

## K problematice divokých skládek odpadu

Jana Dudová\*

### ÚVODEM K ZÁKLADNÍM POJMŮM DLE ZÁKONA O ODPADECH

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších změn a doplňků (dále jen zákon o odpadech), stanoví, které subjekty se ze zákona považují za původce odpadu. Původci odpadu jsou ex lege právnické osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání, při jejichž činnosti vznikají odpady. Původci odpadů jsou odpovědní za nakládání s odpady do doby jejich využití nebo odstranění, pokud toto zajišťují sami jako oprávněné osoby nebo do doby jejich převedení do vlastnictví osobě oprávněné k převzetí (§ 16 odst. 4 zákona o odpadech). Pro komunální odpady vznikající na území obce, které mají původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce odpadů, se stává ze zákona původcem i vlastníkem těchto odpadů obec. Děje se tak v okamžiku, kdy fyzická osoba uloží odpady na místě k tomu určeném (srov. ust. § 4 písm. p) zákona o odpadech). Odpadem je ve smyslu ust. § 3 odst. 1 zákona o odpadech každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu (nutno podotknout, že dle uvedené přílohy se bude jednat o odpad vždy, neboť příloha obsahuje pod kódem G16 i tzv. „zbytkovou“ skupinu odpadů, pro kterou platí, že za odpad se považují i jiné materiály, látky nebo výrobky, které nepatří do stanovených skupin odpadů). Komunálním odpadem se přitom rozumí veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob, který je uveden jako komunální odpad v prováděcím předpisu (srov. vyhl. č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů – Katalog odpadů). Zákon o odpadech současně ukládá každému povinnost zbavit se movité věci, pokud přísluší do některé ze skupin uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu, jestliže ji nepoužívá k původnímu účelu a zároveň věc ohrožuje

životní prostředí nebo byla věc vyřazena na základě zvláštních právních předpisů (srov. ust. § 3 odst. 4 zákona). Za případné nedodržení stanovených povinností však je možno využít sankčních ustanovení jen podle zvláštních právních předpisů – tzn. zejména podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

A nyní k naznačenému problému. V praxi se poměrně často stává, že na cizí pozemek, tzn. nikoli na místo k uložení odpadu určené, je neoprávněně ukládán odpad. Zákon v obecné rovině sice proklamativně stanoví povinnosti každému jednak předcházet vzniku odpadů, a také využívat, nakládat a odstraňovat odpady způsobem, který neohrožuje lidské zdraví a životní prostředí (srov. zejména §§ 10–12 zákona o odpadech), avšak sankční nástroje zdaleka nepokrývají překročení výše uvedených povinností (viz skutkové podstaty jiných správních deliktů dle § 66 zákona o odpadech). Zákon o odpadech samostatně vůbec nevymezuje přestupky fyzických osob za porušení příslušných jeho ustanovení – vyjma problematiky autovrakov.<sup>1</sup>

Citovaný zákon v dané oblasti odkazuje na obecné právní předpisy o přestupcích, (viz § 70 odst. 2 zákona), tzn. na zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích v platném znění (dále jen přestupkový zákon). Zůstává otázkou, zda zákon disponuje účinnými nástroji motivujícími k zamezení takového nežádoucího jednání. Uvedená právní úprava přesouvá důkazní břemeno na vlastníka věci, který musí vyvrátit právní fikci (srov. SJS 427/1999), která nastoluje právní stav v tom smyslu, že vlastník a priori měl úmysl se zbavit odpadu, tzn. movité věci příslušející do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu.<sup>2</sup>

Velmi problematické jsou z hlediska identifikace povinných subjektů tzv. divoké skládky, tzn. neoprávněné ukládání odpadů na místa, která k tomu nejsou určena.<sup>3</sup>

\* JUDr. Jana Dudová, Ph.D., Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> Speciálně jsou upraveny povinnosti při nakládání s autovraky (viz § ustanovení 37 zákona o odpadech). Každý, kdo se jich zbavuje, je povinen autovrak předat pouze osobám, které jsou provozovateli zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu autovrakov. Přestupku podle § 69 zákona o odpadech se dopustí ten, kdo jako fyzická osoba, která není podnikatelem, se zbaví autovraku nebo umístí vozidlo vyřazené z registru vozidel v rozporu s tímto zákonem.

<sup>2</sup> Srov. ustanovení § 3 odst. 3 v návaznosti na § 78 odst. 2 písm. h) zákona o odpadech, vztahující se k režimu řízení o předběžné otázce, tzn. v dané věci k odstranění pochybností, zda se v konkrétním případě jedná či nejedná o odpad ve vazbě na úmysl se jej zbavit.

<sup>3</sup> Skládkou odpadů se rozumí technické zařízení určené k odstraňování odpadů jejich trvalým a řízeným uložením na zemi nebo do země. K založení skládky je třeba stavební povolení a provozovat ji lze pouze na základě rozhodnutí orgánu kraje, kterým je udělen souhlas k provozování skládky a s jejím provozním řádem.

## **JAK MŮŽE OBEC DOCÍLIT ZAMEZENÍ, RESP. ODSTRANĚNÍ DIVOKÉ SKLÁDKY?**

Zájmem obce, coby původce komunálního odpadu, by samozřejmě mělo být stanovení dostatečného množství míst, která jsou k ukládání odpadu určena. Tato povinnost určit místa, kde mohou fyzické osoby ukládat komunální odpad, který produkují, a zajistit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat nebezpečné složky komunálního odpadu (např. zbytky barev a spotřební chemie, zářivky, rozpouštědla apod.) je ostatně obci uložena v ustanovení § 17 odst. 3 zákona o odpadech. Bude se jednat především o tzv. „sběrné dvory“, popř. mobilní sběrný v určitých, předem stanovených, časových intervalech, které fungují pro občany, žijící v dané obci.

Ve smyslu ustanovení § 10 zákona o obcích obec ve své samostatné působnosti může uložit (nejedná se však o povinnost) obecně závaznou vyhláškou povinnosti m.j. k zajištění veřejného pořádku, k ochraně životního prostředí a také tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon.<sup>4</sup>

Zvláštním předpisem v dané oblasti je zákon o odpadech, a to konkrétně jeho ustanovení § 17 a § 17a. Ve smyslu této úpravy může obec v samostatné působnosti vlastní normotvorbou stanovit systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, včetně systému nakládání se stavebním odpadem. Fyzické osoby povinny odkládat komunální odpad na místech k tomu určených (a to vždy, bez ohledu na případné vydání vyhlášky obce) a ode dne, kdy tak obec stanoví obecně závazným předpisem, jsou také povinny komunální odpad odděleně shromažďovat, třídít a předávat k využití a odstraňování podle systému stanoveného obcí, pokud odpad samy nevyužijí v souladu se zákonem o odpadech a zvláštními právními předpisy. Za takto fungující systém komunálního odpadu může obec využít finančních nástrojů jako je úhrada (blíže viz § 17), poplatek (blíže viz § 17a), resp. místní poplatek ve smyslu zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (může přitom vždy zvolit jen jeden z uvedených finančních nástrojů).

Na obec se nevztahuje právní odpovědnost za komunální i jiný odpad, který byl uložen na jiné místo než k uložení určené. Často je však v daném místě fakticky jediným subjektem, který bude muset v případě divokých skládek řešit nápravu, tzn. uvedení v předšlý stav. Může tak učinit buď sama, příp. využít ve smyslu ust. § 49 a násl. zákona o obcích v dané vě-

ci svazku obcí (k prosazování společných zájmů obcí). V intencích § 50 odst. 1 písm.b) svazky obcí mohou m.j. zabezpečovat čistotu obce, shromažďování a odvoz komunálních odpadů a jejich nezávadné zpracování, využití nebo zneškodnění apod. Jedná-li se o divoké skládky, mohou k tomu, krom vlastních prostředků, využít i prostředků kraje (srov. např. ustanovení § 36 písm.d) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdější právní úpravy), prostředků ze státního rozpočtu (zejména ve smyslu zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ČR, ve znění pozdější úpravy, popř. i z jiných státních zdrojů), ev. i ze Strukturálních fondů EU (a to však zejména ve vazbě na staré ekologické zátěže). Jedná se však vždy o nápravu nežádoucího stavu ex post, tedy až poté, kdy se prioritně nepodařilo zajistit subjekt, který by byl ze zákona povinen situaci řešit. Bude proto především zájmem obce docílit takového stavu, aby mohly být prvotně uplatněny odpovědnostní vztahy k povinným subjektům. Nabízí se proto otázka, za jakých okolností je možno vyvozovat takové odpovědnostní vztahy rovněž k vlastníku, popř. uživateli dotčeného pozemku. Nespornou výhodou je okolnost, že tyto subjekty (narozdíl od subjektu, který protiprávní stav skutečně zavinil) vesměs není již tak problematické identifikovat.

## **LZE PRÁVNĚ POSTIHNOUT VLASTNÍKA ČI UŽIVATELE POZEMKU, NA KTERÉM SE NACHÁZÍ DIVOKÁ SKLÁDKA?**

V jednotlivých případech (při překročení společenské nebezpečnosti daného jednání) není vyloučena zodpovědnost trestněprávní, a to zejména ve smyslu ustanovení § 181a či § 181b trestního zákona v rámci obecné úpravy trestných činů ohrožení a poškození životního prostředí. Případně by uvedené jednání mohlo být také speciálně kvalifikováno ve smyslu ustanovení § 181e trestního zákona, a to jako nakládání s nebezpečnými odpady. V úvahu přichází rovněž další odpovědnostní vztahy, a to zejména odpovědnost občanskoprávní (srov. zejména ustanovení § 415 a § § 420 a násl. občanského zákoníku) či odpovědnost za způsobenou ekologickou újmu (ve smyslu ustanovení § 27 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů v návaznosti na § 10 cit. zákona).

Obtížně splnitelným předpokladem k uplatnění příslušných odpovědnostních vztahů však bude určení povinného subjektu. Proto ve většině případů existuje takto nastíněná možnost aplikace příslušných odpo-

<sup>4</sup> V případech, postupuje-li obec v samostatné působnosti ve smyslu ustanovení § 46 odst. 2 přestupkového zákona, může sama stanovit a uložit pokutu za přestupek proti porušení povinností vyplývajících z obecně závazné vyhlášky obce, a to až do výše 30.000,- Kč. Jedná se však pouze o úpravu takové problematiky, která není upravena zákonem nebo jiným zvláštním předpisem, jako je např. dodržování čistoty na veřejných prostranstvích nebo zabezpečení záležitostí místního pořádku. Obecně závaznou vyhláškou kraje lze ukládat povinnosti, jen stanoví-li tak zákon, přičemž obecně závaznou vyhláškou obce pak povinnosti ve všech věcech uvedených v ustanovení § 10 zákona o obcích.

vědnostních vztahů pouze v teoretické rovině a nebude proto dále blíže komentována.

Při dalším posuzování reálné aplikace a interpretace odpovědnostních vztahů vlastníka (uživatele) pozemku s lokalizovanou divokou skládkou, s ohledem na výše uvedené, je proto třeba vycházet především ze správněprávní odpovědnosti. Zákon o odpadech v ustanovení § 66 konkretizuje sankce za jiné správní delikty, přičemž ve vztahu k popisované problematice není stanovena sankce za takto speciálně vymezený správní delikt.<sup>5</sup>

Ani případná liberace vlastníka či uživatele pozemku není v zákoně upravena (narozdíl od předcházející právní úpravy dané zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech). S přihlédnutím k neexistenci regulace příslušných správněprávních vztahů (ve vazbě na divokou skládku) v zákoně o odpadech bude proto třeba zkoumat další předpisy na úseku správního práva. Musíme přitom rozlišit, zda vlastníkem (uživatelem) dotčeného pozemku je na straně jedné fyzická osoba podnikající a právnická osoba či na straně druhé fyzická osoba nepodnikající.

Půjde-li o fyzickou osobu podnikající a jakoukoliv právnickou osobu, pak je možno na popsáný stav kontaminace pozemku divokou skládkou vztáhnout ustanovení § 58 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o obcích). Ve smyslu ustanovení § 58 odst. 2 zákona o obcích obec může uložit pokutu až do výše 100.000,- Kč právnické osobě a fyzické osobě podnikající, které neudržují čistotu a pořádek na svém pozemku, který užívají nebo vlastní, tak, že naruší vzhled obce (jednalo-li by se o porušení takové povinnosti, kterou by specifikoval právní předpis obce, pak by bylo možné za takové jednání uložit ve smyslu ustanovení § 58 odst. 4 zákona o obcích) pokutu až do výše 200.000,- Kč, přičemž při stanovení výše pokuty by obec přihlédla zejména k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání (srov. ustanovení § 58 odst. 5 cit. zákona).

Osoba povinná by mohla případně namítat uplynutí zákonem stanovených lhůt k uložení pokuty.<sup>6</sup>

Stanovení běhu uvedených prekluzivních lhůt je však v některých situacích problematické – vzhledem

k častému dalšímu (časově obtížně podchytilnému a ohraničenému) pokračování nežádoucího stavu hromadění odpadu, resp. jeho ukládání na místo, které k tomu není určeno.

V daném kontextu je třeba si uvědomit, že uložení pokuty (viz shora) nijak nezabavuje osobu, které byla pokuta uložena, povinnosti odstranit závadný stav ve lhůtě stanovené obcí (srov. ustanovení § 59 odst. 3 zákona o obcích), a to s přihlédnutím k okolnostem případu.<sup>7</sup>

Bude-li se divoká skládka nacházet na pozemku fyzické osoby nepodnikající, bude zapotřebí nejprve zjistit a prokázat, zda tento protiprávní stav ev. nevznikl zaviněným jednáním samotného vlastníka, příp. uživatele pozemku.

Přestupkový zákon v ustanovení § 47 písm. h) kvalifikuje přestupek proti veřejnému pořádku jako zaviněné jednání neoprávněného založení skládky nebo odkládání odpadků nebo odpadů mimo vyhrazená místa. Za uvedený přestupek je možno uložit pokutu až do výše 50.000,- Kč. Tento odpovědnostní vztah lze uplatnit pouze ve vztahu k zaviněnému jednání fyzických osob, tzn. mimo jiné i vlastníka pozemku, na kterém neoprávněná skládka vznikla.<sup>8</sup>

Tedy, pokud vlastník (uživatel) pozemku sám takovou situaci nezpůsobil či nezavinil (resp. nepodařilo se uveřejnit ve vztahu k vlastníku či uživateli inkriminovaného pozemku prokázat) a odpovědný subjekt není znám, bude problematické vyvozovat jakékoliv odpovědnostní vztahy. Pak lze vycházet z premisy, že povinný subjekt znám není (pravděpodobnost, že by se ho podařilo dodatečně zjistit, je opravdu velmi malá). Pouze v ojedinělých případech by se mohlo jednat o specifický odpad, ze kterého by vyplývala možná vazba na konkrétního původce (odpad samotný, jeho obal či zbytky obalů by vykazovaly určité znaky, které by mohly vést k identifikaci původce). Mohlo by jít současně také i o situaci, kdy bude zapotřebí nejprve vyřešit předběžnou otázku, zda konkrétní movitá věc, neoprávněně uložená na cizím pozemku, vůbec naplňuje legální definici odpadu. Podařilo-li by se v průběhu následného správního řízení původcovství odpadu konkrétního podnikajícího subjektu či právnické osoby prokázat, pak by se již de lege lata ne-

<sup>5</sup> Okrajově lze pouze aplikovat, s přihlédnutím ke konkrétní situaci, ust. § 66 odst. 4 písm.d), a to jen ve vazbě na nakládání s nebezpečnými odpady bez potřebného souhlasu příslušného správního úřadu nebo v rozporu s ním, resp. obecněji formulované ust. § 66 odst. 4 písm. f) – neplní-li zákonem stanovené povinnosti při nakládání s vybranými výrobky nebo odpady nebo zařízeními. Uvedené sankce lze pak platnit pouze v případě, podaří-li se příslušným orgánům veřejné správy fyzické osobě oprávněné k podnikání a právnické osobě prokázat uložení takových odpadů na jiné místo než k tomu určené.

<sup>6</sup> Zákon o obcích upravuje v ustanovení § 59 odst. 1 subjektivní a objektivní lhůty k uložení pokuty tak, že řízení o uložení pokuty lze zahájit do 1 roku ode dne, kdy se orgán obce o narušení povinnosti dozvěděl, nejpozději však do 2 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Do běhu lhůt se přitom nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní nebo přestupkové řízení podle zvláštního zákona (viz ust. § 59 odst. 4 zákona o obcích).

<sup>7</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích analogickou právní úpravu ve svých ustanoveních neobsahuje.

<sup>8</sup> Veřejný pořádek je pojmem, který není definován. V obecném smyslu představuje souhrn pravidel chování na veřejnosti. Tento souhrn tvoří jednak pravidla obsažená v právních normách, jednak pravidla chování, která nejsou právně vyjádřena, ale jejich zachování je podle obecného názoru a přesvědčení nezbytnou podmínkou klidného a spořádaného společenského soužití a ve veřejném zájmu. Pokud pojem „veřejný pořádek“ je použit jako znak skutkové podstaty přestupku, je mu třeba přisoudit toliko takto vymezený obsah (srov. např. ČERVENÝ Z., ŠLAUF, V.: Přestupkové právo, Linde Praha, a.s., 2002, s. 119 a násled.).

jednalo o komunální odpad (byť by jinak mohl takový odpad znaky komunálního odpadu vykazovat). Praktický problém by mohl vzniknout tehdy, jednalo-li by se o osobu „podnikající načerno“, tzn. bez příslušného živnostenského či jiného oprávnění. Taková osoba může produkovat v rámci své činnosti nejen odpad, mající charakter odpadu komunálního, ale i ostatní (zejména nebezpečný) odpad, avšak nelze ji ve smyslu zákona o odpadech (se shora uvedenou výjimkou autovraků) nijak postihnout. Sankce se totiž vztahují pouze na právnické osoby a fyzické osoby oprávněně podnikající, tzn. evidované jako podnikající subjekty ve smyslu platné právní úpravy.<sup>9</sup>

Z uvedeného vyplývá, že všechny nepodnikající fyzické osoby (stejně tak i fyzické osoby, které nepodnikají legálně) lze za neoprávněně nakládání s odpadem, v návaznosti na vznik divoké skládky, postihnout (až na shora uvedené výjimky) pouze podle přestupkového zákona.

## ZÁVĚREM

U popisovaných specifických případů protiprávního nakládání s odpadem bude určení subjektu, který závadný stav zavinil, vesměs komplikované a často zcela nereálné. Z těchto důvodů, z hlediska možné satisfakce a nápravy nežádoucího stavu, se jeví aplikace soukromoprávních prostředků jako velmi problematická. Účinným prostředkem řešení a nápravy se tak nabízí především metoda veřejnoprávní regulace. Pro samotného vlastníka (uživatele) dotčeného pozemku však ani tato úprava neposkytuje dostatečné garance uspokojivého řešení konkrétní situace (srov. např. rozhodnutí ve věcech sp. zn. SJS 356/1998, SJS 564/2000, SJS 245/2004, SJS 564/2000).

Lze logicky předpokládat, že zejména obec ve své

samostatné působnosti bude více využívat právních (a také i ekonomických) nástrojů, kterými disponuje, tak, aby přesunula břemeno reparace závadného stavu a asanace skládky na jiné povinné subjekty. Nabízí se však otázka, nakolik je spravedlivé a rozumně odůvodnitelné, aby takový subjekt, který nijak nežádoucí stav vzniku (a případně i dalšího setrvání) divoké skládky na svém pozemku (resp. na pozemku, který užívá) nezavinil, byl v rámci platné právní úpravy zatížen odpovědnostními vztahy. Subjektem odpovědným může být přitom nejen podnikatel, ale i jakákoliv právnická osoba bez zřetele na okolnost, zda podniká – tzn. případně i neziskový subjekt (srov. § 58 odst. 2 zákona o obcích). Takovému subjektu byl naopak protiprávním nakládáním s odpady způsoben citelný zásah do jeho vlastnického či užívacího práva, došlo k faktickému snížení tržní hodnoty takto dotčeného majetku, přičemž prostředky k možnému zamezení popsání nežádoucího stavu jsou často právní úpravou přímo vyloučeny (z pohledu účelového určení takových pozemků – jedná-li se zejména o pozemky lesní, vybrané kategorie pozemků zemědělských apod., popř. i z důvodů stanovených speciálními právními předpisy). Při neznámém „původcovství“ divokých skládek tak určitým paradoxem zůstává skutečnost, že vlastník, příp. uživatel pozemku, na kterém je divoká skládka lokalizována, nejenže nedosáhne jakékoliv satisfakce (není na kom se hojit), ale může být v určitých, zákonem vymezených, případech s citelným finančním postihem za existenci divoké skládky sankcionován.<sup>10</sup>

Dalším značným finančním zatížením vlastníka, příp. uživatele pozemku (za splnění stanovených předpokladů) je navíc (kromě sankce) uložení povinnosti závadný stav (ve lhůtě stanovené obcí) odstranit, a to i tehdy, pokud uvedenému stavu nemohl de lege lata nijak zabránit.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Tím samozřejmě není dotčena odpovědnost ve smyslu právní úpravy vztahující se k podnikání, tzn. zejména dle živnostenského zákona.

<sup>10</sup> Pouze v případě užívacího vztahu odvozeného od vlastnictví k předmětnému, takto kontaminovanému pozemku, lze předpokládat případnou možnost satisfakce vlastníka pozemku vůči jeho uživateli. Výhrady k adekvátnosti takové konstrukce odpovědnosti však zůstávají stejné, jak již shora bylo uvedeno.

<sup>11</sup> V teoretické rovině zůstává takovému subjektu zachována možnost uplatňovat prostředky ze Státního fondu životního prostředí, či z jiných zdrojů (obdobně, jak již bylo popsáno v případě, kdy se tak děje ze strany obce). Je však třeba si uvědomit, že na poskytnutí těchto prostředků není právní nárok. S přihlédnutím k parametrům, které jsou při poskytování takových prostředků upřednostněny (dle příslušných interních předpisů), pak šance na získání prostředků k sanaci divoké skládky ze strany vlastníka pozemku není příliš velká.