

Právní úprava odpadového hospodářství

Odpady a způsob nakládání s nimi představují jeden z dlouhodobých a dosud ne zcela úspěšně řešených problémů v ochraně životního prostředí u nás. Objem produkovaných odpadů a jejich emise do životního prostředí se soustavně zvětšuje - ať již jde o látky ve formě plyných a tuhých emisí v ovzduší, ve vodních tocích, nebo o pevné odpady.

Přestože produkce odpadů je značná, jejich další využití jako druhotných surovin je v čs. hospodářství dosud velmi nízké. Např. u pevných odpadů se v menším rozsahu dále zpracovávají jen železo, sklo, olovo a papír. Během doby vzniklo také značné množství neregulovaných, nepovolených skládek, které poškozují, nebo přinejmenším ohrožují lidské zdraví a životní prostředí. Napomáhala tomu také skutečnost, že až donedávna chyběly obecné zákonné podmínky a požadavky pro nakládání s odpady, nebyly ani vymezeny povinnosti pro producenty odpadů a další subjekty, které nějakým způsobem s odpady nakládají. Rovněž chybělo zásadní vymezení působnosti a pravomoci pro příslušné orgány státní správy, které by mohly účinně usměrňovat nakládání s odpady, jejich další využívání nebo nezávadné zneškodňování.

Přes uvedené námitky nelze tvrdit, že by tato oblast ochrany životního prostředí postrádala jakoukoli právní úpravu. Do r. 1991 bylo však právní řešení problematiky neúplné a rozptýlené v řadě předpisů, které se navíc zabývaly jen některými druhy odpadů, nebo jenom užšími aspekty jejich škodlivého působení na životní prostředí. Byly to zejména předpisy zabývající se režimem zacházení s plynými odpadními látkami, odpadními vodami a jinými tekutými odpady, které neměly podle vodního zákona charakter odpadních vod, radioaktivními odpady, kovovými odpady a tzv. sběrnými surovinami. V posledních dvou případech se právní úprava v omezené míře zaměřila na možnost dalšího využití odpadů jako potenciálních druhotných surovin. Nakládání s odpady sice obecně (tj. bez ohledu na druh odpadů) řešili zdravotnické předpisy, avšak hlavním a jediným kritériem posuzování této činnosti bylo dodržování hygienických požadavků. Nesystematické a jen dílčí zpracování vztahů v této oblasti bylo možné nalézt ještě v dalších předpisech, týkajících se různých úseků státní správy.

Nevyhovující právní úprava nakládání s odpady se promítala i do organizačního zajištění této oblasti. Dílčí působnosti ve vztahu k určitým druhům odpadů byly svěřeny různým federálním a republikovým ústředním orgánům státní správy, aniž by existovala potřebná koordinace a byla pokryta celá problematika. Situace se nezlepšila ani po zřízení samostatných orgánů pro životní prostředí republik, neboť ani jim v důsledku chybějící zásadní právní úpravy nebyly svěřeny potřebné působnosti a pravomoci. Ministerstvo životního prostředí České republiky odpovídalo za technické a ekonomické otázky,

zatímco Slovenská komise pro životní prostředí zabezpečovala koncepční otázky nakládání s odpady.

Současný systém a stav právní úpravy nakládání s odpady

Situace se změnila teprve v polovině r. 1991. Základem právního řešení se stal zákon č. 238/1991 Sb. o odpadech, který obsahuje hlavní zásady právních vztahů při nakládání s nimi. Zákon o odpadech má působnost na celém území ČSFR a je východiskem pro podrobnější právní úpravu republikovými orgány (národní rady, vlády nebo příslušný ústřední orgán životního prostředí). Na úrovni republikových předpisů se řeší především určení odpovědných orgánů na úseku odpadového hospodářství, jejich konkrétní působnosti a pravomoci, poplatky, vedení evidence odpadů, podrobnosti o nakládání s odpady, programy odpadového hospodářství, ohlašovací povinnost v souvislosti s nakládáním s odpady a další.

Vedle zákona o odpadech a souboru na něj navazujících předpisů zůstávají i nadále zachovány v platnosti zvláštní právní předpisy (o odpadních vodách, odpadech drahých kovů, radioaktivních odpadech atd.).

Vzájemný vztah mezi zákonem o odpadech a těmito předpisy je definován tak, že zákon z r. 1991 se vztahuje na odpady, resp. odpadní látky řešené ve zvláštní právní úpravě, a to za předpokladu, že tato úprava nestanoví něco jiného.

Základní zásady (východiska) zákona o odpadech

Zákon se snaží pokrýt problematiku nakládání s odpady v takovém rozsahu a takovým způsobem, aby mohl zabezpečit ochranu životního prostředí i v případech, kdy by zvláštní předpisy určité otázky spojené s odpadovým hospodářstvím neupravovaly. Tomu odpovídá nejen široce formulovaná působnost zákona, ale souvisí s tím i obecné vymezení pojmu odpady (Odpadům a jmenovitě Zákonu č. 238/1991 Sb. jsme se věnovali v č. 5/1991 ŽP).

Základním hlediskem pro vymezení obsahu vztahů probíhajících v rámci odpadového hospodářství, t.j. práv a povinností,



ností, je ochrana lidského zdraví a životního prostředí. Důležitým aspektem je v této souvislosti princip prevence, a to jak ve vztahu ke vzniku odpadů, tak k odpadům již vzniklým. V prvním případě je tento princip formulován obecnou povinností vznik odpadů co nejvíce omezovat. V druhém případě pak povinností vytvářet předpoklady pro jejich další využívání, t. j. v co největší míře omezovat množství odpadů, které by se dále nevyužily jako druhotné suroviny a povinností zajistit podmínky pro jejich nezávadné zneškodnění. V tomto směru by měly mít svůj význam tzv. programy odpadového hospodářství, které stanoví způsob předcházení a omezování vzniku odpadů a podmínek nakládání s nimi. Tyto programy jsou povinny sestavovat příslušné republikové ústřední orgány státní správy životního prostředí, okresní stupně místní správy a především původci odpadů. Jakou roli budou mít pro usměrňování vzniku odpadů a minimalizaci škodlivých dopadů již vyprodukovaných odpadů na životní prostředí, bude však záviset nejen na kvalitě jejich zpracování, ale zejména na jejich skutečném dodržování těmi, pro něž budou závazné.

Důraz na tyto snahy se promítá i do povinnosti všech právnických a fyzických osob platit poplatky za uložení odpadů.

Zákon formuluje také základní požadavky na dovoz, vývoz a tranzit odpadů. Vychází zde do značné míry z tzv. Basilejské konvence o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich odstraňování z r. 1989. Zásadní podmínkou pro všechny tři druhy činností je souhlas příslušného orgánu státní správy, u vývozu nebezpečných odpadů se vyžaduje navíc souhlas dovážejícího, příp. tranzitního státu. U dovozu odpadů zákon rozlišuje dovoz pro účel jejich zneškodnění na našem území a dovoz odpadů, které mají být využity v ČSFR jako druhotné suroviny. Vzhledem k tomu, že odpady v sobě vždy skrývají potenciální nebezpečí pro životní prostředí, jsou pro prvý případ stanoveny taxativní podmínky, které by tomu měly zabránit. Přesto se nelze ubránit dojmu, že zde poněkud převážilo ekonomické hledisko (být motivováno ochranou životního prostředí) nad ekologickým. Zákon umožňuje dovoz jakýchkoli odpadů, t. j. i nebezpečných, což bude nepochybně při projednávání vyvolávat střety se zájmy v území, kde by dovážený odpad měl být ukládán. Bude proto velmi záležet na striktním dodržování zákonem stanovených podmínek ze strany rozhodujícího orgánu, na plnění vydaného rozhodnutí a zvláště pak na důsledné kontrole.

Ke všem základním úkolům souvisejícím s nakládáním s odpady je nezbytné rozhodnutí příslušných orgánů státní správy buď formou souhlasu nebo vyjádření, které na rozdíl od souhlasu nemá povahu rozhodnutí podle státního řádu. Souhlas se vydává pro zákonem vymezené činnosti, jako např. k provozování zařízení ke zneškodňování odpadů, k nakládání s nebezpečným odpadem, k již zmíněnému dovozu, tranzitu odpadů a vývozu nebezpečných odpadů. Vyjádření má jenom povahu podkladu pro rozhodnutí o zřízení zařízení k zneškodňování odpadů, při výstavbě týkající se odpadového hospodářství nebo o změnách výrobního procesu či výroby, která souvisí se změnou nakládání s odpady.

Kromě těchto základních pravomocí disponují orgány státní správy na úseku nakládání s odpady dalšími závaznými pravomocemi, jimiž za předpokladu důsledné aplikace mohou zásadnějším způsobem usměrňovat činnost právnických a fyzických osob. V mimořádných případech, zejména z důvodu ochrany lidského zdraví a životního prostředí, jsou oprávněny

uložit provozovateli zařízení ke zneškodňování odpadů, aby zneškodnil určitý odpad. Závažnějším se pak jeví - z hlediska důsledků pro postižený subjekt - právo odpovědného orgánu státní správy zakázat původci odpadů nebo provozovateli zařízení ke zneškodňování odpadů jejich činnost, jestliže při ní porušují zákonné povinnosti a současně s tím vzniká nebezpečí závažné ekologické újmy. Obdobnou pravomoc zakládá pro místní orgány státní správy již zákon č. 20/1966 Sb., o péči a zdraví lidu v souvislosti s ochranou zdravých životních podmínek.

Při porušení právní povinnosti může orgán státní správy uložit právnické nebo fyzické osobě pokutu. V zákoně o odpadech jsou pokuty stanoveny v rozmezí od 10 000 Kčs až do 10 mil. Kčs, přičemž o jejich konkrétní výši rozhoduje příslušný orgán státní správy podle závažnosti porušení práva.

Z hlediska účinné aplikace zákona o odpadech a jeho reálného provádění je důležité ustanovení o účinnosti zákona. Splnění některých podmínek pro nakládání s odpady vyžaduje u povinných subjektů přizpůsobení, které je z technického i časového hlediska náročné. Z tohoto důvodu zákon umožňuje v taxativně vymezených případech, aby příslušný orgán státní správy pro ně stanovil na přechodnou dobu zvláštní, odchylné podmínky. Nesmí to však být více než pět let od nabytí účinnosti zákona o odpadech (tj. od 1. srpna 1991). Po uplynutí této lhůty ponесou povinné subjekty za případné nedodržení zákonných požadavků veškerou odpovědnost.

Zákon o odpadech je v účinnosti velmi krátkou dobu na to, abychom ho mohli zhodnotit. Do jaké míry bude právní úprava nakládání s odpady přispívat ke zlepšení situace v ochraně životního prostředí však závisí rovněž na dalších prováděcích předpisech, které se postupně zpracovávají a na důsledném respektování povinností vyplývajících z této právní úpravy všemi zúčastněnými stranami. Bez ohledu na tyto skutečnosti lze však říci, že právní úprava odpadového hospodářství představuje jednu z významných ekologických norem, jejíž vydání bylo více jak naléhavé.

