

**Brusel 14. listopadu 2018
(OR. en)**

14129/18

LIMITE

**ENFOPOL 550
COPEN 386
ENV 746**

POZNÁMKA

Předmět: Hodnoticí zpráva o osmém kole vzájemných hodnocení „Praktické provádění a fungování evropských politik v oblasti předcházení a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí“
– zpráva o ČESKÉ REPUBLICE

HODNOTÍCÍ ZPRÁVA

OSMÉHO KOLA VZÁJEMNÝCH HODNOCENÍ

**Praktické provádění a fungování evropských politik v oblasti předcházení
a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí**

ZPRÁVA O ČESKÉ REPUBLICĚ

Obsah

1. SHRUTÍ	7
2. ÚVOD	12
3. OBECNÉ OTÁZKY A STRUKTURY	15
3.1. Akční plán a podobné strategické dokumenty týkající se potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí	15
3.2. Národní programy/projekty týkající se trestné činnosti související s odpady	17
3.3. Statistiky odpadů	18
3.3.1. <i>Převládající trendy v oblasti trestné činnosti související s odpady</i>	22
3.3.2. <i>Počet zaznamenaných případů trestné činnosti související s odpady</i>	22
3.4. Vnitrostátní rozpočet vyčleněný na prevenci a potírání trestné činnosti související s odpady a finanční podpora ze strany EU	24
3.5. Prevence trestné činnosti související s odpady	25
3.6. Závěr	28
4. VNITROSTÁTNÍ STRUKTURY	30
4.1. Soudní moc (státní zastupitelství a soudy)	30
4.1.1. <i>Vnitřní struktura</i>	30
4.1.2. <i>Stíhání a ukládání sankcí za trestnou činnost související s odpady – kapacity a překážky</i>	33
4.2. Donucovací orgány	35
4.2.1. <i>Organizační struktura a spolupráce mezi vyšetřovacími orgány zapojenými do prevence a potírání trestné činnosti související s odpady</i>	35
4.2.2. <i>Vyšetřovací techniky/nástroje</i>	38
4.2.3. <i>Úspěšné vyšetřování trestné činnosti související s odpady – kapacity a překážky</i>	38
4.3. Další orgány/instituce	40
4.4. Spolupráce a výměna informací mezi vnitrostátními orgány	46
4.4.1. <i>Spolupráce a koordinace</i>	46
4.4.2. <i>Přístup k informacím a kontaktní místa ve věci zpravodajských informací</i>	49
4.5. Odborná příprava	51
4.6. Závěr	53

5. PRÁVNÍ ASPEKTY	57
5.1. Trestní právo hmotné	57
5.1.1. <i>Popis vnitrostátních právních předpisů týkajících se trestné činnosti související s odpady</i>	58
5.1.2. <i>Jiné předpisy nebo soudní pokyny</i>	63
5.1.3. <i>Určení závažnosti trestné činnosti související s odpady</i>	63
5.1.4. <i>Provázanost s jinými závažnými trestnými činy</i>	65
5.1.5. <i>Úloha nevládních organizací</i>	65
5.2. Procesní, soudní a správní záležitosti	65
5.2.1. <i>Obtíže v souvislosti s důkazy</i>	65
5.2.2. <i>Jiná opatření než trestní nebo správní postih</i>	66
5.2.3. <i>Nakládání se zabavenými předměty</i>	67
5.3. Obnova životního prostředí	68
5.4. Soudní příslušnost	69
5.4.1. <i>Zásady vyšetřování trestné činnosti související s odpady</i>	69
5.4.2. <i>Pravidla v případě kompetenčních sporů</i>	71
5.5. Závěr	71
6. SPOLUPRÁCE	74
6.1. Mezinárodní spolupráce	74
6.1.1. <i>Formy spolupráce v přeshraničních případech</i>	74
6.1.2. <i>Způsoby výměny informací a využívání databází EU</i>	74
6.1.3. <i>Obtíže při justiční spolupráci týkající se trestné činnosti související s odpady</i>	76
6.1.4. <i>Operační výkonnost společných vyšetřovacích týmů v oblasti trestné činnosti související s odpady</i>	76
6.2. Spolupráce s agenturami a sítěmi EU	76
6.2.1. <i>Spolupráce s Europolem a Eurojustem</i>	76
6.2.2. <i>Zkušenosti vyplývající z použití různých sítí v oblasti životního prostředí</i>	77
6.3. Spolupráce mezi Českou republikou a Interpolem	78
6.4. Spolupráce se soukromým sektorem	79
6.4.1. <i>Zapojení soukromého sektoru / Partnerství veřejného a soukromého sektoru</i>	79
6.4.2. <i>Odpovědnost, pokud jde o povinnost předávat informace příslušným orgánům</i>	79
6.5. Závěr	81
7. Nedovolené obchodování s odpady	82
7.1. Vnitrostátní struktura	82

7.1.1.	<i>Odhalování nedovolené přepravy odpadů</i>	84
7.1.2.	<i>Specifičnost nedovolené přepravy odpadů.....</i>	85
7.1.3.	<i>Opatření týkající se přepravy odpadů.....</i>	86
7.2.	Kontroly.....	87
7.2.1.	<i>Metodika kontrol a další postup.....</i>	87
7.2.2.	<i>Zvláštní kontroly týkající se odpadních elektrických a elektronických zařízení a vozidel s ukončenou životností</i>	87
7.2.3.	<i>První plán kontrol</i>	89
7.2.4.	<i>Výzvy, pokud jde o zpětné přebírání zásilek nedovolených odpadů</i>	89
7.3.	Závěr	90
8.	Nakládání s nebezpečnými odpady	91
8.1.	Klasifikace nebezpečných odpadů a problémy při nakládání s nimi.....	91
8.2.	Systém kontrol a zapojené orgány	92
8.3.	Opatření na ochranu životního prostředí a lidského zdraví při zpracovávání nebezpečných odpadů.....	93
8.4.	Trendy v nedovoleném nakládání s nebezpečnými odpady.....	95
8.5.	Závěr	96
9.	NEZÁKONNÁ VÝROBA NEBEZPEČNÝCH MATERIÁLŮ NEBO NAKLÁDÁNÍ S NIMI.....	97
9.1.	Koncepce nebezpečných materiálů	97
9.2.	Druhy protiprávní činnosti související s nezákonnou výrobou nebezpečných materiálů a nakládáním s nimi a současné trendy v této oblasti.....	98
9.3.	Procedurální aspekty	100
9.3.1.	<i>Způsoby shromažďování důkazů a nakládání s nebezpečnými materiály.....</i>	100
9.3.2.	<i>Spolupráce s evropskými a mezinárodními partnery</i>	101
9.3.3.	<i>Metody vyšetřování</i>	101
9.3.4.	<i>Největší překážky úspěšného vyšetřování a stíhání.....</i>	102
9.3.5.	<i>Odborná příprava</i>	102
9.4.	Závěr	103
10.	ZÁVĚREČNÉ KOMENTÁŘE A DOPORUČENÍ	104
10.1.	Doporučení	104
10.1.1.	<i>Doporučení České republiky</i>	105

10.1.2. <i>Doporučení Evropské unii, jejím orgánům a dalším členským státům</i>	107
10.1.3. <i>Doporučení Komisi</i>	107
Annex A: Programme for the on-site visit and persons interviewed/met.....	108
ANNEX B: Persons interviewed/met	113
Annex C: List of abbreviations/glossary of terms.....	117

1. SHRnutí

Součástí návštěvy, jejíž organizaci české orgány zvládly dobře, byly schůzky s odpovědnými orgány příslušnými v oblasti prevence a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, mezi něž patří například Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo spravedlnosti, Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP), Celní správa ČR, Policie ČR, hasičský záchranný sbor, státní zastupitelství a Česká informační agentura životního prostředí (CENIA). V průběhu návštěvy neměl hodnotící tým příležitost setkat se se soudci.

Hodnotící tým uskutečnil dvě kontrolní návštěvy – ve Státním ústavu jaderné, chemické a biologické ochrany a v zařízení pro energetické využívání odpadu.

V průběhu těchto kontrol na místě české orgány učinily vše, co bylo v jejich silách, aby hodnotícímu týmu poskytly informace a upřesnění ohledně právních a operativních aspektů prevence a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, přeshraniční spolupráce a spolupráce s agenturami EU.

Hodnotící tým shledal, že Česká republika disponuje celou škálou legislativních nástrojů, které udělují odpovídající prioritu ochraně životního prostředí, mimo jiné v oblasti trestné činnosti související s odpady, a dále poměrně komplexní institucionální strukturou zabývající se environmentálním řízením: zákon o odpadech stanoví hierarchickou strukturu, přičemž hlavními aktéry v této oblasti jsou Ministerstvo životního prostředí a ČIŽP.

Ministerstvo životního prostředí vykonává státní dohled, zajišťuje koordinaci a vykonává i funkci správního odvolacího orgánu. ČIŽP provádí pravidelné inspekce a ukládá značný počet pokut v různé výši. Krajské orgány spolu s obcemi (obce s rozšířenou působností a malé obce) mají rovněž v rámci své působnosti pravomoc ukládat sankce za porušení předpisů na ochranu životního prostředí. Krajské orgány jsou oprávněny provádět (v souvislosti s odpady) inspekce těch činností souvisejících s odpady, k nimž udělily souhlas, a obce mají příslušnost, pokud jde o místní nakládání s odpady.

V České republice neexistuje komplexní strategický dokument obsahující priority vnitrostátní politiky pro potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí; ČIŽP má nicméně plán inspekci a kontrol. Hodnotitelé se tedy domnívají, že právě strategičtější celkový přístup by mohl být přínosem pro posílení prevence a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.

Ačkoliv v České republice existuje propracovaný soubor nástrojů sloužících ke shromažďování informací a údajů, jednotlivé orgány mají v rámci své působnosti vlastní systémy pro sběr statistických údajů, včetně údajů o porušení předpisů na ochranu životního prostředí. Ačkoliv různé orgány shromažďují a sdílejí údaje z těchto informačních systémů pragmatickým způsobem, má hodnotící tým za to, že by bylo možné zvážit zlepšení stávajících kanálů pro sdílení informací s cílem umožnit jednodušší a soudržnější postup pro srovnávání a analyzování těchto informací mezi orgány.

Hodnotící tým je toho názoru, že české orgány by mohly zvážit vývoj integrovanějšího systému pro shromažďování a analýzu statistických údajů o trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, který by případně mohl využívat spojení se stávajícími systémy pro shromažďování informací a údajů. Bylo by tak možné provést strategické hodnocení systému pro prevenci a potírání porušování předpisů na ochranu životního prostředí a vytvořit si celkový přehled o těchto jevech, což by rovněž napomohlo hodnocení účinnosti systému.

České orgány přijaly řadu preventivních opatření v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí a již nyní se angažují v informačních kampaních a vzdělávacích činnostech zaměřených na tuto problematiku, včetně programu na podporu nevládních neziskových organizací. Hodnotící tým má nicméně za to, že by tyto činnosti mohly být více podporovány v zájmu posílení důvěry ve veřejné orgány, které se zabývají prevencí a potíráním trestné činnosti proti životnímu prostředí, vyzvání nevládních organizací, aby hrály ještě významnější úlohu, a vybídnutí občanů, aby byli v této oblasti aktivnější.

Obecně dospěl hodnotící tým k závěru, že na správní úrovni udělují české orgány zabývající se životním prostředím odpovídající prioritu řešení porušování předpisů na ochranu životního prostředí a příslušné činnosti vykonávají řádně a efektivně.

Policie a státní zastupitelství disponují širokou škálou právních nástrojů pro řešení různých trestných činů proti životnímu prostředí: obvinění lze vznést proti fyzickým i právnickým osobám; nezákonně nabyté výnosy z trestné činnosti mohou být zabaveny; lze využít zvláštních vyšetřovacích metod (včetně sledování, infiltrace, telefonních odposlechů apod.).

Česká republika upřednostňuje správní přístup k řešení protiprávních činů týkajících se životního prostředí, včetně činů souvisejících s odpady. U většiny případů porušování předpisů na ochranu životního prostředí je uplatňován správní systém vymáhání práva založený na ukládání pokut.

Hodnotící tým je tedy toho názoru, že v České republice nejsou v plném rozsahu využívány možnosti systému vymáhání práva a trestněprávního systému: do potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, by mohly být více zapojeny policie i celní orgány, jakož i státní zastupitelství a soudy. Trestní stíhání je v této oblasti z mnoha důvodů jen minimální (podle zásady „ultima ratio“) a pouze malý počet případů porušení předpisů na ochranu životního prostředí je řešen jako trestný čin.

Navíc je někdy obtížné rozlišit, kdy mají být případy související se životním prostředím předmětem správního a kdy trestního řízení. Pokud jde o neoprávněné odstraňování odpadu, jediné jasné rozlišení stanovené v právních předpisech je možná zásadní škoda na životním prostředí stanovená na částku 500 000 Kč a více. Podle hodnotícího týmu by mohla při určování příslušného režimu (správní nebo trestní řízení) pomoci předem stanovená kritéria pro vyhodnocování shromážděných důkazů a výpočet škody.

Hodnotící tým se domnívá, že pokud by české orgány vytvořily metodiku pro vyhodnocení rozsahu škody vzniklé na životním prostředí a standardizovaný protokol, který by stanovil, zda mají být zjištěné skutečnosti řešeny v rámci správního nebo soudního řízení, příslušné orgány by tím získaly oporu při řešení případů trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady.

Spolupráce a koordinace mezi jednotlivými orgány se v České republice uskutečňuje nejčastěji v neformálním kontextu a „ad hoc“, prostřednictvím osobních kontaktů, což podle všeho poměrně dobře funguje. Nicméně podle názoru hodnotícího týmu by bylo vhodnější mít k dispozici formálnější a strukturovanější rámec pro spolupráci mezi institucemi, jehož základem by byly protokoly nebo memoranda o porozumění.

S ohledem na mnohovrstevnou povahu trestné činnosti proti životnímu prostředí by bylo užitečné posílit vzdělávací činnost, mimo jiné vytvořením řádného interinstitucionálního plánu vzdělávacích kurzů a podporou společného vzdělávání pro donucovací a soudní orgány.

Ačkoliv se české orgány účastní některých činností organizovaných EU a mezinárodními subjekty a sítěmi v oblasti životního prostředí, jako je IMPEL, hodnotící tým je toho názoru, že pokud jde o mezinárodní spolupráci zaměřenou na tuto problematiku, existuje prostor pro zlepšení, například prostřednictvím účasti ve společných vyšetřovacích týmech, které pracují na případech přeshraniční trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Jak je uvedeno v plánu kontrol přepravy odpadů, existuje jasný systém rozdělení pravomocí mezi českými orgány, které jsou zapojeny do kontroly a inspekce přepravy odpadů, přičemž hlavním aktérem v této oblasti je ČIŽP. Hlavní překážky, s nimiž se české orgány setkávají, pokud jde o odhalování nedovolené přepravy odpadů, jsou: skutečnost, že odpad již byl odstraněn; zpětná vysledovatelnost osob, které se dopustily protiprávních činů; a problémy v komunikaci se třetími zeměmi.

Česká legislativa obsahuje definici nebezpečných látek na základě jejich toxických vlastností nebo možnosti zneužití k porušování zákazů stanovenou v § 7 zákona č. 19/1997 Sb.

Nedovolenou výrobu nebo nakládání s nebezpečnými látkami v České republice řeší příslušné správní útvary, policie a celní orgány ve spolupráci s hasičským záchranným sborem a Státním ústavem jaderné, chemické a biologické ochrany, které mají velmi kvalitní a moderní technologie pro detekci a odběr vzorků nebezpečných látek a pro dekontaminaci a hrají v této oblasti klíčovou úlohu, zejména pokud jde o poskytování odborného poradenství.

Hodnoticí tým identifikoval v českém systému na ochranu životního prostředí řadu osvědčených postupů, například:

- Státní fond životního prostředí České republiky (SFŽP), který je financován – mimo jiné – ze správních pokut za porušení předpisů na ochranu životního prostředí a který se podílí na investicích do ochrany a zlepšování životního prostředí a na nákladech na nápravu v případě škod na životním prostředí;
- Česká informační agentura životního prostředí (CENIA), která je jediným ústředním orgánem pověřeným shromažďováním a správou veškerých administrativních informací a údajů z oblasti životního prostředí a provozováním příslušných informačních systémů, které jsou přístupné všem příslušným orgánům působícím v odpadovém hospodářství a ve vhodných případech i veřejnosti;
- velmi pozitivní zkušenost s řešením problému černého trhu s nelegálním kovovým odpadem: nový systém umožňuje provádět platby pouze bankovním převodem a na základě registrace dodavatele;
- povinné označování kamionů přepravujících odpad tabulkou s písmenem „A“, což umožňuje šetřit čas a práci při identifikaci a sledování přepravovaného odpadu a při souvisejících kontrolách;
- nový on-line sledovací systém pro přepravu nebezpečných odpadů (SEPNO).

S ohledem na výše uvedené je hodnotící tým toho názoru, že Česká republika celkově dosáhla dobré úrovně správy záležitostí souvisejících se životním prostředím a má k dispozici veškeré nezbytné nástroje potřebné k účinnému potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady. Přehodnocení přístupu k těmto formám trestné činnosti, za účasti všech příslušných orgánů a při účinnějším využití všech nástrojů, by však mohlo pomoci ke zvýšení celkové účinnosti českého systému na ochranu životního prostředí.

2. ÚVOD

V návaznosti na přijetí společné akce 97/827/SVV ze dne 5. prosince 1997¹ byl vytvořen mechanismus pro hodnocení uplatňování a provádění mezinárodních závazků v boji s organizovanou trestnou činností na vnitrostátní úrovni. V souladu s článkem 2 společné akce Pracovní skupina pro obecné záležitosti včetně hodnocení (GENVAL) dne 14. prosince 2016 rozhodla, že osmé kolo vzájemných hodnocení by mělo být věnováno praktickému provádění a fungování evropských politik v oblasti prevence a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Volba trestné činnosti proti životnímu prostředí jako předmětu osmého kola vzájemných hodnocení se setkala s pozitivní odezvou ze strany členských států. Vzhledem k široké škále činů spadajících pod pojem trestná činnost proti životnímu prostředí však bylo dohodnuto, že hodnocení se zaměří na ty činy, o nichž se členské státy domnívají, že zasluhují zvláštní pozornost.

Osmé kolo hodnocení se proto zaměřilo na dvě konkrétní oblasti: nedovolené obchodování s odpady a nedovolená výroba nebo nakládání s nebezpečnými látkami. Jeho výstupem by mělo být komplexní posouzení právních a operativních aspektů potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, přeshraniční spolupráce a spolupráce s příslušnými agenturami EU.

¹ Společná akce ze dne 5. prosince 1997 (97/827/SVV), Úř. věst. L 344, 15.12.1997, s. 7.

V této souvislosti jsou relevantní zejména směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic² (datum provedení ve vnitrostátním právu: 12. prosince 2010), směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí³ (datum provedení ve vnitrostátním právu: 26. prosince 2010) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů⁴ (datum vstupu v platnost: 12. července 2007).

V souladu s rozhodnutím Pracovní skupiny pro obecné záležitosti včetně hodnocení (GENVAL) toto kolo hodnocení nezahrnuje trestnou činnost související s dalšími druhy trestné činnosti proti životnímu prostředí, jako je nezákonné obchodování s volně žijícími a planě rostoucími druhy, nezákonné obchodování se dřevem, nezákonné obchodování s rybami nebo znečišťování ovzduší.

Směrnice 2008/98/ES navíc od členských států vyžaduje, aby vypracovaly plány pro nakládání s odpady a programy předcházení vzniku odpadů, přičemž programy mají být vypracovány do 12. prosince 2013. Cílem těchto programů je předložit koordinovaný vnitrostátní přístup k předcházení vzniku odpadů – s vymezením cílů a politik – směřující k oddělení hospodářského růstu od dopadu vzniku odpadů na životní prostředí.

Zkušenosti z minulých hodnocení ukazují, že členské státy nebudou ve stejné pozici, pokud jde o provádění příslušných právních nástrojů a programů, a stávající hodnotící proces by mohl rovněž poskytnout užitečný příspěvek pro ty členské státy, které možná dosud v dostatečné míře neprovedly všechny aspekty jednotlivých nástrojů.

² Úř. věst. L 312, 22.11.2008, s. 3.

³ Úř. věst. L 328, 6.12.2008, s. 31.

⁴ Úř. věst. L 190, 12.7.2006, s. 1.

V závěrech Rady ze dne 8. prosince 2016 o boji proti trestné činnosti proti životnímu prostředí⁵ je navíc zdůrazněno, že potírání tohoto druhu trestné činnosti vyžaduje komplexní, multidisciplinární přístup na všech úrovních a lepší spolupráci a výměnu informací mezi příslušnými orgány včetně třetích zemí a posílený dialog a spolupráci s příslušnými mezinárodními organizacemi. Rovněž v závěrech Rady ze dne 18. května 2017, jimiž se stanoví priority EU pro boj proti organizované a závažné mezinárodní trestné činnosti na období let 2018 až 2021⁶, je boj proti trestné činnosti proti životnímu prostředí uveden jako jedna z priorit EU.

S ohledem na všechny výše uvedené aspekty by hodnocení mělo být široké a interdisciplinární a mělo by se zaměřit nejen na provádění jednotlivých nástrojů pro potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, ale rovněž - a zejména - na související operativní aspekty v členských státech. Bude tedy zahrnovat spolupráci mezi orgány působícími v oblasti životního prostředí, policií, celními a soudními orgány na vnitrostátní úrovni, jakož i spolupráci s Europol, Interpolem a Eurojustem. Předmětem hodnocení budou i operativní postupy členských států, pokud jde o zpracování odpadů a zařízení a podniky, které se zabývají sběrem a přepravou odpadů.

Pořadí návštěv členských států schválila pracovní skupina GENVAL dne 5. května 2017. Česká republika byla čtrnáctým členským státem, který měl být hodnocen v rámci tohoto kola hodnocení. V souladu s článkem 3 společné akce 97/827/SVV vypracovalo předsednictví seznam odborníků jmenovaných členskými státy, kteří mají rozsáhlé praktické znalosti v daném oboru a jsou připraveni účastnit se hodnocení.

Hodnotící týmy se skládají ze tří národních odborníků, kterým jsou nápomocni pracovníci z generálního sekretariátu Rady a pozorovatelé. Pro účely osmého kola vzájemných hodnocení pracovní skupina GENVAL souhlasila s návrhem předsednictví přizvat zástupce Evropské komise, Eurojustu a Europolu jakožto pozorovatele.

⁵ 15412/16, ENFOPOL 484 ENV 791 ENFOCUSTOM 235

⁶ 9450/17, COSI 107 ENFOPOL 247 CRIMORG 107 ENFOCUSTOM 133

Hodnocením České republiky byli pověřeni tito odborníci: pan Faustino Gaudin (Španělsko), paní Justina Grigaraviciene (Litva) a pan Frans Geysels (Belgie). Rovněž se zúčastnili tito pozorovatelé: paní Giovanna Gigliová (generální sekretariát Rady) a pan Andreas Mausolf (Europol).

Tuto zprávu vypracoval tým odborníků, kterému byl nápomocen generální sekretariát Rady, na základě zjištění vyplývajících z hodnotící návštěvy v České republice, která se uskutečnila od 21. do 25. května 2018, a na základě podrobných odpovědí České republiky uvedených v hodnotícím dotazníku a podrobných odpovědí na následné navazující dotazy.

3. OBECNÉ OTÁZKY A STRUKTURY

3.1. Akční plán a podobné strategické dokumenty týkající se potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí

V České republice zatím nebyl vypracován jednotný strategický dokument, který by zavedl komplexní politiku a koordinovaný vnitrostátní přístup a příslušné priority související s opatřeními pro potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Existuje však několik dokumentů věnovaných ekologickému nakládání s odpady:

- – *Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015–2024* (POH) – dokument, který byl schválen dne 22. prosince 2014 a vstoupil v platnost dne 1. ledna 2015⁷, stanoví strategický rámec pro správní přístup k odpadovému hospodářství, jenž uděluje prioritu odstraňování odpadů podle celoevropské hierarchie odstraňování odpadů. POH je nástrojem pro kontrolu nakládání s odpady a provádění dlouhodobé strategie pro odstraňování odpadů, balení odpadů a nakládání s výrobky, které ukončily svůj životní cyklus. Hlavní cíle plánu zahrnují prevenci vzniku odpadů a vyšší míru recyklace a využívání odpadů. V plánu jsou stanoveny pravomoci a úkoly orgánů zapojených do inspekci přepravy odpadů a příslušných zařízení, jakož i posouzení rizik souvisejících s odpadovými toky.

Plán obsahuje řadu opatření a nástrojů spojených s bojem proti trestným činům souvisejícím s odpady (např. zásady pro rozhodování v případech zahrnujících přeshraniční přepravu, dovozy a vývozy a opatření pro omezení ukládání odpadu mimo vyhrazená místa a pro zajištění odstraňování odpadu, je-li jeho původce neznámý nebo přestal existovat); mohl by být užitečnou pomůckou pro zjištění potřeb v souvislosti s protiprávním jednáním v odvětvích odpadového hospodářství.

⁷ Na stránkách Ministerstva životního prostředí České republiky (MŽP) je k dispozici anglická verze POH: https://www.mzp.cz/cz/plan_odpadoveho_hospodarstvi_cr.

K dispozici je rovněž odvětvový strategický dokument o trestné činnosti související s odpady, konkrétně v oblasti přepravování odpadů:

- *Plán kontrol přeprav odpadů*⁸, který vypracovala ČIŽP ve spolupráci s Generálním ředitelstvím cel (GŘC) a Ministerstvem životního prostředí (MŽP); plán byl schválen v roce 2016 a je platný pro období 2017–2019. Plán, který stanoví pravidelné kontroly přeprav odpadů, je nástrojem pro prosazování nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů. Dokument klade rovněž důraz na správní přístup ke kontrole přeprav odpadů, stanoví pravidelné kontroly přeshraniční přepravy odpadů a uvádí pravomoci a úkoly orgánů zapojených do inspekci této přepravy a souvisejících zařízení a posouzení rizik souvisejících s toky odpadů.

Plán kontrol přeprav odpadů lze považovat za akční plán, vycházející ze strategického přístupu k boji proti porušování předpisů a trestné činnosti v oblasti přepravy odpadu, a měl by tedy být soustavně a pravidelně (každý rok) přezkoumáván a aktualizován.

3.2. Národní programy/projekty týkající se trestné činnosti související s odpady

Dne 29. července 2015 vláda schválila dokument nazvaný „*Komplexní řešení problematiky negativních jevů při výkupu kovových odpadů v ČR*“ (usnesení vlády č. 611/2015), který se zaměřuje na krádeže kovů a jejich nedovolený výkup v zařízeních ke sběru odpadu. Navrhovaná opatření zahrnují čtyři oblasti: prevence, regulace, kontrola a vymáhání. Prevence zahrnuje odbornou přípravu provozovatelů sběren odpadů v oblasti jejich povinností, přičemž regulační opatření zahrnují elektronickou registraci plateb, zohlednění příjmů z výkupu kovů při stanovení nároku na sociální dávky, vypracování metodiky pro odebírání licencí na provozování sběrný nebo instalace kamerových zařízení CCTV.

⁸ Plán (pouze v češtině) je k dispozici online na internetových stránkách ČIŽP:
<http://www.cizp.cz/file/6t4/Plan-final-verejny.pdf>.

Další dokument, nazvaný „*Metodika k provádění kontrol zařízení ke sběru a výkupu kovů z pozice měst a obcí*“, vydal v roce 2013 Institut pro udržitelný rozvoj měst a obcí. Cílem tohoto dokumentu je řešit nelegální praktiky při nakládání s vykupovanými druhotnými surovinami a ve spolupráci s mnoha subjekty zlepšit efektivitu inspekci. Metodika reflektuje potřebu efektivních inspekci sběren odpadů místními orgány. Je zaměřena na zaměstnance obcí, kteří jsou oprávněni provádět inspekce sběren odpadů podle § 80 odst. 1 písm. d) *zákona 185/2001 Sb. o odpadech a o změně některých dalších zákonů* („zákon o odpadech“) s cílem ověřit, zda právnické a fyzické osoby oprávněné k podnikání odstraňují odpad v souladu se zákonem o odpadech.

3.3. Statistiky odpadů

ČIŽP zveřejňuje statistické údaje ve svých výročních zprávách⁹. Výroční zprávy obsahují mimo jiné informace o nedovolené přepravě odpadů, a to na základě čl. 13. odst. 3 Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování a čl. 51 odst. 2 nařízení č. 1013/2006 o přepravě odpadů.

Správní statistiky o životním prostředí shromažďují správní orgány (agentura CENIA). Statistické údaje o nedovolené přepravě odpadu shromažďuje pouze ČIŽP. Informace o nedovolené přepravě odpadu celní orgány rovněž hlásí MŽP.

Policie a státní zastupitelství shromažďují informace o případech trestné činnosti proti životnímu prostředí spadající do jejich působnosti a mají vlastní systémy pro shromažďování statistických údajů o tomto druhu trestné činnosti.

⁹ Výroční zpráva za rok 2016 je k dispozici na internetové stránce ČIŽP:
<http://www.cizp.cz/file/sP7/VZ-CIZP-2016.pdf>.

Statistické výstupy policie nejsou rozčleňovány podle specifických druhů trestných činů proti životnímu prostředí nebo souvisejících s odpady. Základním kritériem při generování statistických výstupů je klasifikace podle takticko-statistické klasifikace trestných činů (TSK). Trestná činnost související s neoprávněným odstraňováním odpadu je klasifikována pod kódem TSK 850 v případech, kdy se jedná o úmyslné ohrožení nebo poškození životního prostředí, kód TSK 851 označuje neúmyslné ohrožení nebo poškození životního prostředí a případně TSK 871 označuje provozní nehody a havárie. Jednotlivé kódy TSK jsou vytvářeny výlučně pro hlavní trestné činy; další činy spáchané souběžně s hlavním trestným činem jsou tedy pro definici konkrétní kategorie TSK irelevantní. Přestože statistické údaje o trestné činnosti související s odpady nejsou k dispozici, mohou být získány z celkových statistik trestné činnosti.

Souhrnné statistické údaje o nedovolené přepravě odpadu policie neshromažďuje; může poskytnout pouze údaje (nikoliv statistiky) získané z jejích databází (informačních systémů). V průběhu návštěvy byly poskytnuty údaje o řadě případů, kdy se policejní orgány zabývaly podáním v této oblasti.

Statistiky o trestné činnosti související s odpady jsou shromažďovány prostřednictvím dvou statistických systémů vztahujících se k justičnímu systému, konkrétně statistikami státních zastupitelství a statistikami jednotlivých soudů. Statistiky předložené státními zastupitelstvími (v roce 2016 byly zaznamenány 2 případy) nezahrnují všechna probíhající vyšetřování v této oblasti (která byla později buď zastavena nebo v následujících letech vedla k trestnímu stíhání), avšak pouze ta ve fázi trestního stíhání.

Soudní statistiky jsou shromažďovány a zpracovávány systémem CSLAV (Centrální statistické listy a výkazy) podle hlavního trestného činu. Zvláštní statistiky týkající se výlučně trestné činnosti související s odpady (bez rozlišení skutkové podstaty trestných činů) v systému státního zastupitelství shromažďovány nejsou. Nejvyšší státní zastupitelství každoročně předkládá vládě prostřednictvím ministra spravedlnosti zprávu o činnosti státního zastupitelství, která obsahuje kapitolu věnovanou trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Vnitrostátní agenturou pověřenou shromažďováním a zpracováním údajů o odpadech je Česká informační agentura životního prostředí (CENIA). Je to státem financovaná instituce spadající pod MŽP, která provozuje několik systémů spravujících údaje o odpadovém hospodářství a je odpovědná za shromažďování, vyhodnocování, interpretaci a rozšiřování informací o odpadech. Agentura CENIA spravuje celkem čtyři informační systémy zaměřené na odpadové hospodářství:

- ISOH, informační systém odpadového hospodářství (celostátní komplexní systém nakládání s odpady), který obsahuje registr oprávněných zařízení pro zpracování odpadů a příslušných spisů a kompletní údaje o produkci a nakládání s odpady v celé České republice, přičemž je možné propojit údaje vykazované původci a oprávněnými osobami. Databáze systému ISOH slouží pro sledování odpadu (online a offline) a poskytuje informace o příjemcích a odesílatelech odpadu a o množství přepravovaného odpadu.
- ISPOP, integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností, který má jednu „ohlašovací rubriku“ pro různé ohlašovací povinnosti dotčených subjektů (zpráva o produkci a nakládání s odpady, každoroční zprávy, průběžná evidence atd.).
- SEPNO, systém evidence přepravy nebezpečných odpadů (samostatný modul systému ISPOP, který je přístupný pouze registrovaným uživatelům), který poskytuje online službu pro příjem a zpracování hlášení o přepravě nebezpečného odpadu v elektronické podobě a zajišťuje evidenci těchto hlášení, která jsou přístupná příslušným orgánům státní správy (obce s rozšířenou působností, krajské úřady, ČIŽP, MŽP).
- HNVO, systém pro hodnocení nebezpečných vlastností odpadů (samostatný modul databáze ISPOP, který je přístupný pouze registrovaným uživatelům), který poskytuje online službu uživatelům, kteří chtějí vyloučit nebezpečné vlastnosti odpadu (tj. chtějí s odpadem nakládat jako s „Ostatním odpadem“). Systém stanoví online podávání žádostí a vydávání osvědčení nebo sdělení subjektům nakládajícím s odpady.

Výsledky inspekcí (celkový počet provedených inspekcí v určitém období, zjištěná porušení předpisů, uložené pokuty nebo tresty) jsou v České republice veřejně dostupné prostřednictvím výročních zpráv ČIŽP a jejích tiskových zpráv.

Česká republika zavedla registr zařízení pro zpracování odpadů (včetně zprostředkovatelů/obchodníků).

Jak vyplývá z výše uvedeného, Česká republika disponuje komplexním systémem statistik samostatně shromažďovaných jednotlivými správními a soudními orgány působícími v oblasti prevence a potírání této formy trestné činnosti, přičemž každý z těchto orgánů má vlastní systémy. Jednotlivé systémy nepoužívají společné koncepce nebo klastry pro shromažďování údajů o trestné činnosti proti životnímu prostředí. V České republice nejsou k dispozici žádné celkové integrované statistiky o trestné činnosti související s odpady (např. počet nahlášených porušení předpisů, rozhodnutí nevyšetřovat určité typy případů, uskutečněných vyšetřování, stíhání a odsouzení).

To znamená, že není možné získat řádný přehled o trestné činnosti proti životnímu prostředí a jejím vývoji a trendech na vnitrostátní úrovni, ani vysledovat všechny případy od správních orgánů, policie, úřadů státního zastupitelství a soudů, a vypracovat tak ucelenou analýzu trestné činnosti související s odpady a pokroku při odhalování této trestné činnosti a správním nebo soudním řešení.

Podle hodnotitelů by české orgány mohly zejména zvážit další úsilí za účelem vytvoření integrovanějšího systému pro shromažďování a srovnávání údajů za několik let s rozčleněním podle činností, toků odpadů a uložených pokut a trestů s cílem vyhodnotit účinnost opatření v oblasti prevence a potírání. Analýza metadat může navíc usnadnit odhalování protiprávního jednání v této oblasti za předpokladu, že je správně využívána.

Správným krokem vpřed bude plánované přijetí nové právní úpravy v roce 2019, která zavede povinnost pro všechny orgány působící v oblasti potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí poskytovat MŽP informace o přestupcích, pokutách a správních trestech. Tato právní úprava se však nebude vztahovat na informace shromažďované soudními orgány.

3.3.1. Převládající trendy v oblasti trestné činnosti související s odpady

Pro určení trendů trestné činnosti související s odpady by měla analýza stávajících případů tohoto druhu trestné činnosti zohlednit informace a údaje za dobu několika let. Protože ČIŽP neprovádí analýzy trestné činnosti související s odpady, nelze související trendy snadno identifikovat.

Podle českých orgánů představuje v České republice trestná činnost spojená s nedovoleným odstraňováním odpadu ve srovnání s jinými formami trestné činnosti pouze okrajový problém. Většina případů se týká nelegálního skladování nebo odstraňování odpadu.

Česká republika uvedla jako konkrétní příklad pozitivní trend ukazující snižování počtu případů porušení právních norem v oblasti nakládání s odpady v některých zařízeních ke sběru kovového odpadu, ve kterých byl v minulosti vykupován odcizený kovový odpad.

3.3.2. Počet zaznamenaných případů trestné činnosti související s odpady

Většina zjištěných porušení právních předpisů (99 %) je řešena správní cestou. Jen několik případů šetří na návrh státního zastupitelství policie v rámci trestního řízení. Údaje uvedené v dotazníku ukazují, že v roce 2016 došlo ke 2196 kontrolám a administrativním postupům, oproti pouhým dvěma případům vyšetřovaným podle trestního zákoníku.

Frekvence pravidelných zákonem stanovených inspekcí je stanovena pouze pro zařízení disponující takzvaným integrovaným povolením (viz směrnice o průmyslových emisích – IPPC). Inspekce skládek nebezpečného odpadu jsou prováděny každý rok a další zařízení pro nakládání s nebezpečnými odpady (deemulgační stanice, spalovny nebezpečného odpadu, dekontaminační zařízení a zařízení pro zpracování biologicky rozložitelného odpadu atd.) jsou kontrolovány v delších intervalech. ČIŽP vypracovává každoročně plán inspekcí pro celý řetězec nakládání s odpady a ohledně dalších povinností (systém rozšířené odpovědnosti výrobce atd.).

Jak bylo uvedeno výše, většina případů se týká nelegálního skladování odpadu a nakládání s ním, a většina kontrol provedených ČIŽP nebo policií se proto zaměřila na zařízení pro nakládání s odpady (sklárky, producenti odpadu, zařízení pro sběr a výkup odpadu a spalovny).

Pokud jde o sběr odpadu, v roce 2016 bylo zahájeno 147 správních řízení a byly uloženy pokuty v celkové výši 3 354 000 Kč. Pokud jde o kontroly původců odpadu, bylo zahájeno 191 správních řízení pro nesplnění povinnosti registrace a ohlašování, jakož i z důvodu sběru neroztříděného odpadu.

Podle informací MŽP ČIŽP v průběhu roku 2016 prioritně kontrolovala sklárky nebezpečného odpadu, spalovny nebezpečného odpadu, obecní spalovny odpadu (zařízení pro energetické využívání odpadu) a dekontaminační zařízení (prostory určené pro biologicky rozložitelný odpad, linky pro solidifikaci/stabilizaci odpadů, neutralizační stanice). Na základě výsledků celkem 417 inspekci zařízení pro odstraňování odpadu a nakládání s odpadem bylo zahájeno 81 správních řízení za účelem uložení pokuty (nebo uložení nápravných opatření), přičemž na konci roku činily pokuty celkem (s tím, že nebyla ukončena všechna správní řízení) 5 279 000 Kč. Rovněž bylo přijato a šetřeno celkem 153 podání.

Policie České republiky (Policie ČR) řeší v této oblasti každoročně pouze několik případů. Pachatelé svou trestnou činnost skrývali fiktivními změnami kategorií odpadu nebo tyto změny ohlásili prostřednictvím zařízení, která nevyužívali, případně ohlásili provoz zařízení, která neodpovídala jejich kapacitě.

V roce 2016 nedošlo k závažným případům nedovoleného přeshraničního přepravování odpadu, s výjimkou jednotlivých nelegálních zásilek dovezených do České republiky nebo vyvezených do zahraničí, převážně do afrických zemí. Existují nicméně důkazy o možné nedovolené přepravě odpadu z jiných členských států EU za účelem jeho odstraňování nebo umístění na sklárky na území České republiky.

V rámci společných akcí Policie ČR a Celní správy ČR, kdy byla přímo na silnicích kontrolována vozidla přepravující odpad, bylo zahájeno šest správních řízení z důvodu zjištěného protiprávního jednání a bylo přijato 11 rozhodnutí o uložení pokuty (celková výše těchto pokut činila 515 000 Kč).

Celní správa ČR jakožto policejní orgán vyšetřovala pouze dva případy neoprávněného odstraňování odpadu, z nichž jeden byl odložen a druhý předán Policii ČR.

Celkový počet trestních stíhání trestné činnosti související s odpady je nicméně velmi nízký, pouze několik případů ročně (např. dva případy v roce 2016 a jeden případ v roce 2017), a poslední případ trestné činnosti spojené s odpady týkající se právnické osoby byl zaznamenán v roce 2014.

3.4. Vnitrostátní rozpočet vyčleněný na prevenci a potírání trestné činnosti související s odpady a finanční podpora ze strany EU

Finanční prostředky na potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí jsou vyčleňovány převážně z rozpočtu ministerstva vnitra. MŽP nedisponuje žádnými zvláštními finančními prostředky na prevenci a potírání trestné činnosti související s odpady. ČIŽP nemá zvláštní rozpočet vyčleněný na inspekce přeshraničního přepravování odpadu, avšak v oblasti odpadů disponuje ročním rozpočtem vyčleněným zejména na odběr vzorků, analýzu a odborné posudky a posudky soudních znalců. Tyto prostředky jsou průběžně čerpány na plánované i neplánované kontrolní akce a zásahy. Celní správa ČR nedisponuje zvláštním rozpočtem vyčleněným na inspekce přeshraničního přepravování odpadů; veškeré inspekce, včetně nákladů, jsou financovány ze souhrnného rozpočtu Celní správy ČR.

Je třeba uvést, že k investicím zaměřeným na ochranu a zlepšování kvality životního prostředí v České republice významnou měrou přispívá Státní fond životního prostředí České republiky (SFŽP), státem vlastněná instituce působící v oblasti životního prostředí.

Tento fond je financován – mimo jiné – ze správních pokut uložených pachatelům, a dále zejména z plateb za znečištění nebo poškození jednotlivých oblastí životního prostředí (poplatky za vypouštění odpadních vod, pozemková daň, poplatky za znečišťování ovzduší a poplatky za svoz odpadu) a ze souvisejícího splácení poskytnutých půjček a úroků. Do fondu plynou veškeré prostředky (100 %) získané ze správních pokut za nedovolenou přeshraniční přepravu odpadů, prostředky získané z pokut za jiné delikty související s odpady jsou rozděleny mezi fond (50 %) a obce (50 %).

Část zisku se skládá z dotací ze státního rozpočtu určených na náklady vzniklé v souvislosti se správou technické pomoci v rámci programů EU.

Finanční prostředky z tohoto fondu jsou určeny na nápravná opatření (sanace) a další potřeby v oblasti životního prostředí; mezi příjemce podpory ze SFŽP patří celá škála jednotlivců, právních subjektů a místních orgánů, jako jsou kraje, obce, sdružení obcí, ale rovněž státní subjekty, korporace, neziskové organizace, obchodní subjekty a fyzické osoby, ať již podnikající či nikoliv.¹⁰

Hodnotící tým má za to, že vytvoření tohoto fondu (SFŽP) představuje velmi užitečné opatření, které lze považovat za osvědčený postup.

3.5. Prevence trestné činnosti související s odpady

Opatření k prevenci neoprávněného nakládání s odpady zahrnují informování osob a podniků o jejich povinnostech podle zákona o odpadech a podle nařízení (ES) č. 1013/2006 o přepravě odpadů a provádění častých inspekcí prováděných v průběhu přepravy odpadů a v jednotlivých zařízeních.

MŽP vykonává státní dohled v oblasti nakládání s odpady, s výjimkou ochrany veřejného zdraví. ČIŽP dohlíží na to, aby právnické osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání dodržovaly ustanovení a rozhodnutí MŽP a dalších správních orgánů působících v oblasti nakládání s odpady. Rovněž provádí kontroly.

¹⁰ Podrobné informace o správě SFŽP jsou každoročně zveřejňovány ve výroční zprávě vedení SFŽP (k dispozici na internetu: <https://www.sfzp.cz/o-sfzp-cr/vyrocní-zpravy/>).

Státní zastupitelství primárně hraje úlohu veřejného žalobce (tj. v pozici orgánu veřejné žaloby) v soustavě orgánů pověřených prevencí a potíráním trestné činnosti související s odpady. Do prevence a potírání tohoto druhu trestné činnosti jsou zapojeny i Celní správa ČR a Policie ČR.

Cílem *Programu předcházení vzniku odpadů ČR (PPVO)*¹¹, který byl vypracován v souladu se směrnicí 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic a jenž vláda schválila dne 27. října 2014 (usnesení č. 869/2014), je posílit prevenci snížením množství vznikajícího odpadu i jeho nebezpečných vlastností.

Prováděcí vyhláškou k zákonu (č. 223/2015 Sb.), kterým se mění zákon o odpadech, přijatou v roce 2015, byl rozšířen seznam typů kovového odpadu, které může provozovatel zařízení k odstraňování nebo sběru odpadu vykupovat pouze za použití bezhotovostních plateb.

Provozovatel je rovněž povinen: ověřit totožnost osob, od nichž je odpad vykupován nebo přijímán; identifikovat vykupovaný nebo přijímaný odpad; a vést evidenci těchto úkonů. Výsledkem tohoto jednoduchého právního opatření byl významný pokles (o 50 %) počtu krádeží kovů v zemi.

Veškerá elektronická zařízení přepravovaná za účelem opětovného použití musí být testována a měla by mít osvědčení o funkčnosti.

Zástupce MŽP poukázal na skutečnost, že české orgány již vyvíjejí značné úsilí při vypracovávání veřejných informačních kampaní a na všech úrovních vzdělávacího systému.

¹¹ PPVO je k dispozici online na internetových stránkách MŽP:
[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/predchazeni_vzniku_odpadu_navrh/\\$FILE/O-O-EN_WPP_Czech-20150407.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/predchazeni_vzniku_odpadu_navrh/$FILE/O-O-EN_WPP_Czech-20150407.pdf).

MŽP na své stránce na Facebooku pravidelně informuje o probíhajících akcích v oblasti životního prostředí, včetně nakládání s odpady, a o nových právních předpisech. Rovněž sdílí odkazy na příklady osvědčených postupů, například jak omezit množství odpadů, odpady z obalů apod. V roce 2012 byla vytvořena webová a mobilní aplikace „ZmapujTo“ (www.zmapujto.cz), která občanům umožňuje informovat orgány o nepovolených skládkách a dalších obdobných problémech v jejich městech a obcích.

Ministerstvo životního prostředí České republiky (MŽP) kromě toho dlouhodobě podporuje činnosti nevládních organizací působících v oblasti předcházení vzniku odpadů prostřednictvím Programu na podporu projektů nevládních a neziskových organizací. Každoročně jsou ze státního rozpočtu poskytovány dotace na projekty občanských sdružení a veřejně prospěšných společností. Jako součást projektu Technologické agentury České republiky nazvaného „Hledání nových způsobů informační podpory při realizaci Programu předcházení vzniku odpadů ČR“ zveřejnilo MŽP Metodiku pro začlenění problematiky vzniku odpadů do výuky pro jednotlivé stupně škol a mimoškolní výchovu. Iniciativa „Miluji jídlo, neplýtvám“, kterou organizuje sdružení „Skutečně zdravá škola“, má za cíl omezit plýtvání jídlem ve škole i doma a napomáhá ke vzdělávání žáků a studentů.

Investováno je rovněž do publikací, letáků, brožur atd. Jako součást projektu Technologické agentury České republiky nazvaného „Hledání nových způsobů informační podpory při realizaci Programu předcházení vzniku odpadů ČR“ Ministerstvo životního prostředí rovněž vydalo letáky pro občany, které je informují o předcházení vzniku odpadů v domácnostech a o předcházení vzniku elektrického, potravinového a textilního odpadu a odpadu z obalů.

Dále se v České republice koná několik seminářů a přednášek zaměřených na předcházení vzniku odpadu v různých oblastech, a to za použití různých přístupů. Koná se mnoho seminářů, kterých se pravidelně účastní zástupci MŽP a ČIŽP. Některé z těchto seminářů jsou organizovány MŽP a zaměřeny na soukromý sektor (například „PAYT tour“, „BIO tour“ atd.). Tyto semináře se konají po celé České republice a v jejich průběhu představuje MŽP nové právní předpisy. Některé z těchto seminářů jsou organizovány soukromým sektorem a jsou rovněž zaměřeny na soukromý sektor. Zástupci MŽP a ČIŽP se těchto seminářů často účastní jako lektori.

Podle českých orgánů má veřejnost obecně dobré povědomí o ekologických otázkách a problémech: „Občané hlásí některá porušení předpisů v oblasti trestné činnosti související s odpady.“ Hodnotící tým má však za to, že občané by mohli být v tomto ohledu ještě aktivnější.

Iniciativy, jako je provádění dalších informačních kampaní a zveřejňování informací o úspěšně vyřešených problémech, by mohly přispět k posilování důvěry ve veřejné orgány a mohly by občany pobídnout k tomu, aby aktivněji nahlašovali porušování předpisů, neboť veřejnost bude vědět, že tyto orgány na stížnosti odpovídajícím způsobem reagují.

3.6. Závěr

- V České republice neexistuje jednotný komplexní strategický dokument obsahující priority vnitrostátní politiky pro potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí; národní plán nakládání s odpady nicméně obsahuje řadu opatření spojených s bojem proti trestné činnosti související s odpady, ČIŽP má plán inspekci a kontrol a existuje i samostatný dokument týkající se inspekci přeshraniční přepravy odpadů založený na strategickém přístupu. Hodnotitelé jsou toho názoru, že by bylo užitečné uplatňovat strategičtější celkový přístup zahrnující činnosti v oblasti sledování a prosazování právních předpisů s cílem řešit porušování a neplnění požadavků stanovených platnou legislativou v oblasti životního prostředí; za tímto účelem by Česká republika mohla zvážit vypracování komplexní politiky a akčního plánu v oblasti potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí.

- Pokud jde o neplnění zákonem stanovených požadavků v oblasti nakládání s odpady, většina případů (99 %) v České republice spadá do správní kategorie, přičemž celkový počet případů, kdy je trestná činnost související s odpady trestně stíhána, je statisticky irelevantní. Trestná činnost související s odpady je v České republice vskutku převážně řešena jako správní záležitost.
- Ačkoliv v České republice existuje soubor propracovaných nástrojů pro shromažďování informací a údajů, jednotlivé orgány mají v rámci své působnosti své vlastní systémy pro sběr statistik o porušování předpisů na ochranu životního prostředí, včetně porušování předpisů a trestné činnosti v souvislosti s odpady. Hodnotící tým proto vybízí české orgány, aby zvážily zlepšení stávajících kanálů pro sdílení informací s cílem poskytnout důslednější a jednotnější postup pro srovnávání a analýzu těchto informací mezi orgány.
- On-line systém SEPNO je velmi užitečným nástrojem pro sledování přepravy nebezpečných odpadů.
- Hodnotící tým vybízí české orgány, aby zvážily vývoj integrovanějšího systému pro sběr a analýzu statistických údajů o trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, jehož součástí by byly koordinované klastry a analýza metadat. Jednak by to umožnilo analyzovat trendy a vývoj, jednak by to usnadnilo hodnocení účinnosti systému a opatření přijatých všemi orgány zapojenými do prevence a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí. Zavedení povinnosti příslušných orgánů poskytovat informace MŽP o správních deliktech, pokutách a trestech, k němuž má dojít v roce 2019, bude v tomto směru správným krokem. Vypadá to však, že tato povinnost se nebude vztahovat na informace shromažďované justičními orgány.
- České orgány přijaly řadu preventivních opatření v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí a již nyní jsou aktivně zapojeny do kampaní na zvyšování informovanosti. Hodnotící tým je toho názoru, že další podpora takových kampaní a větší informování veřejnosti o činnostech v oblasti prosazování práva a o úspěšných případech potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí by mohly být dobrým prostředkem k dosažení pokroku při zvyšování důvěry ve veřejné orgány a při podněcování nevládních orgánů a občanů k větší aktivitě, mimo jiné při ohlašování porušování předpisů příslušným orgánům.

- Je na místě zmínit požadavek používat bezhotovostní platební prostředky a registrovat dodavatele při nákupu a zpětném výkupu kovového odpadu. Toto opatření, které zvyšuje výsledovatelnost takového odpadu a usnadňuje určení totožnosti dodavatelů, významným způsobem omezilo nelegální aktivity v této oblasti a hodnotící tým je považuje za příklad osvědčeného postupu.
- Mnoho seminářů a přednášek je v České republice organizováno jak MŽP, tak soukromým sektorem. Hodnotící tým má za to, že takové iniciativy jsou užitečným opatřením pro prevenci trestné činnosti v oblasti životního prostředí a měly by pokračovat a případně být dále rozvinuty.
- Česká republika nevyčleňuje specifické rozpočtové prostředky na prevenci a potírání trestné činnosti související s odpady. Státní fond životního prostředí České republiky (SFŽP), do nějž plynou prostředky získané – mimo jiné – ze správních pokut za porušení předpisů na ochranu životního prostředí, se podílí na investicích do ochrany a zlepšování životního prostředí, jakož i do nápravy škody na životním prostředí. Podle hodnotitelů je tento fond cenným zdrojem financování a umožňuje provádět účinná nápravná opatření a lze jej tudíž považovat za příklad osvědčeného postupu. České orgány by rovněž mohly zvážit vyčlenění části tohoto fondu na prevenci a potírání trestné činnosti související s odpady.

4. VNITROSTÁTNÍ STRUKTURY

4.1. Soudní moc (státní zastupitelství a soudy)

4.1.1. Vnitřní struktura

Ministerstvo spravedlnosti, konkrétně oddělení trestně právní legislativy spadající pod legislativní odbor, odpovídá za přípravu návrhů právních předpisů z oblasti trestního práva a jejich úpravu, včetně provádění právních předpisů EU do vnitrostátního práva, přičemž mezinárodní odbor trestní ministerstva odpovídá za mezinárodní a přeshraniční justiční spolupráci ve věcech trestních. Oblastí trestné činnosti proti životnímu prostředí se však Ministerstvo spravedlnosti zabývá pouze okrajově.

Soustava státních zastupitelství je čtyřstupňová; v jejím čele stojí nejvyšší státní zástupce, kterého jmenuje a odvolává vláda na návrh ministra spravedlnosti. Kromě nejvyššího státního zastupitelství existují dvě vrchní státní zastupitelství, 8 krajských a 86 okresních státních zastupitelství. V čele každého státního zastupitelství stojí příslušný vedoucí státní zástupce, kterého jmenuje ministr spravedlnosti na návrh nejvyššího státního zástupce.

Státní zastupitelství, jehož jménem jednotliví státní zástupci vždy konají v trestním řízení, je zmocněno vykonávat dozor nad zachováním zákonnosti v přípravném trestním řízení. Je výhradně odpovědné za podání trestní obžaloby a v průběhu řízení před soudem vystupuje v pozici strany zastupující stát v trestním řízení (tj. v pozici orgánu veřejné žaloby).

Státní zástupce je oprávněn mimo jiné udílet závazné pokyny policejním orgánům (Policii ČR, Celní správě ČR atd.), rušit jejich rozhodnutí a nahrazovat je vlastními rozhodnutími, zúčastnit se provádění úkonů policejních orgánů, jakož i osobně provést konkrétní úkon nebo vést celé vyšetřování a vydat usnesení za jakýchkoli okolností. Státní zástupce je jediným subjektem řízení, který může v přípravném trestním řízení rozhodnout o skutkové podstatě věci.

V České republice je trestná činnost související s odpady řešena v rámci obecné soustavy soudů. V české soustavě státních zastupitelství neexistuje žádné zvláštní státní zastupitelství ani jiný specializovaný orgán, jež by byly výhradně pověřeny řešením případů trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Na státním zastupitelství působí dvě neformální skupiny státních zástupců, k jejichž úkolům patří analyzovat otázky související se životním prostředím a zajišťovat v této oblasti mezinárodní spolupráci. Hodnotící tým má nicméně za to, že ačkoliv se zdá, že zde vládne duch dobrovolnosti, mohly by chybějící specializované struktury z dlouhodobého hlediska vést ke ztrátě efektivity.

Při Nejvyšším státním zastupitelství působí národní korespondent pro trestné činy proti životnímu prostředí, který shromažďuje informace, poskytuje vzdělávání a metodickou pomoc řadovým státním zástupcům, kteří řeší případy trestné činnosti proti životnímu prostředí. Jednou ročně vydává národní korespondent „Bulletin“.

Soustava státních zastupitelství odráží soustavu obecných soudů, která je čtyřstupňová a sestává z okresních, krajských a vrchních soudů, Nejvyššího soudu a Nejvyššího správního soudu. Podle Ústavy České republiky rozhodují o vině a trestu za trestné činy pouze soudy.

Pokud jde o trestní soudnictví, mohou trestní řízení v prvním stupni konat okresní a krajské soudy. Není-li stanoveno jinak, řízení v prvním stupni koná okresní soud.

Krajský soud koná v prvním stupni řízení o trestných činech, pokud na ně zákon stanoví trest odnětí svobody, jehož dolní hranice činí nejméně pět let, nebo pokud za ně lze uložit výjimečný trest (trest odnětí svobody mezi dvaceti a třiceti lety nebo trest odnětí svobody na doživotí).

Řízení v prvním stupni koná soud, v jehož obvodu byl čin spáchán. Nelze-li místo činu zjistit nebo byl-li čin spáchán v cizině, koná řízení soud, v jehož obvodu obviněný bydlí, pracuje nebo se zdržuje; jestliže se nedají tato místa zjistit nebo jsou mimo území České republiky, koná řízení soud, v jehož obvodu byl čin odhalen.

Soud je vázán obžalobou podanou státním zástupcem a může rozhodovat pouze o skutku (jednání) uvedeném v obžalobě. Soud však může daný skutek právně kvalifikovat jinak než státní zástupce.

O odvolání proti rozsudku okresního soudu rozhoduje nadřízený krajský soud. O odvolání proti rozsudku krajského soudu jako soudu prvního stupně rozhoduje nadřízený vrchní soud. Nejvyšší soud rozhoduje o mimořádných odvoláních a o stížnostech na porušení zákona, které může podat ministr spravedlnosti.

Výše uvedené informace týkající se soustavy soudů poskytly české orgány písemně, neboť hodnotící tým neměl možnost se se soudci během své návštěvy setkat.

4.1.2. Stíhání a ukládání sankcí za trestnou činnost související s odpady – kapacity a překážky

Trestnou činností související s odpady v nejužším smyslu, jak je vymezena trestním právem, se zabývají donucovací orgány (policejní a celní orgány, státní zástupci a soudy).

V České republice je však již dlouhodobě upřednostňováno trestání za trestnou činnost související s odpady v rámci správního systému před trestáním v rámci systému trestního práva. Soudní a správní systém působí v této oblasti v zásadě paralelně, avšak v převážné většině případů je porušování právních předpisů na úseku odpadového hospodářství řešeno podle správního práva a mechanismy následné kontroly a ukládání sankcí provádějí správní orgány.

Uplatnění trestního práva je považováno za krajní možnost, jak daný problém řešit, a proto k němu v této oblasti dochází výjimečně: soudům je každý rok předloženo pouze několik případů trestné činnosti proti životnímu prostředí. Trestní postihy jsou používány jen v krajních případech, zatímco převážná většina sankcí za protiprávní činnost související s odpady má podobu pokut ukládaných správními orgány.

Podle státních zástupců, s nimiž se tým během své návštěvy setkal, čelí stíhání a postihy v případech trestné činnosti související s odpady těmto hlavním překážkám:

- obtíže při odhalování tohoto druhu trestné činnosti, známé jako „neviditelná trestná činnost“;

- složitost právních předpisů vyžadujících velké množství důkazů trestného činu, což pachatelům usnadňuje, aby v porovnání s jinými trestnými činy úspěšně obhájili, a znamená to tedy malou šanci na úspěšné stíhání;¹²
- obtížné odhalení skutečného pachatele trestného činu, neboť existuje mnoho spolupachatelů, kterým plynou z bankovního účtu oběti nezákonně nabyté prostředky a kteří je předávají dále;
- obtíže při určování rozsahu škody na životním prostředí způsobené skutečností, že není k dispozici dostatek odborných poznatků ani specifická metodika pro tento účel;
- obtíže při shromažďování dostatečných důkazů k prokázání trestné činnosti a odpovědnosti v oblasti odpadového hospodářství;
- obtíže při určování trestní odpovědnosti právních subjektů, neboť příslušná ustanovení v českém právním předpisu přijatém (teprve) v roce 2012 nejsou dosud v praxi plně uplatňována. Vzhledem k tomu, že založení společnosti v České republice stojí pouze jednu korunu, je velmi snadné zakládat fiktivní společnosti (v České republice běžně známé jako tzv. bílí koně).

V České republice se však v současné době neplánují žádná legislativní ani jiná opatření v rámci státních zastupitelství, aby byla zvýšena kapacita pro odhalování a stíhání činů souvisejících s odpady.

Ačkoliv se s výše uvedenými problémy, jimž čelí trestní stíhání, správní přístup nesetkává, je třeba zdůraznit, že existují určitá trestní opatření, jako je propadnutí nebo zajištění majetku, která se ukázala jako vysoce účinná při potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, jejímž hlavní motivem je finanční prospěch; uplatnění takových opatření je pro správní orgány složitější než pro soudy.

¹² Například kvalitativní kritérium jako jsou „*náklady ve značném rozsahu*“ uvedené v § 298 znemožňuje úspěšné stíhání v určitém případě za situace, kdy daný odpad nelze nalézt (nebo kdy dokonce již neexistuje), a neexistuje již tudíž způsob, jak určit náklady.

Správní orgány jsou povinny postoupit věc policii nebo státnímu zastupitelství pouze v případě podezření, že byl spáchán trestný čin; podobně policie v případě, že obdrží stížnost, u níž má za to, že nenaplnuje znaky trestného činu, může spis okamžitě uzavřít, aniž by do věci zapojila státní zastupitelství. Pokud policie naopak uzavře případ s tím, že navrhne podání obžaloby, a předá věc státnímu zástupci, může tento zástupce následně podat obžalobu u soudu, který se poté věcí zabývá a rozhoduje o ní.

Státní zástupci uvádějí, že mají dostatečný přístup k informacím prostřednictvím databází a rejstříků, zkoumají správní spisy z oblasti životního prostředí a jednají o nich se správními orgány a policií, nad níž vykonávají dozorující pravomoci.

Podle názoru hodnotícího týmu by však státní zastupitelství mohla hrát v přípravném trestním řízení aktivnější úlohu. Za tímto účelem by české orgány mohly zvážit možnost zavedení systematictější komunikace mezi všemi příslušnými orgány, například na základě standardizovaných pokynů, jež by usnadnily proces rozhodování o tom, zda porušení předpisů v oblasti životního prostředí lze kvalifikovat jako trestný čin nebo přestupek.

4.2. Donucovací orgány

4.2.1. Organizační struktura a spolupráce mezi vyšetřovacími orgány zapojenými do prevence a potírání trestné činnosti související s odpady

Odhalování a vyšetřování trestné činnosti související s odpady provádějí podle trestního řádu Policie České republiky a orgány Celní správy ČR, které mají rovněž policejní pravomoci.

Nejvyšším orgánem Policie ČR je policejní prezidium. Policie ČR přijala vnitřní předpis (pokyn policejního prezidenta č. 103), v němž bylo stanoveno, že Policie ČR by měla mít vyšetřovací službu, spadající do výlučné pravomoci kriminální policie, pro účely potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně neoprávněného nakládání s odpady a jejich likvidace.

Tyto trestné činy jsou na centrální úrovni v rámci Policie ČR v působnosti Úřadu služby kriminální policie a vyšetřování, který spadá pod policejní prezidium a je součástí odboru hospodářské a finanční kriminality (jedná se konkrétně o dva policisty odboru hospodářské kriminality). Úřad služby kriminální policie a vyšetřování poskytuje při řešení jednotlivých případů metodické pokyny a přímou pomoc. Případy trestné činnosti proti životnímu prostředí však tvoří pouze část pracovní náplně policistů Úřadu služby kriminální policie a vyšetřování.

Vzhledem k tomu, že trestná činnost proti životnímu prostředí je motivována zejména finančním prospěchem a je často úzce spjata s dalšími hospodářskými trestnými činy (práním peněz, daňovými úniky atd.), je Úřad služby kriminální policie a vyšetřování z organizačního hlediska vhodným útvarům, který se může náležitě zabývat finančními aspekty vyšetřování trestné činnosti proti životnímu prostředí.

V rámci krajských ředitelství policie působí v odboru hospodářské kriminality vždy jeden policista s příslušnými odbornými znalostmi v oblasti trestné činnosti související s odpady a v každém územním oddělení Policie České republiky rovněž působí policisté služby kriminální policie a vyšetřování specializovaní na trestnou činnost proti životnímu prostředí.

Podle vnitřních nařízení se trestnou činností související s neoprávněným nakládáním s odpady zabývají přímo pracovníci přidělení k jednotlivým oddělením služby kriminální policie a vyšetřování na úrovni útvarů Policie ČR s územně vymezenou působností, jimž na místní úrovni náleží klíčová úloha při odhalování tohoto druhu často neviditelné formy trestné činnosti.

Žádný z těchto odborníků se však nevěnuje výlučně pouze odhalování a vyšetřování trestné činnosti proti životnímu prostředí; vyšetřují rovněž jiné formy trestné činnosti, zejména hospodářskou kriminalitu. Tito odborníci jsou průběžně vzděláváni a je jim poskytována podpora včetně metodických pokynů ze strany vyšších útvarů Policie ČR, především Úřadu služby kriminální policie a vyšetřování.

Pokud správní orgány v první fázi správního šetření ve věci porušení norem v oblasti nakládání s odpady odhalí trestný čin podle § 298 trestního zákoníku, oznámí tato zjištění policii a předají příslušné dokumenty, na jejichž podkladě lze učinit závěr o podezření ze spáchání trestného činu. Policejní orgán poté v souladu s § 158 odst. 3 trestního řádu zahájí úkony trestního řízení, zajistí veškerý důkazní materiál a určí konkrétní (fyzickou nebo právnickou) osobu (osoby) odpovědnou za porušení zákona.

Shromáždí-li policejní orgán dostatek důkazů k prokázání odpovědnosti pachatele, případ je uzavřen s návrhem na podání obžaloby a předán státnímu zástupci k zahájení trestního stíhání podle § 160 trestního řádu.

Celní správa České republiky je ozbrojeným bezpečnostním sborem, který je podřízen Ministerstvu financí. Podle § 77 zákona o odpadech je úkolem sekce pátrání při Generálním ředitelství cel (GRČ) kontrolovat vnitrostátní i přeshraniční přepravu odpadů.

Oddělení dohledu vykonávají v rámci celních pravomocí dohled nad (vnitrostátní a přeshraniční) silniční přepravou zboží. Na základě dokumentace a fyzických kontrol rovněž ověřují, zda je přeprava odpadu vybavena příslušnými doklady vyžadovanými právními předpisy EU a vnitrostátními právními předpisy a zda deklarovaná kategorie odpadu odpovídá údajům uvedeným v dokladech. K pravomocem Celní správy ČR patří podle § 12 odst. 2 písm. d) trestního řádu i policejní pravomoci, které však vykonává pouze v první fázi trestního řízení, dokud není zahájeno trestní stíhání. V této souvislosti může Celní správa ČR používat zvláštní vyšetřovací metody, jako je odposlech telefonních hovorů a sledování osob, za účelem odhalování a šetření podezření na trestnou činnost podle § 298 trestního zákoníku. V rámci svých pravomocí mohou celní orgány ukládat pokuty.

Celní orgány nemají ohledně odpadů specifické odborné znalosti a uvedené kontroly provádějí obvykle v konzultaci s ČIŽP.

V případě podezření na trestný čin předává Celní správa ČR případ policii a nečiní oznámení státnímu zástupci. Pokud celní orgány odhalí správní nesrovnalosti, předají věc ČIŽP nebo krajským orgánům ke správnímu řízení.

Činnost policie dozoruje státní zastupitelství, které je oprávněno vydávat policii závazné pokyny, rušit její rozhodnutí a nahrazovat je vlastními rozhodnutími; státní zastupitelství se rovněž může účastnit provádění úkonů policejních orgánů a přímo provádět určitý úkon nebo vést celé vyšetřování.

4.2.2. *Vyšetřovací techniky/nástroje*

Při odhalování a vyšetřování trestných činů proti životnímu prostředí včetně činů souvisejících s odpady používá Policie ČR standardní metody a prostředky, které lze používat v rámci trestního řízení, tj. ty, které stanoví trestní řád, případně zákon o policii. Zahrnují mimo jiné i zvláštní vyšetřovací metody, k nimž patří sledování, infiltrace a odposlouchávání telefonů. Podle českých orgánů lze při vyšetřování trestné činnosti proti životnímu prostředí tyto speciální techniky použít, ale pouze se svolením státního zástupce nebo soudce.

Pokud jde o případy, na jejichž odhalení pracuje Celní správa ČR v pozici policejního orgánu, proces odhalování probíhá v souladu se standardními postupy a nepoužívají se žádné zvláštní metody nebo vyšetřovací techniky.

Při vyšetřování trestné činnosti související s odpady nebyly v případech spadajících do pravomoci Policie ČR nebo Celní správy ČR využity schopnosti a vybavení forenzních a finančních útvarů a útvarů pro boj proti kyberkriminalitě.

4.2.3. *Úspěšné vyšetřování trestné činnosti související s odpady – kapacity a překážky*

Hlavním problémem při potírání trestné činnosti související s odpady je podle českých orgánů nedostatek pracovníků (zaměstnanců) a technických zdrojů. Policie zdůraznila, že počet policistů na územních odděleních služby kriminální policie a vyšetřování zabývajících se trestnou činností proti životnímu prostředí by mohl být navýšen, zejména přijetím odborníků (chemiků, inženýrů, biologů atd.).

Je velmi dobře známo, že trestné činy proti životnímu prostředí včetně činů souvisejících s odpady jsou často skrytou formou trestné činnosti, kterou je třeba proaktivně řešit, neboť pokud se pro zjištění její existence nic neučiní, bude velmi nesnadné ji odhalit; nebudou-li tedy získány žádné poznatky, vznikne dojem, že daná trestná činnost neexistuje, a počet trestných činů proti životnímu prostředí by současně mohl neomezeně růst.

Podle státních zástupců, s nimiž se hodnotící tým během své návštěvy setkal, povaha trestné činnosti související s odpady, jež nemá oběti, má za následek nedostatečnou motivaci ze strany svědků; viditelné zapojení donucovacích orgánů do potírání této formy trestné činnosti proto může mít preventivní účinek a zvýšit šanci na dobrovolnou spolupráci dotčených subjektů.

Z hlediska odhalování a vyšetřování se příslušné orgány s ohledem na povahu trestné činnosti proti životnímu prostředí často potýkají s problémy, jako je shromažďování důkazů, odhalení zvláštních zařízení, v nichž je uskladněn nedovolený odpad (například mimo schválená zařízení v otevřeném prostoru) a stanovování škody, která mohla být životnímu prostředí způsobena.

Další překážky bránící úspěšnému vyšetřování souvisejí s možností vysledovat pachatele činů týkajících se odpadů a s komunikací s těmito osobami, zejména v případě cizinců (pocházejících například z afrických zemí), jakož i vysledovat dokumenty, a to z důvodu fiktivních podniků začleněných do řetězce společností zaměstnávajících na pozicích jednatelů „bílé koně“.

Pokud jde o Celní správu ČR, v rámci své činnosti se doposud zabývala pouze malým počtem případů. V tomto ohledu stojí za pozornost, že chybí konkrétní poznatky, že mezinárodní spolupráce při odhalování trestných činů výrazně mezinárodní povahy souvisejících s odpady probíhá s obtížemi a že je obtížné se u tohoto druhu trestné činnosti dopracovat do fáze trestního stíhání pachatelů.

Hodnotící tým s přihlédnutím ke všem výše uvedeným skutečnostem je toho názoru, že k aktivnější úloze orgánů činných v trestním řízení při odhalování a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí by mohlo přispět přidělení více lidských a technických zdrojů pro řešení této formy trestné činnosti.

4.3. Další orgány/instituce

Česká republika zaujala k řešení porušování předpisů na ochranu životního prostředí správní přístup a protiprávní jednání související s odpady, které nenaplní znaky trestného činu podle § 298 trestního zákoníku, je považováno za přestupek nebo správní delikt, jimiž se zabývají v první řadě správní orgány (ČIŽP) a jež jsou vyšetřovány a sankcionovány prostřednictvím správního řízení.

České správní orgány působící na úseku odpadového hospodářství jednají podle svých pravomocí v tomto rámci:

– Celostátní úroveň:

Podle zákona o odpadech je ústředním orgánem státní správy v oblasti odpadového hospodářství MŽP. MŽP je hlavním orgánem v oblasti životního prostředí, který vytváří politiky v této oblasti včetně přípravy a předkládání návrhů právních předpisů a zpracování Plánu odpadového hospodářství České republiky, jakož i dalších strategických a politických dokumentů v oblasti odpadového hospodářství.

MŽP dále vykonává státní dozor v oblasti odpadového hospodářství s výjimkou ochrany veřejného zdraví a koordinuje všechny orgány působící v oblasti odpadového hospodářství, jimž poskytuje metodické pokyny.

Vykonává rovněž funkci kontaktního místa a příslušného orgánu pro přeshraniční přepravu odpadů a je oprávněno pověřovat právnické osoby k hodnocení specifických nebezpečných vlastností odpadů. MŽP je dále orgánem odpovědným za odvolání proti rozhodnutím České inspekce životního prostředí (ČIŽP) a krajských orgánů.

ČIŽP, kterou v roce 1991 zřídilo MŽP, je odborný orgán s celostátní působností odpovědný za dozor nad dodržováním právních předpisů v oblasti životního prostředí ze strany právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání; ačkoliv je ČIŽP nezávislá, jejího ředitele jmenuje ministr životního prostředí. ČIŽP je členěna na deset oblastních inspektorátů, dvě pobočky a ředitelství; má zastoupení v každém kraji.

ČIŽP hraje klíčovou úlohu při prosazování právních předpisů v oblasti životního prostředí, přičemž na úseku odpadového hospodářství tato úloha náleží jejímu oddělení odpadového hospodářství.

ČIŽP formálně nevykonává činnost související s trestnými činy v oblasti odpadů *stricto sensu* ve smyslu trestního práva. ČIŽP je hlavním dozorovým orgánem, který může provádět kontroly a inspekce – včetně neohlášených inspekcí –, jakož i šetření na všech správních úrovních v celé zemi. Kromě toho může ukládat pokuty za nesplnění zákonných povinností, stanovovat podmínky a lhůty ke splnění těchto povinností a provádět opatření k nápravě zjištěných nedostatků.

ČIŽP může dávat podněty krajskému orgánu k zastavení provozu zařízení k odstraňování odpadů, nesplňuje-li provozovatel tohoto zařízení právní předpisy týkající se odpadového hospodářství, čímž vzniká nebezpečí závažné ekologické újmy.

ČIŽP rovněž odpovídá za provádění kontrol nebezpečného odpadu na území České republiky.

V rámci přeshraniční přepravy odpadů je inspekce oprávněna provádět příslušné kontroly v zařízeních pro nakládání s odpady v místě jejich vzniku a na „bývalých“ hraničních přechodech a silničních sítích ve spolupráci s Policií ČR a Celní správou. Je oprávněna též provádět kontrolu dokladů a fyzickou kontrolu převáženého odpadu. ČIŽP nemá při vyšetřování trestných činů stejné pravomoci jako policie a její inspektoři se často setkávají s neochotou na straně právnických osob komunikovat se správním orgánem; to v důsledku omezuje schopnost získat potřebné důkazy.

Proti rozhodnutím ČIŽP se lze odvolat k MŽP nebo ke správním soudům.

V případě podezření na trestný čin podává ČIŽP prostřednictvím Policie ČR trestní podnět státním zástupcům a v případě podezření na správní delikt související s porušením právních předpisů na ochranu životního prostředí podává podnět jiným správním orgánům (krajským úřadům, živnostenským úřadům).

Hodnotící tým má za to, že jak MŽP, které má jasnou organizační strukturu, tak ČIŽP vykonávají aktivní úlohu v boji proti porušování právních předpisů týkajících se životního prostředí. ČIŽP průběžně plánuje své inspekce (více než 3000 inspekci za rok) a odebrání vzorků a uložila značný počet pokut.

– Krajská úroveň:

V České republice je 14 krajů (13 krajů a hlavní město Praha). Krajské úřady přijímají plány odpadového hospodářství v souladu s Plánem odpadového hospodářství České republiky.

Kontrolují, jak jsou právníckými osobami, fyzickými osobami oprávněnými k podnikání a obcemi dodržována ustanovení právních předpisů a rozhodnutí MŽP a jiných správních úřadů v oblasti odpadového hospodářství. Udělují rovněž licenci k provozování zařízení pro nakládání s odpady na jimi spravovaném území a v tomto ohledu mohou provádět kontroly.

Krajské úřady také monitorují u provozovatelů skládky placení poplatků za ukládání odpadů na skládky a kontrolují, zda pověřené osoby dodržují stanovený způsob hodnocení nebezpečných vlastností odpadů.

Krajské úřady mohou ukládat pokuty právníckým osobám a fyzickým osobám podle § 66 odst. 6 zákona o odpadech a pozastavit provoz zařízení k nakládání s odpady. Rozhodují rovněž o odvoláních proti rozhodnutím obecních úřadů s rozšířenou působností a ostatních obecních úřadů.

– Obecní úroveň:

V České republice je přibližně 6258 obcí (údaj z roku 2016).

200 obcí s rozšířenou působností, jež představují větší města a svazky obcí, má širší pravomoci než jiné obce. Monitorují, jak jsou právníckými osobami, fyzickými osobami oprávněnými k podnikání a obcemi dodržována ustanovení právních předpisů (zákona o odpadech) a rozhodnutí MŽP a jiných správních úřadů v oblasti odpadového hospodářství a zda pověřené osoby dodržují stanovený způsob hodnocení nebezpečných vlastností odpadů.

Odpovídají rovněž za vydávání povolení právníckým osobám, včetně zařízení k nakládání s odpady. V rámci svých pravomocí jsou dále oprávněny provádět kontroly na svém území a na území malých obcí. Právníckým osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání mohou podle § 66 zákona o odpadech ukládat pokuty.

Posledním článkem jsou malé obce (které nesou přímou odpovědnost za fyzické nakládání s odpady na svém území). Každá obec či město si mohou na svém území zřídit systém pro nakládání s odpady. Obecní úřady kontrolují, zda právnícké osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání využívají obecní systém pro nakládání s odpady, který obec zavedla, na základě písemné dohody s obcí a zda fyzická osoba, která není podnikatelem, odstraňuje odpad v souladu se zákonem. Kontrolují, zda právnícké osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání zajišťují využití nebo odstranění odpadů v souladu se zákonem o odpadech, a monitorují, zda provozovatelé skládek platí poplatky za ukládání odpadů na skládky. Obecní úřady mohou ukládat pokuty fyzickým osobám podle § 69 zákona o odpadech a právníckým osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání podle § 66 tohoto zákona.

Obecně může jakýkoli místní orgán kontaktovat přímo ČIŽP, pokud se domnívá, že nemá dostatečnou kapacitu k řešení případů souvisejících se životním prostředím.

ČIŽP, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností a obce mají pravomoc ukládat sankce za trestné činy související s odpady. Jednotlivé správní orgány mohou ukládat pokuty v různé výši, od nejnižší po nejpřísnější sankci až do 50 000 000 Kč za neoprávněnou klasifikaci nebezpečného odpadu nebo neoprávněné nakládání s ním. Skutečná částka ukládané pokuty se vypočte s přihlédnutím k možnému poškození životního prostředí, které může být v každém případě jiné. V zájmu zajištění harmonizovanějšího přístupu mohou všichni inspektoři konzultovat předchozí rozhodnutí v podobných případech.

V oblasti správních sankcí lze v rámci správního postihu nařídit rovněž konfiskaci a propadnutí. Systémy sankcí ukládaných soudními a správními orgány působí souběžně, přičemž zahájením trestního řízení není vyloučena možnost uložení nucené správy nebo jiného prostředku podle jiné právní úpravy.

Nicméně je možné, že v prvotní fázi správního šetření ohledně porušení norem pro nakládání s odpady správní orgán odhalí protiprávní jednání rovnocenné trestnému činu podle § 298 trestního zákoníku (a takové případy se skutečně vyskytly). Správní orgán v takovém případě oznámí své poznatky policii a předá jí příslušné podklady dokazující podezření ze spáchání trestného činu.

Podle českých právních předpisů MŽP vykonává dozor nad krajskými úřady, které zase vykonávají dozor nad obecními úřady obcí s rozšířenou působností a nad obecními úřady ostatních obcí. MŽP je hlavním metodickým podpůrným orgánem pro krajské orgány, hlavním orgánem dohledu v oblasti nakládání s odpady a rovněž orgánem příslušným pro řešení odvolání proti rozhodnutí krajských orgánů a rozhodování o těchto odvoláních. Krajské orgány jsou podpůrnými orgány pro obce a rovněž orgány příslušnými pro řešení odvolání proti rozhodnutí obecních orgánů a rozhodování o těchto odvoláních.

Podobně se občané mohou odvolat proti rozhodnutí různých správních orgánů, včetně rozhodnutí vydaných ČIŽP, a mohou se odvolat k MŽP, jehož rozhodnutí může podléhat soudnímu přezkumu správním soudem.

Hasičský záchranný sbor a výzkumné a vědecké ústavy aktivně napomáhají vnitrostátním orgánům v oblasti prevence a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, přičemž jim ve vhodných případech poskytují ověřené důkazy, odebírají vzorky, testují a v případě potřeby provádějí vyčištění znečištěných oblastí. Tyto ústavy jsou velmi dobře vybaveny pro účely odběru a vyhodnocování vzorků z různých zdrojů a nebezpečných míst a disponují mobilními laboratořemi a pomůckami pro odběr vzorků. Tyto orgány vykonávají rovněž významnou mezinárodní činnost, včetně odborné přípravy.

Další orgány, jimž jsou v oblasti životního prostředí svěřeny zvláštní odvětvové povinnosti, jsou tyto:

- Ministerstvo zemědělství, které koordinuje provádění kontrol dodržování povinností při používání upravených kalů na zemědělské půdě;
- Ministerstvo zdravotnictví, které vykonává vrchní státní dozor a řídí výkon státní správy v oblasti ochrany veřejného zdraví při nakládání s odpady. Pověřuje rovněž právnické nebo fyzické osoby k hodnocení specifických nebezpečných vlastností odpadů;
- Ministerstvo financí, které poskytuje součinnost při vypracovávání návrhů právních předpisů v oblasti odpadového hospodářství a v oblasti daní a poplatků;
- Ministerstvo průmyslu a obchodu, které poskytuje součinnost v oblasti politik týkajících se surovin a druhotných surovin.

Česká obchodní inspekce monitoruje plnění povinností týkajících se uvádění baterií a akumulátorů na trh nebo do oběhu, jejich označování a zajišťuje zpětný odběr výrobcem a posledním prodejcem.

Výše popsané institucionální uspořádání a rozdělení pravomocí odrážejí správní přístup České republiky k boji proti porušování právních předpisů na ochranu životního prostředí. Podle českých orgánů umožňují správní tresty řešit porušení právních předpisů v oblasti odpadů (např. neuchovávání záznamů) urychleně, s nezbytným stupněm odbornosti a rovněž umožňují uplatnění (paradoxně) přísnějších sankcí oproti soudu (pokud jde o peněžní tresty, mají soudy tendenci uplatňovat mírnější sankce). Navíc veškerá procesní práva obviněné osoby (jak je typické pro trestní řízení a jak jsou zakotvena v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva) jsou rovněž ve správním řízení plně zaručena.

4.4. Spolupráce a výměna informací mezi vnitrostátními orgány

4.4.1. Spolupráce a koordinace

Účinnost opatření pro prevenci a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí včetně trestné činnosti související s odpady závisí do značné míry na soudržných opatřeních a na úzké, interaktivní a trvalé spolupráci mezi jednotlivými orgány na horizontální i vertikální úrovni. Jakékoliv opatření za účelem prevence a potírání těchto trestných činů bude úspěšné pouze tehdy, pokud jsou do boje proti těmto činům skutečně zapojeny všechny zainteresované strany a pokud jsou jednotlivé fáze procesu vymáhání práva – odhalení protiprávní činnosti, vyšetřování, stíhání a uložení sankcí – efektivní a existuje mezi nimi náležitá návaznost.

Na nejvyšší úrovni institucionálního uspořádání České republiky zajišťuje koordinaci hlavních zainteresovaných stran v oblasti životního prostředí MŽP, které svolává pravidelná zasedání všech krajských a obecních úřadů. MŽP rovněž usnadňuje spolupráci prostřednictvím pracovní skupiny pro přeshraniční přepravu odpadů.

ČIŽP koordinuje krajské úřady a kraje hrají koordinační úlohu ve vztahu k obcím.

MŽP i ČIŽP spolupracují s policií, poskytují ji mimo jiné relevantní údaje za účelem potírání protiprávních činností souvisejících se životním prostředím. ČIŽP však není povinna informovat policii o správních případech a uložených pokutách; pouze v případě, že pojme podezření na možný trestní delikt, předá policii formální zprávu v návaznosti na předchozí (obvykle neformální) konzultaci ohledně daného případu.

ČIŽP spolupracuje rovněž s obecními orgány, orgány ochrany veřejného zdraví, celními orgány, hasičským záchranným sborem, Policií ČR, Finanční správou České republiky, v některých případech s dalšími správními úřady, kraji a obcemi, a poskytuje jim odbornou pomoc. Spolupracuje také s inspekčními orgány dalších členských států EU a se sítí IMPEL.

Skutečnost, že inspektoři nemají stejné pravomoci jako policie, znamená, že zprávy pro policii předem potvrzuje a schvaluje vedení ČIŽP bez zapojení státního zastupitelství. Policie může ČIŽP požádat o součinnost při posuzování nebo pořizování dokladů (např. evidence), při provádění analýzy odpadu (např. za účelem posouzení, zda jde o nebezpečný odpad či nikoliv); v případě škody velkého rozsahu může požádat o součinnost integrovaný záchranný systém.

Spolupráce na vyšší úrovni probíhá mezi ředitelstvím ČIŽP a Policejním prezidiem Policie ČR (informace a spolupráce týkající se případů, jež jsou předmětem vyšetřování, zajišťování odborné přípravy pro policisty, atd.).

Celní orgány spolupracují s MŽP a ČIŽP a jsou povinny informovat místní policejní orgány o všech zahájených šetřeních.

MŽP vede Radu pro odpadové hospodářství České republiky, což je poradní orgán ministra životního prostředí složený z předních odborníků z ministerstev, zástupců odborů a odborníků ze soukromého sektoru.

MŽP rovněž svolává pravidelná zasedání neformální pracovní skupiny složené ze zástupců MŽP, ČIŽP, Celní správy České republiky a Policie ČR, na nichž vedou jednání a vyměňují si informace, předkládají návrhy novelizace právních předpisů a návrhy plánů společných kontrol ve spolupráci se sousedními zeměmi.

Pokud jde o spolupráci v oblasti nedovoleného odstraňování odpadů, byla zřízena meziútvarová pracovní skupina, jejímiž členy jsou policisté z několika útvarů – Úřadu služby kriminální policie a vyšetřování, Ředitelství služby dopravní policie, služby cizinecké policie a služby pořádkové policie – a jejímž úkolem je zabývat se problémy souvisejícími s přeshraniční přepravou odpadů a nalézat řešení těchto problémů.

Co se týče sběru a výkupu kovového odpadu, byl vytvořen specializovaný mezirezortní tým – Česká obchodní inspekce – složený ze zástupců ČIŽP, Policie ČR a GŘC, který má v této oblasti odhalovat závažnou trestnou činnost. Tento tým se poprvé sešel v lednu 2016 a od té doby se schází pravidelně dvakrát ročně; mimo jiné koordinuje jednotlivé pravomoci k výkonu kontrol a ukládání sankcí a podává statistické přehledy týkající se kontrol a sankcí atd.

Orgány Celní správy ČR spolupracují při kontrolách s MŽP, s ČIŽP a s orgány krajských úřadů. V záležitostech, které nejsou trestní povahy, může být ČIŽP při kontrolách celním orgánům přímo nápomocna. V případě potřeby se oddělení vyšetřování Celní správy ČR obrací na jiné orgány. Úřady Celní správy ČR si běžně vyměňují informace s ČIŽP a účastní se jejího plánování kontrol. Jednou ročně obdrží ČIŽP informace o kontrolách provedených Celní správou ČR.

Zástupci celních orgánů jsou členy neformální skupiny pro otázky související s odpady, která se však nezabývá trestnou činností.

ČIŽP provádí společné operace s Policií ČR a Celní správou ČR, při nichž přímo na silnicích kontrolují vozidla přepravující odpady.

Pokud jde o spolupráci s jinými orgány, Policie ČR nevnímá žádné překážky, jež by stály za zmínku. Pozitivní zkušenosti při spolupráci s jinými orgány má rovněž Celní správa ČR. MŽP vidí jako praktickou překážku nedostatečné kapacity nebo omezení v oblasti vzájemného poskytování informací vyplývající například z daňových zákonů.

Hasičský záchranný sbor spolupracuje se všemi donucovacími orgány a poskytuje pomoc při shromažďování důkazů a při okamžité lokalizaci škody, přičemž činí veškerá nezbytná záchranná opatření spadající do jeho pravomoci.

Obecný rámec pro spolupráci mezi příslušnými orgány v oblasti trestné činnosti související s odpady je stanoven v zákoně o odpadech. Neexistuje žádný zavedený formální (úřední) protokol pro koordinaci mezi orgány, s výjimkou Rámcové dohody o spolupráci mezi Policií ČR a ČIŽP o předávání informací a spolupráci v určitých případech trestné činnosti související s odpady. Ačkoliv hodnotící tým nabyl dojmu, že výměna informací mezi všemi zúčastněnými stranami probíhá poměrně efektivně, má za to, že by mohlo být užitečné zavést pro účely spolupráce a výměny informací rovněž formálnější rámec.

Podle hodnotícího týmu je případ společnosti Femme, kterým se zabýval okresní státní zástupce v Lounech, pozitivním příkladem multidisciplinárního přístupu, kdy při úspěšném trestním řízení byly schopny spolupracovat všechny zúčastněné strany s využitím všech dostupných nástrojů; takto by bylo možné postupovat i v budoucnu. Obzvláště pozoruhodná je skutečnost, že v tomto případě byl jako první krok zajištěn majetek pachatele.

4.4.2. Přístup k informacím a kontaktní místa ve věci zpravodajských informací

Pro účinné potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, která je často neviditelná a je obtížné ji odhalit, má zásadní význam přístup všech příslušných orgánů k informacím, a proto je nesmírně důležité, aby v této oblasti existovaly účinné formy spolupráce opírající se o strategický přístup založený na zpravodajských informacích.

Data shromážděná a spravovaná agenturou CENIA mohou příslušným orgánům přinést určité množství relevantních informací: informační systém ISOH může být například zdrojem dat pro českou policii, justici (zejména soudy), finanční úřady a ČIŽP; data do systému ISOH poskytují různé orgány příslušné v oblasti odpadového hospodářství; oprávněnými uživateli jsou pracovníci MŽP, ČIŽP, krajských úřadů, Státního fondu životního prostředí, odborů dopravy a životního prostředí obecních úřadů obcí s rozšířenou působností (SOP) a Policie České republiky, zatímco veřejnost má na těchto internetových stránkách přístup pouze k vybraným informacím v této databázi; přístup ke zprávám umožňuje příslušným státním orgánům (obcím s rozšířenou působností pověřeným výkonem státní správy) krajským úřadům, ČIŽP a MŽP Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí (ISPOP). Příslušným státním orgánům je dostupné Hodnocení nebezpečných vlastností odpadů. Příslušné státní orgány (obce s rozšířenou působností, krajské úřady, ČIŽP, MŽP, Celní správa ČR) mají přístup rovněž do systému SEPNO.

Informace, jež shromažďuje a spravuje agentura CENIA v různých informačních systémech, které provozuje, umožňují všem příslušným orgánům působícím na úseku odpadového hospodářství a do určité míry veřejnosti snadný a rychlý přístup na daných internetových stránkách; kromě toho se posuzují možnosti propojení jednotlivých systémů. Hodnotící tým proto tento přístup považuje za dobrý příklad toho, jak v oblasti odpadového hospodářství shromažďovat a šířit informace.

Podle hodnotitelů je zejména SEPNO dobrým nástrojem ke sledování vnitrostátní přepravy nebezpečných odpadů a nakládání s nimi, neboť odesílatelé i příjemci jsou povinni podávat informace o každé přepravě nebezpečného odpadu a mohou získat elektronické potvrzení o přepravě.

ČIŽP používá svoji vlastní databázi povolení k přepravě odpadů. Databáze zařízení (online) umožňuje potvrzení, zda jsou příjemci odpadu k přijetí daného druhu odpadu oprávněni.

Přístup k informacím online je nezbytný v případě silničních kontrol, při nichž je třeba informace uvedené v přepravních dokladech ověřit v reálném čase. Při řešení ad hoc případů (a zejména aktuálně prováděné přepravy) musí být celní orgány, ČIŽP, MŽP a je-li to nezbytné policie v přímém kontaktu.

Policie zdůraznila, že si aktivně a pravidelně vyměňuje informace se správními orgány, že jí jsou zasílány zprávy ČIŽP a že má přístup k databázím a rejstříkům obsahujícím údaje o trestních řízeních (zahájených, vrácených správním orgánům, atd.) pocházející z různých systémů, které však nejsou vzájemně propojeny.

Pokud jde o výměnu informací mezi ČIŽP a policií, hlavními kontaktními místy jsou Úřad služby kriminální policie a vyšetřování při Policejním prezidiu České republiky a ředitelství ČIŽP – oddělení odpadového hospodářství. Funguje zde i online systém přímé spolupráce v rámci jednotlivých krajů a územních útvarů, ale taková spolupráce probíhá rovněž na základě osobních emailů nebo telefonických hovorů.

Celní správa ČR nepoužívá jednotnou databázi, nýbrž informační systém odpadového hospodářství ISOH.

České orgány uvedly, že soudci mohou získávat informace z databází a rejstříků; tyto otázky však nemohl hodnotící tým podrobněji posoudit, neboť se během své návštěvy se soudci nesetkal.

V rámci přeshraniční spolupráce se používají další mechanismy právní pomoci různého druhu vymezené v *zákonu o mezinárodní justiční spolupráci v trestních věcech* (zákon č. 104/2013 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Státní zastupitelství nepoužívají žádné speciální databáze nebo rejstříky týkající se trestné činnosti související s odpady.

V České republice nebylo zřízeno žádné kontaktní místo pro zpravodajské informace o trestné činnosti související s odpady.

4.5. Odborná příprava

Každý státní úředník pracující na ministerstvu nebo jiném státním úřadu je povinen se účastnit pravidelných školení. V ČIŽP nepůsobí žádní inspektoři specializovaní na trestnou činnost související s odpady; existují pouze policisté, celníci, státní zástupci a soudci, kteří se specializují na oblast životního prostředí. Inspektoři ČIŽP činní v oblasti odpadového hospodářství vykonávají dozor nad všemi oblastmi působnosti zákona o odpadech a dalších relevantních právních předpisů týkajících se životního prostředí.

S ohledem na značný počet záležitostí, jež jsou předmětem dozorové činnosti, jsou pro inspektory pořádána pravidelná školení (po počátečním zaškolení nových inspektorů) a obvykle jednou ročně probíhá třídní školení koordinované příslušným ředitelstvím ČIŽP. Jsou rovněž zajišťována individuální školení ve specifických odborných oblastech a vnitropodniková školení a umožňováno samostudium. Školiteli jsou úředníci ČIŽP nebo MŽP nebo externí školitelé.

Jako doplňková forma odborné přípravy se pořádají celostátní zasedání všech zainteresovaných stran působících v odpadovém hospodářství za účelem výměny informací o jednotlivých případech.

MŽP zajišťuje pro ČIŽP a další orgány samostatná školení týkající se plánu kontrol přepravy odpadů, jejichž náplní jsou mimo jiné individuální metodické pokyny, jak nakládat s případy a řešit je (učení na základě případů), a to ve spolupráci s ředitelstvím ČIŽP.

Za pořádání odborné policejní přípravy na jednotlivých úrovních Policie ČR zaměřené na trestnou činnost proti životnímu prostředí odpovídá Úřad služby kriminální policie a vyšetřování. Pravidelné každoroční školení zahrnuje třídní semináře týkající se různých oblastí trestné činnosti proti životnímu prostředí. Na předchozích seminářích byla značná část celkového času věnována nedovolenému odstraňování odpadů. Dále byl v rámci celoživotního učení znovu zaveden šestitýdenní kurz pro zaměstnance služby kriminální policie a vyšetřování, jehož celý jeden blok je věnován problematice trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Pracovníci Celní správy ČR, jejichž úkolem je provádění celního řízení, se účastní školení na téma zákazů a omezení, jež s tímto řízením souvisejí. Protože celníci v pozici policejního orgánu nemají specializovanou odbornou přípravu v oblasti odpadového hospodářství, obvykle spolupracují s odborníky z ČIŽP a žádají je o odborné poradenství. Problematika odpadového hospodářství bude součástí základního kurzu pro vyšetřovatele celních podvodů.

MŽP zajišťuje pro policii a celní správu odbornou přípravu zaměřenou na přeshraniční přepravu odpadů.

České orgány shledávají, že pravidelná účast orgánů dohledu na akcích pořádaných sítí IMPEL – Waste and TFS klastr – je prospěšná rovněž z hlediska výměny zkušeností.

Aktivní účast na akcích organizovaných agenturou CEPOL nebo jinými subjekty znesnadňuje aktuální pracovní vytížení policistů, finanční náklady a v některých případech nedostatečné jazykové znalosti.

Jako zdroj informací jsou k dispozici různé příručky, např. „Přeshraniční přeprava odpadů“ vycházející z anglického originálu dokumentu sítě IMPEL – Waste (s) Watch, dále „Manuál pro zařazování odpadů do „Zeleného seznamu““, „Metodika Ministerstva životního prostředí k přeshraniční přepravě použitých pneumatik“, „Pokyny týkající se plánování kontrol přepravy odpadů“ vypracované MŽP a „Metodika k plánování kontrol přepravy odpadů“ zveřejněná Generálním ředitelstvím cel Celní správy.

Pokud jde o soudce a státní zástupce, kteří se s ohledem na malý počet případů týkajících se životního prostředí a projednávaných v rámci trestního řízení nespecializují na trestnou činnost proti životnímu prostředí, odpovídá za odbornou přípravu, a to i v této oblasti, Justiční akademie.

V roce 2018 je pozornost zaměřena na problematiku odpadů a na trestné činy spáchané v souvislosti s požáry, výbuchy a dalšími incidenty. Trestná činnost proti životnímu prostředí je obvykle jedním z témat několikadenního semináře, který se koná přibližně jednou za dva až tři roky a je zaměřen na vybrané otázky trestního práva hmotného.

Zhruba dvakrát za rok se konají semináře na téma trestní odpovědnosti právnických osob; každý druhý či třetí seminář je věnován trestným činům proti životnímu prostředí. Justiční akademie uspořádala jednodenní seminář speciálně zaměřený na odpadovou problematiku poprvé v dubnu 2018.

4.6. Závěr

- Hodnotící tým má za to, že institucionální struktura určená k environmentálnímu řízení v České republice je zcela jasná a jednoduchá: zákon o odpadech stanoví hierarchickou správní strukturu, v níž je nejvýše postaveno Ministerstvo životního prostředí, a jasné rozdělení pravomocí mezi ústředními orgány (MŽP a ČIŽP) a územními orgány.

- Monitorovací a sankční systém určený k řešení porušování právních předpisů v oblasti životního prostředí (včetně odpadového hospodářství) je založen na přidělení pravomocí několika orgánům. Na správní úrovni může provádět inspekce a kontroly a ukládat pokuty různé výše nejenom ČIŽP, ale také kraje, obce s rozšířenou pravomocí a obce.
- Pokud jde o donucovací orgány, Česká republika má jasně vymezený systém a rozdělení pravomocí.
- Police České republiky má ústřední službu zabývající se trestnou činností proti životnímu prostředí, která je součástí odboru hospodářské a finanční kriminality, přičemž z organizačního hlediska je Úřad služby kriminální policie a vyšetřování vhodným útvarem, který se může náležitě zabývat finančními aspekty vyšetřování trestné činnosti proti životnímu prostředí.
- V praxi však nedostatek lidských a technických zdrojů policii omezuje příležitosti, aby k trestné činnosti proti životnímu prostředí včetně trestných činů souvisejících s odpady přistupovala proaktivně s cílem odhalit tyto často neviditelné formy trestné činnosti; nelze proto vyloučit, mimo jiné i s přihlédnutím k velmi nízkému počtu trestních věcí z oblasti životního prostředí, že některé trestné činy tohoto druhu nemusí být odhaleny, což vyvolává dojem, že tato trestná činnost neexistuje.
- Řízení v trestních věcech a rozhodování v oblasti trestných činů je v zásadě ve výlučné pravomoci donucovacích a soudních orgánů, přičemž o vině a trestu za trestný čin mohou rozhodovat pouze soudy. Tyto orgány však v uvedené oblasti hrají pouze druhořadou roli, neboť převážnou většinu případů porušování právních předpisů týkajících se životního prostředí řeší správní orgány a pouze malý počet těchto případů se stává předmětem trestního stíhání a řízení u soudu.

- To odráží správní přístup používaný v České republice k řešení trestné činnosti proti životnímu prostředí (včetně činů souvisejících s odpady), kdy základní regulace odpadového hospodářství probíhá podle správního práva a kontrolní a sankční mechanismy uplatňují správní orgány. Hlavním důvodem, proč v této oblasti převládají správní řízení nad trestními řízeními, je podle českých orgánů skutečnost, že správní řízení jsou považována za procesně snazší než soudní řízení včetně navazujících kroků a (paradoxně) umožňují ukládat přísnější finanční sankce než jsou sankce, které mohou ukládat soudy.
- S ohledem na výše uvedené se hodnotící tým domnívá, že potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí včetně činů souvisejících s odpady je v České republice znesnadněno z důvodu ne zcela dostatečného upřednostnění.
- Podle hodnotícího týmu je výše uvedený správní přístup k trestné činnosti proti životnímu prostředí nevýhodný v tom, že určitá opatření v oblasti vyšetřování a ochranná opatření, jež jsou k dispozici v rámci trestního řízení, nemohou být ve správním řízení využita.
- České orgány se proto vyzývají, aby znovu posoudily rovnováhu mezi správním a trestněprávním přístupem k trestné činnosti proti životnímu prostředí tak, aby bylo trestnímu právu umožněno v této oblasti zcela plnit svoji represivní a odrazující funkci.
- Trestná činnost proti životnímu prostředí by měla být řešena multidisciplinárním způsobem a spolupráce by měla probíhat na regionální, celostátní a mezinárodní úrovni. V České republice však neexistuje zvláštní právní rámec ani protokoly či interinstitucionální dohody o spolupráci a koordinaci mezi jednotlivými orgány, které nejčastěji probíhají neformálně a ad hoc. Ačkoliv se zdá, že v praxi to nepůsobí problémy, je hodnotící tým toho názoru, že by bylo vhodnější, aby pro interinstitucionální spolupráci existoval formálnější a strukturovaný rámec.

- Díky tomu, že shromažďování a správa informací a dat v oblasti životního prostředí, včetně obecných dat z oblasti odpadového hospodářství, a spolu s provozováním několika informačních systémů byly centralizovány a svěřeny agentuře (CENIA), mají všechny příslušné orgány působící v odpadovém hospodářství a do určité míry i veřejnost k dispozici snadno a rychle dostupnou službu. Obzvláště zajímavý je systém SEPNO, který sleduje přepravu nebezpečných odpadů. Podle hodnotícího týmu lze tento přístup ke správě informací považovat za dobrou praxi.
- Nicméně v oblasti vymáhání práva jsou v České republice relevantní informace o trestné činnosti proti životnímu prostředí podle všeho rozptýleny mezi různé orgány. Hodnotící tým se domnívá, že tok informací mezi jednotlivými orgány a účinnost opatření pro potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí by zlepšila strukturovanější výměna informací opírající se o strategický přístup k této formě trestné činnosti založený na zpravodajských informacích. Zejména by se mohlo zlepšit sdělování informací státním zastupitelstvím, aby jim bylo umožněno vyhodnocovat příslušné prvky možných trestných činů.
- Neexistují žádní policisté, celníci, státní zástupci ani soudci specializovaní na trestnou činnost proti životnímu prostředí. Hodnotící tým věří, že by byla užitečná větší specializace těchto orgánů a že by české orgány mohly za tímto účelem zvážit rozšíření škály odborné přípravy zaměřené na konkrétní potřeby každého orgánu s cílem zlepšit znalosti, dovednosti a motivaci jejich pracovníků v zájmu účinnějšího potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí. Jako užitečné opatření ke zvýšení specializace by mohlo být rovněž zváženo vytvoření sítě odborných znalostí pro státní zástupce a soudce zabývající se případy trestné činnosti proti životnímu prostředí.
- Každý orgán organizuje odbornou přípravu v rámci svých pravomocí. S ohledem na mnohohrstevnou povahu této trestné činnosti by bylo rovněž užitečné zavést pravidelné interinstitucionální rozvrhy vzdělávacích akcí a podpořit společná školení pro donucovací a soudní orgány, jakož i účast státních zástupců a trestních soudců na každoročních akcích pořádaných ČIŽP k otázkám týkajícím se trestné činnosti související s odpady.

5. PRÁVNÍ ASPEKTY

5.1. Trestní právo hmotné

Právní definice trestných činů jsou ve vnitrostátním trestním právu souhrnně uvedeny v zákoně č. 40/2009 Sb., trestním zákoníku, který je jediným aktem obsahujícím právní definice trestných činů, za jejichž spáchání lze zahájit soudní trestní řízení.

Namísto trestu stanoveného za danou skutkovou podstatu nebo navíc k němu je možno uložit jiné, zákonné tresty v rámci omezení podle § 53 odst. 1 trestního zákoníku a § 15 odst. 3 zákona č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

Přestože v České republice mohou o vině a trestu za spáchání trestného činu rozhodovat jediné soudy, pojetí trestní odpovědnosti coby přidružené odpovědnosti k netrestněprávní (např. správní) odpovědnosti vyplývá z § 12 odst. 2 trestního zákoníku, podle kterého trestní odpovědnost pachatele za trestný čin a trestněprávní důsledky s ní spojené (trestní postih) lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu. V některých hraničních případech může soud dospět k závěru, že postačuje uplatnění jiné než trestněprávní odpovědnosti (např. podle *zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich*) a věc postoupit k mimosoudnímu projednání.

Nicméně rozdíl mezi správními přestupky řešenými ve správním řízení a trestněprávními případy projednávanými v trestním řízení není vždy jednoduchý. Jasným určujícím faktorem v § 298 odst. 2 trestního zákoníku, pokud jde o neoprávněné nakládání s odpady, je možná (způsobená) podstatná škoda na životním prostředí, jak je uvedeno v článku 3 směrnice 2008/99/ES, která byla stanovena ve výši 500 000 Kč a více – což odpovídá přibližně 20 000 eur (§ 138 trestního zákoníku), nicméně nejsou stanovena žádná jasná kritéria pro hodnocení a posouzení takové škody.

Kromě toho jsou určitá porušení předpisů uvedena jak ve správním, tak i v trestním zákoníku – např. „zkreslené údaje v podkladech“, přičemž jediným rozdílem v tomto ohledu je pojem „hrubě“, což by v praxi mohlo být dosti obtížné vyhodnotit. Není tedy jasné, kdy by tyto nesrovnalosti měly být v praxi považovány za správní a kdy za trestní případy.

Systém trestních postihů je v České republice založen na dualismu v podobě trestů a ochranných opatření. Sankce coby právní důsledky trestného jednání mohou být uloženy pouze v případě, že je trestný čin spáchán trestně odpovědným pachatelem. Naproti tomu ochranná opatření jsou čistě preventivní povahy a mohou být uložena i za trestné činy spáchané osobami, které nejsou trestně odpovědné (pro nepřičetnost nebo nezletilost) a za určitých okolností mohou postihovat také věci patřící osobě odlišné od osoby, která daný trestný čin spáchala.

5.1.1. Popis vnitrostátních právních předpisů týkajících se trestné činnosti související s odpady

Česká republika provedla směrnici 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí do svých vnitrostátních právních předpisů zákonem č. 40/2009 Sb., který novelizoval předchozí trestní zákoník České republiky.

Trestné činy proti životnímu prostředí jsou upraveny zvláštní kapitolou trestního zákoníku, v části druhé – zvláštní části, hlava VIII – trestné činy proti životnímu prostředí.

Nicméně v případě trestné činnosti související s odpady a nebezpečnými materiály odkazují jednotlivá ustanovení trestního zákoníku vždy na netrestní právní předpisy, zejména na zákon č. 185/2001 Sb. (zákon o odpadech), na základě čehož lze namísto trestních postihů nebo jako jejich doplněk uložit jiný zákonný trest, v rámci omezení podle § 53 odst. 1 trestního zákoníku a § 15 odst. 3 zákona č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

V tomto rámci lze trestně postihnout především jednání spadající do definice „trestné činnosti související s odpady“, a to zejména v souladu s následujícími ustanoveními jako neoprávněné nakládání s odpady:

§ 298 – Neoprávněné nakládání s odpady:

- 1) *Kdo, byť i z nedbalosti, poruší jiný právní předpis upravující nakládání s odpady tím, že přepraví odpad přes hranice státu bez oznámení nebo souhlasu příslušného orgánu veřejné moci, anebo v takovém oznámení nebo žádosti o souhlas nebo v připojených podkladech uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje nebo podstatné údaje zamlčí, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo zákazem činnosti.*
- 2) *Kdo, byť i z nedbalosti, v rozporu s jiným právním předpisem ukládá odpady nebo je odkládá, přepravuje nebo jinak s nimi nakládá, a tím způsobí poškození nebo ohrožení životního prostředí, k jehož odstranění je třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti.*
- 3) *Odnětím svobody na šest měsíců až tři léta nebo zákazem činnosti bude pachatel potrestán,*
 - a) *spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 jako člen organizované skupiny,*
 - b) *získá-li takovým činem pro sebe nebo pro jiného značný prospěch, nebo*
 - c) *spáchá-li takový čin opětovně.*
- 4) *Odnětím svobody na jeden rok až pět let nebo peněžitým trestem bude pachatel potrestán,*
 - a) *získá-li činem uvedeným v odstavci 1 nebo 2 pro sebe nebo pro jiného prospěch velkého rozsahu, nebo*
 - b) *týká-li se takový čin nebezpečného odpadu.*

Tímto ustanovením jsou v odstavcích 1 a 2 stanoveny dva samostatné základní trestné činy. Odstavec 1 se týká jednání, které odpovídá jednání podle čl. 3 písm. c) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES o trestněprávní ochraně životního prostředí („směrnice 2008/99/ES“). Odstavec 2 odpovídá čl. 3 písm. b) téže směrnice.

Pro neoprávněné nakládání s odpady není definována spodní hranice sazby trestu odnětí svobody, a lze proto konstatovat, že pro fyzické osoby neexistuje žádný minimální postih. Horní hranice je stanovena na jeden rok odnětí svobody za jednání podle § 298 odst. 1 trestního zákoníku, na dva roky za jednání podle § 298 odst. 2 trestního zákoníku. Pokud je trestný čin neoprávněného nakládání s odpady spáchán za některých okolností podmiňujících uložení vyšší trestní sazby, lze pachateli podle § 298 odst. 4 trestního zákoníku uložit trest odnětí svobody až na pět let. Pět let odnětí svobody tedy lze považovat za maximální možný trest pro fyzické osoby.

Trestní postih právnických osob je stanoven zákonem č. 418/2011 Sb. o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů. Obecně platí, že právnická osoba může být potrestána podle § 15 odst. 1 uvedeného zákona, a tyto právnické osoby páchající trestný čin neoprávněného nakládání s odpady mohou tedy být potrestány peněžitým trestem, propadnutím věci, zákazem činnosti, zákazem plnění veřejných zakázek nebo účasti ve veřejných soutěžích nebo uveřejněním rozsudku. Rozsah peněžitě sankce se pohybuje mezi 20 000 Kč a 1 460 000 000 Kč. Tresty zákazu činnosti a zákazu plnění veřejných zakázek nebo účasti ve veřejné soutěži mohou být uloženy na dobu od jednoho roku do dvaceti let.

Obecné přitěžující okolnosti jsou blíže určeny v § 42 trestního zákoníku. A obdobně, polehčující okolnosti jsou uvedeny v § 41 trestního zákoníku. Zvláštní přitěžující skutečnosti spáchání trestného činu neoprávněného nakládání s odpady, tedy takové okolnosti, které podmiňují uložení vyšší trestní sazby, jsou uvedeny v § 298 odst. 3 a 4 trestního zákoníku. Tyto okolnosti jsou odstavcem 3 uvedeného ustanovení upřesněny jako situace, kdy pachatel trestný čin spáchá jako člen organizované skupiny, získá takovým činem pro sebe nebo pro jiného značný prospěch, nebo spáchá takový čin opětovně; a, podle odstavce 4 uvedeného ustanovení, získá-li daným činem pro sebe nebo pro jiného prospěch velkého rozsahu, nebo týká-li se takový čin nebezpečného odpadu.

Trestný čin neoprávněného nakládání s odpady (§ 298) je považován za zvláštní ve vztahu k trestným činům poškození a ohrožení životního prostředí (§§ 293 a 294). Jestliže má tedy trestná činnost znaky obou trestných činů, je kvalifikována pouze jako trestný čin neoprávněného nakládání s odpady (§ 298).

V případě, že některé druhy trestné činnosti související s odpady nelze zařadit mezi činnosti podle § 298 trestního zákoníku, bylo by s výhradou příslušných podmínek možné zvážit jejich postih coby obecných trestných činů poškození a ohrožení životního prostředí podle § 293 trestního zákona či poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti podle § 294 trestního zákoníku (uvedených níže).

§ 293 – Poškození a ohrožení životního prostředí

- 1) *Kdo v rozporu s jiným právním předpisem úmyslně poškodí nebo ohrozí půdu, vodu, ovzduší nebo jinou složku životního prostředí, a to ve větším rozsahu nebo na větším území, nebo takovým způsobem, že tím může způsobit těžkou újmu na zdraví nebo smrt nebo je-li k odstranění následků takového jednání třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu, nebo kdo úmyslně takové poškození nebo ohrožení složky životního prostředí zvýší nebo ztíží jeho odvrácení nebo zmírnění, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti.*

- 2) *Odnětím svobody na jeden rok až pět let bude pachatel potrestán,*
- a) *spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 opětovně,*
 - b) *spáchá-li takový čin proto, že porušil důležitou povinnost vyplývající z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce nebo uloženou mu podle zákona,*
 - c) *způsobí-li takovým činem trvalé nebo dlouhodobé poškození složky životního prostředí,*
 - d) *je-li k odstranění následků takového činu třeba vynaložit náklady ve velkém rozsahu, nebo*
 - e) *spáchá-li takový čin v úmyslu získat pro sebe nebo pro jiného značný prospěch.*
- 3) *Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, spáchá-li takový čin v úmyslu získat pro sebe nebo pro jiného prospěch velkého rozsahu.*

§ 294 – Poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti

- 1) *Kdo v rozporu s jiným právním předpisem z hrubé nedbalosti poškodí nebo ohrozí půdu, vodu, ovzduší nebo jinou složku životního prostředí, a to ve větším rozsahu nebo na větším území, nebo takovým způsobem, že tím může způsobit těžkou újmu na zdraví nebo smrt anebo je-li k odstranění následků takového jednání třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu, nebo kdo z hrubé nedbalosti takové poškození nebo ohrožení složky životního prostředí zvýší nebo ztíží jeho odvrácení nebo zmírnění, bude potrestán odnětím svobody až na šest měsíců nebo zákazem činnosti.*

- 2) *Odnětím svobody až na dvě léta nebo zákazem činnosti bude pachatel potrestán,*
- a) *spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 proto, že porušil důležitou povinnost vyplývající z jeho zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce nebo uloženou mu podle zákona,*
 - b) *způsobí-li takovým činem trvalé nebo dlouhodobé poškození složky životního prostředí, nebo*
 - c) *je-li k odstranění následků takového činu třeba vynaložit náklady ve velkém rozsahu.*

5.1.2. Jiné předpisy nebo soudní pokyny

Nejvyšší soud vydává Sbírku soudních rozhodnutí a stanovisek, v níž zveřejňuje stanoviska Nejvyššího soudu přijatá kolegiem nebo na plenárním zasedání a vybraná rozhodnutí Nejvyššího soudu a jiných soudů, čímž poskytuje soudům pokyny pro posouzení viny a postihů v této oblasti. Pokud jde o rozhodovací postupy Nejvyššího soudu, které jsou v této oblasti poměrně ojedinělé, je třeba uvést alespoň dvě důležitá rozhodnutí v judikatuře ve věci trestné činnosti související s odpady: usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. července 2007, sp. zn. 5 Tdo 725/2007 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. listopadu 2001, sp. zn. 5 Tz 274/2001 (zveřejněno pod č. 36/2002 ve Sbírce soudních usnesení a stanovisek Nejvyššího soudu v trestních věcech).

5.1.3. Určení závažnosti trestné činnosti související s odpady

Závažnost trestné činnosti související s odpady je definována na základě kvantitativního kritéria spojeného s pojetím „podstatné škody“ ve smyslu čl. 3 odst. b) směrnice 2008/99/ES, s odkazem na náklady nezbytné k odstranění poškození nebo ohrožení životního prostředí v důsledku trestné činnosti.

Trestní postih neoprávněného nakládání s odpady je omezen na případy, které mají závažnější a významnější dopad na životní prostředí: aby bylo možné vymáhat odpovědnost za trestný čin neoprávněného nakládání s odpady podle § 298 odst. 2 trestního zákoníku, který je základem trestní úpravy nakládání s odpady, náklady na odstranění musejí činit nejméně 500 000 Kč. Trestná činnost související s odpady je závažnější, pokud byla spáchána za jakékoli z okolností, v jejichž případě lze podle § 298 odst. 3 a 4 trestního zákoníku uložit přísnější postih.

Nicméně státní zástupci, s nimiž hodnotící tým hovořil, zdůrazňovali, že je obtížné posoudit a doložit nezbytné náklady na nápravu škody na životním prostředí a v kontextu trestního řízení rozhoduje o škodlivosti určitého jednání soudce.

K dalším prvkům určujícím závažnost trestného činu jsou okolnosti jeho spáchání, pachatelův motiv, úmysl a záměr, a jiná kritéria, která jsou rozhodující pro určení druhu a rozsahu trestu.

Postih jiných méně závažných případů neoprávněného nakládání s odpady je vykonáván v souladu s příslušnými ustanoveními správního práva.

Pokud jde o výklad pojmů „významné poškození / podstatné zhoršení“, odpovídající vnitrostátní pojetí „poškození nebo ohrožení životního prostředí, k jehož odstranění je třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu“ vychází z posouzení nákladů k odstranění poškození životního prostředí (v zásadě se bude jednat o vyčíslení ekologické škody) podle § 138 odst. 1 a 2 trestního zákoníku.

Podle názoru hodnotícího týmu nejsou kritéria pro vyhodnocení shromážděných důkazů k určení škodlivých důsledků porušení předpisů týkajících se odpadů z hlediska závažnosti (větší rozsah) definována dobře, takže je obtížné dokázat splnění příslušných požadavků, aby bylo možné určit použitelný režim řízení z hlediska nakládání s odpady (správní nebo trestní) v případech zjištění nesouladu s právními předpisy. Přesnější popis takových kritérií by mohl usnadnit posouzení rozsahu škody.

5.1.4. *Provázanost s jinými závažnými trestnými činy*

Podle českých orgánů se policejní orgány nesetkaly s žádnými případy odhalujícími vazby mezi trestnou činností související s odpady a jinými formami závažné trestné činnosti, jako je organizovaný zločin, korporátní kriminalita a korupce. Uvedly však rovněž, že organizované skupiny by patrně mohly být zapojeny do nedovolené přepravy odpadu. Ačkoliv se české orgány s žádnými takovými případy dosud nesetkaly, mají za to, že trestná činnost související s nedovoleným nakládáním s odpady může být považována za jednu z nejskrytějších forem trestné činnosti v České republice.

5.1.5. *Úloha nevládních organizací*

České orgány mají k dispozici řadu programů týkajících se spolupráce s nevládními organizacemi v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí. Ministerstvo životního prostředí České republiky (MŽP) tak například podporuje činnosti nevládních organizací zaměřené na předcházení vzniku odpadů.

Nevládní organizace mohou v trestním řízení figurovat jako „*parte civile*” do té míry, že mohou podat trestní žalobu a být v příslušném řízení subjektem i stranou, včetně adhezního řízení, kdy má poškozená strana možnost získat náhradu škody nebo nemajetkové újmy a vymáhat majetek, který žalovaná strana získala důsledkem daného trestného činu. Nevládní organizace však nemají možnost samy zahájit trestní řízení.

5.2. **Procesní, soudní a správní záležitosti**

5.2.1. *Obtíže v souvislosti s důkazy*

Obecně podle českých orgánů platí, že získávání důkazů k trestným činům souvisejícím s odpady je obtížné. Je téměř nemožné zpětně prokázat, který konkrétní druh odpadu byl předmětem (domácí nebo přeshraniční) přepravy odpadů, pokud byl již přepraven do země určení a zpracován, odstraněn nebo je odpadní součástí větší „haldy“ před zpracováním nebo odstraněním odpadu.

ČIŽP například v jednom případě neprokázala spalování odpadu z léčivých přípravků, které bylo zjištěno na skládce. Stejně tak je velmi obtížné získat důkazy o tom, že odpad, který byl do České republiky zaslán prostřednictvím přeshraniční přepravy a byl již uložen na skládce nebo spálen, odpovídá prohlášení uvedenému v přepravních dokladech.

Kromě toho není zavedena metodika pro posouzení rozsahu škod na životním prostředí a primární odpovědnost při shromažďování důkazů mají správní orgány (ČIŽP), které, jak bylo uvedeno výše, nemají k dispozici stejné a účinnější vyšetřovací nástroje, které používá policie ke shromažďování vhodných dodatečných důkazů.

Obtíže při shromažďování a vyhodnocování důkazů rovněž souvisejí s potřebou jejich posouzení prováděného příslušnými znaleckými posudky, které často vyžadují interdisciplinární přístup. To může vést k průtahům v řízení v důsledku dlouhých lhůt pro posouzení škody v trestních věcech týkajících se trestné činnosti páchané v oblasti životního prostředí.

5.2.2. Jiná opatření než trestní nebo správní postih

K jiným opatřením, než je trestní či správní postih, patří nápravná opatření podle přestupkového zákona, nápravná opatření podle zákona o odpadech a ochranná opatření podle § 98 odst. 1 trestního zákoníku.

České právní předpisy v oblasti životního prostředí (správní a trestní) využívají jako první krok v příslušných řízeních zabavení a konfiskaci majetku, což hodnotící tým považuje za velmi užitečný přístup, který by mohl být velmi úspěšný z hlediska účinného boje proti porušování předpisů v oblasti životního prostředí.

Podle § 77 odst. 7 zákona o odpadech, pokud celní úřad pojme podezření, že je přeshraniční přeprava nedovolenou přepravou odpadů podle nařízení o přepravě odpadů nebo že je přeshraniční přeprava odpadů v rozporu s požadovaným povolením, nařídí přerušení přepravy a odstavení vozidla na místo k tomu určené, zadrží doklady k vozidlu a k nákladu, zakáže pokračování v jízdě a technickými prostředky zabráni v další jízdě.

Podle § 15 odst. 1 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob může být uložen postih v podobě zániku právnické osoby, propadnutí majetku, peněžitý trest, propadnutí věci, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek nebo účasti ve veřejných soutěžích, zákaz přijímání dotací a subvencí a uveřejnění rozsudku.

Podle § 15 odst. 2 výše uvedeného zákona lze právnické osobě uložit ochranné opatření za účelem zabránění věci nebo části majetku. Konfiskační povahu může mít jak propadnutí věci nebo majetku, tak i ochranná opatření zabránění věci nebo části majetku, jejichž prostřednictvím může být provedena konfiskace nezaložená na rozsudku (tj. všechna tato konfiskační opatření jsou klasifikována jako trestněprávní postihy, ačkoliv – vzhledem k dualismu trestních postihů – nejsou vždy považována za tresty).

Podle státních zástupců, s nimiž hodnotící tým hovořil, je odpovědnost právnické osoby někdy obtížně určitelná. Ve skutečnosti byl v České republice dosud zaznamenán nízký počet případů trestných činů proti životnímu prostředí, které by zahrnovaly trestní odpovědnost právnických osob (např. případy Metalimex, Demme a SVS Delta Racing).

5.2.3. Nakládání se zabavenými předměty

Podle § 9 odst. 1 zákona č. 279/2003 Sb. vykonává zajištění majetku žalovaného a správu zajištěného majetku buď Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, nebo soud, v jehož obvodu se zajištěný majetek nachází. Toto ustanovení se nevztahuje na určitá aktiva zvláštní povahy (například správu radioaktivních odpadů a zdrojů ionizujícího záření vykonává SÚRAO, Správa úložišť radioaktivních odpadů).

Nemůže-li správce zajištěného majetku vykonávat správu sám, bude správa takového majetku zajištěna prostřednictvím státních orgánů příslušných k hospodaření s určitým majetkem státu, nebo prostřednictvím jiné osoby podnikající v určité oblasti nebo dostatečně odborně způsobilé k výkonu správy daného majetku, a to na základě smlouvy a za sjednanou úplatu, případně bezúplatně.

Podle ustanovení trestního řádu (§ 345, § 349b, § 358, § 358b) zašle předseda senátu opis rozsudku, jímž byl uložen trest propadnutí majetku, nebo zabrání majetku, příslušné organizační složce státu.

5.3. Obnova životního prostředí

Trestní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí slouží především preventivnímu a represivnímu účelu. Nicméně ukládání trestních postihů pachatelům nemá samo o sobě žádný přímý vliv na zmírnění škod na životním prostředí způsobených trestnou činností a správní orgány mohou za tímto účelem provádět další opatření.

V případech, kdy je pachatel znám, nese odpovědnost za obnovu životního prostředí on, přičemž jej k náhradě způsobené škody vyzve ČIŽP. Náhradu škody zajišťuje pachatel sám na vlastní náklady. Pokud pachatel trestného činu znám není, musí náhradu škody zajistit stát, a může rovněž využít Státního fondu životního prostředí ČR (SFŽP), do nějž jsou hrazeny správní pokuty, je-li vydán ad hoc program/plán pro nápravu škody.

Možnost náhrady škod na životním prostředí v rámci trestního řízení (tzv. adhezní řízení) je stanovena v §§ 228 a 229 trestního řádu, které poškozenému umožňují, aby za podmínek podle § 43 odst. 3 trestního řádu soudu navrhl, aby v odsuzujícím rozsudku uložil obžalovanému povinnost nahradit škodu v penězích.

V rámci trestního řízení má kromě toho soud pravomoc ukládat pachateli trestného činu přiměřená omezení nebo přiměřené povinnosti (§ 48 odst. 4 trestního zákoníku) směřující k náhradě škody nebo odčinění újmy, kterou svým chováním způsobil.

Institut „účinné lítosti“ podle § 33 trestního zákoníku a § 11 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob umožňuje zánik trestní odpovědnosti, jestliže pachatel škodlivému následku trestného činu zamezil nebo jej napravil; soud při stanovení druhu trestu a jeho výměry podle § 39 odst. 1 trestního zákoníku přihlédne k přičinění pachatele o náhradu způsobené škody nebo odstranění jiných škodlivých následků daného činu jako k polehčující okolnosti podle § 41 písm. j) trestního zákoníku.

Uplatněním trestní odpovědnosti není dotčena možnost uplatňování preventivních a nápravných opatření podle správních předpisů (zákon o odpadech, zákon o vodách, o životním prostředí, zákon o předcházení ekologické újmě a její nápravě a jiné zvláštní právní předpisy).

Podle českých orgánů je souběžné ukládání nápravných opatření a trestů v souladu se zásadou „*ne bis in idem*“, neboť nápravná opatření jsou nástroji, které primárně slouží k obnovení stavu životního prostředí a nemohou být ztotožňována s postihy, přestože mají ve vztahu k povinným subjektům podobné účinky. Na rozdíl od postihů ovlivňují stav životního prostředí přímo. Možnost souběžnosti je rovněž založena na explicitní právní úpravě (§ 29 zákona o životním prostředí, § 86 odst. 3 zákona o ochraně přírody).

5.4. Soudní příslušnost

5.4.1. Zásady vyšetřování trestné činnosti související s odpady

V případě trestného činu neoprávněného nakládání s odpady se použijí ustanovení týkající se místní působnosti trestněprávních předpisů obsažená v §§ 4 až 11 trestního zákoníku. V případě trestní odpovědnosti právnických osob platí §§ 2 až 5 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.

Pokud byl trestný čin související s odpady spáchán částečně mimo území České republiky a částečně na jejím území, uplatňují se české právní předpisy s ohledem na zásadu teritoriality.

Jestliže je trestný čin spáchán zcela mimo území České republiky, české právní předpisy se použijí v těchto případech (přestože některé z nich nejsou v praxi použitelné na trestné činy související s odpady):

- podle zásady personality v případech, kdy byl trestný čin spáchán v zahraničí občanem České republiky, osobou bez státní příslušnosti, která má trvalý pobyt na území České republiky nebo právnickou osobou se sídlem v České republice;
- podle zásady registrace, pokud je trestný čin spáchán na palubě lodi či jiného plavidla, anebo letadla či jiného vzdušného dopravního prostředku, které jsou registrovány v České republice;
- podle zásady pasivní právní subjektivity v případě trestného činu spáchaného občanem České republiky nebo osobou bez státní příslušnosti, která má na území České republiky trvalý pobyt, jestliže je trestný čin postižitelný v místě spáchání, nebo pokud se na příslušné místo nevztahuje žádná soudní příslušnost.

Subsidiární zásada univerzality se uplatňuje:

- je-li trestný čin spáchán cizím státním příslušníkem nebo osobou bez státní příslušnosti, která nemá na území České republiky povolen trvalý pobyt, pokud je daný čin trestný i podle zákona účinného na území, kde byl spáchán, pachatel byl dopaden na území České republiky a proběhlo vydávací nebo předávací řízení a pachatel nebyl vydán nebo předán, a cizí stát nebo jiný oprávněný subjekt, který žádal o vydání nebo předání pachatele požádal o provedení trestního stíhání pachatele v České republice;
- pokud byl trestný čin spáchán cizím státním příslušníkem nebo osobou bez státní příslušnosti, která nemá na území České republiky trvalý pobyt, nebo právnickou osobou, která na území České republiky nemá své sídlo ve prospěch právnické osoby, která v České republice své sídlo má.

5.4.2. Pravidla v případě kompetenčních sporů

Nad rámec mechanismu pro řešení kompetenčních sporů v trestním řízení, jak je stanoven v rámcovém rozhodnutí Rady 2009/948/SVV (provedeném do vnitrostátního právního řádu České republiky zákonem č. 104/2013 Sb. o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních) je možné, pokud k takovému sporu dojde, obrátit se s žádostí o pomoc při řešení takového sporu na národního člena Eurojustu. Podle dostupných informací se kompetenční spory týkající se trestné činnosti v oblasti životního prostředí zatím v České republice prostřednictvím Eurojustu ani prostřednictvím mechanismu stanoveného ve výše uvedeném rámcovém rozhodnutí neřešily.

5.5. Závěr

- Pokud jde o trestnou činnost proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, má Česká republika zaveden komplexní legislativní rámec a státní zastupitelství a policie disponují širokou škálou právních nástrojů pro řešení takové trestné činnosti: obvinění lze vznést proti fyzickým i právnickým osobám a nezákonné výnosy z trestné činnosti mohou být zabaveny. České orgány poukázaly na to, že Česká republika do vnitrostátních právních předpisů provedla směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí.
- Stávající české právní předpisy v oblasti životního prostředí stanoví jak správní, tak trestní řízení a umožňují uložení jak správních, tak i trestních postihů. Určitá porušení předpisů jsou uvedena jak ve správním, tak i v trestním zákoníku.
- Nicméně v České republice má z hlediska represe trestní právo pomocnou úlohu – zásada subsidiarity trestní represe (zásada „ultima ratio“) – a trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze v souladu s § 12 odst. 2 trestního zákoníku uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.

- Mohlo by se však přesněji rozlišovat mezi případy porušování předpisů v oblasti životního prostředí řešenými ve správním nebo trestním řízení. Pokud jde o neoprávněné odstraňování odpadu, jediným jasným rozlišením stanoveným v právních předpisech je možná zásadní škoda na životním prostředí stanovená na částku 500 000 Kč a více. Podle hodnotícího týmu by ke snazšímu stanovení příslušného režimu (správní nebo trestní řízení) mohla přispět jasnější, předem stanovená kritéria pro vyhodnocování shromážděných důkazů a výpočet škody.
- Vzhledem k tomu, že se závažnost trestného činu proti životnímu prostředí odvíjí od nákladů nezbytných na nápravu poškození životního prostředí, je hodnotící tým toho názoru, že tento způsob by mohl vést k průtahům a bránit účinnému určení příslušného režimu řízení z hlediska životního prostředí (správní nebo trestní).
- Mimoto se hodnotící tým domnívá, že by v zájmu řešení situací, kdy je nutné posoudit existenci trestných činů proti životnímu prostředí, bylo užitečné zavést v České republice mezi příslušnými orgány, které se zabývají porušováním předpisů v oblasti životního prostředí, formální dohodu či protokol uvádějící, zda je třeba zabývat se případy týkajícími se životního prostředí dále, ať už správní nebo soudní cestou, za účelem provedení standardizovaných kritérií.
- Obecně podle českých orgánů platí, že získávání důkazů k trestným činům souvisejícím s odpady je obtížné, zejména pokud byl odpad již předmětem domácího odstranění nebo byl přepraven do zahraničí. Ačkoliv v českém systému mají primární odpovědnost za shromažďování důkazů v této oblasti správní orgány (ČIŽP), je hodnotící tým toho názoru, že je-li to nezbytné pro účely trestního řízení, nic nebrání tomu, aby státní zástupci a soudy požádali o shromáždění vhodných dodatečných důkazů policií, která má k dispozici účinnější nástroje k vyšetřování.

- Odpovědnost za náklady a povinnost napravit škody na životním prostředí nese pachatel; v případě neznámého pachatele převezme odpovědnost za nápravná opatření stát, mimo jiné prostřednictvím Státního fondu životního prostředí ČR (SFŽP), do nějž plynou správní pokuty, a tyto finanční prostředky lze využít k nápravě škod.
- Omezený počet trestních případů týkajících se trestných činů proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, neumožňuje vyvodit závěry ohledně účinnosti trestních řízení „v porovnání“ se správními postupy a ohledně účinnosti opatření využívajících pozbytí majetku v rámci boje proti trestné činnosti páchané v oblasti životního prostředí.
- Třebaže jsou nevládní organizace zapojeny MŽP do určitých programů a mohou podat žalobu a figurovat jako „*parte civile*“ v trestním řízení souvisejícím s životním prostředím, a to včetně případů trestné činnosti související s odpady, je hodnotící tým toho názoru, že by v oblasti trestné činnosti související s odpady mohly hrát aktivnější úlohu.
- Česká republika provedla rámcové rozhodnutí Rady 2009/948/SVV ze dne 30. listopadu 2009 o předcházení kompetenčním sporům při výkonu pravomoci v trestním řízení a jejich řešení do svého vnitrostátního práva. Pro trestné činy, které byly spáchány v zahraničí, jakož i pro trestné činy spáchané cizími státními příslušníky platí za určitých podmínek stanovených v trestním řádu extrateritoriální jurisdikce.

6. SPOLUPRÁCE

6.1. Mezinárodní spolupráce

6.1.1. *Formy spolupráce v přeshraničních případech*

Pro účely spolupráce a vzájemné právní pomoci v přeshraničních případech trestné činnosti proti životnímu prostředí se používají příslušná ustanovení trestního zákoníku a zákona č. 104/2013 Sb., o mezinárodní justiční spolupráci v trestních věcech, ve znění pozdějších předpisů, jakož i nástroje EU a mezinárodní úmluvy. Nicméně podle Policie ČR je takových případů velmi málo.

ČIŽP spolupracuje s kontrolními orgány dalších členských států EU a se sítí EU pro provádění a vymáhání práva v oblasti životního prostředí (IMPEL).

Součástí sekretariátu policejního prezidia je odbor mezinárodní policejní spolupráce. Policie ČR se podílí na kontrolách v rámci společných činností v oblasti přeshraniční přepravy odpadů, zejména s cílem zajistit správné postupy při zastavování vozidel.

České orgány uvedly, že v budoucnu by vhodnou formou spolupráce mezi Policií ČR a celními orgány mohlo být kontrolování vybraných dopravců v rámci hlídek celního dohledu.

Vzhledem k tomu, že v České republice existuje malý počet případů stíhání trestných činů proti životnímu prostředí, je zřejmé, že je velmi nepravděpodobné, že by se státní zástupci zapojili do mezinárodní spolupráce v této oblasti.

6.1.2. *Způsoby výměny informací a využívání databází EU*

Ministerstvo životního prostředí (MŽP) využívá síť kontaktních míst členských států a Komise v EU a síť národních kontaktních míst v rámci sítě IMPEL; ta zahrnuje i přepravu odpadů.

Kromě toho využívá MŽP i síť zástupců členských států EU, kteří se podílejí na práci Pracovní skupiny pro mezinárodní otázky životního prostředí (Basilejská úmluva) a je kontaktním místem pro Basilejskou úmluvu i pro přeshraniční přepravu odpadů.

Pokud jde o povinnost spolupráce vyplývající z čl. 50 odst. 6 nařízení č. 1013/2006 (nařízení o přepravě odpadů), v jejímž rámci musí členské státy jmenovat osoby odpovědné za spolupráci, jmenovala Česká republika zástupce z MŽP a ČIŽP. Vnitrostátním kontaktním subjektem podle článku 54 výše uvedeného nařízení je rovněž zástupce MŽP.

Kontaktním místem pro Evropskou agenturu pro životní prostředí je agentura CENIA.

K policejní spolupráci, zejména pokud jde o výměnu informací, se používají informační kanály Europolu a Interpolu (prostřednictvím vnitrostátního policejního orgánu) a systémy SIS a SIRENE.

Celní správa ČR udržuje v rámci oblasti své působnosti se zahraničními partnery pravidelnou komunikaci.

Pro účely vzájemné právní pomoci, zejména při shromažďování důkazních materiálů, je Nejvyšší státní zastupitelství odpovědné za zasílání žádostí o vzájemnou právní pomoc na návrh policejního orgánu (provádí-li se přípravné řízení) příslušnému státnímu zástupci nebo Ministerstvu spravedlnosti (při řízení před soudem) a je rovněž odpovědné za přijímání žádostí o vzájemnou právní pomoc. Podle českých orgánů přispívá centralizované přijímání žádostí o vzájemnou právní pomoc k větší efektivnosti při jejich vyřizování.

V případě států, s nimiž je podle mezinárodních smluv možný přímý kontakt, jsou žádosti o vzájemnou právní pomoc předávány zahraničním orgánům přímo státními zástupci nebo soudy a přijímají se na úrovni krajských státních zastupitelství a krajských soudů.

6.1.3. Obtíže při justiční spolupráci týkající se trestné činnosti související s odpady

Pokud jde o přeshraniční vyšetřování trestných činů proti životnímu prostředí, justiční orgány se podle českých orgánů nesetkávají při mezinárodní spolupráci se žádnými zásadními konkrétními problémy. Veškeré problémy, které se obvykle vyskytují při požadování nebo poskytování vzájemné právní pomoci, se řeší přímým kontaktem mezi příslušnými justičními orgány dotčených států. Významnou úlohu hrají v tomto ohledu kontaktní místa Evropské justiční sítě, která v takových případech napomáhají a mohou se zapojit v jakékoli fázi trestního řízení, jakož i Eurojust.

6.1.4. Operační výkonnost společných vyšetřovacích týmů v oblasti trestné činnosti související s odpady

Nejvyšší státní zastupitelství, které je obvykle činné při sjednávání společných vyšetřovacích týmů (SVT), nezaznamenalo k datu této zprávy žádné případy takových týmů v případě trestné činnosti související s odpady. České orgány si však jsou vědomy, že by tyto týmy mohly v konkrétních případech přinést dobré výsledky.

Pozitivní zkušenost s využíváním společných vyšetřovacích týmů v dalších oblastech má Celní správa ČR; nicméně společného vyšetřovacího týmu v oblasti trestné činnosti související s odpady se dosud nezúčastnila.

6.2. Spolupráce s agenturami a sítěmi EU

6.2.1. Spolupráce s Europolem a Eurojustem

Národním kontaktním místem Europolu je Policie ČR (odbor mezinárodní policejní spolupráce). V návaznosti na projekt EnviCrime v rámci platformy EMPACT se české orgány zapojily do řady operačních akčních iniciativ na rok 2018, včetně analytického projektu Europolu, který usiluje o posílení výměny operačních informací na mezinárodní úrovni a umožnění analýzy údajů.

Avšak v důsledku závazků na vnitrostátní úrovni a nedostatku personálu a prostředků se Česká republika neúčastní činností ani akcí v rámci Europolem podporovaného projektu TECUM pro policejní spolupráci v oblasti trestné činnosti související s odpady. Z tohoto důvodu by Česká republika upřednostňovala spíše kratší akce, zejména regionální povahy, do nichž by se mohla plně zapojit, pokud by byly naplánovány s dostatečným předstihem.

Policie ČR a Celní správa ČR využívají celou škálu produktů a nástrojů Europolu. Příslušné vnitrostátní orgány jsou informovány o strategických zprávách Europolu.

Celní správa ČR má se spoluprací s Europolem obecně dobré zkušenosti a účastní se činností platformy EMPACT v rámci Europolu zaměřených na trestnou činnost v oblasti životního prostředí; s trestnou činností související s odpady však dosud zkušenost nemá.

Podle českých orgánů hraje Eurojust důležitou úlohu při poskytování pomoci v případě potíží se žádostmi o vzájemnou právní pomoc.

6.2.2. Zkušenosti vyplývající z použití různých sítí v oblasti životního prostředí

S prací v mezinárodním kontextu jsou celkově obeznámeny různé donucovací orgány.

Česká republika se prostřednictvím zástupců odboru odpadů MŽP a ČIŽP pravidelně podílí na akcích pořádaných sítí EU pro provádění a vymáhání práva v oblasti životního prostředí (IMPEL) – Waste and TFS cluster. České orgány považují své zapojení do sítě IMPEL za příležitost k výměně praktických zkušeností v oblasti odhalování a postihování nezákonného nakládání s odpady (zejména v rámci projektu Enforcement Actions a NCP Exchange Days) a k navázání osobních vztahů s kolegy z jiných zemí, jež se při řešení konkrétních případů nedovolené přepravy odpadů ukazují jako užitečné. Nicméně Česká republika nemá dostatečnou kapacitu k tomu, aby se zapojila do všech projektů sítě IMPEL.

V České republice je do sítě pro potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí (EnviCrimeNet) zapojena především Celní správa ČR; avšak (dosud) se neúčastní expertní komunikace na platformě EPE k problematice trestné činnosti proti životnímu prostředí a informace získané v tomto kontextu se v současnosti v praxi nevyužívají. Policie ČR se těchto sítí aktivně neúčastní v důsledku nedostatku kapacity a personálu.

Pracovník státního zastupitelství (VSZ v Praze) se účastní evropské sítě státních zástupců pro životní prostředí (ENPE). Jak bylo uvedeno v odpovědích na dotazník, soudci Nejvyššího správního soudu se účastní evropského fóra soudců pro životní prostředí (EUFJE), a to výhradně pro účely výměn zkušeností a informací, nikoli z důvodu řešení konkrétních případů.

Obecně lze říci, že české orgány hodnotí spolupráci s výše uvedenými subjekty velmi pozitivně a považují ji za rychlou, efektivní a na dobré úrovni. V praxi však nebyly zaznamenány žádné případy, kdy by bylo nutné tímto způsobem spolupracovat při řešení jakéhokoliv problému při poskytování či vyžadování právní pomoci v trestních věcech.

6.3. Spolupráce mezi Českou republikou a Interpolem

Česká republika vnímá spolupráci prostřednictvím Interpolu pozitivně. Národním kontaktním místem pro Interpol je odbor mezinárodní policejní spolupráce. Úřad služby kriminální policie a vyšetřování dodržuje v rámci mezinárodní spolupráce standardní postupy ve formě žádosti o spolupráci a odpovědí na žádosti jiných členských států prostřednictvím odboru mezinárodní policejní spolupráce.

Na mezinárodní úrovni má Celní správa ČR se spoluprací s Interpolem obecně dobrou zkušenost a rovněž spolupracuje se Světovou celní organizací (WCO).

6.4. Spolupráce se soukromým sektorem

6.4.1. Zapojení soukromého sektoru / Partnerství veřejného a soukromého sektoru

V rámci pravomocí ČIŽP se s ohledem na požadavky právních předpisů konají některé výjezdní schůze nebo semináře pro zúčastněné strany a subjekty.

Soukromý sektor je povinen předávat údaje o odpadech, které produkuje nebo s nimi nakládá, a to za podmínek stanovených v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech. Nesplnění těchto povinností může vést k uložení sankcí podle téhož zákona.

MŽP vede Radu pro odpadové hospodářství ČR, což je poradní orgán ministra životního prostředí složený z předních odborníků z ministerstev, zástupců odborů a soukromého sektoru. MŽP poskytuje ostatním členům Rady pro odpadové hospodářství informace, mimo jiné o prevenci a potírání trestné činnosti související s odpady, a zástupcům odborů a soukromého sektoru poskytuje zpětnou vazbu.

Hodnotící tým navštívil zařízení pro energetické využívání odpadu v Praze, v němž se odpad přeměňuje na popel, spalínové plyny a teplo, čímž české orgány dokládají spolupráci se soukromým sektorem, ale ve skutečnosti pouze 4 % této spalovny patří soukromému sektoru a 96 % společnosti sektoru veřejnému.

6.4.2. Odpovědnost, pokud jde o povinnost předávat informace příslušným orgánům

V České republice platí, že kdo má u sebe věc, která může sloužit pro důkazní účely, je povinen (podle § 78 trestního řádu) ji na vyzvání předložit soudu, státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu. Po nikom však není požadováno předložit nebo vydat věc, jež by mohla sloužit jako důkaz proti němu nebo osobám jemu blízkým. Nebyla-li věc, která může sloužit pro důkazní účely, na vyzvání předložena nebo vydána tím, kdo ji má u sebe, může mu být na příkaz předsedy senátu a v přípravném řízení na příkaz státního zástupce nebo policejního orgánu odňata (podle § 79 trestního řádu).

Podle § 8 odst. 1 trestního řádu jsou zástupci soukromého sektoru, konkrétně fyzické a právnické osoby, povinny (bez zbytečného odkladu a v zásadě bez úplaty) vyhovovat dožadáním orgánů činných v trestním řízení při plnění jejich úkolů. Povinnost spolupráce je obsažena v dalších právních aktech upravujících činnost jednotlivých orgánů činných v trestním řízení (zejména v zákonu č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů).

V souladu s § 158 odst. 3 písm. a) trestního řádu je policejní orgán oprávněn vyžadovat vysvětlení od fyzických a právnických osob a státních orgánů před zahájením trestního řízení a vyzvat danou osobu k podání vysvětlení. Pokud se osoba, která byla vyzvána k podání vysvětlení, bez dostatečné omluvy nedostaví, může být předvedena a, pokud je to nutné, může být potrestána pokutou až do výše 50 000 Kč. Tato osoba musí být upozorněna na možné negativní důsledky nedostavení se k podání vysvětlení.

Podle § 66 trestního řádu lze pořádkové pokuty uložit i opakovaně osobě, která i přes předchozí napomenutí ruší řízení či se chová urážlivě vůči soudu, státnímu zástupci či policejnímu orgánu nebo bez dostatečné omluvy neuposlechne příkazu nebo nevyhoví výzvě podle trestního řádu.

Pokud jde konkrétně o právní předpisy v oblasti odpadů, poskytování informací ze strany soukromého sektoru lze rozdělit do dvou úrovní: informace o nakládání s odpady, vyplývající z tzv. oznamovací povinnosti podle zákona o odpadech (§§ 39 a 40 zákona o odpadech); a informace předložené na výzvu kontrolních orgánů, které mají provést kontrolu.

Povinnost subjektů poskytnout na žádost informace vztahující se k předmětu kontroly (tj. v tomto případě nakládání s odpady) je stanovena zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole. Například v § 8 písm. c) zákona o kontrole je uvedeno, že kontrolující je oprávněn požadovat poskytnutí údajů, dokumentů a věcí vztahujících se k předmětu kontroly nebo k činnosti kontrolované osoby (dále jen „podklady“); v odůvodněných případech může kontrolující zajišťovat originální podklady. V případě, že kontrolovaná osoba tyto podklady (informace) kontrolujícímu orgánu neposkytne, může jí být uložena pokuta až do výše 500 000 Kč.

Kdokoli může oznámit trestnou činnost prostřednictvím trestního oznámení nebo předložit stížnost orgánům činným v trestním řízení. Soukromý sektor není při podávání trestních oznámení příliš aktivní a podává spíše stížnosti ČIŽP, zejména v případě porušení povinnosti týkající se rozšířené odpovědnosti výrobce.

6.5. Závěr

- Nejaktivnějším orgánem v rámci mezinárodní spolupráce a sítí v České republice v oblasti trestných činů proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, je MŽP. S prací v mezinárodním kontextu jsou obeznámeny různé orgány činné v trestním řízení. Policie a celní správa mají nicméně omezenou kapacitu se do přeshraniční spolupráce aktivně zapojovat.
- Česká republika oceňuje možnosti, které Europol a Eurojust nabízí, jakož i spolupráci v rámci různých sítí v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí (EnviCrimeNet, síť IMPEL a ENPE), avšak zapojení orgánů České republiky do činnosti těchto subjektů a sítí by mohlo být intenzivnější.
- Proto je hodnotící tým toho názoru, že zde existuje prostor pro to, aby se Česká republika v oblasti mezinárodní spolupráce zlepšila, a to s cílem zvýšit účinnost vyšetřování přeshraniční trestné činnosti proti životnímu prostředí v této oblasti.
- Zaměřit by se měla mimo jiné na výměnu informací o opatřeních přijatých orgány jiných zemí a na výměnu osvědčených postupů při boji proti trestným činům souvisejícím s přeshraničním pohybem odpadů.
- V zájmu účinnosti boje proti trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, má hodnotící tým za to, že by Česká republika mohla v každé zúčastněné instituci zřídit kontaktní místo, aby docházelo ke včasné výměně informací.

- Česká republika se doposud do společných vyšetřovacích týmů v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí nezapojovala a doporučuje se, aby tuto možnost zvážila v zájmu spolupráce, výměny informací a důkazů, v rámci případných přeshraničních případů trestných činů proti životnímu prostředí v budoucnu, včetně trestné činnosti související s odpady.
- Zřízení Rady pro odpadové hospodářství ČR, poradního orgánu ministra životního prostředí, v němž působí přední odborníci z ministerstev, zástupci odborů a soukromého sektoru pod vedením ministerstva životního prostředí, lze považovat za vhodný postup spolupráce se soukromým sektorem. Takováto spolupráce by však mohla být v České republice dále rozvíjena, mimo jiné pořádáním pravidelných seminářů pro zúčastněné subjekty ze soukromého sektoru, které by organizovala nejen ČIŽP, ale také zmíněné soukromé zúčastněné subjekty spolu s dalšími orgány.

7. NEDOVOLENÉ OBCHODOVÁNÍ S ODPADY

7.1. Vnitrostátní struktura

Pravomoci a úkoly orgánů zapojených do kontrol přepravy odpadů jsou uvedeny v plánu kontrol přepravy odpadů, jenž obsahuje i pravidelný harmonogram kontrol přepravy odpadů přes hranice států a posouzení rizik souvisejících s toky odpadů.

Příslušným orgánem pro přeshraniční přepravu odpadů a kontaktním místem pro účely Basilejské úmluvy a podle nařízení č. 1013/2006 je MŽP. To rozhoduje o udělení souhlasu či omezení pohybu odpadu přes hranice na území České republiky a ohledně nedovolené přepravy odpadů spolupracuje s příslušnými orgány jiných zemí. MŽP zasílá GŘC instrukce k provádění kontrol v souladu se zvláštními právními předpisy. MŽP působí jako odvolací orgán proti rozhodnutím ČIŽP.

ČIŽP je hlavním aktérem, pokud jde o kontrolu a postihování nedovolené přepravy odpadů. Dohlíží na prosazování nařízení č. 1013/2006 a uplatňuje je (na základě plánování kontrol nebo stížností) a provádí kontroly přeshraniční přepravy odpadů na hraničních přechodech nebo silnicích, včetně kontrol dokladů a fyzických kontrol odpadu za pomoci policejních či celních orgánů. V roce 2016 provedl inspektorát 94 kontrol přeshraničního pohybu odpadů do České republiky a z ní.

ČIŽP může ukládat sankce a nápravná opatření za porušení nařízení č. 1013/2006 a zákona o odpadech. Je rovněž nápomocna příslušným orgánům s postupem zpětného převzetí nedovoleně přepravených odpadů a spolupracuje se sousedními zeměmi. Hodnotícímu týmu nebyly poskytnuty žádné informace o kontrolách přepravy takových zásilek.

Policie ČR a Celní správa ČR provádějí silniční kontroly vozidel přepravujících odpady.

Celní správa má pravomoc registrovat vozidla, nákladní vozidla a vlaky a disponuje i některými policejními pravomocemi. Dozoruje a provádí kontroly domácí i přeshraniční silniční přepravy odpadů (včetně odpadů vstupujících na území EU ze třetích zemí) a provádí kontroly zboží s cílem ověřit, zda jsou dodržovány podmínky stanovené vnitrostátními právními předpisy a právními předpisy EU.

V souladu s nařízením č. 1418/2007 o vývozu některých odpadů určených k využití, uvedených v příloze III nebo IIIA nařízení (ES) č. 1013/2006 – vývoz do zemí, které nejsou členy OECD –, celní úředníci ověřují zákonnost vývozu odpadů do některých zemí v souvislosti s příslušnými omezeními.

Pokud celní orgány identifikují podezřelou přepravu odpadu, uvědomí o tom ČIŽP, která může případ dále vyšetřit. Celní orgány mohou rovněž ČIŽP požádat o pomoc při kontrolách, při nichž jsou třeba příslušné odborné znalosti.

V roce 2016 vyšetřovala Celní správa ČR pouze dva případy porušení § 298 trestního zákoníku (Neoprávněné nakládání s odpady), z nichž jeden porušoval současně i § 261 trestního zákoníku (Porušení předpisů o oběhu zboží ve styku s cizinou); jeden případ byl odložen a jeden postoupen policii.

Celní správa ČR nemá na kontroly přeshraniční přepravy odpadů zvláštní rozpočet: veškeré kontroly, včetně nákladů, jsou financovány v rámci jejího obecného rozpočtu.

Policie ČR v rámci postupů hraničních kontrol a do vzdálenosti 25 km od hranic zaznamenává a dokumentuje podezřelé jevy a okolnosti, které poukazují na nedovolenou přeshraniční přepravu odpadů do České republiky. Je-li to vhodné, předá policie zjištěné případy ČIŽP a celní správě za účelem uložení nápravných opatření a oběma orgánům napomáhá.

Policie ČR se podílí na kontrolách v rámci společných činností v oblasti přeshraniční přepravy odpadů a její úkoly jsou spojeny především se zajišťováním správných postupů při zastavování vozidel. Orgány kriminální policie a vyšetřování by do těchto akcí byly zapojeny pouze v případě, že by byla na místě zjištěna trestná činnost a bylo by třeba provést šetření na místě.

7.1.1. Odhalování nedovolené přepravy odpadů

Jak bylo popsáno výše, klíčovou úlohu při odhalování nedovolené přepravy odpadů hraje ČIŽP.

V zájmu odhalení nedovolené přeshraniční přepravy odpadů se provádějí kontroly na základě plánu přepravy odpadů a rizikových profilů a analýz rizik. Kontroly mohou být rovněž prováděny namátkově na základě informací obdržených od MŽP či jiných orgánů, včetně informací o dovozu a vývozu získané od celních orgánů. MŽP provádí křížové kontroly, jejichž prostřednictvím je také možné odhalit nedovolené odstraňování odpadů, a poté případ předá ČIŽP.

Případy nedovolené přeshraniční přepravy odpadů se rovněž odhalí při plánovaných kontrolních činnostech celních orgánů, v některých případech během cílených kontrol na základě konkrétních informací. Trestní stíhání Celní správou ČR jakožto policejním orgánem však v této oblasti není časté. Kontrolní plán předpokládá účast celních orgánů na společných kontrolách s ČIŽP v rámci kontrol přeshraniční přepravy odpadů.

Pokud je MŽP uvědomeno o porušení pravidel přeshraniční přepravy odpadů, které zjistí orgány jiných zemí, předá tyto informace ČIŽP, jež pak přijme opatření s cílem reagovat na informace předložené ministerstvem.

Pokud jde o přeshraniční přepravu odpadu, hlavními překážkami jsou výsledovatelnost osob, které se trestného činu dopustí, a obtížná a nedostatečná komunikace se třetími zeměmi. České orgány narážejí zejména na problémy s mezinárodní přepravou odpadů do afrických zemí (např. případ nigerského Lagosu).

Mezi překážky, jež českým orgánům brání při odhalování porušování předpisů v oblasti odpadů, patří i případy, kdy se kontrolori ČIŽP dozvědí o podezřelých přepravách odpadu, který však již byl odstraněn, takže podle podkladů již není možné ověřit jeho konkrétní vlastnosti.

7.1.2. Specifičnost nedovolené přepravy odpadů

Nedovolená přeprava odpadů může souviset s vnitrostátní přepravou nebo s přeshraničním pohybem odpadů. Do kontroly nedovolené přepravy odpadů patří nejen inspekce a silniční kontroly, ale též prohlídky zařízení souvisejících s takovou přepravou odpadů.

Postupy pro případ nedovolené přeshraniční přepravy odpadů jsou uvedeny v nařízení č. 1013/2006 a používají se právní opatření a sankce v souladu s vnitrostátními právními předpisy.

Obvykle se přeshraniční pohyby odpadů z tzv. zeleného seznamu kontrolují náhodně, neboť nařízení č. 1013/2006 neukládá příslušným vnitrostátním orgánům povinnost kontrol a shromažďování informací. Informace o odpadu z tzv. zeleného seznamu se obvykle shromažďují prostřednictvím každoročního předkládání zpráv o odpadech. Vyskytly se případy, kdy byl komunální odpad klasifikován jako odpad z tzv. zeleného seznamu a byl odeslán bez požadovaných podkladů.

Nicméně posledním příkladem je situace, kdy byla z Itálie dovezena částečně zpracovaná složka komunálního odpadu určeného na skládky nebo do spaloven v České republice, což je v rozporu s vnitrostátními předpisy o dovozu odpadů. Dovezený odpad je úmyslně deklarován jako odpad určený k využití (např. plasty), ale ve skutečnosti se jedná o nevyužitelnou složku komunálního odpadu, který je cenově výhodné pro odesílatele a příjemce u nás odstranit. Obvyklým postupem je špatná deklarace odpadu jako odpadu z tzv. zeleného seznamu, tak aby nemusel být převážen na základě notifikace a souhlasu.

Nicméně velkou část nesrovnalostí, které Celní správa ČR odhalí, představují méně závažné chyby v dokladech, přičemž o trestnou činnost se jednalo pouze ve dvou případech, jež vyšetřovala, z nichž nelze vyvozovat žádné obecné závěry o modu operandi.

7.1.3. Opatření týkající se přepravy odpadů

V případě vnitrostátního pohybu odpadů jsou právnické osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání, které se účastní přepravy odpadů jako odesílatelé či příjemci, povinny přepravu nebezpečných odpadů evidovat a ohlašovat. Evidenci není třeba vést při vnitropodnikové přepravě zabezpečované vlastními dopravními prostředky, pokud nepřesahuje areál provozovny.

Evidence se vede v elektronické podobě prostřednictvím integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí, konkrétně systému evidence vnitrostátní přepravy nebezpečných odpadů (SEPNO), který byl spuštěn v roce 2018 a který spravuje Česká informační agentura životního prostředí (CENIA). Tento systém poskytuje online službu pro přijímání a zpracovávání hlášení o přepravě nebezpečných odpadů v elektronické podobě a eviduje hlášení, která jsou odesílatelé a příjemci povinni zaslat ohledně každé zásilky nebezpečného odpadu.

Česká republika je vnitrozemský stát a jejími hlavními prostředky přepravy produktů jsou nákladní automobily a vlaky. V České republice je povinnost označovat kamiony a nákladní vozidla na odpad tabulkou s písmenem „A“ (z německého „Abfall“ – odpad, což je vyžadováno zákonem také v Německu). Hodnotící tým považuje tento způsob za velice užitečný pro snadnější identifikaci a sledování přepravy odpadů a pro související kontroly a lze to považovat za osvědčený postup.

Kontroloři mohou rovněž využívat online informační systém MA ISOH (informační systém odpadového hospodářství – modul autovraky), který poskytuje informace o jednotlivých zpracovaných autovracích, včetně fotodokumentace a přístupu do Centrálního registru vozidel; tyto informace lze použít v případě opětovného použití identifikačního čísla vozidla, tzv. VIN kódu (ve spolupráci se policií). Celní správa ČR rovněž používá informační systém ISOH.

7.2. Kontroly

7.2.1. Metodika kontrol a další postup

Kontroly používají: příručku „Přeshraniční přeprava odpadů“ vycházející z anglického originálu dokumentu sítě IMPEL – Waste(s) Watch; dále „Manuál pro zařazování odpadů do zeleného seznamu“; a „Metodiku Ministerstva životního prostředí k přeshraniční přepravě použitých pneumatik“.

Jako doplňkový nástroj se v průběhu kontrol přeshraniční přepravy odpadů používají pokyny kontaktních subjektů vypracované Evropskou komisí. Na posuzování přeshraniční přepravy vozidel s ukončenou životností se uplatňují pokyny kontaktních subjektů č. 9. V současné době se na základě pokynů kontaktních subjektů č. 1 připravuje vnitrostátní metodika pro přeshraniční přepravu odpadních elektrických a elektronických zařízení.

7.2.2. Zvláštní kontroly týkající se odpadních elektrických a elektronických zařízení a vozidel s ukončenou životností

Kontrolu odstraňování odpadních elektrických a elektronických zařízení (OEEZ) a vozidel s ukončenou životností provádí ČIŽP, a to zejména v místech sběru odpadu a zpětného odkupu i na dalších místech, kde se může tento druh odpadu nacházet. Odpadní elektrická a elektronická zařízení mohou být předána v rámci systému zpětného odběru (režim rozšířené odpovědnosti výrobce), k čemuž napomáhají výrobci elektrických a elektronických výrobků a subjekty, které OEEZ zpracovávají.

Případy nedovoleného přeshraničního pohybu OEEZ se týkají většinou neoprávněné přepravy použitého zařízení do Afriky. V tomto ohledu byly přijaty vhodné novely právních předpisů, kterými se reguluje vývoz OEEZ vykázaných jako zboží, a nikoli jako odpad. Přeshraniční přepravu použitých elektrických a elektronických zařízení by mělo doprovázet osvědčení o funkčnosti. Na základě konkrétních zkušeností s přepravou OEEZ do Afriky byla přijata opatření týkající se celního řízení. Byl zaveden rizikový profil a používají se inteligentní formuláře v podobě kontrolních seznamů.

V roce 2017 byl zaznamenán zvláštní případ nedovolené přepravy OEEZ z České republiky do Nigérie přes Německo a díky úspěšné mezinárodní spolupráci je trestní řízení téměř uzavřeno. Vyskytly se rovněž případy, kdy kontaminovaná OEEZ nebyla označena jako nebezpečný odpad.

Kontroly vozidel s ukončenou životností provádí ČIŽP – kontroly vrakovišť vozidel s ukončenou životností (provozované právníkem nebo fyzickou osobou) související s přepravou odpadů. Podle ČIŽP je hlavním problémem v souvislosti s vozidly s ukončenou životností jejich neoprávněná demontáž (bez povolení) a používání vozidel, která měla být sešrotována. Rovněž systém SEPNO, jehož prostřednictvím se sleduje vnitrostátní pohyb nebezpečného odpadu, obsahuje informace o zařízeních souvisejících s nakládáním s vozidly s ukončenou životností.

České orgány nemají s přeshraniční přepravou vozidel s ukončenou životností mnoho zkušeností. Vyskytují se případy, kdy jsou do Afriky vyvážena vozidla s ukončenou životností jako soubor náhradních dílů nebo jako jednotlivé náhradní díly, a nikoli jako odpad, což obvykle neodpovídá požadavkům na použité zboží, a tyto případy jsou proto klasifikovány jako vývoz odpadů podle ustanovení článku 50 nařízení č. 1013/2006.

Celní orgány provádějí kontroly „ad hoc“ v jednotlivých případech dovozu poškozených vozidel. Případy skutečného dovozu vozidel s ukončenou životností jsou vzácné.

7.2.3. První plán kontrol

Plán kontrol, který vypracovala ČIŽP ve spolupráci s GŘC a MŽP na rok 2017–2019, byl přijat v roce 2016.¹³

7.2.4. Výzvy, pokud jde o zpětné přebírání zásilek nedovolených odpadů

Nejproblematičtější otázky týkající se nedovolené přeshraniční přepravy odpadů představují navracení odpadů do třetích zemí a nedostatečná spolupráce se třetími zeměmi, jakož i dlouhé prodlevy a neochota třetích zemí komunikovat, v důsledku čehož není v praxi často možné odpady převzít zpět.

V případech, kdy příslušný orgán třetí země neodpoví na žádost MŽP o navrácení odpadů z nedovolené přepravy nebo kdy je žádost o převzetí odpadů zpět zamítnuta, se MŽP pokouší nalézt alternativní řešení nedovolené přepravy, a sice obecně tak, že odstraní/využije nedovolené zásilky odpadu v autorizovaném zařízení v České republice.

Další problém je spojen s tzv. odpadovou turistikou, kdy je obtížné dohledat osoby odpovědné za nedovolený vývoz použitého zboží do třetích zemí a vrátit zásilky zpět do České republiky. V některých případech mohou existovat různé výklady toho, zda náklad je či není odpadem.

V České republice existuje registr subjektů nakládajících s odpady (včetně zprostředkovatelů/prodejců).

¹³ Plán je k dispozici on-line na internetových stránkách ČIŽP:
<http://www.cizp.cz/file/6t4/Plan-final-verejny.pdf>.

7.3. Závěr

- Jak je uvedeno v plánu kontrol přepravy odpadů, existuje jasný systém rozdělení pravomocí mezi orgány, které se podílejí na kontrole a inspekcích přeshraniční přepravy odpadů. Hlavním aktérem v této oblasti je ČIŽP, která provádí i kontrolu přepravy odpadů, a to i ve spolupráci se sousedními zeměmi, přičemž policie a celní orgány mají vedlejší roli (především zastavují vozidla a provádějí silniční kontroly). To znamená, že obecný přehled o kontrolovaných přepravách odpadů má pouze ČIŽP.
- V roce 2016 byl přijat plán kontrol na období 2017–2019.
- Hodnotící tým má za to, že povinnost označovat kamiony a nákladní vozidla na odpad tabulkou s písmenem „A“ je velmi praktická, neboť napomáhá snadnější identifikaci a sledování přepravy odpadů i výkonu souvisejících kontrol, a lze ji proto považovat za osvědčený postup.
- Na překážku účinnému odhalování nedovolené přeshraniční přepravy odpadů mohou být různé výklady toho, co lze a nelze považovat za odpad.
- Podle hodnotícího týmu je online systém sběru údajů (SEPNO), který byl spuštěn v roce 2018 a je spravován agenturou CENIA, dobrým nástrojem ke sledování vnitrostátní přepravy nebezpečných odpadů a nakládání s nimi, neboť odesílatelé i příjemci jsou povinni podávat informace o každé zásilce nebezpečného odpadu a získají elektronické potvrzení přepravy.
- V České republice existuje registr subjektů nakládajících s odpady (včetně zprostředkovatelů/prodejců).
- Hlavní překážky, s nimiž se orgány České republiky, pokud jde o odhalování nedovolené přepravy odpadů, se týkají: případů, kdy odpad byl již odstraněn, vysledovatelnosti osob, které se trestného činu dopustí, a obtížná a nedostatečná komunikace se třetími zeměmi.
- Podle názoru hodnotícího týmu může povinnost doprovázet přepravu použitých elektrických a elektrických a elektronických zařízení osvědčením o funkčnosti představovat účinný prostředek k odhalování nelegálních přeprav OEEZ.

8. NAKLÁDÁNÍ S NEBEZPEČNÝMI ODPADY

8.1. Klasifikace nebezpečných odpadů a problémy při nakládání s nimi

V zákonu o odpadech je stanovena povinnost klasifikovat odpady podle druhu a kategorie. Primární odpovědnost za klasifikaci odpadu nese původce odpadu; pokud však původce odpadu není schopen odpad podrobně charakterizovat, provedou tuto klasifikaci právní subjekty, které mají oprávnění a osvědčení vydané MŽP, mimo jiné i pro účely posuzování nebezpečných odpadů a identifikace jejich nebezpečných vlastností.

Do nebezpečných odpadů musí být odpad zařazen, pokud má alespoň jednu z nebezpečných vlastností uvedených v příloze nařízení Komise (EU) č. 1357/2014 ze dne 18. prosince 2014, pokud je uveden v katalogu odpadů (podle vyhlášky č. 93/2016 Sb., o katalogu odpadů) jako nebezpečný odpad, nebo pokud je smíšen s jakýmkoli odpadem uvedeným v katalogu odpadů jako nebezpečný nebo jím kontaminován. Původce odpadu a osoba oprávněná k nakládání s nebezpečnými odpady musí vydat identifikační list nebezpečného odpadu a předat jej zařízení na odstraňování nebezpečných odpadů.

Aby likvidace nebezpečného odpadu byla trestným činem, musí být splněna příslušná kritéria závažnosti. Pokud jde však o odhalení nesouladu s platnými režimy v oblasti nakládání s odpady, představuje tento požadavek v praxi závažný problém, neboť je často velmi obtížné prokázat splnění environmentálních kritérií (větší rozsah, rozsáhlejší území).

Nakládání s nebezpečným odpadem je zjevně nákladnější než nakládání s odpadem ostatním. Většina porušení předpisů v této oblasti se týká případů, kdy oprávněné osoby, jež přijaly odpad jako nebezpečný, s ním nakládaly jako s odpadem ostatním. Problémem, se kterým se ČIŽP při kontrolách také občas setkává, je mísení odpadu spojené s fiktivně vykázaným nakládáním s odpady. Při několika příležitostech se ČIŽP setkala též s případy, kdy byl odpad vykázan jako spálený v zařízení k tomu určeném, ale přitom byl smísen s ostatním odpadem a vyvezen na skládku či přepraven do jiné spalovny komunálního odpadu; nebo případ, kdy byl odpad smíchán s kalem z čistírny odpadních vod atd.

V minulosti se ČIŽP opakovaně zabývala případy, kdy byl odpad uložen na určeném místě, na němž byl dočasně zabezpečen, nicméně v dlouhodobém horizontu představoval riziko pro životní prostředí nebo pro zdraví; takový čin nebylo možné stíhat jako trestný čin, ale jen jako přestupek.

Hasičský záchranný sbor a Státní ústav jaderné, chemické a biologické ochrany jsou velmi dobře vybaveny speciálními zařízeními k identifikaci obsahu neznámých látek.

8.2. Systém kontrol a zapojené orgány

Za kontroly nebezpečného odpadu na území České republiky, od původce odpadu až ke zpracování či odstranění tohoto odpadu, odpovídá ČIŽP.

Kontrola původců odpadu se zaměřuje na klasifikaci odpadu, systém třídění a sběr a předávání oprávněným osobám. Kontroloři ČIŽP kontrolují oprávněné osoby a přepravu odpadu na základě ohlašovacích listů nebezpečného odpadu. V případě oprávněných osob se kontrola zaměřuje na to, zda postupy odpovídají schváleným provozním řádům a podmínkám rozhodnutí, které vydaly a schválily krajské úřady.

Frekvence zákonem stanovených inspekcí je stanovena pouze pro zařízení, která disponují takzvaným integrovaným povolením (viz směrnice o průmyslových emisích – IPPC). Inspekce skládek nebezpečného odpadu jsou prováděny každý rok, zatímco další zařízení pro nakládání s nebezpečnými odpady (deemulgační stanice, spalovny nebezpečného odpadu, dekontaminační zařízení a zařízení pro zpracování biologicky rozložitelného odpadu atd.) jsou kontrolovány v delších intervalech. ČIŽP každoročně vypracovává plány kontrol.

Podobné kontrolní pravomoci, i když jen s omezenou územní působností, mají i krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností, mimo jiné ke kontrole toho, zda oprávněné osoby dodržují stanovený způsob hodnocení nebezpečných vlastností odpadů. V praxi však vykonají mnohem méně kontrol než ČIŽP.

Klíčovou úlohu v této oblasti hraje Státní ústav jaderné, chemické a biologické ochrany, na který se lze obrátit v případě, že se v odpadu vyskytují jaderné, chemické či biologické produkty.

Zásadní význam má v této oblasti i spolupráce s hasičským sborem, který má znalosti, odborné zkušenosti a zdroje nezbytné k odhalení, neutralizaci a odstranění nebezpečného odpadu.

8.3. Opatření na ochranu životního prostředí a lidského zdraví při zpracovávání nebezpečných odpadů

V České republice lze odpady odstraňovat pouze v zařízeních, která jsou podle zákona o odpadech určena k nakládání s odpady. Toto nakládání s odpady nesmí ohrozit lidské zdraví, poškozovat životní prostředí a nesmí překračovat limity znečištění stanovené zvláštními právními předpisy (např. zákonem o ochraně ovzduší nebo zákonem o vodách). Míšení nebezpečných odpadů navzájem nebo s ostatním odpadem je zakázáno.

Balení nebezpečných odpadů upravuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1272/2008 ze dne 16. prosince 2008 o klasifikaci, označování a balení látek a směsí, ve znění pozdějších předpisů; Evropská dohoda o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí – ADR (Ženeva 1957), vyhlášená ve Sbírce zákonů jako vyhláška č. 64/1987 Sb., ve znění pozdějších předpisů; Řád pro mezinárodní železniční přepravu nebezpečných věcí (RID), který je přípojkem C k Úmluvě o mezinárodní železniční přepravě (COTIF), vyhlášené ve Sbírce zákonů jako vyhláška č. 8/1985 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Původce odpadu a oprávněná osoba nakládající s nebezpečnými odpady jsou povinni zajistit, aby byl nebezpečný odpad viditelně označen způsobem a v rozsahu, jaké stanoví prováděcí právní předpis, a opatřen grafickým symbolem podle přímo použitelného předpisu Evropské unie o klasifikaci, označování a balení látek a směsí v rozsahu stanoveném prováděcím právním předpisem. Nebezpečný odpad s vlastností HP 9 Infekční se uvádí grafickým symbolem, který je stanoven v prováděcím právním předpisu. Původce odpadu a osoba oprávněná k nakládání s nebezpečnými odpady musí vydat identifikační list nebezpečného odpadu a předat jej zařízení na odstraňování nebezpečných odpadů.

Odpad může být ukládán pouze na skládky, které svým technickým provedením splňují požadavky pro konkrétní druh odpadu. Rozhodujícím aspektem pro ukládání odpadu na skládky je jeho složení, mísitelnost, nebezpečné vlastnosti a obsah škodlivých látek ve vodném výluhu. Na skládky je zakázáno ukládat odpady uvedené ve vyhlášce č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, odpady, které mohou mít při jejich smíšení negativní vliv na životní prostředí, a neupravené odpady, s výjimkou odpadů stanovených prováděcím právním předpisem, a odpadů, u nichž ani úpravou nelze dosáhnout snížení jejich objemu nebo snížení nebo odstranění jejich nebezpečných vlastností. Nebezpečné odpady mohou být uloženy pouze na skládky nebezpečného odpadu.

Původce může s nebezpečným odpadem nakládat jen na základě souhlasu příslušného orgánu státní správy; shromažďování a přeprava nebezpečných odpadů nepodléhá souhlasu. Právníkové osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání, které se účastní přepravy odpadů jako odesílatelé či příjemci, jsou povinny přepravu nebezpečných odpadů evidovat a ohlašovat. Evidence se vede v elektronické podobě prostřednictvím integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí. Evidenci není třeba vést při vnitropodnikové přepravě zabezpečované vlastními dopravními prostředky, pokud nepřesahuje areál provozovny.

Případ, kdy se trestná činnost související s odpady týká nebezpečného odpadu, je jedním z důvodů pro uložení vyšší trestní sazby, konkrétně trestu odnětí svobody na jeden rok až pět let podle § 298 odst. 4 trestního zákoníku. Z tohoto důvodu je pro účely trestního stíhání vždy nutné stanovit, zda se trestná činnost související s odpady týká nebezpečného odpadu, či odpadu neklasifikovaného jako nebezpečný.

8.4. Trendy v nedovoleném nakládání s nebezpečnými odpady

Hlavní druhy případů, jimiž se ČIŽP zabývá v rámci kontroly nakládání s nebezpečnými odpady, a související trendy jsou:

- pokusy zařízení předkládat falešná hlášení, která nepopisují skutečnou situaci (směšování a ukládání odpadu na skládky místo vykázaného spalování atd.);
- nakládání s nebezpečnými odpady jako s odpady neklasifikovanými jako nebezpečné za účelem snížení nákladů;
- fiktivní nakládání s nebezpečnými odpady v rámci kategorie „ostatní odpad“ bez řádného zpracování, a to tak, že se legalizuje změna kategorie odpadu (alespoň „na papíře“, za pomoci různých technologií) na kategorii zeleného odpadu či výrobků (např. jako palivo), s cílem vyhnout se placení poplatků za ukládání nebezpečných odpadů;

- zneužívání tzv. obchodování přes zprostředkovatele, kdy jsou patrně fiktivně vykazována předání odpadů na určité zprostředkovatele (u nichž zákon vyžaduje, aby měli status oprávněné osoby, kteří však nedisponují žádnou technologií pro nakládání s odpady), často účelově založené obchodní společnosti, kdy například jejich jednatele jsou „bílými koni“;
- fiktivní převádění odpadu na zprostředkovatele, kdy však odpad patrně zpracovávají osoby v řetězci před těmito zprostředkovateli; nebo vykazování fiktivních odpadů a fiktivní fakturace za nakládání s odpady.

Policie upozornila na určité problémy s těmito druhy trestné činnosti, které si mimo jiné žádají skryté formy vyšetřování vyžadující důkladné rozpracování a rozsáhlé využívání operativních opatření, a na skutečnost, že k trestné činnosti často dochází na území s více regiony nebo mají mezinárodní charakter.

8.5. Závěr

- V České republice existuje podle zákona o odpadech povinnost klasifikovat odpady podle druhu a kategorie. Primární odpovědnost za klasifikaci odpadu nese jeho původce; pokud to však není proveditelné, provedou tuto klasifikaci právní subjekty. Kritéria pro klasifikaci odpadů jako nebezpečné jsou stanovena v nařízení Komise (EU) č. 1357/2014 ze dne 18. prosince 2014 a v Katalogu odpadů.
- MŽP odpovídá za pověřování a certifikování právních subjektů, které provádějí klasifikaci odpadů, včetně posuzování nebezpečných odpadů a identifikace jejich nebezpečných vlastností. Pravomoc odhalovat a vyšetřovat případy nezákonné výroby nebezpečných materiálů nebo nakládání s nimi má Česká inspekce životního prostředí a rovněž krajské a obecní úřady.

- Systém povolení pro zařízení nakládající s nebezpečnými odpady a monitorování jejich činnosti jsou v České republice dobře zavedeny a příslušnými pravomocemi disponují správní orgány.
- Pokud jde o nebezpečné odpady, hraje zásadní úlohu hasičský záchranný sbor, který má znalosti, odborné zkušenosti a zdroje nezbytné k odhalení, neutralizaci a odstranění nebezpečného odpadu.
- V případě, že se v odpadu vyskytují jaderné, chemické či biologické produkty, je možné se obrátit na Státní ústav jaderné, chemické a biologické ochrany, specializovaný subjekt, který poskytuje kvalitní technickou pomoc s pohotovostní službou a může nabídnout odborné poradenství.

9. NEZÁKONNÁ VÝROBA NEBEZPEČNÝCH MATERIÁLŮ NEBO NAKLÁDÁNÍ S NIMI

9.1. Koncepce nebezpečných materiálů

Definice vysoce nebezpečných látek vychází z § 7 zákona 19/1997 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem chemických zbraní. Podle tohoto ustanovení jsou látky klasifikovány jako nebezpečné z hlediska nebezpečnosti svých toxických vlastností nebo možnosti zneužití k porušování zákazů určených tímto zákonem: tj. vysoce nebezpečné látky, nebezpečné látky a méně nebezpečné látky. Klasifikaci těchto látek vymezil Státní úřad pro jadernou bezpečnost vyhláškou č. 208/2008 Sb., kterou se provádí zákon o některých opatřeních souvisejících se zákazem chemických zbraní.

Podle atomového zákona je radioaktivní látkou jakákoli látka, která obsahuje jeden nebo více radionuklidů a jejíž aktivita nebo hmotnostní aktivita není z hlediska radiační ochrany zanedbatelná.

Výchozím jaderným materiálem se podle § 2 bodu 1 písm. j) atomového zákona rozumí jaderný materiál, kterým je uran zahrnující směs izotopů vyskytující se v přírodě, uran ochuzený o izotop ^{235}U nebo thorium, a každá z těchto položek ve formě kovu, slitiny, chemické sloučeniny nebo koncentrátu, jakož i materiály obsahující jeden nebo více těchto prvků v koncentraci nebo množství přesahujícím hodnoty uvedené v prováděcím právním předpisu.

Definice bakteriologických (biologických) a toxinových zbraní je uvedena v zákoně č. 281/2002 Sb., o některých opatřeních souvisejících se zákazem bakteriologických (biologických) a toxinových zbraní.

9.2. Druhy protiprávní činnosti související s nezákonnou výrobou nebezpečných materiálů a nakládáním s nimi a současné trendy v této oblasti

Mezi případy nezákonných činností při nakládání s nebezpečnými materiály patří výroba, držení a poskytování látek a příslušné sankce. Trestní zákoník obsahuje dva trestné činy, které se konkrétně týkají nakládání s radioaktivními látkami, vysoce nebezpečnými látkami, jaderným materiálem a zvláštním štěpným materiálem.

Nepovolené nakládání s chemickými, biologickými, radiologickými a jadernými materiály (CBRN) je definováno v § 281 a 282 trestního zákoníku takto:

– § 281: Nedovolená výroba a držení radioaktivní látky a vysoce nebezpečné látky

- 1) Kdo bez povolení, byť i z hrubé nedbalosti, 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.*

...

– **§ 282: Nedovolená výroba a držení jaderného materiálu a zvláštního štěpného materiálu**

- 1) *Kdo bez povolení, byť i z hrubé nedbalosti, vyrobí, doveze, vyveze, proveze, přechovává anebo jinému obstará výchozí jaderný materiál nebo předměty určené k jeho výrobě, bude potrestán odnětím svobody na dva roky až deset let.*
- 2) *Kdo bez povolení, byť i z hrubé nedbalosti, vyrobí, doveze, vyveze, proveze, přechovává anebo jinému obstará zvláštní štěpný materiál nebo předměty určené k jeho výrobě, bude potrestán odnětím svobody na osm až patnáct let.*

...

Obchod s vojenským materiálem bez povolení nebo licence se trestá podle § 265 trestního zákoníku.

Jedním z nejzávažnějších případů byl pokus prodat radioaktivní štěpný materiál obsahující radionuklidy uranu²³⁵, což bylo právně kvalifikováno jako trestný čin nedovolené výroby a držení radioaktivního materiálu a vysoce nebezpečné látky podle § 186 odst. 1, 3 písm. b) trestního zákoníku z roku 1961.

Byly rovněž zaznamenány případy naplnění skutkové podstaty trestného činu podvodu podle § 209 trestního zákona, kdy jsou za výše uvedené materiály prostřednictvím falešně nabyté dokumentace a padělaných certifikátů původu vydávány látky odlišného charakteru. Vzhledem ke skutečnosti, že v této oblasti byly doposud objeveny jen jednotlivé případy, není možné vysledovat konkrétní trendy.

9.3. Procedurální aspekty

Pokud jde o nebezpečné látky, hraje klíčovou úlohu Státní ústav jaderné, chemické a biologické ochrany. Spolupracuje se státními orgány, mimo jiné prostřednictvím poskytování pomoci policii při vyšetřování trestných činů v případech týkajících se nebezpečných materiálů, a disponuje pohotovostní službou, jakož i mobilní intervenční jednotkou. Jeden z jeho hlavních úkolů spočívá v upřesnění podmínek a požadavků na radiační ochranu veřejnosti a pracovníků, kteří manipulují se zdroji ionizujícího záření (např. stanovením mezních hodnot a vymezením kontrolovaných zón).

Tento ústav kromě toho pracuje na vymezování zón havarijního plánování a požadavků na připravenost na mimořádné události pro držitele oprávnění podle atomového zákona. Kromě toho je ústav odpovědný za monitorování stavu ozáření obyvatelstva a pracovníků, kteří manipulují se zdroji ionizujícího záření, na celém území České republiky.

Dalším významným úkolem tohoto ústavu je koordinace činnosti radiační monitorovací sítě v České republice a mezinárodní výměna údajů o radiační situaci.

Hodnotící tým ústav navštívil a odnesl si velmi pozitivní dojem: ústav disponuje moderním zařízením s různými typy laboratoří, technologicky vyspělými nástroji a špičkovým vybavením; nicméně členové vedení ústavu, kteří s hodnotícím týmem hovořili, si stěžovali na nedostatek lidských zdrojů, přičemž je potřeba zohlednit jejich značné povinnosti.

9.3.1. *Způsoby shromažďování důkazů a nakládání s nebezpečnými materiály*

Způsobilými orgány v této oblasti odpovědnosti jsou specializované státní instituce, konkrétně Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Státní ústav radiační ochrany a Státní ústav jaderné, chemické a biologické ochrany. Za rychlou reakci v případech zahrnujících nebezpečné materiály je odpovědný hasičský záchranný sbor.

Ve vhodných případech může konečné rozhodnutí týkající se povahy látky vydat soud na základě příslušných důkazů, zejména na základě příslušných odborných stanovisek nebo znaleckého posudku výše uvedených subjektů.

9.3.2. Spolupráce s evropskými a mezinárodními partnery

Mezinárodní policejní spolupráce při odhalování a vyšetřování této trestné činnosti týkající se nakládání s nebezpečnými materiály se uskutečňuje převážně prostřednictvím komunikačních kanálů Europolu a Interpolu. V některých případech probíhá přímá spolupráce se sousedními zeměmi, např. se Slovenskem. Státní úřad pro jadernou bezpečnost je v rámci svých pravomocí v oblasti mezinárodní spolupráce aktivní a sousedním zemím poskytuje pomoc prostřednictvím mobilních laboratoří.

9.3.3. Metody vyšetřování

Návštěva Státního úřadu pro jadernou bezpečnost prokázala vysokou technickou a znalostní připravenost za účelem odběru vzorků, nakládání s nebezpečnými materiály a jejich dekontaminace, a to za pomoci mobilních laboratoří umožňujících reagovat a získat první okamžité výsledky.

Oddělení zbraní a nebezpečného materiálu (T4) má k dispozici jednotku zabývající se nebezpečnými materiály (CBRN). Prezentace hasičského záchranného sboru poskytla hodnotícímu týmu informace o používání prostředků k odhalování a rozpoznávání nebezpečných materiálů, např. spektrometrů apod.

Celní správa ČR se účastní kontrol na hranicích a na území České republiky, jejichž součástí jsou pravidelné kontroly zboží, které je předmětem zákazů a omezení, a namátkové nebo cílené kontroly prováděné na základě obdržených informací.

Kontroly přepravy nebezpečných produktů probíhají stejným způsobem jako kontroly přepravy odpadů.

9.3.4. Největší překážky úspěšného vyšetřování a stíhání

Podle českých orgánů nebyly dosud v České republice zjištěny žádné konkrétní problémy týkající se nebezpečných látek (azbest, PCB apod.).

Hlavní výzvou v oblasti vyšetřování a odhalování trestné činnosti týkající se nakládání s nebezpečnými materiály je shromáždit vhodné a dostatečné důkazy, což vyžaduje odborné znalosti a někdy i proniknutí do zločineckých skupin a získání důvěry pachatele.

Přestože Celní správa ČR je v této oblasti trestné činnosti příslušná, nemá dostatečné znalosti o nebezpečných materiálech.

9.3.5. Odborná příprava

Policie České republiky pravidelně pořádá instruktážní metodické semináře na témata, jako jsou například způsoby vedení vyšetřování případů týkajících se nakládání s nebezpečnými materiály, včetně školení o stupni rizika, možnostech spolupráce při odhalování související trestné činnosti, postupů, které policie využívá při práci s materiály CBRN. Účastníky těchto instruktážních metodických činností jsou příslušníci policie především z krajských oddělení policie a případně z oddělení s vnitrostátní pravomocí.

Dále se provádějí společná cvičení složek integrovaného záchranného systému, jež jsou zaměřena na detekci materiálů CBRN. Instruktážní metodické semináře obsahují mimo jiné nejnovější poznatky, které získává Národní centrála proti organizovanému zločinu v úzké spolupráci s dalšími složkami integrovaného záchranného systému a dalšími zúčastněnými stranami, zejména se Státním ústavem radiační ochrany a Státním ústavem chemické, jaderné a biologické ochrany.

Justiční akademie pořádá pravidelně semináře o trestné činnosti týkající se nebezpečných látek, jakou jsou materiály CBRN. Akademie rovněž organizuje specializované jednodenní semináře na téma požárů a výbuchů (zpravidla se konají jednou za dva roky a v současné době jsou plánovány na rok 2018): Hlava VII Trestné činy obecně nebezpečné, díl 1 Trestné činy obecně ohrožující, § 272 až 289 trestního zákoníku (otázka pracovních úrazů a inspektorátů bezpečnosti práce, možnosti spolupráce s donucovacími orgány; vyšetřování požárů a výbuchů, ohrožení veřejné bezpečnosti).

Členové Celní správy ČR, kteří provádějí celní postupy, se účastní školení na téma zákazů a omezení v rámci těchto postupů. Připravuje se nový kurz o vyšetřování celních podvodů, který se bude vztahovat i na otázky odpadů a nebezpečných materiálů.

Státní úřad pro jadernou bezpečnost pravidelně pořádá praktické semináře a školení pro orgány, v jejichž rámci se simulují skutečné situace.

9.4. Závěr

- Česká legislativa obsahuje definici nebezpečných látek na základě jejich toxických vlastností nebo možnosti zneužití k porušování zákazů stanovených zákonem, která je dělí do třech kategorií: vysoce nebezpečné látky, nebezpečné látky a méně nebezpečné látky.
- Nezákonnou výrobou nebezpečných materiálů nebo nakládáním s nimi se v České republice zabývají příslušné správní orgány, policie a celní orgány, jako je tomu i v případě materiálů neklasifikovaných jako nebezpečné. Avšak pokud jde o nebezpečné materiály, je vždy nezbytné spolupracovat s hasičským sborem nebo specializovanými subjekty, aby bylo možné takové materiály bezpečně identifikovat, analyzovat a nakládat s nimi.

- V České republice existují velice kvalitní a moderní technologie pro detekci, odebrání vzorků a dekontaminaci nebezpečných materiálů a instituce, které mají tyto technologie a prostředky k dispozici, ochotně a kdykoli napomáhají donucovacím orgánům. Především Státní ústav jaderné, chemické a biologické ochrany disponuje technicky vyspělými nástroji a špičkovým vybavením, avšak uvádí, že nemá dost pracovníků, aby zvládal všechny své úkoly.
- Hlavní výzvou v oblasti vyšetřování a odhalování trestné činnosti týkající se nakládání s nebezpečnými materiály je shromáždit dostatečné důkazy, což vyžaduje specializované odborné znalosti a vhodná vyšetřovací opatření.
- Odbornou přípravu v oblasti nebezpečných materiálů v České republice organizují policie, celní orgány, záchranná služba a justiční subjekty. Avšak vzhledem k tomu, že práce v oblasti nebezpečných látek vyžaduje vysokou úroveň odborných znalostí, mohly by české orgány zvážit, zda by donucovacím orgánům mohla v tomto ohledu pomoci rozsáhlejší a průběžná odborná příprava.

10. ZÁVĚREČNÉ KOMENTÁŘE A DOPORUČENÍ

10.1. Doporučení

Pokud jde o praktické provádění a používání směrnic a nařízení, byl tým odborníků podílejících se na hodnocení České republiky s přezkumem systému v České republice spokojen.

Česká republika by měla 18 měsíců po ukončení hodnocení učinit kroky v návaznosti na doporučení obsažená v této zprávě a podat příslušné pracovní skupině zprávu o pokroku.

Hodnotící tým považoval za vhodné učinit řadu návrhů pro potřeby českých orgánů. Mimoto se na základě řady osvědčených postupů navrhuje související doporučení i pro EU, její orgány, instituce a jiné subjekty.

10.1.1. Doporučení České republiky

Česká republika:

- se vybízí, aby pracovala na strategičtěji orientovaném přístupu k prevenci a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, zejména pak vypracováním vnitrostátního strategického dokumentu, v němž by byly stanoveny priority vnitrostátní politiky v tomto ohledu, nebo posílením strategicky orientovaného přístupu k prevenci a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí v existujících strategických dokumentech, aby byla zajištěna soudržná a jednotná opatření v této oblasti;
- mohla by zvážit vytvoření akčního plánu, který by se zaměřil na trestnou činnost související s odpady a vycházel by z multidisciplinárního přístupu. Bylo by vhodné zvážit, zda by se k tomuto účelu hodil podobný přístup, jaký se uplatňuje v případě akčního plánu týkajícího se volně žijících a planě rostoucích druhů,¹⁴ který české orgány v současnosti připravují;
- mohla by zvážit, zda vyčlenění ze Státního fondu životního prostředí České republiky (SFŽP ČR) podíl na opatření k prevenci a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí;
- měla by zvážit vytvoření vazeb mezi informačními systémy / systémy shromažďování údajů, jež se týkají odpadů, různých zúčastněných institucí, zlepšení sdílených kanálů, aby získala globálnější představu o trestné činnosti proti životnímu prostředí, včetně trestné činnosti související s odpady, a soudržný a jednotný způsob porovnání a analýzy těchto informací mezi institucemi a k usnadnění posouzení účinnosti vnitrostátního systému v této oblasti;
- měla by zvážit možnost zdůraznění a analýzy vazeb mezi trestnou činností proti životnímu prostředí a dalšími trestnými činnostmi (jako je např. organizovaná trestná činnost, výroba padělků, používání falešných dokladů, podvody, korupce, praní špinavých peněz) s cílem získat komplexní pohled na tento jev;

¹⁴ Ministerstvo vnitra a ministerstvo životního prostředí v současné době pracují na strategickém dokumentu, kterým je akční plán v souladu s akčním plánem EU pro boj proti nezákonnému obchodu s volně žijícími a planě rostoucími druhy, vycházející z multidisciplinárního přístupu, nicméně tento plán bude zaměřen výhradně na boj proti trestné činnosti poškozující volně žijící a planě rostoucí druhy.

- mohla by zvážit vytvoření policejního oddělení pro životní prostředí, které by sloužilo zároveň jako platforma, jakož i k podpoře a propagaci multidisciplinárního přístupu k trestné činnosti proti životnímu prostředí a jako aktivní partner na mezinárodní úrovni (pro Interpol, Europol a EU);
- mohla by více posílit činnosti v oblasti odborné přípravy týkající se trestné činnosti proti životnímu prostředí, zejména zajistit nepřetržité zaměření na základní i další odbornou přípravu pro členy příslušných policejních a celních oddělení, a to zavedením pravidelného interinstitucionálního plánování takových školení a prosazováním společných školení pro donucovací a justiční orgány;
- měla by zvážit možnost přijmout opatření na podporu specializace státních zástupců a soudců v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí. zejména by mohla zvážit jmenování zvláštního státního zástupce podporovaného specializovanou strukturou pracujícího výhradně v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí, jenž by mohl rovněž působit jako institucionální zástupce státního zastupitelství a též spolupracovat s dalšími environmentálními subjekty;
- měla by zvážit možnost podpory strukturovanější výměny informací mezi příslušnými správními orgány v oblasti životního prostředí (inspektoři ochrany životního prostředí), policií a celními orgány a rovněž justičními orgány (státní zastupitelství a soudy);
- měla by uvažovat o formalizaci spolupráce a komunikace mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro potírání trestné činnosti proti životního prostředí, např. vypracováním formální dohody nebo protokolu;
- měla by znovu posoudit rovnováhu mezi správním a trestněprávním přístupem k trestné činnosti proti životnímu prostředí tak, aby trestní právo mohlo v této oblasti zcela plnit svoji represivní a odrazující funkci.

10.1.2. Doporučení Evropské unii, jejím orgánům a dalším členským státům

Členské státy:

- by měly zvážit možnost vytvoření fondu, do nějž by plynuly mimo jiné správní pokuty za porušování předpisů na ochranu životního prostředí, kterým by přispěly k opatřením na ochranu a zlepšování kvality životního prostředí, včetně nápravných opatření (obdobně jako SFŽP v České republice);
- měly by zvážit případné zavedení koordinovaného systému pro shromažďování informací a údajů v oblasti životního prostředí po vzoru České informační agentury životního prostředí (CENIA), k němuž by měly přístup všechny příslušné orgány zabývající se prevencí a potíráním trestné činnosti proti životnímu prostředí a ve vhodných případech i veřejnost;
- mohly by zvážit stanovení pravidel pro zvýšení sledovatelnosti kovového odpadu a usnadnění identifikace dodavatelů, s případným přihlédnutím k praxi v České republice;
- mohly by zvážit zavedení povinnosti zviditelnit veškeré přepravy odpadů označením těžkých nákladních vozidel nebo kontejnerů přepravujících odpad (např. černé písmeno „A“ na bílém pozadí, jak je tomu v Německu a České republice), neboť by to usnadnilo práci příslušných orgánů.

10.1.3. Doporučení Komisi

Komise by mohla zvážit:

vypracování doporučení nebo pokynů týkajících se kritérií pro stanovení trestní odpovědnosti v souvislosti s porušováním právních předpisů v oblasti životního prostředí;

vypracování pokynů pro přípravu vnitrostátních strategií definujících koordinovaná opatření a akce pro prevenci a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí (např. strategie, akční plán);

stanovení jednotných požadavků na označování kamionů a nákladních vozidel převážejících odpad po celé EU.

ANNEX A: PROGRAMME FOR THE ON-SITE VISIT AND
PERSONS INTERVIEWED/MET

Evaluation Visit Programme (21 - 25 May 2018)

Venue:

Ministry of the Interior of the Czech Republic

Nad Štolou 936/3, Praha 7, Room No 107

Monday 21 May

11.00-15.00 Arrivals of evaluation team members at Václav Havel Airport Prague

Transfers from the airport to the Hotel Belvedere Prague

(Milady Horákové 19, Praha 7)

16.30-17.30 Preparatory internal meeting of the evaluation team

From 17.00 Informative meeting on course of evaluation visit

(Hotel lobby)

After 18.00 Welcome dinner: Lokál Nad Stromovkou

(Nad Královskou oborou 232/31, Praha 7)

Tuesday 22 May

8.30-9.00 Arrival and registration

9.00-10.00 Official opening of the evaluation visit: *Opening remarks*

- **Mr Jiří NOVÁČEK**, First Deputy Minister of the Interior for Section of Internal Security and Police Education, MoI
- **Mr Erik GEUSS**, Director of the Czech Environmental Inspectorate (CEI)
- **Mr Jaromír MANHART**, Director of Waste Department, MoE

10.00-11.30 Ministry of the Environment: *Waste disposal issues*

- **Mr Jan MARŠÁK**, Deputy Director of Waste Department, Head of Concepts and Technologies Unit
- **Ms Jana SAMKOVÁ**, Head of Transboundary Shipment of Waste and International Cooperation Unit, Waste Department
- **Ms Petra URBANOVÁ**, Concepts and Technologies Unit, Waste Department
- **Ms Gabriela BULKOVÁ**, Concepts and Technologies Unit, Waste Department
- **Ms Petra CHOUTKOVÁ**, Take-back Policies Unit, Waste Department
- **Mr Josef BENEŠ**, Technical Legislation Unit, Legislative Department

11.30-11.45 Coffee break / networking

11.45-12.30 Czech Environmental Information Agency: *Information systems*

- **Ms Gabriela BUDA ŠEPELOVÁ**, Head of Waste Management Unit, CENIA, Czech Environmental Information Agency
- **Ms Martina POLČÁKOVÁ**, Head of Integrated System of Reporting Obligations and Integrated Pollution Register Unit, CENIA, Czech Environmental Information Agency

12.30-13.15 Lunch break / networking

13.15-14.45 Czech Environmental Inspectorate: *Inspections of wastes*

- **Mr Lukáš KŮS**, Head of Waste Management Unit, Technical Protection and Integrated Prevention Department, CEI Directorate
- **Mr Martin ZEMEK**, Waste Management Unit, Technical Protection and Integrated Prevention Department, CEI Directorate

14.45-15.00 Coffee break / networking

15.00-16.00 MoE, CENIA, CEI Experts' discussion with the evaluation team

16.00-17.00 Internal meeting of the evaluation team

Wednesday 23 May

8.45-9.00 Arrival and registration

9.00-10.00 Ministry of Justice: *Legal aspects*

- **Mr Ondřej LEBL**, Criminal Law Legislative Unit, Legislative Department

10.00-10.15 Coffee break / networking

10.15-11.45 Public Prosecutor's Office: *Procedural and jurisdictional aspects, international cooperation*

- **Mr Jan VYCHYTA**, Municipal Public Prosecutor's Office, Prague 1
- **Ms Kateřina WEISSOVÁ**, Representative of the Czech Republic to ENPE, High Public Prosecutor's Office in Prague
- **Mr Miroslav RŮŽIČKA**, National Environmental Crime Correspondent, Supreme Public Prosecutor's Office in Brno
- **Ms Radka PAVLIŠOVÁ**, District Public Prosecutor's Office, Louny

11.45-12.30 Lunch break / networking

12.30-16.00 (incl. 2-hour transfer) **Visit to the National Institute for Nuclear, Chemical and Biological Protection: *Competence and cooperation with state authorities in dangerous materials***

- **Mr Tomáš DROPA**, Director of the National Institute for NCB Protection
- **Ms Markéta WEISHEITELOVÁ**, Deputy Director for Other Operation, Head of Laboratory of Toxic Substances
- **Mr Martin URBAN**, Head of Chemical Protection Department
- **Mr Michal DYMÁK**, Head of High-volume Testing Unit

16.00-17.00 Internal meeting of the evaluation team

Thursday 24 May

8.45-9.00 Arrival and registration

9.00-10.30 Police: *Law enforcement in area of wastes, international police cooperation*

- **Col. Jaroslav VILD**, Deputy Police President for Criminal Police and Investigation Service
- **Lt.-Col. Michal PLESL**, Economic Crime Department, CPIS Bureau
- **Lt.-Col. Eva KARYCHOVÁ**, International Police Cooperation Department, Police Presidium

10.30-10.45 Coffee break / networking

10.45-12.15 Police and Fire Rescue Service: *Dangerous materials*

- **Col. František ŠIMON**, Head of Dangerous Materials Unit, NCOC CPIS
- **Lt.-Col. Tomáš HOLUB**, Dangerous Materials Unit, NCOC CPIS
- **Cpt. Karel MUSIL**, Chemical laboratory, Population Protection Institute, Ministry of the Interior - General Directorate of the Fire Rescue Service
- **Cpt. Jiří ULBRICH**, Chemical laboratory, Population Protection Institute, Ministry of the Interior - General Directorate of the Fire Rescue Service

12.15-13.00 Lunch break / networking

13.00-14.00 General Directorate of Customs: *Inspections and Investigations*

- **Lt. Ladislav HOLÍK**, Investigation Coordination Department, GDC

14.00-14.15 Coffee break / networking

**14.15-17.00 (incl. transfer) Visit to the Facility for Energy Recovery of Waste:
*Cooperation with state authorities, inspections and final utilisation of waste***

- **Mr Tomáš BALOCH**, Ecologist of the facility
- **Mr Lukáš KŮS**, CEI Directorate
- **Mr Martin ZEMEK**, CEI Directorate
- **Ms Jana SAMKOVÁ**, MoE Waste Department

17.00-19.00 Final internal meeting of the evaluation team

After 19.00 Farewell dinner: Letenský zámeček

(Letenské sady 341, Praha 7)

Friday 25 May

8.30-9.00 Arrival and registration (all participants)

9.00-11.30 Wrap-up meeting

11.30-12.00 Lunch break / networking

After 12.00 Transport from Hotel Belvedere Prague to airport

15.40-18.40 Departure of evaluation team members from Václav Havel Airport Prague

ANNEX B: PERSONS INTERVIEWED/MET

Meetings on 22 May 2018

Venue: Ministry of the Interior of the Czech Republic

Person interviewed/met	Organisation represented
Mr Jiří NOVÁČEK	Ministry of the Interior
Mr Štěpán KONOPÁSEK	Ministry of the Interior
Mr Roman VENTURA	Ministry of the Interior
Mr Jan MARŠÁK	Ministry of the Environment
Ms Jana SAMKOVÁ	Ministry of the Environment
Ms Petra URBANOVÁ	Ministry of the Environment
Ms Gabriela BULKOVÁ	Ministry of the Environment
Mr Erik GEUSS	Czech Environmental Inspectorate
Mr Jaromír MANHART	Ministry of the Environment
Ms Petra CHOUTKOVÁ	Ministry of the Environment
Mr Josef BENEŠ	Ministry of the Environment
Ms Gabriela BUDA ŠEPELOVÁ	CENIA, Czech Environmental Information Agency
Ms Martina POLČÁKOVÁ	CENIA, Czech Environmental Information Agency
Mr Lukáš KŮS	Czech Environmental Inspectorate
Mr Martin ZEMEK	Czech Environmental Inspectorate

Meetings on 23 May 2018

Venue: Ministry of the Interior of the Czech Republic

Person interviewed/met	Organisation represented
Mr Ondřej LEBL	Ministry of Justice
Mr Jan VYCHYTA	Municipal Public Prosecutor's Office
Ms Kateřina WEISSOVÁ	High Public Prosecutor's Office
Mr Miroslav RŮŽIČKA	Supreme Public Prosecutor's Office
Ms Radka PAVLIŠOVÁ	District Public Prosecutor's Office
Mr Štěpán KONOPÁSEK	Ministry of the Interior
Mr Roman VENTURA	Ministry of the Interior

Venue: National Institute for Nuclear, Chemical and Biological Protection

Person interviewed/met	Organisation represented
Mr Tomáš DROPA	National Institute for NBC Protection
Ms Markéta WEISHEITELOVÁ	National Institute for NBC Protection
Mr Martin URBAN	National Institute for NBC Protection
Mr Michal DYMÁK	National Institute for NBC Protection
Mr Petr OTÁHAL	National Institute for NBC Protection
Mr Michal DŘEVÍNEK	National Institute for NBC Protection
Mr Štěpán KONOPÁSEK	Ministry of the Interior
Mr Roman VENTURA	Ministry of the Interior

Meetings on 24 May 2018

Venue: Ministry of the Interior of the Czech Republic

Person interviewed/met	Organisation represented
Mr Jaroslav VILD	Police Presidium of the Police of the Czech Republic
Mr Michal PLESL	Police Presidium of the Police of the Czech Republic
Ms Eva KARYCHOVÁ	Police Presidium of the Police of the Czech Republic
Mr František ŠIMON	Police of the Czech Republic
Mr Karel MUSIL	Fire Rescue Service of the Czech Republic
Mr Jiří ULBRYCH	Fire Rescue Service of the Czech Republic
Mr Ladislav HOLÍK	General Directorate of Customs
Mr Štěpán KONOPÁSEK	Ministry of the Interior
Mr Roman VENTURA	Ministry of the Interior

Venue: Facility for Energy Recovery of Waste

Person interviewed/met	Organisation represented
Mr Tomáš BALOCH	Facility for Energy Recovery of Waste
Mr Martin ZEMEK	Czech Environmental Inspectorate
Ms Jana SAMKOVÁ	Ministry of the Environment
Mr Štěpán KONOPÁSEK	Ministry of the Interior
Mr Roman VENTURA	Ministry of the Interior

Meetings on 25 May 2018

Venue: Ministry of the Interior of the Czech Republic

Person interviewed/met	Organisation represented
Mr Michal PLESL	Police Presidium of the Police of the Czech Republic
Mr František ŠIMON	Police of the Czech Republic
Mr Jan MARŠÁK	Ministry of the Environment
Ms Jana SAMKOVÁ	Ministry of the Environment
Ms Petra URBANOVÁ	Ministry of the Environment
Ms Gabriela BULKOVÁ	Ministry of the Environment
Mr Jaromír MANHART	Ministry of the Environment
Ms Petra CHOUTKOVÁ	Ministry of the Environment
Ms Hana NENUTILOVÁ	Ministry of the Environment
Ms Gabriela BUDA ŠEPELOVÁ	CENIA
Ms Martina POLČÁKOVÁ	CENIA
Mr Lukáš KŮS	Czech Environmental Inspectorate
Mr Martin ZEMEK	Czech Environmental Inspectorate
Mr Jan VYCHYTA	Municipal Public Prosecutor's Office
Mr Ondřej LEBL	Ministry of Justice
Mr Štěpán KONOPÁSEK	Ministry of the Interior
Mr Roman VENTURA	Ministry of the Interior

ANNEX C: LIST OF ABBREVIATIONS/GLOSSARY OF TERMS

LIST OF ACRONYMS, ABBREVIATIONS AND TERMS	CZECH OR ACRONYM IN ORIGINAL LANGUAGE	CZECH OR ACRONYM IN ORIGINAL LANGUAGE	ENGLISH
CACR	CSČR	<i>Celní správa České republiky</i>	Customs Administration of the Czech Republic
CBRN substances	<i>CBRN látky</i>	<i>Chemické, biologické, radiologické a nukleární látky</i>	Chemical, biological, radiological and nuclear substances
CEI	ČIŽP	<i>Česká inspekce životního prostředí</i>	Czech Environmental Inspectorate
CENIA	CENIA	<i>CENIA, česká informační agentura životního prostředí</i>	CENIA
CPIS	SKPV	<i>Služba kriminální policie a vyšetřování</i>	Criminal Police and Investigation Service
CPIS Bureau	ÚSKPV	<i>Úřad služby kriminální policie a vyšetřování</i>	Criminal Police and Investigation Service Bureau
ELV	<i>autovrak</i>	<i>Vozidlo s ukončenou životností</i>	End-of-life vehicle
GDC	GŘC	<i>Generální ředitelství cel</i>	General Directorate of Customs
JIT			Joint Investigation Teams
MEC	ORP	<i>Obec s rozšířenou působností</i>	Municipalities with extended competence
MoE	MŽP	<i>Ministerstvo životního prostředí</i>	Ministry of the Environment of the Czech Republic
MoI	MV	<i>Ministerstvo vnitra</i>	Ministry of the Interior of the Czech Republic
MoJ	MSP	<i>Ministerstvo spravedlnosti</i>	Ministry of Justice of the Czech Republic

LIST OF ACRONYMS, ABBREVIATIONS AND TERMS	CZECH OR ACRONYM IN ORIGINAL LANGUAGE	CZECH OR ACRONYM IN ORIGINAL LANGUAGE	ENGLISH
National Institute for NCB Protection	<i>SÚJCHBO, v.v.i.</i>	<i>Státní ústav pro jadernou, chemickou a biologickou ochranu, v.v.i.</i>	National Institute for Nuclear Chemical and Biological Protection
NCOC	<i>NCOZ</i>	<i>Národní centrála proti organizovanému zločinu</i>	National Centre Against Organised Crime
PCR	<i>PČR</i>	<i>Policie České republiky</i>	Police of the Czech Republic
PPO	<i>SZ</i>	<i>Státní zastupitelství</i>	Public Prosecutor's Office
RA		<i>Krajské úřady / místně příslušné úřady (dle kontextu)</i>	Regional authority
SEF	<i>SFŽP ČR</i>	<i>Státní fond životního prostředí České republiky</i>	State Environmental Fund of the Czech Republic
WEEE	<i>OEEZ</i>	<i>Odpadní elektrická a elektronická zařízení</i>	Waste electrical and electronic equipment
WSCP	<i>PPO</i>	<i>Plán kontrol přeprav odpadů</i>	Waste Shipment Control Plan
