

Brusel 1. března 2022
(OR. en)

8952/2/20
REV 2

COPEN 159
CRIMORG 52
CATS 43
JAI 505
ENFOPOL 147
ENV 359

POZNÁMKA

Odesílatel:	Generální sekretariát Rady
Příjemce:	Delegace
Předmět:	Osmé kolo vzájemných hodnocení – „Praktické provádění a fungování evropských politik v oblasti předcházení a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí“ Opatření přijatá v návaznosti na zprávu o České republice

V návaznosti na jednotlivá kola vzájemných hodnocení je každý členský stát požádán, aby informoval generální sekretariát Rady o opatřeních, která přijal v souvislosti s doporučeními, která mu byla předložena.

Do 18 měsíců od přijetí dotčené hodnotící zprávy by měla být předložena zpráva o návazných opatřeních.

Delegace naleznou v příloze I revidovanou zprávu o návazných opatřeních týkající se České republiky, která se zabývá doporučeními, jež byla vydána v hodnotící zprávě 14129/1/18 REV1 pro osmé kolo vzájemných hodnocení, a v příloze II Strategii prevence a potírání trestné činnosti související s odpady na období let 2021–2023, kterou poskytly české orgány.

Osmé kolo vzájemných hodnocení – „Praktické provádění a fungování evropských politik v oblasti předcházení a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí“

Opatření přijatá v návaznosti na zprávu o České republice

Doporučení č. 1:

Pracovat 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.

Vláda ČR vzala hodnotící zprávu na vědomí usnesením vlády č. 41 ze dne 13. ledna 2020. Na základě doporučení č. 1 se v tomto usnesení požadovalo, aby ministr vnitra, ministr životního prostředí, ministryně spravedlnosti a ministryně financí předložili vládě strategický materiál zaměřený na prevenci a potírání trestné činnosti související s odpady. Strategický materiál bude předložen do 30. září 2020.

Strategii prevence a potírání trestné činnosti související s odpady na období let 2021–2023 schválila vláda České republiky dne 5. října 2020 usnesením vlády č. 984.

Předložená strategie definuje opatření v oblasti prevence a potírání trestné činnosti související s odpady, která budou vycházet jednak ze závěrů a doporučení hodnotící zprávy, jednak z identifikace potřeb zainteresovaných subjektů, především orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí (Česká inspekce životního prostředí, celní orgány, policie). Tyto orgány byly do přípravy strategie aktivně zapojeny. Opatření jsou prováděna podle schváleného harmonogramu.

Již na konci roku 2020 bylo dokončeno opatření č. 1 (Vytvoření funkčního mezíresortního týmu).

V průběhu roku 2021 pracovaly odpovědné subjekty na provádění dalších opatření, a to s těmito hlavními vývojovými milníky: Byla dokončena opatření č. 2 (Vytvoření návrhu na zajištění revizí dohod o spolupráci) a č. 5 (Posílení specializace státních zástupců v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí včetně zřízení sítě specializovaných státních zástupců).

Těsně před dokončením je první část opatření č. 4 (Zhodnocení stávajícího systému vzdělávání pracovníků orgánů vymáhajících právo v oblasti životního prostředí v problematice odpadů a návrhy dalších opatření). Opatření č. 7 (Vypracování analýzy, která posoudí vhodnost stávajícího nastavení poměru mezi správním a trestněprávním postihem protiprávních jednání proti životnímu prostředí se zaměřením na neoprávněné nakládání s odpady) bude dokončeno po přijetí nové směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí.

Všechny odpovědné subjekty zároveň pracují na provádění opatření, jejichž lhůta je stanovena do konce roku 2022.

Doporučení č. 2:

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, který české orgány v současnosti připravují.

Akční plán je součástí předložené strategie. Opatření jsou prováděna podle schváleného harmonogramu.

Doporučení č. 3:

Zvážit, zda vyčlenění ze Státního fondu životního prostředí České republiky (SFŽP ČR) podíl na opatření k prevenci a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí.

Návrh nového zákona o odpadech obsahuje ustanovení o tom, že v případě nálezu černé skládky může obecní úřad obce s rozšířenou působností, pokud není možné zjistit osobu, která je za odpad odpovědná, zabezpečit odpad, který ohrožuje životní prostředí, před únikem škodlivin do okolního prostředí, nebo nelegálně soustředěný odpad odklidit a předat do zařízení určeného pro nakládání s odpady.

Náklady obcí s rozšířenou působností spojené s odstraněním černých skládek by byly hrazeny z prostředků SFŽP. Náklady spojené s odstraňováním černých skládek budou řešeny prostřednictvím konkrétních výzev národního programu spravovaných SFŽP. Podmínky pro poskytnutí podpory, způsobilé výdaje, míra spoluúčasti a forma podpory budou stanoveny v rámci konkrétní výzvy.

Doporučení č. 4:

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.

Co se týká informačních systémů, které shromažďují data týkající se odpadů, je třeba blíže specifikovat, jaké informace z jakých informačních systémů jsou pro který orgán (mezi policií, Českou inspekci životního prostředí, celními orgány a Ministerstvem životního prostředí) potřebné a v rámci bilaterálních dohod o nahlížení do databází toto specifikovat, případně existující dohody revidovat (má souvislost s doporučením č. 9 a 10).

Opatření k tomuto doporučení je zahrnuto do předložené strategie (opatření č. 5).

Doporučení č. 5:

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.

Problematické vazeb mezi trestnou činností proti životnímu prostředí a dalšími trestnými činnostmi by měla být věnována větší pozornost a data by měla být získána zejména z trestních řízení. Nicméně vzhledem k tomu, že je většina případů řešena v rámci správního řízení a Policie České republiky přehled případů nelegálního nakládání s odpady nemá k dispozici, není možné takovou analýzu provést. V případě, že by na základě strategie vznikl metodický materiál, měly by být reálné vazby mezi trestnou činností proti životnímu prostředí a dalšími trestnými činnostmi analyzovány a při tvorbě budoucích politik by na ně měl být brán zřetel.

Opatření k tomuto doporučení je zahrnuto do vznikající strategie (opatření č. 3).

Doporučení č. 6:

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).

Ostatní orgány působící v oblasti vymáhání práva v oblasti životního prostředí uznaly potřebu dalšího posílení a strukturálního rozvoje specializovaných odborných policejních znalostí.

Vzhledem k tomu, že se jedná o manažerské rozhodnutí nejvyššího vedení Policie ČR, předpokládá se, že další kroky v tomto směru jsou zvažovány v rámci Koncepce rozvoje Policie ČR na období 2022–2026.

Doporučení č. 7:

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.

V současné chvíli chybí pravidelné strukturované interinstitucionální vzdělávání zaměřené na problematiku nelegálních odpadů určené pro orgány působící v oblasti prosazování práva životního prostředí. Společná školení jsou spíše výjimkou. Důsledkem je ztížení možnosti konání společných školení, absence společného plánování školení – akce na podobné téma se konají v blízké časové souvislosti, tím se vzájemně překrývají, absence trvalého vzdělávání, absence diferenciací vzdělávání na základní a další odborné vzdělávání pro pokročilé.

V roce 2018 se na Justiční akademii uskutečnil první jednodenní seminář, speciálně zaměřený na problematiku nelegálních odpadů. V roce 2019 se tento seminář uskutečnil opětovně, uspořádaný ve spolupráci s Policejním prezidiem ČR, jako společný i pro příslušníky PČR, zabývající se problematikou trestné činnosti proti životnímu prostředí. I v roce 2020 je plánován společný seminář k této problematice (zvažována je i přítomnost zástupců celních orgánů). Vzhledem k tomu, že předchozí semináře byly hodnoceny velmi pozitivně, mělo by být jeho konání podporováno i v dalších letech. V zájmu zvýšení přidané hodnoty se zvažují další iniciativy, např. e-learningový kurz, který by mohl být poskytnut orgánům vymáhajícím právo kdykoli v případě potřeby, případně vytisknutá papírová vzdělávací brožura.

Opatření k tomuto doporučení je zahrnuto do předložené strategie (opatření č. 4).

Doporučení č. 8:

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.

V systému státních zastupitelství je zřízena specializace na trestnou činnost proti životnímu prostředí, a to jako fakultativní u některých okresních státních zastupitelství a obligatorní u krajských státních zastupitelství. Trestné činy proti životnímu prostředí spadají v prvním stupni do věcné příslušnosti okresních státních zastupitelství. U soudů specializace v prvním stupni neexistuje.

Posílení specializace státních zástupců v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí včetně zřízení sítě specializovaných státních zástupců je ze strany státního zastupitelství podporováno.

Opatření k tomuto doporučení je zahrnuto do předložené strategie (opatření č. 5).

Doporučení č. 9:

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).

Výměna informací existuje na neformální bázi na základě osobních vazeb, které se mezi odpovědnými pracovníky postupně vytvořily. Větší strukturovanost a formálnost by bylo možno nastavit metodickým materiálem (viz komentář u doporučení č. 11), vznikem formálního funkčního mezíresortního týmu nebo vzorem/uzavřením formálních dohod o spolupráci.

Opatření k tomuto doporučení jsou zahrnuta do předložené strategie (opatření č. 2 a 3).

Doporučení č. 10:

Uvažovat o formalizaci spolupráce a komunikace mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro potírání trestné činnosti proti životního prostředí, např. vypracováním formální dohody nebo protokolu.

Některé dohody existují, byla by vhodná jejich revize. Na to by bylo vhodné navázat ustanovením funkčního meziresortního týmu.

Opatření k tomuto doporučení jsou zahrnuta do předložené strategie (opatření č. 2 a 3).

Doporučení č. 11:

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.

Důvodem jednoznačné převahy správního postihu oproti postihu trestnímu je nastavení legislativního rámce a skutečnost, že většina předmětných protiprávních jednání nenaplňuje znaky skutkových podstat předmětných trestných činů. Skutečnost, že převažují správní sankce, se sama o sobě nepovažuje za nesprávnou. V mnoha případech jsou účinné. Je proto především nezbytné posoudit, zda a do jaké míry je vychýlení poměru mezi správním a trestním postihem ve prospěch častějšího postihu trestního žádoucí resp. nezbytné pro praxi.

Následně je třeba posuzovat, jakými způsoby toho lze dosáhnout. Na základě analýzy pak bude nutné zvážit, zda je v této souvislosti nutná změna právních předpisů, nebo zda by bylo vhodnějším nástrojem vytvoření metodického materiálu, na kterém se shodly všechny zúčastněné strany.

Opatření k tomuto doporučení je zahrnuto do předložené strategie (opatření č. 7).

**Strategie prevence a potírání trestné činnosti
související s odpady
na období let 2021 – 2023**

Obsah

1 Úvod do problematiky nelegálního nakládání s odpady	12
2 Cíle Strategie	14
3 Příprava Strategie	15
4 Analytická část – identifikované problémy	16
4.1 Vzájemná spolupráce orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí v oblasti odpadů	17
4.2 Specializace orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí v oblasti odpadů	22
4.3 Právní prostředí ČR v oblasti odpadů	26
4.4 Povědomí veřejnosti o problematice odpadů	33
5 Implementační část – navrhovaná opatření.....	34

1 Úvod do problematiky nelegálního nakládání s odpady

V oblasti nelegálního nakládání s odpady, tj. v nelegálním dovozu odpadu do České republiky (ČR) ze zahraničí, byla v roce 2019 zaznamenána zvýšená aktivita organizovaných skupin. Jak vyplývá z prvních případů nelegálního dovozu nebezpečných odpadů z Polské republiky, jakož i z kontrolní akce uskutečněné v listopadu 2019, existuje reálná hrozba, že se ČR může stát, resp. se již stává, jednou z cílových zemí, kam organizované zločinecké skupiny přepravují odpady k uložení nebo jejich další likvidaci. Tato situace je odrazem toho, že Čína radikálním způsobem odstoupila od dosavadního způsobu přijímání odpadů z Evropy, která tak ztratila možnost jeho exportu, přičemž disponuje omezenými kapacitami na jeho zpracování.

V zemích původu je nakládání s těmito odpady jednak ekonomicky náročnější než např. v ČR, dále v těchto zemích existují legislativní omezení pro skládkování, popř. kapacity spaloven jsou často na svých současných hranicích. Původci odpadů (zejm. Německo a Itálie) tak hledají jakýkoliv odbyt pro tento odpad i v jiných evropských zemích, patrně i za účelem vykazování splnění recyklačních cílů. Odesílatelé pro tyto účely zneužívají režim tzv. „zeleného seznamu“ odpadů, který však slouží pouze pro využitelné druhy odpadů (tzn. jak pro recyklaci, tak pro jejich energetické využití, které např. v případě cementáren šetří fosilní paliva). V konečném důsledku vznikají nelegální sklady nevyužitelných plastů (v ČR bylo v roce 2019 evidováno 7 lokalit), popř. jsou odpady přímo odváženy na skládky či spalovny odpadů v ČR, což je v rozporu s legislativou odpadového hospodářství. Tato činnost je patrně dobře organizovaná a je spojena se zajímavými ekonomickými příjmy pro příjemce odpadů. Toto jednání představuje často obtížně odhalitelnou trestnou činnost, jelikož jsou skrytě zejm. za účelem odstranění přiváženy nerecyklovatelné odpady, aniž by však přepravy byly oznamovány příslušným úřadům. V rámci spolupráce Celní správy České republiky (CS ČR), České inspekce životního prostředí (ČIŽP), Ministerstva životního prostředí (MŽP) a Policie České republiky (PČR) bylo v první polovině roku 2020 aktuálně 28 případů nedovolených přeprav, přičemž zhruba polovina případů je dále rozpracována orgány činnými v trestním řízení pro podezření z trestného činu jako neoprávněné nakládání s odpady ve formě nedovolené přepravy odpadů podle § 298 odst. 1 trestního zákoníku.

V době přípravy Strategie prevence a potírání trestné činnosti související s odpady na období let 2021 – 2023 (dále jen „Strategie“) finalizovalo Ministerstvo životního prostředí přípravu nového zákona o odpadech. Dne 9. prosince 2019 schválila vláda ČR návrh nového zákona o odpadech, který obsahuje řadu dalších opatření navazujících na novelu zákona o odpadech č. 223/2015 Sb. a vyhlášku č. 83/2016 Sb., díky kterým se podařilo snížit počet trestných činů spojených s krádežemi kovů o 72 %. Mezi plánovaná opatření patří např. zavedení kamerového systému ve sběrnách a výkupnách kovů, definice závažných porušení zákona o odpadech, na základě kterých je možné odebrat souhlas k provozování sběrů, stanovení povinnosti proškolení obsluhy sběrů, omezení možnosti výkupu kovových odpadů v mobilních sběrnách nebo rozšíření sankčních pravomocí krajských úřadů. Cílem těchto opatření je dále napomoci ke snížení trestné činnosti při výkupu kovových odpadů. Nový zákon by měl nabýt účinnosti na počátku roku 2021.

Na úrovni Evropské unie (EU) bylo v roce 2019 ukončeno osmé kolo vzájemných hodnocení členských států EU zaměřené na potírání kriminality páchané na životním prostředí, konkrétně oblasti nelegálního nakládání s odpady a nebezpečnými látkami. Osmé kolo vzájemných hodnocení bylo věnováno praktickému provádění a fungování evropských politik v oblasti prevence a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí s bližším zaměřením na dvě konkrétní oblasti, a to nedovolené obchodování s odpady a nedovolená výroba nebo nakládání s nebezpečnými látkami.

Hodnocení ČR proběhlo v květnu 2018, Hodnotící zpráva o ČR (dále jen „Hodnotící zpráva“) byla schválena na společném zasedání pracovních skupin pro spolupráci v trestních věcech (Working Party on Cooperation in Criminal Matters) a vymáhání práva (Law Enforcement Working Party) dne 13. prosince 2018. Hodnotící tým celkově ČR v oblasti boje proti nelegálnímu nakládání s odpady hodnotí velmi dobře, přesto zpráva obsahuje celkem jedenáct doporučení pro zlepšení a poukazuje na menší nedostatky. Shrnutí Hodnotící zprávy včetně doporučení je přílohou této Strategie.

Druhou přílohou předkládané Strategie je Analýza případů zpracovávaných v trestním řízení státními zastupitelstvími od roku 2012 do současné doby, které se týkají problematiky odpadů. Tato analýza byla zpracována ze strany státního zastupitelství.

2 Cíle Strategie

Strategie je předkládána na základě usnesení vlády ze dne 13. ledna 2020 č. 41. Tímto usnesením vzala Vláda ČR na vědomí Hodnotící zprávu o České republice osmého kola vzájemných hodnocení a uložila ministru vnitra ve spolupráci s ministrem životního prostředí, ministryni financí a ministryni spravedlnosti předložit vládě do 30. září 2020 strategický materiál zaměřený na prevenci a potírání trestné činnosti související s odpady.

Cílem Strategie je zlepšit podmínky orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí při zajištění prevence a potírání trestné činnosti související s odpady. Na základě toho byly identifikovány čtyři specifické cíle:

1. Zlepšení vzájemné spolupráce orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí v oblasti odpadů;
2. Zvýšení specializace a kvalifikace orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí v oblasti odpadů;
3. Zlepšení právního prostředí ČR v oblasti odpadů;
4. Zvýšení povědomí veřejnosti o problematice odpadů.

Předkládaná Strategie definuje opatření v oblasti prevence a potírání trestné činnosti související s odpady vycházející jednak ze závěrů a doporučení Hodnotící zprávy, jednak z identifikace potřeb zainteresovaných subjektů, především orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí (CS ČR, ČIŽP, PČR).

Definovaná opatření mají za cíl odstranit nebo zmírnit nedostatky definované Hodnotící zprávou a zainteresovanými subjekty. Opatření jsou formulována jako úkol, za jehož plnění je zodpovědný orgán, který je u něj uveden, a zároveň je stanoven časový rámec, ve kterém má být úkol splněn. Jednotlivé orgány, které jsou v Hodnotící zprávě uvedeny, se aktivně podílely na procesu hodnocení a jsou srozuměny s nedostatky, které jsou ve zprávě definovány. Při přípravě materiálu byla vedena jednání se zástupci jednotlivých orgánů, kteří se také přímo podíleli na formulaci uvedených opatření.

Strategie je určena pro orgány působící v oblasti prosazování práva životního prostředí, konkrétně na problematiku trestné činnosti související s odpady: CS ČR, ČIŽP, PČR, státní zastupitelství, Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo spravedlnosti a Ministerstvo vnitra.

3 Příprava Strategie

Dne 25. července 2019 došlo z důvodu projednání možností naplňování doporučení, která byla ČR dána Hodnoticí zprávou, k setkání zainteresovaných subjektů. Jednání se zúčastnili zástupci institucí, v jejichž gesci je naplňování jednotlivých doporučení pro ČR. Každé doporučení, které bylo ČR dáno, bylo samostatně prodiskutováno. Přítomní se shodli na tom, že je tato zpráva vhodnou příležitostí deklarovat problematiku životního prostředí jako prioritu na politické úrovni a také příležitostí k tomu přehodnotit současnou praxi tak, aby došlo k usnadnění vyšetřování.

Na základě následných diskusí došlo ke shodě na tom, že se jako nejvhodnější jeví vypracování strategického materiálu a akčního plánu k prevenci a potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí, jak uvádí doporučení č. 1 a 2 Hodnoticí zprávy.

Vláda ČR vzala Hodnoticí zprávu na vědomí usnesením vlády č. 41 ze dne 13. ledna 2020. Tímto usnesením byl také uložen úkol předložit vládě ke schválení strategický materiál zaměřený na prevenci a potírání trestné činnosti související s odpady.

V průběhu prosince 2019 byl z důvodu identifikace dalších problémů v této oblasti a zjištění potřeb zainteresovaných subjektů vypracován dotazník, který byl zainteresovaným subjektům rozeslán k vyplnění. Odpovědi na uvedené otázky pak byly dalším zdrojem dat k identifikaci potřeb. Respondenti byli vyzváni jednak k tomu, aby se vyjádřili k závěrům Hodnoticí zprávy, jednak k identifikaci dalších problémů, s nimiž se ve své praxi setkávají, a k identifikaci osvědčených postupů.

Strategie byla dále konzultována s vědeckými pracovníky, kteří se zabývají problematikou odpadů.

4 Analytická část – identifikované problémy

Z vyplněných dotazníků především vyplynulo, že je Hodnoticí zpráva v identifikaci problémů v dané oblasti relativně vyčerpávající. V některých dotaznících byly identifikovány konkrétněji zaměřené problémy. Další problémy byly identifikovány především v oblasti legislativy.

Z doporučení uvedených v Hodnoticí zprávě zástupci orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí nejčastěji uváděli, že nejvíce souhlasí s doporučeními, která se týkají vytvoření policejního oddělení pro životní prostředí (doporučení č. 6), podpory strukturovanější výměny informací mezi příslušnými správními orgány v oblasti životního prostředí (doporučení č. 9) a posouzení rovnováhy mezi správním a trestněprávním přístupem k trestné činnosti proti životnímu prostředí (doporučení č. 11). V souvislosti s tímto doporučením pak byla zmíněna možnost změny paragrafů trestního zákoníku týkající se životního prostředí (viz níže). Jako další důležité doporučení pak bylo uváděno opatření týkající se posílení činnosti v oblasti odborné přípravy týkající se trestné činnosti proti životnímu prostředí (doporučení č. 7) a doporučení na jmenování zvláštního státního zástupce podporovaného specializovanou strukturou pracujícího výhradně v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí (doporučení č. 8).

Níže jsou popsány problémy ve čtyřech konkrétních tematických oblastech identifikované jak v Hodnoticí zprávě, tak ze strany zástupců zainteresovaných subjektů. Na základě těchto oblastí byly definovány čtyři specifické cíle.

4.1 Vzájemná spolupráce orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí v oblasti odpadů

První tematickou oblastí je problematika vzájemné spolupráce orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí v oblasti odpadů. Hodnoticí zpráva konkrétně doporučuje strukturovanější výměnu informací mezi příslušnými správními orgány v oblasti životního prostředí (doporučení č. 9) a formalizaci spolupráce a komunikace mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí (doporučení č. 10). S tím pak souvisí doporučení č. 4 týkající se vytvoření vazeb mezi informačními systémy / systémy shromažďování údajů, jež se týkají odpadů, různých zúčastněných institucí a zlepšení sdílených kanálů. Ve shrnující kapitole Hodnoticí zprávy týkající se spolupráce (kap. 6.5) se v této souvislosti navrhuje také, že by ČR mohla v každé zúčastněné instituci zřídit kontaktní místo, aby docházelo ke včasné výměně informací.

Výměna informací v současné chvíli existuje na neformální bázi na základě osobních vazeb, větší strukturovanost a formálnost by bylo možno nastavit např. metodickým materiálem, vznikem formálního funkčního meziposortního týmu nebo zajištěním formálních dohod o spolupráci. Některé dohody existují, byla by vhodná jejich revize. Na to by bylo vhodné navázat ustanovením funkčního meziposortního týmu. Co se týká informačních systémů, které shromažďují data týkající se odpadů, je třeba blíže specifikovat, jaké informace z jakých informačních systémů jsou pro který orgán (mezi PČR a ČIŽP, CS ČR, MŽP) potřebné a v rámci bilaterálních dohod o nahlížení do databází toto specifikovat a případně existující dohody revidovat.

PČR v této souvislosti uvádí potřebu propojenosti informačních systémů MŽP a PČR, které by usnadnily možnost provádění případových analýz ze strany PČR ve vztahu k subjektům podezřelým z nelegálního nakládání s odpady. Řešením by bylo zpřístupnění Informačních systémů MŽP v oblasti odpadového hospodářství (Informační systém odpadového hospodářství – ISOH, Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností – ISPOP nebo Systém evidence přepravy nebezpečných odpadů SEPNO) policejním orgánům na základě dohody mezi PČR a MŽP (CENIA).

Obecně není stanoven systém informování orgánů činných v trestním řízení (OČTŘ) o porušení práva, které potenciálně zakládá podezření ze spáchání trestného činu, ačkoli státní orgány mají v souladu s § 8 odst. 1 trestního řádu povinnost neprodleně oznamovat státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin. Informace o protiprávním jednání souvisejícím s nakládáním s odpady ve většině případů má jako první ČIŽP, která primárně postupuje ve své kompetenci, v některých případech oznamuje OČTŘ podezření ze spáchání trestného činu. Orgány vymáhající právo odlišné od OČTŘ ani OČTŘ nemají k dispozici hlediska, která by poskytovala už při prvotním nápadu věci návod k vyhodnocení, jaké jednání může být potenciálně trestným činem a jaké je spíše přestupkem.

Skutkové podstaty trestných činů v této oblasti (např. § 293 trestního zákoníku, § 298 trestního zákoníku) vymezují odpovídající trestný čin typicky mimo jiné tím, že pachatel poruší jiný právní předpis nebo jedná v rozporu s jiným právním předpisem. Takové porušení/jednání v rozporu zpravidla naplňuje rovněž znaky přestupku. V základní skutkové podstatě trestného činu neoprávněného nakládání s odpady podle § 298 odst. 1 trestního zákoníku není další kvalitativní ani kvantitativní kritérium (tedy např. dovoz 1 kamionu, ale i 1 palety odpadu v rozporu se zákonem může být trestným činem). V některých skutkových podstatách trestných činů (např. § 293, § 298 odst. 2 trestního zákoníku) jsou další kritéria, která musí být naplněna, aby jednání bylo trestným činem (např. na větším území, způsobení ohrožení nebo poškození životního prostředí, k jehož odstranění je třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu), ani v těchto případech však neznamena naplnění těchto dalších kritérií, že jednání musí být posouzeno jako trestný čin, resp. nemůže být posouzeno jako přestupek, a to např. s odkazem na subsidiaritu trestní represe vyjádřenou v § 12 odst. 2 trestního zákoníku.

Zároveň při prvotním posouzení nemusí být vždy zřejmé, jaký je rozsah poškození či ohrožení životního prostředí (to vyžaduje kvalifikované posouzení znalcem). S ohledem na přesunutí postihu před správní orgány absentuje i trestní judikatura, která by pomáhala rozlišit v konkrétních případech zejména na základě závažnosti přestupek a trestný čin, tím chybí rozlišovací kritéria nejen pro prvotní posouzení věci při nápadu policistům a státním zástupcům a pro fázi soudního řízení soudcům. Absence relevantní sjednocující judikatury je patrná z pouhého nahlédnutí do databáze ASPI nebo Beck-online. Na PČR ani státním zastupitelství neexistuje centralizovaný systém vyhodnocování oznámení, tato vyhodnocuje vždy příslušný orgán (má souvislost s tím, že neexistuje specializovaný policejní orgán a státní zastupitelství, které by v takovém případě mohlo stanovit druhy a intenzitu porušení práva, které již zakládá trestný čin). Není nastaven systém vyhodnocování jednání, kritéria pro takové vyhodnocování ani postupy mezi jednotlivými orgány. Většinový postih se děje ve správním řízení. Jednání, které je v určitém případě kriminalizováno, je v jiném případě postiženo jako přestupek. OČTŘ se dozvídají o možném podezření z trestné činnosti někdy až se zpožděním. Jednání, které je po nějakou dobu prověřováno, je odevzdáno zpět správnímu orgánu k projednání přestupku. Jednání, pro které je podána obžaloba, je postoupeno soudem správnímu orgánu k projednání přestupku. Takové řízení není efektivní ani hospodárné, postih není efektivní a dochází k průtahům.

ČIZP v této souvislosti poukazuje na problém při vzájemném poskytování informací z průběhu paralelního prošetřování ČIZP a PČR, popř. jednotlivým dotčeným orgánům. Pokud je věc standardně šetřena ČIZP, jsou veškeré informace z šetření poskytovány ostatním orgánům státní správy průběžně podle jejich potřeb.

Poskytování informací ze strany PČR je/může být však do jisté míry omezeno z důvodu odlišných procesních postupů. Příčinou tohoto problému je fakt, že se PČR řídí při poskytování informací ze šetření jinými procesními pravidly než ČIŽP. Tato pravidla by měla být vyjasněna tak, aby nedocházelo např. k pozdržení či omezení přístupu k informacím, které potřebují správní orgány za účelem akutního řešení svých postupů podle jednotlivých zákonů dle svých kompetencí. V důsledku toho může docházet k časovým prodlevám ve věci řešení dopadů nelegální činnosti (např. nápravných opatření apod.) v případě, kdy je potřeba identifikace odpovědných osob a tuto identifikaci provedla pouze PČR, konkrétně může docházet ke zdržení účelem vyjednávání ve věci repatriace nelegálně navezených odpadů z přeshraniční přepravy, kde hrozí akutní riziko havárie apod. s důsledky pro konečné financování ze strany státu.

Výrazně pak chybí strukturovaná a pravidelná výměna informací, případně stálý mezirezortní tým. Vznikají problémy při výměně informací v konkrétních věcech, dochází ke střetu správního a trestního postihu, povinnost správního orgánu i orgánů činných v trestním řízení konat a zachovávat mlčenlivost. Problematika odpadů je roztržena mezi celou řadu subjektů (ČIŽP, CS ČR, MŽP, krajské úřady, obce s rozšířenou působností, PČR, státní zastupitelství). Převládá neochota účinně spolupracovat, vyskytují se problémy při sdílení informací a právní překážky pro sdílení informací, chybí legální platforma pro výměnu operativních informací v konkrétních věcech. Důsledkem je špatná výměna informací v konkrétních kauzách a průtahy při poskytování informací. Neinformovanost o činnosti ostatních zainteresovaných orgánů, neinformování o akcích a opatřeních, know-how jedné instituce by mohlo být lépe využito i ostatními, chybí vhodná platforma pro výměnu informací o způsobu páčání, o dění v problematice, o výsledcích jednotlivých kauz, vyhodnocování efektivity činností jednotlivých orgánů.

Bylo by třeba, aby se na místní úrovni propojily složky ČIŽP a policie a aby fungovala výměna informací a zpětná vazba mezi těmito složkami v rámci prošetřování (konzultace v průběhu prošetřování, nikoliv pouze na začátku kauzy – trestním oznámením, koordinace vedených řízení o uložení sankce, které by byly překážkou pro uložení trestu podle trestního zákoníku apod.).

Příklady dobré praxe:

- úzká spolupráce mezi ČIŽP a PČR, kterou by bylo potřeba postavit na formálním základě;
- průběžné prohlubování spolupráce, formální i neformální setkávání;
- provádění společných kontrolních akcí zaměřených na nelegální přeshraniční přepravu odpadů, které by však bylo třeba více precizovat (pravidelné průběžné kontroly specifické oblasti – např. pravidelné kontroly koncových zařízení pro odstranění odpadů – skládek apod.; celorepublikové akce zaměřené na kontrolu přeprav odpadů (akce „PLAST“, kterou provedl Odbor Dohledu CS ČR), ad hoc vyhlášené kontrolní akce úzce zaměřené na určitou oblast spojené s analýzou dat – v minulosti např. výkupny kovů, nakládání s určitými druhy odpadů v celém rozsahu od původce až po zpracování);
- mezinárodní spolupráce v rámci Europolu;
- systém online evidence přepravy nebezpečných odpadů a 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 ČR, přičemž je možné propojit údaje vykazované původci a oprávněnými osobami. Databáze systému ISOH slouží pro sledování odpadu (částečně online a offline) a poskytuje informace o příjemcích a odesílatelích odpadu a o množství přepravovaného odpadu;

- ISPOP, integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností;
- SEPNO, systém evidence přepravy nebezpečných odpadů (samostatný modul systému ISPOP);
- HNVO, systém pro hodnocení nebezpečných vlastností odpadů (samostatný modul systému ISPOP, který je přístupný pouze registrovaným uživatelům), který poskytuje online službu uživatelům, kteří chtějí vyloučit nebezpečné vlastnosti odpadu; systém stanoví online podávání žádostí a vydávání osvědčení nebo sdělení subjektům nakládajícím s odpady.

Na základě výše uvedeného byl identifikován specifický cíl č. 1 *Zlepšení vzájemné spolupráce orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí v oblasti odpadů*. Tohoto specifického cíle bude dosaženo splněním opatření č. 1, 2 a 3.

4.2 Specializace orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí v oblasti odpadů

Druhým specifickým cílem je zvýšení specializace a kvalifikace orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí v oblasti odpadů. Hodnotící zpráva konkrétně navrhuje zvážit vytvoření policejního oddělení pro životní prostředí, které by sloužilo k podpoře a propagaci multidisciplinárního přístupu k trestné činnosti proti životnímu prostředí a jako aktivní partner na mezinárodní úrovni (doporučení č. 6) a zvážit možnost přijmout opatření na podporu specializace státních zástupců a soudců v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí; zejména pak jmenování zvláštního státního zástupce podporovaného specializovanou strukturou pracujícího výhradně v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí (doporučení č. 8). V této souvislosti pak Hodnotící zpráva doporučuje posílit činnosti v oblasti odborné přípravy týkající se trestné činnosti proti životnímu prostředí (doporučení č. 7). Ve shrnující kapitole Hodnotící zprávy týkající se vnitrostátních struktur (kap. 4.6) je pak jako užitečné opatření ke zvýšení specializace uvedeno zvážení vytvoření sítě odborných znalostí pro státní zástupce a soudce zabývající se případy trestné činnosti proti životnímu prostředí.

U státního zastupitelství je zřízena specializace na trestnou činnost proti životnímu prostředí, a to jako fakultativní u některých okresních státních zastupitelství a obligatorní u krajských státních zastupitelství. Trestné činy proti životnímu prostředí (hlava VIII zvláštní části trestního zákoníku) spadají v prvním stupni do věcné příslušnosti okresních státních zastupitelství, kterých je v republice 86. S ohledem na nízký nápad trestné činnosti související s nelegálním nakládáním s odpady nelze fakticky hovořit o tom, že by v rámci soustavy státního zastupitelství existovali specialisté. U některých státních zastupitelství tedy specializace chybí a tam, kde je zřízena, z důvodu nízkého nápadu v podstatě nejsou státní zástupci, kteří by se případy zabývali opakovaně, mohli se učit ze svých zkušeností, mohli by být motivováni s ohledem na počet kauz k soustavnému vzdělávání, soustavně spolupracovat s ostatními orgány vymáhajícími právo, nebo být informováni o aktuálních trendech. I když se věcem a problematice chtějí věnovat, primárně jejich agendu tvoří jiná trestná činnost, což omezuje časové možnosti. Důsledky na straně státního zastupitelství pak mohou být například chyby při výkonu dozoru, nedostatek spolupráce s jinými orgány, odklon věci s potenciálem pro trestní řízení do řízení správního, prodloužení trestního řízení, důvodné vrácení věci soudem k došetření dle § 188 odst. 1 písm. e) trestního řádu, neúspěch v řízení před soudem. Důsledky na straně soudů pak mohou být například postoupení věci správnímu orgánu k projednání jako přestupku i v případech závažných jednání, nedůvodné vrácení věci státnímu zástupci k došetření, nesprávné právní posouzení. U soudů specializace v prvním stupni neexistuje.

Posílení specializace státních zástupců v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí včetně zřízení sítě specializovaných státních zástupců je ze strany státního zastupitelství podporováno. Budou provedena i nezbytná opatření, aby specializovaní státní zástupci se mohli agendě environmentální kriminality dostatečně věnovat včetně jejich náležitého proškolení.

Specializovaný policejní orgán není stanoven. Závazným pokynem policejního prezidenta č. 103/2013, čl. 4 odst. 1 písm. c) je stanovena příslušnost policejních orgánů územních odborů krajských ředitelství a obvodních a městských ředitelství pro trestné činy, jejichž předmětem útoku je životní prostředí. Územních odborů a okresních ředitelství / městských ředitelství je celkem 76. Důsledky neexistence specializovaného policejního orgánu na trestnou činnost proti životnímu prostředí jsou obdobné, jako je popsáno o státním zastupitelství. Počet policistů, kteří mají zkušenost s kauzou týkající se odpadů, je nízký, zkušenosti nemohou zúročit v dalších případech, ne vždy je kauzám životního prostředí dáвана priorita ve vztahu k dalším případům, které policista musí zpracovávat. Identifikace osob, které je třeba proškolit, jakož i školení takového množství osob jsou obtížné. Zájem se školit se pochopitelně snižuje, pokud se policista s danými kauzami nikdy nesetkal. Nezkušenost a neznalost může vést k odmítnutí kauzou se zabývat, k nenapravitelným chybám při prvotních úkonech, k chybám v prověřování a vyšetřování, nedůvodnému odevzdání věci k projednání přestupku. Chyby v přípravném řízení mohou vyústit i ve vrácení věci soudem státnímu zástupci k doplnění nebo zproštění obžaloby.

Potřeba existence policejního orgánu specializovaného na životní prostředí podporovaného specializovanou strukturou, je uváděna i ze strany ostatních orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí. Vzhledem k tomu, že se jedná o manažerské rozhodnutí nejvyššího vedení PČR, předpokládá se, že rozvoj policie v této oblasti bude realizován na základě Koncepce rozvoje Policie ČR na období 2021+, která v současné chvíli vzniká, ruku v ruce s dalšími na sebe navazujícími koncepčními opatřeními v rámci PČR.

S touto problematikou také souvisí deklarovaný nedostatečný personální a materiální stav a nedostatečná podpora kontrolních a policejních orgánů působících v dané oblasti. Důsledkem toho je především vysoká míra latence této trestné činnosti, ale i nedostatečná schopnost odhalovat jednotlivé případy a nedostatečná schopnost postupovat dostatečně ofenzivně a rychle v případech, kdy dojde ke zjištění podezření z nelegálního nakládání s odpady.

V současné chvíli chybí pravidelné strukturované interinstitucionální vzdělávání zaměřené na problematiku nelegálních odpadů určené pro orgány působící v oblasti prosazování práva životního prostředí, společná školení jsou spíše výjimkou. Neexistuje vzájemná dohoda o vzájemných školeních včetně recipročního financování. Důsledkem je ztížení možnosti konání společných školení, absence společného plánování školení – akce na podobné téma se konají v blízké časové souvislosti, tím se vzájemně překrývají, absence trvalého vzdělávání, absence diferenciací vzdělávání na základní a další odborné vzdělávání pro pokročilé.

Vzdělávání jednotlivých složek vymáhajících právo v oblasti odpadů, resp. kriminality páchané na životním prostředí, existuje, probíhá ale často nesystémově, ad hoc, případně s omezením možnosti účasti.

V letech 2018 a 2019 se na Justiční akademii uskutečnily samostatné jednodenní semináře, speciálně zaměřené na problematiku nelegálních odpadů. Tento seminář je plánován i na rok 2020. Vzhledem k tomu, že se jedná o přínosný seminář, mělo by být jeho konání podporováno i v dalších letech. Výchovně vzdělávací akce (semináře, kurzy, konference či kulaté stoly) připravované a organizované či spolupořádané Justiční akademií v Kroměříži v součinnosti hlavně se soudy a státními zastupitelstvími, především prezenční formou, jsou primárně určeny pro vzdělávání soudců, státních zástupců a dalších cílových skupin pracovníků justice. Tyto vzdělávací akce mají nepovinný charakter a slouží zejména k soustavnému vzdělávání a zvyšování odborné úrovně těchto pracovníků justice. Vzhledem k dobrovolnosti vzdělávání prostřednictvím Justiční akademie není možné toto direktivně nařídit. V tomto případě je snahou umožnit i přítomnost (podle naplnění kapacity primárně pracovníky z justice) i jiným složkám, tak aby došlo k vzájemnému propojení poznatků, zkušeností atd.

Dalším příkladem vzdělávání v dané oblasti je v roce 2020 uskutečněné instrukčně metodické zaměstnání, které bylo organizováno ze strany odboru hospodářské kriminality Úřadu služby kriminální policie a vyšetřování. Tato vzdělávací akce byla primárně určena pro zástupce orgánů činných v trestním řízení, kteří se zabývají problematikou nelegálního nakládání s odpady.

Příklady dobré praxe:

- Španělsko: se zvyšující se specializací policistů a státních zástupců se zvýšil počet stíhaných případů;
- regionální spolupráce jednotlivých dozorových orgánů, kdy dochází k navázání úzké a proaktivní spolupráce zaměřené na konkrétní oblast, která se v regionu aktuálně řeší – výměna informací, školení, společní inspekce; takové akce mají významný a osvědčený dopad na dosažení požadovaných cílů v boji proti environmentální kriminalitě (např. regionálně pořádané společné inspekce celní správy a ČIŽP zaměřené na přepravu odpadů se zapojením OČTR);
- společné aktivity jednotlivých orgánů v oblasti odborné přípravy.

Na základě výše uvedeného byl identifikován specifický cíl č. 2 *Zvýšení specializace a kvalifikace orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí v oblasti odpadů*. Tohoto specifického cíle bude dosaženo splněním opatření č. 4, 5 a 6.

4.3 Právní prostředí ČR v oblasti odpadů

Třetím specifickým cílem je zlepšení právního prostředí ČR v oblasti odpadů. Hodnoticí zpráva konkrétně navrhuje, že by ČR měla 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 (doporučení č. 11) a zvážit možnost 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 (doporučení č. 5).

Problematicke vazeb mezi trestnou činností proti životnímu prostředí a dalšími trestnými činnostmi by měla být věnována větší pozornost a data by měla být získána zejména z trestních řízení. Nicméně vzhledem k tomu, že je většina případů řešena v rámci přestupkového řízení a Policie ČR přehled případů nelegálního nakládání s odpady nemá k dispozici, není možné takovou analýzu provést. V případě vzniku metodického materiálu by měly být vazby mezi trestnou činností proti životnímu prostředí a dalšími trestnými činnostmi zdůrazněny a při vyšetřování by na ně měl být brán zřetel.

S doporučením č. 11 souhlasí většina oslovených zástupců orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí. Důvodem jednoznačné převahy správního postihu oproti postihu trestnímu je nastavení legislativního rámce a skutečnost, že většina předmětných protiprávních jednání nenaplnuje znaky skutkových podstat předmětných trestných činů. Správní postih je v řadě případů považován za účinný a skutečnost, že převažuje nad postihem trestním, nemusí být sama o sobě chybou. Naopak může být mnohem efektivnější postihovat tyto případy v oblasti správního práva, kde lze jednodušeji zajistit specializaci orgánů zaměřených na danou oblast. OČTŘ jsou příslušné k postihu celé řady velmi závažných jednání a s ohledem na omezené finanční, personální a organizační zdroje zde lze jen stěží dosáhnout vytvoření skutečně specializovaných orgánů jen na tuto jednu oblast. V rámci zvažování možné změny přístupu je třeba posoudit, zda a do jaké míry by bylo vychýlení poměru mezi správním a trestním postihem ve prospěch častějšího postihu trestního žádoucí resp. pro praxi potřebné. Následně je třeba posuzovat, jakými způsoby je tohoto případně možné dosáhnout. Na základě analýzy pak bude nutné zvážit, zda je v této souvislosti nutná změna legislativy, či by se jako vhodnější nástroj jevil vznik metodického materiálu, na kterém by se shodly všechny zainteresované subjekty.

V případě trestné činnosti spojené s neoprávněným nakládáním s odpady jde zpravidla o trestnou činnost páchanou za účelem zisku, tedy lze ji srovnávat do určité míry s majetkovou trestnou činností, zároveň však dochází k ohrožení nebo poškození životního prostředí, k jehož odstranění jsou zpravidla nutné mnohamilionové částky. Trestní sazby uvedené v § 298 trestního zákoníku neodpovídají závažnosti této mnohdy organizované trestné činnosti páchané za účelem dosažení zisku (viz např. případ odpadové mafie působící v Polsku a ČR). Organizovaná trestná činnost je posuzována jako přečin s trestní sazbou 6 měsíců až 3 léta. Stejná sazba je v případě získání značného prospěchu (nad 500 000 Kč) a opětovného spáchání činu. V případě získání prospěchu velkého rozsahu (vše nad 5 mil. Kč) sazba 1 rok až 5 let, přičemž u majetkových trestných činů (krádež, zpronevěra, podvod) činí v takovém případě trestní sazba 5 – 10 let. Trestní postih neplní odrazující funkci, je preferováno správní trestání.

Trestní ani správní právo neplní nápravnou funkci. Kompetence (povolování, kontrola, ukládání nápravných opatření, správní trestání, trestní postih) jsou rozděleny mezi mnoho orgánů. Kompetence k rozhodnutí o sanaci je v některých případech svěřena orgánu, který musí v případě nařízení sanace uhradit sanaci ze svého rozpočtu (neochota sanaci nařídít). Komplikovaná možnost uplatnění nároku na náhradu škody v trestním řízení (oprávněná osoba, prokázání nákladů na odstranění následků, často kompetentní orgány nečinné). Absence právní úpravy osoby, která by mohla v případech poškození a ohrožení životního prostředí vystupovat jako poškozený v trestním řízení (chráněný je veřejný zájem na ochraně ŽP, který je sice reprezentován příslušnými státními orgány, nikoli však poškozeným jako stranou trestního řízení).

Důsledkem je předávání problému mezi orgány, vyčkávání na rozhodnutí jiného kompetentního orgánu, vzájemná neinformovanost o učiněných opatřeních a uložených sankcích, nečinnost správních orgánů při zjištění porušení vedoucí k opakovaným porušováním práva, trvání protiprávního stavu, opětovné vydání povolení po zjištění porušení na téže lokalitě. Nenaplnění principu „polluter pays“¹ i v trestním řízení v důsledku nesnadného uplatnění nároku na náhradu škody v trestním řízení nebo nečinnosti příslušného orgánu a chybějící osoby poškozeného, zejména v případech, kdy jde o budoucí náklady, které dosud nebyly vynaloženy.

Byl také identifikován nepoměr mezi sankcemi ukládanými v přestupkovém či správním a trestním řízením, kdy sankce, které jsou v praxi ukládány v trestním řízení, jsou oproti sankcím z přestupkového či správního řízení neúměrně nízké a pro pachatele mnohem přijatelnější, což je zcela nelogické z hlediska postavení a významu těchto řízení v právním systému ČR.

Jako příklad neřešení významu postavení trestního řízení může například sloužit zcela shodné znění skutkových podstat trestného činu (trestní zákoník § 298 odst. 1) a přestupku (zákon o odpadech), kde u případů nelegální přeshraniční přepravy odpadů, i vzhledem k absenci vhodné judikatury, dochází k problémům při určení věcné příslušnosti mezi policejními orgány Policie České republiky a orgány České inspekce životního prostředí. Důsledkem je řešení případů v rámci přestupkového řízení i v případech, které by měly být řešeny v rámci trestního řízení. Zároveň byla identifikována i nejednoznačnost v příslušnosti/působnosti policejních orgánů CS ČR a PČR. Důsledkem je duplicita řešených případů a nejednotný postup v průběhu trestního prověřování.

¹ Nevymožení nápravy ani úhrady nákladů vynaložených státem na odstranění poškození životního prostředí.

Z konkrétních problémů, se kterými se orgány setkávají, pak byly uvedeny následující:

Účelové nebo fiktivní převádění vlastnictví odpadů na bílého koně za účelem vyvedení odpadů z vlastní evidence. Následně se s odpadem, za který je inkasována provize, nakládá skrytě/netransparentně, což je spojeno s různými riziky (environmentální či finanční/daňové). Pokud je odpad nalezen na ilegální lokalitě, pak je již ve vlastnictví osoby, která je bílým koněm. Případnou likvidaci musí hradit obce. Příčinou je relativně volná legislativa, oprávnění pro nakládání s odpady je nárokové, není zkoumána ekonomická stabilita subjektu či jeho historie, nejsou skládány žádné finanční záruky, pojištění apod. při získání živnostenského oprávnění a povolení pro sběr odpadu podle zákona o odpadech. V důsledku nelze dohledat odpady, které byly evidenčně převedeny (fiktivně) na bílého koně. Výrazně je ztížena možnost trestání skutečných pachatelů (držitelů odpadů), kteří se odpadů potřebují skrytě zbavit, v rovině správního trestání – odpady byly předány oprávněné osobě podle požadavků zákona, ve většině případů se zpětně neprokáže, kdo a jakým způsobem s odpady skutečně naložil. Finanční trest pro přebírající oprávněnou osobu má nulový dopad, jelikož jakákoliv pohledávka je nedobytná pro nulový majetek společnosti/jednatel.

Možnosti ukládání sankcí v rovině správního trestání jsou dostatečné. Dopad mají pouze však na podnikající subjekty do jisté míry. Existují situace, kdy společnost navozí v relativně krátkém období do své provozovny množství odpadů, za které vyinkasuje finanční prostředky, přičemž tyto ihned vyvede na další společnosti a odpady ponechá na lokalitě. V případě platební neschopnosti společnost zanikne a sankce není státu zaplacená, po společnosti zůstává množství odpadů, které musí stát sanovat. Příčinou je to, že tresty ve správní rovině mají omezený účinek, pokud společnost nemá žádný nebo pouze malý majetek. Výše trestů v rovině správní pro právnickou osobu v těchto případech nemají prakticky jakýkoliv dopad. Rovněž je omezena možnost realizace nápravných opatření na náklady právnické osoby, pakliže se nepodaří právnické osobě zajistit majetek/finanční prostředky v adekvátní výši. Z tohoto důvodu by měly být potrestány konkrétní fyzické osoby v rovině trestní odpovědnosti, zároveň by měl existovat nástroj k zajištění majetku zodpovědných fyzických osob. Výše trestů v rovině trestně právní nemají dostatečný odrazující (adekvátní) účinek vzhledem k nízké trestní sazbě - v praxi pachatelům hrozí obvykle podmínka a relativně nízký peněžitý trest.

V současnosti neexistuje systém financování řešení situací, kdy se na lokalitě nacházejí odpady, které ohrožují životní prostředí, byť se nejedná o havarijní stav dle zákona o vodách, a odpovědný subjekt není znám nebo z určitého důvodu neplní nápravné opatření. Typicky např. situace nelegálních skladů nebezpečných odpadů, nelegálních skladů odpadů s rizikem zahoření – plastové odpady, pryže apod. Příčinou je, že v rámci rozpočtu rezortu MŽP nebo SFŽP není vyčleněna žádná rozpočtová kapitola pro financování. Důsledkem je vysoké riziko pro životní prostředí a zdraví lidí. Absence financování řešení těchto situací mimo jiné sekundárně vytváří i problém s důkazní nouzí pro OČTR (není provedena inventarizace odpadů, posouzení rizika apod.).

V případech kdy se nepodaří zjistit místo nelegálně ukládaného odpadu, nelze prokázat naplnění skutkové podstaty trestného činu, neboť nelze žádným způsobem vyjádřit požadovanou škodu (předpokládaný následek) na životním prostředí. Důsledkem je odkládání případů, u kterých jsou zjištěny rozpory v příjmech a nakládání s odpady vyplývající z hlášení o odpadech v informačním systému odpadového hospodářství.

Nelegální skladování odpadu, kdy je do objektu navezeno velké množství odpadů, převážně nebezpečných a jsou zde skladovány za nevyhovujících podmínek a v rozporu se zákonem, přičemž osobu, která odpady dovezla a uskladnila zpravidla nelze dohledat, je také třeba řešit. Tento problém souvisí i s nakládáním s uskladněným odpadem, viz odstavec výše. Sklady nelegálních odpadů pravděpodobně vznikají za účelem nelegálního odstranění nebezpečných odpadů a chemických látek, z důvodu finančních zisků, kdy nesprávné, nebo cíleně neprovedené odstranění nebezpečných odpadů je finančně výhodnější.

Problémem je také nelegální nakládání se stavebními a demoličními odpady. Především využívání stavebních a demoličních odpadů k úpravám terénu na pozemcích, které nejsou k využívání odpadů určeny. S tím souvisí také dlouhodobé skladování stavebních a demoličních odpadů na místech, která k tomu nejsou určena.

ČIŽP identifikovala v posledních několika letech systémové obcházení ekonomických nástrojů zákona o odpadech spočívající v neodvádění poplatků za skládkování zejm. nebezpečných odpadů. Byly identifikovány různé přístupy zejm. společností provozujících skládky k obcházení legislativy (např. aplikace tzv. „konstrukčních prvků skládky“, převod odpadů na „výrobky ke konstrukci skládky“), kdy nedochází k výběru poplatků od původců a následnému odvodu „daně“ do navazujících rozpočtů obcí a SFŽP. Problematiku nezákonného postupu řeší jednak správní soudy v jednotlivých kauzách, jednak bude ošetřeno nově v připravovaném zákonu o odpadech.

Příklady dobré praxe:

- omezení výkupu kovových odpadů (použití bezhotovostních plateb, povinnost provozovatele ověřit totožnost osob, od nichž je odpad vykupován nebo přijímán, identifikovat vykupovaný nebo přijímaný odpad a vést evidenci těchto úkonů) na základě kterého došlo k významnému poklesu (o 50 %) počtu krádeží kovů v zemi;
- nařízení o přepravě odpadů ve spojení se zákonem o odpadech umožňuje příslušnému orgánu (MŽP) nepovolit oznámenou přeshraniční přepravu odpadů, které se účastní oznamovatel nebo příjemce, který byl v předchozích 5 letech pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný v souvislosti s nakládáním s odpady, nebo mu byl pravomocně uložen správní trest za porušení právních předpisů na úseku odpadového hospodářství.

Na základě výše uvedeného byl identifikován specifický cíl č. 3 *Zlepšení právního prostředí ČR v oblasti odpadů*. Tohoto specifického cíle bude dosaženo splněním opatření č. 7.

4.4 Povědomí veřejnosti o problematice odpadů

Čtvrtou tematickou oblastí je problematika povědomí veřejnosti o problematice odpadů. Hodnotící zpráva konkrétně doporučuje další podporu kampaní zaměřených na zvyšování informovanosti veřejnosti o této problematice a o úspěšných případech potírání této trestné činnosti. Takové kampaně jsou dobrým prostředkem k podněcování občanů a k větší aktivitě, mimo jiné při ohlašování a porušování předpisů příslušným orgánům (kap. 3.6).

Příklady dobré praxe:

- medializace případů, zejména pokud se prezentují značné následky na životním prostředí nejlépe ve spojení s poškozením nebo ohrožením lidského zdraví.

Na základě výše uvedeného byl identifikován specifický cíl č. 4 *Zvýšení povědomí veřejnosti o problematice odpadů*. Tohoto specifického cíle bude dosaženo splněním opatření č. 8 a 9.

5 Implementační část – navrhovaná opatření

Specifický cíl 1 Zlepšení vzájemné spolupráce orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí v oblasti odpadů

Číslo a název opatření	1. Vytvoření funkčního meziresortního týmu
Způsob plnění	Vytvoření funkčního meziresortního týmu se zapojením všech orgánů vymáhajících právo. V rámci tohoto meziresortního týmu bude řešeno také plnění dalších opatření předkládané Strategie.
Indikátory plnění	Schválení Statutu a jednacího řádu / Dohody o fungování týmu, nominace členů týmu, faktická pravidelná spolupráce, společná jednání a výstupy z nich.
Způsob financování	Náklady opatření budou řešeny v rámci stávajících zdrojů.
Odpovědný subjekt	MV
Spolupracující subjekty	PČR, ČIŽP, CS ČR, MŽP, MSp, SZ
Termín dokončení	12/2020

Číslo a název opatření	2. Vytvoření návrhu na zajištění revizí dohod o spolupráci
Způsob plnění	Vytvoření návrhu na základě analýzy současného stavu dohod o spolupráci, včetně bilaterálních dohod o nahlížení do databází mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro potírání trestné činnosti proti životnímu prostředí (PČR a ČIŽP, CS ČR, MŽP) a zajištění jejich revize.
Indikátory plnění	Předložení návrhu na zajištění revizí dohod o spolupráci.
Způsob financování	Náklady opatření budou řešeny v rámci stávajících zdrojů.

Odpovědný subjekt	MV
Spolupracující subjekty	PČR, ČIŽP, CS ČR, MŽP, SZ
Termín dokončení	12/2021

Číslo a název opatření	3. Nastavení formální spolupráce mezi orgány působícími v oblasti prosazování práva životního prostředí a vypracování příslušných metodických doporučení
Způsob plnění	Nastavení formální spolupráce s jasnými pravidly mezi orgány působícími v oblasti prosazování práva životního prostředí cestou vypracování metodických doporučení pro dodržování jejich postupu při plnění úkolů v rámci problematiky ochrany životního prostředí a vzájemné spolupráce.
Indikátory plnění	Uzavření vzájemných dohod o spolupráci mezi výše uvedenými orgány a vydání metodických opatření.
Způsob financování	Náklady opatření budou řešeny v rámci stávajících zdrojů.
Odpovědný subjekt	MV v koordinaci s PČR, CS ČR, SZ, ČIŽP, MŽP
Spolupracující subjekty	
Termín dokončení	12/2022

Specifický cíl 2 Zvýšení specializace a kvalifikace orgánů působících v oblasti prosazování práva životního prostředí v oblasti odpadů

Číslo a název opatření	4. Zhodnocení stávajícího systému vzdělávání pracovníků orgánů vymáhajících právo v oblasti životního prostředí v problematice odpadů a návrhy dalších opatření
Způsob plnění	Zpracování analýzy stávajícího systému vzdělávání pracovníků orgánů vymáhajících právo v oblasti životního prostředí s návrhy dalších opatření a jejich realizace.
Indikátory plnění	Návrh na úpravu, přípravu a realizaci základních a specializovaných kurzů pro vybrané cílové skupiny v rámci policie, celní správy a justice.
Způsob financování	Náklady opatření budou řešeny v rámci stávajících zdrojů.
Odpovědný subjekt	MV
Spolupracující subjekty	PČR, ČIŽP, CS ČR, Justiční akademie a SZ (MSP), MŽP
Termín dokončení	Analýza do 12/2021 Zavedení systému 12/2023

Číslo a název opatření	5. Posílení specializace státních zástupců v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí včetně zřízení sítě specializovaných státních zástupců
Způsob plnění	Zřízení sítě specializovaných státních zástupců.
Indikátory plnění	Existence sítě specializovaných státních zástupců v oblasti trestné činnosti proti životnímu prostředí.
Způsob financování	Náklady opatření budou řešeny v rámci stávajících zdrojů.
Odpovědný subjekt	SZ
Spolupracující subjekty	
Termín dokončení	12/2021

Číslo a název opatření	6. Podpora při stabilizaci a dalším rozvoji sítě policejních specialistů na životní prostředí
Způsob plnění	V rámci přípravy Konceptu rozvoje Policie ČR na období 2021+ a jejích akčních plánů podporovat vznik centrálně řízené sítě policejních specialistů na problematiku trestné činnosti proti životnímu prostředí.
Indikátory plnění	Existence úkolu v akčním plánu Konceptu rozvoje Policie ČR na období 2021+.
Způsob financování	Náklady opatření budou řešeny v rámci stávajících zdrojů.
Odpovědný subjekt	MV
Spolupracující subjekty	
Termín dokončení	12/2022

Specifický cíl 3 Zlepšení právního prostředí ČR v oblasti odpadů

Číslo a název opatření	7. Vypracování analýzy, která posoudí vhodnost stávajícího nastavení poměru mezi správním a trestněprávním postihem protiprávních jednání proti životnímu prostředí se zaměřením na neoprávněné nakládání s odpady
Způsob plnění	Vypracování analýzy, která posoudí vhodnost stávajícího nastavení poměru mezi správním a trestněprávním postihem protiprávních jednání proti životnímu prostředí se zaměřením na neoprávněné nakládání s odpady.
Indikátory plnění	Předložení analýzy s návrhy dalšího postupu.
Způsob financování	Náklady opatření budou řešeny v rámci stávajících zdrojů.
Odpovědný subjekt	MŠP, MŽP
Spolupracující subjekty	MV, PČR, ČIŽP, CS ČR, SZ
Termín dokončení	12/2021

Specifický cíl 4 Zvýšení povědomí veřejnosti o problematice odpadů

Číslo a název opatření	8. Pravidelně vydávat tiskové zprávy o úspěšných případech potírání trestné činnosti v oblasti nakládání s odpady.
Způsob plnění	Pravidelně vydávat tiskové zprávy o úspěšných případech potírání trestné činnosti v oblasti nakládání s odpady.
Indikátory plnění	Počet zveřejněných tiskových zpráv.
Způsob financování	Náklady opatření budou řešeny v rámci stávajících zdrojů.
Odpovědný subjekt	PČR, ČIŽP, CS ČR
Spolupracující subjekty	
Termín dokončení	průběžně

Číslo a název opatření	9. Zrealizovat kampaň na zvýšení informovanosti veřejnosti o činnostech v oblasti nakládání s odpady.
Způsob plnění	Zrealizovat kampaň na zvýšení informovanosti veřejnosti o činnostech v oblasti nakládání s odpady.
Indikátory plnění	Realizace kampaně.
Způsob financování	Náklady opatření budou řešeny v rámci stávajících zdrojů.
Odpovědný subjekt	MŽP
Spolupracující subjekty	PČR, ČIŽP, CS ČR
Termín dokončení	12/2022

Související dokumenty

- Hodnotící zpráva o České republice osmého kola vzájemných hodnocení,
- Plán odpadového hospodářství České republiky pro období 2015 – 2024,
- Program předcházení vzniku odpadů České republiky,
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů,
- Koncepce rozvoje Policie ČR na období 2021+ (v přípravě),
- Analýza případů zpracovávaných v trestním řízení státními zastupitelstvími od roku 2012 do současné doby.

Seznam zkratek

CENIA	Česká informační agentura životního prostředí
CS ČR	Celní správa České republiky
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
ČR	Česká republika
EU	Evropská unie
HNVO	Systém pro hodnocení nebezpečných vlastností odpadů (samostatný modul systému ISPOP)
ISOH	Informační systém odpadového hospodářství (celostátní komplexní systém nakládání s odpady)
ISPOP	Integrovaný systém plnění ohlašovacích povinností
MSp	Ministerstvo spravedlnosti
MV	Ministerstvo vnitra
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
OČTŘ	orgány činné v trestním řízení
PČR	Policie České republiky
SEPNO	Systém evidence přepravy nebezpečných odpadů (samostatný modul systému ISPOP)
SFŽP ČR	Státní fond životního prostředí České republiky
SZ	státní zastupitelství