze povinnosti uložené nařízením REACH lze rozdělit do 4 základních skupin:

- povinnosti spojené s registrací a hodnocením
- povinnosti spojené s povolením a omezením
- povinnosti v dodavatelském řetězci
- povinnosti uživatelů.⁸

Legislativní technika, která byla pro prosazení požadavků REACH v České republice zvolena, je v zahraniční literatuře nazývána jako „catch-all provision“. Zákon o chemických látkách totiž neuvádí a nerozlišuje jednotlivé skutkové podstaty správního deliktu, jestliže se jedná o porušení povinností vyplývajících z přímo použitelného nařízení. Namísto toho konstatuje, že porušení povinností stanovených předmětným nařízením je správním deliktem, za který se uloží stanovený postih.

Za správní delikt je všeobecně označováno takové protiprávní jednání, za které lze uložit správně právní sankci. Toto pojetí správně právní odpovědnosti je projevem tzv. sankční koncepce, resp. retrospektivního chápání právní odpovědnosti, podle níž odpovědnost vzniká a nastupuje teprve v důsledku porušení právní povinnosti a její uplatnění se projevuje v uložení sankce. Posláním správně právní odpovědnosti je odstranit poruchu vzniklou porušením právní povinnosti a současně eliminovat i škodlivé následky takového protiprávního jednání s cílem zabránit, resp. předejít jeho opakování. Tomu musí odpovídat i způsob nápravy, přičemž lze při uplatňování správně právní odpověd-

⁷ Na základě hlášení členských států dle čl. 126 nařízení zpracovala Komise v letech 2009–2010 komparativní studii o sankcích, které byly uděleny členskými státy do konce roku 2008. Dostupné na (http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/studies/study_on_penalties_en.htm) (31.7.2011).

⁸ Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States, s. 23, dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/studies/study_on_penalties_en.htm (31. 7. 2011).

⁶ Povinnost registrace však nebude uplatňována např. pro látky zapsané v přílohách IV a V nařízení, v nichž jsou stanoveny výjimky z registrace.

nosti rozlišovat dvě skupiny případů. Jedna skupina představuje porušování povinností, u nichž povaha způsobené poruchy vylučuje možnost jejího faktického zpětného napravení, zatímco u druhé skupiny porušování povinností zjednání faktické nápravy přichází v úvahu. Tomu odpovídají i dvě skupiny správních sankcí, a to tzv. správní tresty a tzv. sankce obnovující povahy. Správní tresty se přitom používají tam, kde nelze nápravy dosáhnout jinak než nápravou subjektu porušení právní povinnosti, správní sankce obnovující povahy naproti tomu přicházejí v úvahu tam, kde je možná faktická, věcná náprava protiprávního stavu. Podle povahy konkrétního správního deliktu lze jednotlivé druhy správně právních sankcí uplatňovat potom buď samostatně nebo ve vzájemné kombinaci.⁹

Co se týče nepříznivých následků porušení povinností jednotlivými subjekty, český zákon o chemických látkách umožňuje ukládání jak sankcí obnovující povahy, tak i správních trestů. V první řadě se jedná o nápravná opatření a dále o sankce v podobě pokut.

Možnost uložení opatření k nápravě se vztahuje k situacím, kdy je uvedena na trh látka ať už samotná či obsažená v přípravku anebo ve výrobku, která nebyla registrována. Jestliže tedy osoba uvedla na trh látku nebo látku obsaženou v přípravku anebo ve výrobku, aniž splnila povinnost registrace vyplývající z nařízení REACH, může jí být uloženo nápravné opatření v režimu zákona o chemických látkách spočívající v povinnosti tuto látku, přípravek nebo předmět stáhnout z trhu ve lhůtě stanovené příslušným správním úřadem. Stejně důsledky může mít i porušení zákazu nebo omezení uvádění nebezpečné látky, přípravku nebo předmětu na trh podle zákona o chemických látkách nebo podle nařízení REACH. Česká inspekce životního prostředí je oprávněna nařídit opatření k odstranění protiprávního stavu v oblasti uvádění látek, přípravků nebo předmětů na trh; je-li ohrožen život anebo hrozí-li poškození zdraví člověka nebo životního prostředí nebo k němu již došlo, může inspekce nařídit zneškodnění nebezpečné látky, přípravku nebo předmětu na náklady jejich vlastníka, popřípadě držitele, není-li vlastník znám.

Typickým správním trestem, který ukládají orgány dozoru za protiprávní jednání, je pokuta. Zákon o chemických látkách v ustanovení § 39b odst. 1 nerozlišuje jednotlivé skutkové podstaty správního deliktu a pouze generálně konstatuje, že porušování povinností vyplývajících z přímo použitelného nařízení je správním deliktem, za který se uloží pokuta až do výše 5 milionů korun. Příslušný orgán v podobě České inspekce životního prostředí při vyměřování výše pokuty přihlíží k závažnosti správního deliktu, ke způsobům jeho spáchání, následkům a okolnostem, za nichž byl spáchán. Oproti sankčním ustanovením obsažených ve většině předpisů

práva životního prostředí jsou v zákoně o chemických látkách v § 39c odst. 3 odchylně stanoveny lhůty pro zánik odpovědnosti za správní delikt. Subjektivní lhůta je zakotvena v délce dvou let, lhůta objektivní trvá 5 let.

K zamyšlení stojí i v zákoně obsažené ustanovení § 39c odst. 1 podle nějž právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení zabránila. V důsledku to znamená, že i když došlo k naplnění předpokladů vzniku správně právní odpovědnosti¹⁰, lze se jí za stanovených podmínek zprostit. Obtíže při aplikaci uvedeného ustanovení mohou nastat v okamžiku prokazování toho, že narušitel povinností „vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení zabránil.“ Tuto podmínku lze posuzovat objektivně nebo ji lze vztáhnout k subjektivní situaci podnikající osoby, což právní úprava ponechává na rozhodovací praxi.

Pokud je pokuta ukládána jako samostatná správní sankce, má především represivní charakter a měla by tudíž směřovat k nápravě subjektu porušení povinnosti. Je významné, že porušením původní (primární) povinnosti vznikne povinnost strpět sankci coby povinnost sekundární, avšak trvání původní povinnosti tím není nijak dotčeno. To bylo vyjádřeno například v ustanovení § 37 dnes již zrušeného zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků: „Opakovaně lze pokutu uložit, nevedlo-li dosavadní uložení pokuty k nápravě a protiprávní stav trvá.“¹¹

V tomto ohledu se nabízí srovnání zvoleného regulatorního přístupu v české právní úpravě s konstrukcí tzv. donucovacích pokut (používaných zejména v severeských zemích),¹² kdy v první fázi je narušitel povinností upozorněn, že jeho chování je v rozporu s požadavky a je mu uloženo, do kdy musí zjednat nápravu. Teprve pokud tak v daném termínu neučiní, jsou mu ukládány postupně donucovací pokuty.

Obdobný účinek by mělo, kdyby zákon o chemických látkách za účelem zproštění odpovědnosti za protiprávní jednání vyžadoval jako podmínku, že subjekt své chování uvedl do souladu s požadavky právní

¹⁰ Tamtéž, s. 384: „U správně právní odpovědnosti je třeba v návaznosti na její konkrétní faktický a právní základ rozlišovat jednak objektivní a jednak subjektivní předpoklady. K objektivním předpokladům správně právní odpovědnosti je třeba řadit protiprávnost jednání, škodlivé následky tohoto jednání a příčinný vztah mezi tímto jednáním a následkem. Subjektivním předpokladem správně právní odpovědnosti je pak zpravidla zavinění.“

¹¹ Kindl, M., Kramář, K., Rajchl, J., Telecký, D.: *Základy správního práva*, 2. upravené vydání, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2009, s. 212.

¹² Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States, s. 50, dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/studies/study_on_penalties_en.htm (31.7.2011).

⁹ Průcha, P.: *Správní právo - obecná část*, Masarykova univerzita, Brno, 2007, s. 381–382.

úpravy, což z textu ustanovení § 39c tohoto zákona nevyplývá. Neznamena to však, že obdobná právní konstrukce je v českém právním řádu neznámá. Byla použita například v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o integrované prevenci). Podle něho je možné upustit od uložení pokuty za správní delikt spáchaný provozovatelem zařízení, jestliže tento provozovatel zajistil odstranění následků porušení povinnosti a přijal opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu. Pokud odpovědný subjekt nápravu provede, pak uložení sankce v podobě pokuty lze považovat za nepřiměřeně represivní, neboť přijetí nápravného opatření často samo o sobě vyžaduje vynaložení značně vysokých nákladů.¹³ Povinnost uhradit pokutu by v jistých situacích mohla působit v souvislosti s nápravou závadného stavu spíše kontraproduktivně.

Jak vyplývá z výše uvedeného, zákon o chemických látkách za účelem nápravy závadného stavu spoléhá na správní sankce v podobě pokut a opatření k nápravě a případné kombinaci obou. Pokud je uloženo opatření k nápravě ve smyslu § 38 předmětného zákona a jeho adresát jej ve stanovené lhůtě neprovede, pak zákon o chemických látkách neumožňuje ukládat pokuty za neplnění uložení nápravného opatření a pro tento případ by bylo nezbytné vynutit plnění nápravného opatření prostřednictvím exekuce. Pro případy opakovaných deliktů uvedený zákon nepočítá ani se zvýšenou sazbou pokuty při opakovaném porušení téže povinnosti.

Pokud v zákoně o chemických látkách nebyla zvolena konstrukce obdobná jako v zákoně o integrovaném povolování, pak považují za vhodný donucovací prostředek výše zmíněné donucovací či tzv. podmíněné pokuty. Ty mohou být v režimu zahraničních právních úprav¹⁴ ukládány jednorázově nebo opakovaně pro případ, že ve stanoveném termínu nebude provedena náprava. Příslušný úřad nejdříve rozhodne o tom, že došlo k porušení povinností a do kdy, popřípadě jak má být tento stav napraven. Donucovací pokuty jsou pak ukládány ve stanovené výši za každý den, resp. týden či měsíc prodlení s plněním povinností v daném termínu, dokud nebude provedena náprava ve smyslu uložení opatření k nápravě. Donucovací pokuty tak neslouží primárně k potrestání, ale k nápravě chování.

Ačkoliv donucovací pokuty jsou známým pojmem i v českém právním řádu, jsou využívány jako prostře-

dek provedení exekuce teprve subsidiárně. V souladu s ustanovením § 129 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád ve znění pozdějších předpisů, k exekuci prostřednictvím ukládání donucovacích pokut přistoupí exekuční správní orgán pouze tehdy, pokud exekuci nelze provádět náhradním výkonem nebo přímým vynucením nebo nejsou-li takové způsoby exekuce účelné, tzn. zejména kdyby nevedly podle všeho k vynucení uložené povinnosti. Exekuce prostřednictvím donucovacích pokut je tak v českém právním řádu pojmána jako subsidiární prostředek vůči dvěma obecným způsobům výkonu rozhodnutí, ke kterému by správní úřady měly sahat jen v případech, kdy není jiný způsob možný nebo kdy není zjevně účelný. Horní hranice donucovacích pokut je navíc omezena zákonem stanoveným způsobem, kdy nesmí přesáhnout celkový součet nákladů, které by byly vynaloženy na náhradní výkon, a pokud by náhradní výkon nebyl možný, pak celková výše donucovacích pokut nesmí přesáhnout částku 100 000,- Kč.¹⁵

Ukládání donucovacích pokut je jen nepřímým vynucením uložené povinnosti, které samo o sobě nevede ke splnění uložené povinnosti a navíc, nejsou-li takto uložené pokuty dobrovolně zaplacené, musí exekuční správní úřad přistoupit k výkonu rozhodnutí na peněžité plnění.¹⁶ V každém případě však ukládání opatření k nápravě zajištěné některým ze způsobů výkonu rozhodnutí považují za účinnější nástroj prosazování povinností než samotné ukládání pokut zejména v případech, kdy na trh byly uvedeny nebezpečné chemické látky anebo přípravky, jež byly zakázány a jež mají schopnost ohrozit, resp. poškodit životní prostředí či zdraví člověka. Na druhé straně, pokud došlo k uvedení na trh látky, která nebyla registrována, ačkoliv registrační povinnosti podléhá, a pokud nemůže z toho důvodu dojít k ohrožení či poškození životního prostředí a zdraví člověka, pak pravděpodobně finanční postih v podobě pokuty by měl být dostačující sankcí. Nicméně pokud výše pokut nebude dostatečně vysoká, pokuta sama o sobě nemusí vést k nápravě chování subjektu, tj. ke stažení neregistrované látky z trhu, což ve srovnání s aplikací upozornění a ukládání postupných donucovacích pokut za každý den prodlení s uvedením chování subjektu do souladu s požadavky právní úpravy se jeví jako méně účinné.

K tomu, aby sankce byly účinné, úměrné a odrazující tak, aby bylo zajištěno odpovídající provádění nařízení REACH, je nezbytné zvolit odpovídající výši pokut. Ta se odvíjí od toho, jaké jsou skutečné náklady subjektů na splnění požadavků tohoto nařízení. Podle Zprávy o sankcích za porušování ustanovení REACH ve členských státech náklady na registraci a hodnocení

¹³ Kolektiv autorů: Správní procesy v právu životního prostředí, Masarykova univerzita, Brno, 2010, s. 272–273.

¹⁴ Např. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (USA) počítá s pokutou až 25 000,- USD za každý den nevedení do souladu s požadavky právní úpravy vůči osobě, která bezdůvodně neplní stanovené povinnosti (42 § 9604 sec. 5(B) U.S.C.A.

¹⁵ Vedral, J.: Správní řád – komentář, BOVA POLYGON, Praha, 2006, s. 706–707.

¹⁶ Tamtéž.

se pohybují v rozmezí 10 180 EUR do 217 450 EUR v závislosti na množství vyráběné nebo dovážené látky. V souladu s touto zprávou maximální zákonem stanovená sankce 5 000 000 korun (195 695 EUR) dosahuje 1922,35 % nákladů na provedení REACH u látek vyráběných nebo dovážených v množství 1–10 tun za rok, zatímco u látek v množství nad 1000 tun maximální pokuta představuje pouze 90% předpokládaných nákladů na dosažení shody s požadavky REACH, což je však obvyklé i pro většinu ostatních členských států.¹⁷ Otázkou je skutečná aplikace sankčních ustanovení. Lze předpokládat, že příslušné úřady nebudou ukládat pokuty v maximální možné výši stanovené zákonem a tak je možné, že požadavek nařízení na výši sankcí v tomto ohledu nebude řádně naplněn. Z toho pohledu je proto důležitá možnost ukládání opatření k nápravě a to samostatně nebo spolu s pokutou, jejichž realizace může dosáhnout značné výše vynaložených nákladů.

Dalším nástrojem k prosazování povinností vedle administrativně právní odpovědnosti je odpovědnost trestně právní. Ta však není v českém právní úpravě v souvislosti s prosazováním nařízení REACH využita. Ustanovení § 281 trestního zákoníku¹⁸ se sice vztahuje na výrobu a držení vysoce nebezpečné látky bez povolení, nicméně nutno zdůraznit, že předmětné ustanovení se týká pouze vysoce nebezpečných látek, což je termín v rámci nařízení REACH nepoužívaný. REACH a zákon o chemických látkách rozlišují pouze látky nebez-

pečné. Vysoce nebezpečné látky podléhají režimu zákona č. 19/1997 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem chemických zbraní, ve znění novel, jež vyžaduje pro nakládání s těmito látkami licenci, a tudíž toto ustanovení nelze vztahovat na výrobu a uvádění do oběhu látek vyžadujících registraci podle nařízení REACH.¹⁹ Trestně právní odpovědnost by bylo možno dovodit pouze nepřímo, a to pouze prostřednictvím naplnění skutkové podstaty trestného činu poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293 a 294 TZ) při nakládání s chemickými látkami.

ZÁVĚR

REACH představuje jeden koherentní systém pro existující a nové látky, jež by měl zajistit, aby chemické látky byly vyráběny a používány způsobem, který nebude poškozovat životní prostředí a zdraví člověka, a vést k redukci testování na zvířatech.

Oblast prosazování nařízení REACH je v kompetenci příslušných úřadů členských států. V České republice funkci příslušného orgánu podle čl. 121 nařízení REACH vykonává Ministerstvo životního prostředí, které je mimo jiné zároveň ústředním správním úřadem v oblasti ochrany životního prostředí před škodlivými účinky chemických látek. Provádění předmětného nařízení na národní úrovni zajišťují i další úřady. Česká inspekce životního prostředí kontroluje plnění povinností vyplývajících z REACH výrobci, dovozci, dodavateli, distributory a následnými uživateli. Celní úřady se zaměřují na kontrolu bezpečnostních listů. Krajské hygienické stanice kontrolují dodržování povinností vyplývajících z nařízení REACH ve vztahu k předmětům určeným pro styk s potravinami a s vodou a k předmětům běžného užívání.

Článek 120 nařízení REACH vyžaduje vzájemnou spolupráci, koordinaci a výměnu informací ohledně prosazování předmětné regulace mezi členskými státy a ECHA. Členské státy mají povinnost zavést účinné sankce za porušování unijního práva, přičemž pro stanovení povahy a výše sankcí je jim ponechána určitá autonomie. Nicméně je nezbytné zajistit alespoň minimální konzistenci mezi sankčními režimy jednotlivých členských států, k čemuž mají sloužit právě mechanismy spolupráce a konzultací. Soudní dvůr Evropské unie vyslovil názor²⁰, že členské státy by měly zajistit, aby porušování povinností stanovených unijním právem bylo penalizováno způsobem srovnatelným s tím existujícím.

¹⁷ Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States, dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/studies/study_on_penalties_en.htm (31. 7. 2011).

¹⁸ Z. č. 40/2009 Sb., § 281 Nedovolená výroba a držení radioaktivní látky a vysoce nebezpečné látky:

(1) Kdo bez povolení vyrobí, doveze, vyveze, proveze, přechovává anebo jinému obstará radioaktivní látku nebo vysoce nebezpečnou látku nebo předměty určené k její výrobě, bude potrestán odnětím svobody na jeden rok až pět let, peněžitým trestem nebo zákazem činnosti.

(2) Odnětím svobody na dvě léta až deset let nebo propadnutím majetku bude pachatel potrestán,

a) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 těžkou újmu na zdraví,

b) spáchá-li takový čin ve větším rozsahu, nebo

c) získá-li takovým činem pro sebe nebo pro jiného značný prospěch.

(3) Odnětím svobody na osm až šestnáct let nebo propadnutím majetku bude pachatel potrestán,

a) způsobí-li činem uvedeným v odstavci 1 těžkou újmu na zdraví nejméně dvou osob nebo smrt,

b) získá-li takovým činem pro sebe nebo pro jiného prospěch velkého rozsahu,

c) spáchá-li takový čin jako člen organizované skupiny, nebo

d) spáchá-li takový čin za stavu ohrožení státu nebo za válečného stavu.

(4) Příprava je trestná.

¹⁹ Šámal a kol.: Trestní zákoník II. § 140 až 421. Komentář. 1. vydání. Praha, C. H. Beck, 2010, s. 2602–2606.

²⁰ Comission v. Greece, Case 68/88, 21. 9. 1989, ECR(1989) 2965.

tujícím v národních právních úpravách.²¹ V tomto ohledu česká právní úprava nikterak nevybočuje ze zavedeného standardu. Problém nastává při srovnání zákonem stanoveného rozpětí pokut a nákladů nezbytných na provedení povinností. Lze očekávat, že příslušné úřady nebudou ukládat pokuty v maximální výši a jestliže jen maximální možná výše je srovnatelná s očekávanými náklady na splnění požadavků stanovených nařízením REACH, pak lze konstatovat, že skutečně ukládané sankce pravděpodobně nebudou dostatečně vyhovovat požadavkům nařízení, tj. aby byly odrazující, účinné a proporcionální. Na druhou stranu by však sankce neměly mít likvidační povahu a rozumná diskrece při jejich ukládání je velmi důležitá. Příslušný úřad obvykle při vyměrování výše pokuty zvažuje takové skutečnosti jako je prospěch, získaný z protiprávní činnosti, ekonomickou situaci subjektu, závažnost následků porušení povinnosti, resp. způsobenou škodu a případně i opakované porušování povinností.

I když lze v konstrukci správně právní odpovědnosti spatřovat jisté nedostatky co se týče zajištění účinných, odrazujících a proporcionálních sankcí a zejména možnosti zprostit se odpovědnosti za správní delikt, česká

právní úprava je pravděpodobně schopna zajistit řádnou implementaci nařízení REACH.

Summary

Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals set the duties not only to producers and importers of chemical substances and preparations, but also to other persons in the supply chain. The article is dealing with enforcement mechanisms in relation to this Regulation in general and at the national level. Czech legislation is based on administrative liability for non-compliance and the law covers all infringements of REACH using „catch-all provisions“. On the other hand, the problem was found with setting sufficient level of fines to meet the requirement for penalties to be effective, proportionate and dissuasive.

²¹ Report on penalties applicable for infringement of the provisions of the REACH Regulation in the Member States, s. 1, dostupné na http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/reach/studies/study_on_penalties_en.htm (31. 7. 2011).