

**SPOLEČNÁ ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA
Z KOORDINOVANÝCH KONTROL
TÝKAJÍCÍCH SE HOSPODAŘENÍ S FINANČNÍMI
PROSTŘEDKY STÁTU A PLNĚNÍ MEZINÁRODNÍCH
ZÁVAZKŮ
PŘI NAKLÁDÁNÍ S NEBEZPEČNÝMI ODPADY
(BASILEJSKÁ ÚMLUVA)**



Obsah:

A. ÚVOD	3
B. VÝCHODISKA UPRAVUJÍCÍ MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCI PŘI NAKLÁDÁNÍ S ODPADY	6
C. CÍLE A PRINCIPY V ODPADOVÉM HOSPODÁŘSTVÍ OBOU REPUBLIK.....	7
D. VÝSLEDKY Z KONTROL NKÚ SR A NKÚ, ČR	8
1. DODRŽOVÁNÍ BASILEJSKÉ ÚMLUVY PŘI PŘESHRANIČNÍ PŘEPRAVĚ ODPADŮ	8
1.1 <i>Kontrola přeshraniční přepravy odpadů.....</i>	<i>10</i>
1.2 <i>Finanční záruky a kauce podle zákona o odpadech.....</i>	<i>11</i>
2. ZPOPLATNĚNÍ UKLÁDÁNÍ ODPADŮ NA SKLÁDKY	12
3. POKUTY ZA PORUŠENÍ POVINNOSTÍ V ODPADOVÉM HOSPODÁŘSTVÍ.....	14
4. FINANCOVÁNÍ ODPADOVÉHO HOSPODÁŘSTVÍ Z PROSTŘEDKŮ STÁTU	15
E. SPOLEČNÉ ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ	16
F. VYHODNOCENÍ SPOLUPRÁCE.....	17

A. Úvod

Česká republika a Slovenská republika mají společnou část státní hranice. V obou zemích se vyskytují obdobné problémy týkající se pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování, v současné době zejména nelegálního dovozu odpadů ze sousedních zemí. Provedení koordinovaných kontrol Nejvyššího kontrolního úřadu, Česká republika (**NKÚ, ČR**) a Nejvyššího kontrolního úřadu Slovenské republiky (**NKÚ SR**) bylo dohodnuto za účelem získání poznatků o plnění mezinárodních závazků při nakládání s nebezpečnými odpady, fungování a rozsahu výměny informací mezi smluvními státy Basilejské úmluvy, systému financování opatření ke zlepšení životního prostředí a úrovni mezinárodní spolupráce. Kontroly byly provedeny v souladu se záměry plánu Pracovní skupiny EUROSAI pro kontrolu životního prostředí na roky 2002 - 2005.

Závěrečná zpráva z kontrol bude prezentována na mezinárodní úrovni a na webových stránkách obou nejvyšších kontrolních institucí a pracovních skupin pro kontrolu životního prostředí EUROSAI a INTOSAI.

Společná zpráva byla sestavena na základě výsledků kontrol:

Hospodaření s finančními prostředky státu a plnění mezinárodních závazků při nakládání s nebezpečnými odpady (Basilejská úmluva)

(zpráva o výsledku kontroly na základě pověření č. 1266/05 zpracovaná **NKÚ SR**)

a

Hospodaření s finančními prostředky státu při nakládání s nebezpečnými odpady

(kontrolní závěr z kontroly č. 05/28 provedené **NKÚ, ČR**).

Předmět koordinovaných kontrol:

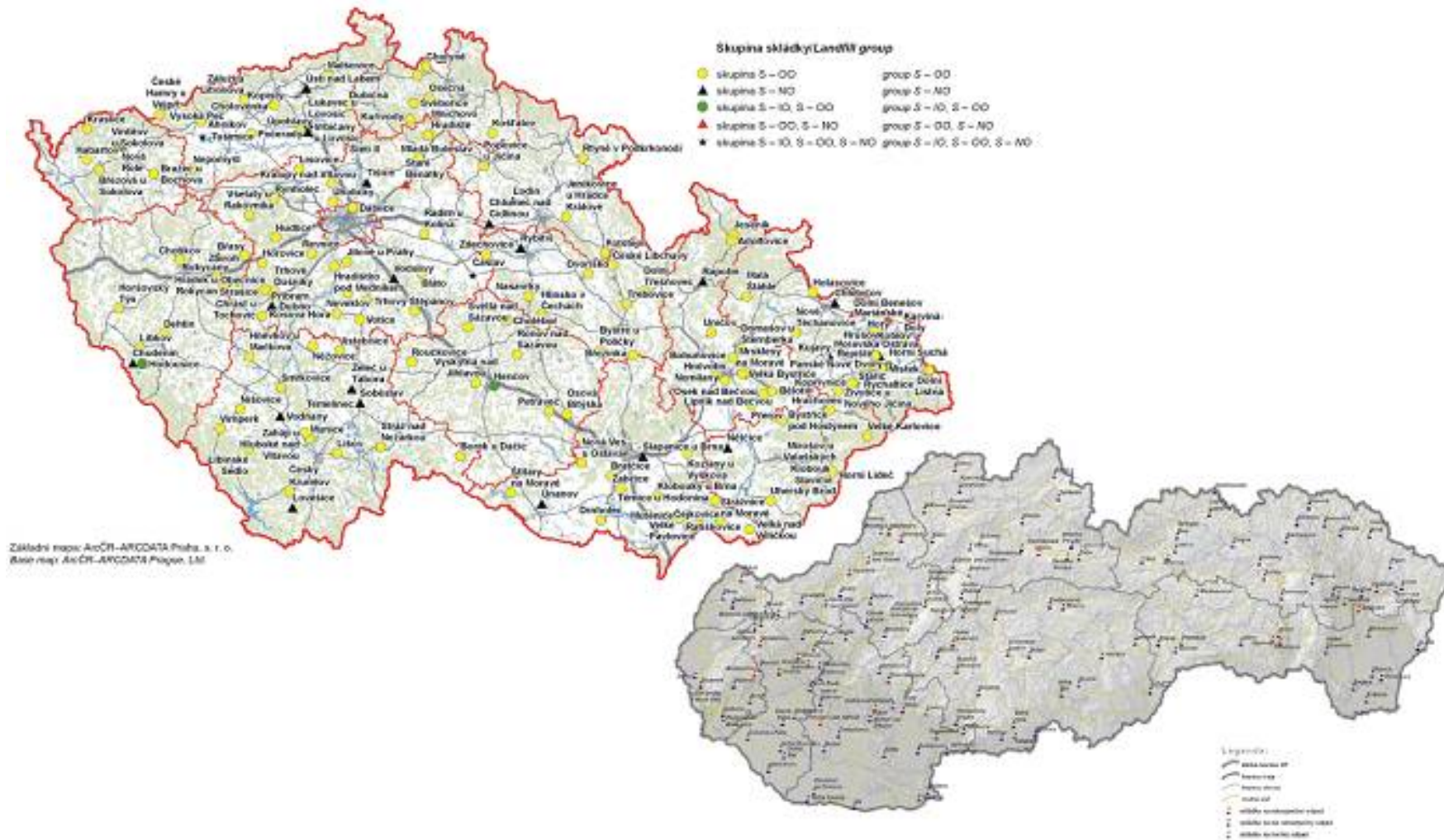
Obě kontrolní instituce provedly v rámci své působnosti kontrolu zaměřenou na nakládání s nebezpečnými odpady a na realizaci systému financování opatření k jejich zneškodňování. Výsledkem kontrol bylo zhodnocení spolupráce v oblasti přeshraniční přepravy a likvidace odpadů.

Cíle koordinovaných kontrol:

Hlavním cílem bylo posouzení plnění Basilejské úmluvy o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování. Dále bylo kontrolováno hospodaření s finančními prostředky státu účelově určenými na nakládání s nebezpečnými odpady při jejich likvidaci.

Kontrolované období:

Společným kontrolovaným obdobím byla léta 2003 až 2004. **NKÚ, ČR** kontroloval i období roku 2002. V případě věcných souvislostí obě kontrolní instituce kontrolovaly i období předcházející a navazující.



¹ OO – ostatní odpady; NO – nebezpečné odpady; IO – inertní odpady.

Kontrolované subjekty:

NKÚ, ČR provedl kontrolu u těchto subjektů:

- Ministerstvo životního prostředí (MŽP ČR)²
- Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP)³
- Státní fond životního prostředí České republiky (SFŽP)⁴
- vybrané finanční úřady (FÚ)⁵
- vybraní původci nebezpečných odpadů a provozovatelé skládek
- vybraní příjemci finančních podpor ze SFŽP

NKÚ SR provedl kontrolu u těchto subjektů:

- Ministerstvo životního prostředí Slovenské republiky (MŽP SR)⁶
- Slovenská inspekce životního prostředí (SIŽP)⁷
- Environmentální fond (Fond)⁸
- vybrané krajské úřady životního prostředí (KÚŽP)⁹
- vybraní příjemci finančních prostředků z MŽP SR v oblasti odpadového hospodářství, se zaměřením na nebezpečné odpady

² MŽP ČR je orgánem vrchního dozoru ve věcech životního prostředí; je ústředním orgánem státní správy mj. pro posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí a příslušným úřadem pro přeshraniční přepravu odpadů.

³ ČIŽP je odborným orgánem státní správy; kontroluje, jak jsou dodržována ustanovení zákona o odpadech; za jejich nedodržování ukládá pokuty a nápravná opatření; je oprávněna provádět kontrolu dokladů u původce, oznamovatele (který podává oznámení o přeshraniční přepravě odpadů), příjemce odpadů a na hraničních přechodech; nemá však kompetence ke kontrole odpadů v průběhu jejich přepravy.

⁴ SFŽP je významným doplňkovým finančním zdrojem na podporu ochrany a zlepšování životního prostředí, mj. na úseku odpadového hospodářství.

⁵ FÚ jsou odpovědné za vymáhání poplatků a penále uložených podle zákona o odpadech.

⁶ MŽP SR je ústředním orgánem státní správy odpadového hospodářství, které v oblasti nebezpečných odpadů zabezpečovalo zejména dodržování postupu při udělování souhlasů v souvislosti s nakládáním s nebezpečnými odpady a jejich zneškodňováním, plnění povinností při přepravě nebezpečných odpadů, finanční zabezpečení přeshraniční přepravy, plnění povinností při nakládání s nebezpečnými odpady; plnilo i úkoly orgánu státního dozoru v odpadovém hospodářství a při ukládání pokut za porušení povinností.

⁷ SIŽP je orgánem státního dozoru v odpadovém hospodářství; ukládá pokuty a rozhoduje ve sporných případech, zda je zboží v případě přepravy přes státní hranici odpadem.

⁸ Fond byl zřízen k 1. 1. 2005 k uskutečňování státní podpory péče o životní prostředí včetně odpadového hospodářství.

⁹ KÚŽP jsou orgánem státního dozoru v odpadovém hospodářství a orgánem státní správy ve věcech odpadového hospodářství v působnosti kraje; dávaly mj. souhlas k přepravě nebezpečných odpadů přesahující územní obvod obvodního úřadu životního prostředí a souhlas k přepravě nebezpečných odpadů přesahující území kraje.

B. Východiska upravující mezinárodní spolupráci při nakládání s odpady

Spolupráce mezi Českou republikou a Slovenskou republikou v oblasti nakládání s odpady se řídí zejména

Basilejskou úmluvou o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování ze dne 22. 3. 1989 (Basilejská úmluva). Pro Českou a Slovenskou Federativní republiku úmluva vstoupila v platnost dnem 5. 5. 1992. Česká republika (ČR) i Slovenská republika (SR) jsou jako nástupnické státy České a Slovenské Federativní republiky vázány Basilejskou úmluvou s účinností od 1. 1. 1993. Úmluva byla pro ČR vyhlášena ve Sbírce zákonů pod č. 100/1994 a pro SR ve Sbírce zákonů pod č. 132/2000. Basilejská úmluva byla v ČR i SR implementována zákonem o odpadech.

- Basilejská úmluva zavazuje smluvní strany k omezování vzniku nebezpečných odpadů na nejmenší míru z hlediska jejich množství a možného rizika. Cílem Basilejské úmluvy je zejména snížit pohyb nebezpečných a ostatních odpadů, které jsou předmětem úmluvy, přes hranice států na minimum v souladu s postupy pro správné nakládání s těmito odpady z hlediska životního prostředí.
- V roce 1995 na zasedání smluvních stran byla přijata změna Basilejské úmluvy. Předmětem změny je zákaz vývozu nebezpečných odpadů z členských zemí Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) mimo tyto země. Tuto změnu ratifikovaly rovněž Česká republika i Slovenská republika.
- V Bratislavě bylo v návaznosti na závěry I. konference smluvních stran v roce 1995 zřízeno Regionální středisko Basilejské úmluvy (RCBD) pro výuku a přenos technologií pro střední a východní Evropu. Do působnosti RCBD patřilo 17 zemí regionu, a to: Albánie, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, ČR, Chorvatsko, Estonsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Makedonie, Moldávie, Polsko, Srbsko a Černá Hora, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko a Ukrajina. ČR je členem poradního sboru střediska. RCBD uspořádalo 12 workshopů zaměřených na různé otázky nakládání s nebezpečnými odpady a jejich přeshraniční pohyb. Poslední workshop byl uspořádán v Průhonících ve dnech 15. až 17. 3. 2004 a jeho hlavním tématem bylo posílení spolupráce na základě mezinárodních smluv zaměřených na problematiku chemických látek a nebezpečných odpadů.
- Při přeshraniční přepravě odpadů jsou v ČR i SR uplatňována pravidla uvedená v Basilejské úmluvě. Dovozy, vývozy a tranzitní přeprava odpadů se v obou státech před vstupem do Evropské unie (EU) řídily kromě národních legislativ také rozhodnutím Rady OECD C(92)39FINAL o kontrole pohybu odpadů určených k využití přes hranice států. Od vstupu do EU (od května 2004) platí v plném rozsahu i pro ČR a SR nařízení Rady EHS č. 259/93 o dozoru nad přepravou odpadů v rámci i mimo rámec ES a o její kontrole (Nařízení Rady EHS), kterým EU implementovala Basilejskou úmluvu.
- Funkci „kompetentního úřadu Basilejské úmluvy“ (orgán státní správy určený smluvní stranou) pro přeshraniční přepravu odpadů, tj. dovoz, vývoz, tranzit přes hranice obou států v ČR i v SR vykonávají ministerstva životního prostředí.
- Funkci „ohniskového bodu Basilejské úmluvy“ v ČR vykonává MŽP ČR a v SR Slovenská agentura životního prostředí (SAŽP). Ohniskový bod poskytuje informace o stavu odpadového hospodářství příslušným složkám Evropské komise a orgánům mezinárodních úmluv a protokolů v oblasti odpadového hospodářství v požadovaném rozsahu a v požadovaných intervalech.
- V rámci evropské sítě IMPEL (Accession Countries Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law) jsou organizovány společné kontroly ČR i SR se sousedními státy v oblasti přeshraniční přepravy odpadů s cílem přispět k odhalování nezákonné přepravy odpadů. Byla zahájena výměna informací o podezření z nezákonných přeshraničních přeprav. Příkladem je setkání inspektorů odpadového hospodářství konané v Bratislavě v březnu 2006.

C. Cíle a principy v odpadovém hospodářství obou republik

Principy odpadového hospodářství jsou v obou státech obdobné, což je dáno jednak historickým základem, kdy oba státy vycházely z původní společné legislativy a stanovených podmínek, jednak společným datem vstupu do EU a s tím související implementací práva EU. Strategickým cílem v odpadovém hospodářství je předcházení vzniku a omezování produkce odpadů, jejich maximální využívání a minimalizace negativních vlivů na zdraví lidí a životní prostředí.

Cíle a principy v odpadovém hospodářství České republiky byly vyhlášeny nařízením vlády č. 197/2003 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky. V případě nebezpečných odpadů (NO) se hlavní cíle stanovené v závazné části Plánu odpadového hospodářství České republiky týkají například snížení jejich produkce o 20 % do roku 2010 ve srovnání s rokem 2000. Pravidla pro předcházení vzniku odpadů a pro nakládání s nimi, práva a povinnosti osob v odpadovém hospodářství a působnost orgánů veřejné správy stanoví zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, (zákon o odpadech) a na něj navazující předpisy.

Hlavní cíle odpadového hospodářství Slovenské republiky byly stanoveny v Programu odpadového hospodářství Slovenské republiky (POH SR) do roku 2005, který schválila vláda Slovenské republiky dne 27. 2. 2002. POH SR byl zpracován v návaznosti na zákon o odpadech č. 223/2001 Z. z. (zákon o odpadech), respektoval v té době probíhající proces transpozice právních předpisů EU a obsahoval zejména charakteristiku aktuálního stavu odpadového hospodářství, strategii jeho řízení, závaznou a směrnou část a rozpočet.



Skládka nebezpečných odpadů (laguna)

D. Výsledky z kontrol NKÚ SR a NKÚ, ČR

1. Dodržování Basilejské úmluvy při přeshraniční přepravě odpadů

Při přeshraniční přepravě odpadů jsou v ČR i SR uplatňována pravidla uvedená v Basilejské úmluvě.

Podle ustanovení článku 9 odst. 5) Basilejské úmluvy, každá smluvní strana musí zavést vlastní národní (domácí) zákonodárství, které by zamezilo a potrestalo nezákonný obchod. Zúčastněné státy musí spolupracovat s úmyslem dosažení cílů tohoto článku.

Všichni signatáři Basilejské úmluvy mají povinnost předávat před koncem každého kalendářního roku zprávu za uplynulý kalendářní rok podle čl. 13 Sekretariátu Basilejské úmluvy. Informace týkající se konkrétního nakládání s odpady v ostatních smluvních zemích získávají ČR i SR obtížně, a to zejména přímým jednáním s příslušnými kompetentními úřady dalších zemí. Souhrnné informace za všechny země lze získat prostřednictvím Sekretariátu Basilejské úmluvy až po jejich komplexním zpracování a vyhodnocení. Ty jsou tedy dostupné se značným časovým odstupem.

Ve věci dovozu odpadů vykonávají MŽP ČR i MŽP SR působnost příslušného správního úřadu pro přeshraniční přepravu odpadů. Komunikaci se sousedními státy ovlivňuje skutečnost, že v některých signatářských zemích Basilejské úmluvy není příslušným správním úřadem pro přeshraniční přepravu odpadů pouze jediný úřad.

V případě zjištění nedovolené přepravy odpadu, za kterou byl odpovědný zahraniční odesílatel, ministerstva (MŽP) vyjednávala s příslušnými kompetentními úřady země původu odpadu jeho vrácení. V případě, že byl odpovědný vnitrostátní příjemce odpadů (český nebo slovenský), ukládala mu příslušná ministerstva (MŽP) povinnost odstranit odpady ve vlastní zemi. V případech, kdy nebyla zjištěna přímá odpovědnost, byla MŽP kompetentním orgánem pro jednání se zahraničním úřadem o způsobu odstranění odpadu. Tak tomu bylo například v případě nelegálních dovozů odpadů do ČR v roce 2005.

Údaje z hlášení „ohniskových bodů“ ČR a SR pro Sekretariát Basilejské úmluvy

(v tunách)

Rok		2000	2001	2002	2003	2004
Dovoz	ČR	1 716	1 965	2 186	1 199	*)
	SR	491	598	1 070	3 841	681
Vývoz	ČR	1 956	1 741	1 258	2 868	*)
	SR	326	333	753	2 232	2 482

Poznámka:

*) Ohniskový bod ČR do doby ukončení kontroly hlášení za rok 2004 Sekretariátu Basilejské úmluvy nezaslal.

Zpětná vazba zahrnující tok aktuálních informací a operativní spolupráce se Sekretariátem Basilejské úmluvy není pro současné potřeby smluvních stran dostatečná.

Z kontroly NKÚ, ČR vyplynulo:

Zpráva podle čl. 13 Basilejské úmluvy za rok 2004 nebyla za ČR do doby ukončení kontroly předána.

Oznámení o plánované přeshraniční přepravě odpadů přes hranice státu (dovoz, vývoz, tranzit) byla jednotlivými oznamovateli podávána MŽP ČR, které vydávalo rozhodnutí o souhlasu, resp. nesouhlasu, případně námitkách.

Počet žádostí i vydaných souhlasů k dovozu odpadů má klesající tendenci, naproti tomu počet žádostí i vydaných souhlasů k vývozu a tranzitu odpadů má stoupající tendenci.

Souhlasy MŽP ČR s dovozem, vývozem a tranzitem odpadů dle Basilejské úmluvy

Souhlasy MŽP ČR dle Basilejské úmluvy		2002		2003		2004		Celkem	
		počet		počet		počet		počet	
		žádosti	souhlasy	žádosti	souhlasy	žádosti	souhlasy	žádosti	souhlasy
Dovoz	celkem	77	68	44	40	29	17	150	125
	z toho SR	10	10	10	10	2	2	22	22
Vývoz	celkem	29	24	25	22	73	49	127	95
	z toho SR	2	1	1	1	8	4	11	6
Tranzit	celkem	12	8	9	7	25	21	46	36
	z toho SR	0	0	0	0	0	0	0	0

Poznámka: 1) Sestaveno z dokladů MŽP ČR.

2) Souhlasy s dovozem, vývozem a tranzitem uvedené v tabulce zahrnují všechny odpady sledované MŽP ČR dle Basilejské úmluvy.

Z kontroly **NKÚ SR** vyplynulo:

Oznámení o plánované přeshraniční přepravě odpadů byla jednotlivými oznamovateli podávána MŽP SR, které vydávalo rozhodnutí o souhlasu, resp. nesouhlasu, případně námitkách.

Pro **dovoz odpadů** udělilo MŽP SR v roce 2003 celkem 67 povolení. Z toho se dvě povolení v objemu 1 300 tun týkala nebezpečných odpadů. V jednom případě šlo o dovoz odpadů z ČR. Jednalo se o nechlórované minerální motorové, převodové a mazací oleje v objemu 1 199 tun nebezpečného odpadu, dovezeného za účelem jeho zhodnocení.

Od května 2004 se povolovací povinnost MŽP SR v souvislosti s nabytím platnosti Nařízení Rady EHS na území SR změnila, což se projevilo na výrazném poklesu počtu vydaných rozhodnutí. Na více druhů odpadů, které byly předtím předmětem povolování MŽP SR, se již uvedená povinnost nevztahovala a tyto druhy odpadů se mohly pohybovat přes hranice státu volně. V roce 2004 byla na dovoz odpadů udělena tři povolení v objemu 4 300 tun, z toho se v jednom případě jednalo o nebezpečný odpad v objemu 300 tun, dovezený za účelem zhodnocení, v dalších dvou případech šlo o ostatní odpad.

Vývoz odpadů povolovalo MŽP SR pouze v případech, kdy v SR chyběla zařízení k nakládání s příslušnými odpady, resp. jestliže nebylo možné bezpečné nakládání s danými odpady zabezpečit. MŽP SR vydalo v roce 2003 na vývoz odpadů celkem 16 povolení v objemu 7 310 tun, z toho se ve dvou případech jednalo o nebezpečné odpady. V roce 2004 bylo vydáno celkem 11 souhlasů v objemu 3 969 tun na vývoz odpadů za účelem jejich zhodnocení. Z toho se devět případů v objemu 3 589 tun týkalo nebezpečných odpadů a dva případy se týkaly ostatních odpadů. Nedostatky v dodržování stanovených podmínek na vývoz odpadů byly zjištěny ve dvou případech, kdy firmy nesplnily jednu ze stanovených podmínek, a to, že neoznámily MŽP SR skutečné množství vyvezených nebezpečných odpadů. V roce 2004 bylo ze SR skutečně vyvezeno 1 321 tun nebezpečných odpadů.

Pro **tranzit odpadů** vydalo MŽP SR v roce 2003 celkem 21 povolení v objemu 119 329 tun. V rámci uvedených tranzitů byla ČR sedmkrát vývozcem a třikrát dovozcem. Tranzitní přeprava odpadů přes území SR byla v roce 2003 realizována z devíti do osmi zemí. Do 30. 4. 2004 postupovalo MŽP SR při udělování souhlasů s tranzitem odpadů

přes území SR podle zákona o odpadech. Od 1. 5. 2004 uděluje souhlasy k tranzitu odpadů podle Nařízení Rady EHS. V roce 2004 byla tranzitní přeprava přes území SR realizována z pěti zemí (Maďarsko, Ukrajina, Itálie, ČR a Německo), a to do šesti zemí (ČR, Německo, Švédsko, Maďarsko, Ukrajina, Srbsko a Černá Hora).

1.1 Kontrola přeshraniční přepravy odpadů

Dovoz odpadů do ČR i do SR k odstranění je až na výjimky zakázán. V kontrolovaném období nebyl legálně dovážen žádný odpad určený k odstranění.

ČIŽP i SIŽP nejsou podle platné legislativy oprávněny kontrolovat výrobky. V praxi se vyskytuje velký počet subjektů, které odpad deklarují jako výrobek. Tyto pak nejsou kontrolovatelné, neboť ČIŽP a SIŽP mohou kontrolovat pouze nakládání s odpady u právnických a fyzických osob oprávněných k podnikání.

Od vstupu ČR a SR do EU je možno povolit přepravu odpadů do země za účelem jejich energetického využití postupem a za podmínek stanovených v Nařízení Rady EHS, které jsou implementovány v zákoně o odpadech. Dovozy odpadů jsou regulovány na základě rozlišení mezi energetickým využitím a spalováním jako způsobem odstranění.

Dovážené odpady musí být českým, resp. slovenským příjemcem využity za podmínek daných příslušnými zákony o odpadech. Pro přeshraniční přepravu odpadů z členských států EU do spaloven odpadů v ČR, resp. SR je proto rozhodující stanovit, zda je spalování odpadů ve spalovnách odpadů jejich odstraněním, nebo zda je možné spalování odpadů považovat za energetické využití.

V ČR o zastavení, odstavení nebo případném přerušení přepravy odpadů rozhoduje celní orgán.¹⁰ Celní úřady si v případě pochybností zda jsou naplněny podmínky pro nepropuštění zboží vyžadovaly odbornou pomoc ČIŽP. Pokud kontrolní orgán zjistí, že je přepravován odpad, i když nebyl deklarován, dává podnět krajskému úřadu, který jediný může v pochybnostech rozhodnout, zda se o odpad jedná. ČIŽP tedy může zahájit správní řízení o uložení pokuty v těchto případech až po rozhodnutí krajského úřadu.

MŽP ČR byla v kontrolovaném období podána čtyři oznámení o záměru přeshraniční přepravy odpadů do spaloven odpadů, u kterých bylo ve třech případech vydáno rozhodnutí o námitce a v jednom případě byla přeprava zamítnuta (rozhodnutím ministra životního prostředí). V tomto případě podal oznamovatel proti rozhodnutí rozklad, který byl ministrem životního prostředí zamítnut. Následně podal oznamovatel žalobu na přezkoumání správního rozhodnutí. Soudní řízení nebylo do doby ukončení kontroly NKÚ skončeno. Rozhodující pro dovoz odpadu do ČR k energetickému využití bude rozhodnutí soudu, na jehož základě může být aplikován výklad pojmů „odstraňování odpadů“ a „energetické využití odpadů“.

V SR celní orgány jako orgány státní správy nemají kompetence v odpadovém hospodářství a při kontrole přeshraniční přepravy odpadů. SIŽP nemá dostatečné kapacity na provádění kontrol přímo na hraničních přechodech. Také v důsledku toho jsou v SR registrovány přibývající nedovolené přepravy odpadů.

V souvislosti s plněním úkolů vyplývajících z Basilejského úmluvy provedla SIŽP v roce 2004 čtyři kontroly přeshraniční přepravy odpadů, z toho jednu kontrolu u dovozce a tři kontroly u vývozců odpadů. Byla uložena jedna pokuta za porušení zákona o odpadech.

¹⁰ Celní orgány jsou kontrolním orgánem, kterému byla svěřena kompetence kontroly odpadů při jejich přepravě. Celní orgány využívají mobilní skupiny, které jsou oprávněny zastavovat vozidla, kontrolovat doklady a náklad a v případě nedovolené přepravy odpadů mohou nařizovat přerušení přepravy a odstavení vozidla.

Dovoz odpadů do ČR i SR k odstranění je až na výjimky zakázán. Z důvodu nejasnosti legislativy se vyskytuje velký počet subjektů, které deklarují odpad jako výrobek. Tyto subjekty nejsou při současném stavu legislativy kontrolovatelné.



Skládka nelegálně dovezených odpadů

1.2 Finanční záruky a kauce podle zákona o odpadech

V ČR výšku finančních záruk a v SR výšku kauce po prozkoumání nákladů na přeshraniční přepravu a na jejich zneškodnění nebo zhodnocení (v SR je to jeden a půl násobku těchto nákladů) určují MŽP ČR a MŽP SR.

V SR skládá oznamovatel přepravy kauci bance nejpozději tři dny před uskutečněním přepravy, a to vázáním finančních prostředků ve prospěch MŽP SR na neurčitou dobu. V jednom případě nebyl ze strany MŽP SR dodržen při určení kauce stanovený postup tím, že akceptovalo oznamovatelem přepravy předložené potvrzení o vinkulaci kauce pouze do určitého data, což nebylo v souladu se zněním zákona o odpadech, tj. vinkulace prostředků na dobu neurčitou.

V ČR kromě finančních záruk složených oznamovatelem může v případech porušení předpisů při přepravě odpadů celní úřad stanovit přepravci kauci ve výši od 10 000 Kč do 50 000 Kč.

V období tří měsíců roku 2005 stanovily celní úřady sedm kaucí za nedovolenou přepravu odpadů. Pro další nakládání s uloženými kaucemi neexistovala zákonná právní úprava a z tohoto důvodu ČIŽP v těchto případech nezažila správní řízení o uložení pokuty. Uložené kauce byly nakonec vráceny dopravcům i s úroky, a to i přesto, že přeshraniční odpad se dostal do ČR nedovolenou přepravou či v rozporu s povolením.

Proces sankcionování nelegální přepravy odpadů přes ČR formou kaucí je z důvodu nedostatečné legislativní úpravy neúčinný.

2. Zpoplatnění ukládání odpadů na skládky

V ČR je původce za ukládání odpadů na skládky povinen platit poplatky, které mají působit jako ekonomický nástroj ke snížení produkce odpadů (zejména nebezpečných) ve prospěch jejich využití. V případě ukládání NO na skládky se poplatky skládají ze dvou složek – základní (za vlastní uložení odpadu) a rizikové. Poplatek od původců vybírá provozovatel skládky při uložení odpadů na skládku. Základní složka poplatku je příjmem obce, na jejímž katastrálním území je skládka umístěna. Riziková složka poplatku je příjmem SFŽP. Za odpad užitý na technické zabezpečení skládky (TZS) podle zákona o odpadech není riziková složka poplatku SFŽP odváděna.

Sazba rizikové složky poplatku byla zákonem o odpadech pro roky 2002 až 2004 stanovena ve výši 2 000 Kč/t a pro roky 2005 až 2006 zvýšena na 2 500 Kč/t.

Příjmy SFŽP z rizikové složky poplatků za ukládání NO na skládky a pokut za porušení povinností podle zákona o odpadech dosáhly v letech 2002 až 2004 celkové výše **378 432 tis. Kč**.

Zdrojem informací o množství zpoplatněných odpadů uložených na skládky je souhrnná evidence, kterou zpracovává a vede MŽP ČR.

Množství vykazovaného skládkovaného NO podle souhrnné evidence ovlivňuje celková výše nezpoptatněných NO vykazovaných jako technologický materiál na TZS. Množství nezpoptatněného NO na TZS za roky 2002 až 2004 bylo podle souhrnné evidence 474 tis. tun, tj. 46 % z celkového objemu NO přijatého na skládky.

Provozovatelé skládek NO využívali nedostatků legislativy, která neurčovala maximální množství technologického materiálu na zabezpečení skládky. V některých případech vykazovali i přes 90 % uloženého odpadu na TZS.

Pro nápravu tohoto stavu MŽP ČR v roce 2005 ustanovilo, že množství technologického materiálu na TZS může dosáhnout nejvýše 25 % objemu všech odpadů uložených na skládce za každý kalendářní rok.

Do doby ukončení kontroly nebyla u kontrolovaných provozovatelů skládek NO ustanovená legislativní úprava promítnuta do schválených provozních řádů.

Nakládání s odpady v ČR

Rok	Odpady						
	Celkem	z toho nebezpečné odpady		z toho nebezpečné odpady přijaté na skládku		z toho nebezpečné odpady skládkované	
		(tis. t)	(tis. t)	(%)	(tis. t)	(%)	(tis. t)
2002	31 833	1 754	6	297	17	119	40
2003	37 554	2 037	5	347	17	188	54
2004	39 269	2 546	6	377	15	240	64
Celkem	108 656	6 337	6	1 021	16	547	54

Zdroj: Údaje ze souhrnné evidence MŽP ČR.

Poznámka: Zbývající část nebezpečných odpadů byla použita na technické zabezpečení skládek.

Vykazované množství NO ovlivňuje také skutečnost, že evidence o výši rizikové složky poplatků vedená u provozovatelů skládek je nepřesná.

Celková výše vybraných rizikových poplatků by se měla rovnat celkovému množství skládkovaného NO podle souhrnné evidence vynásobenému sazbou za rizikovou složku poplatku za skládkování. Ve skutečnosti tomu tak není a objem finančních prostředků, které byly za roky 2002 až 2004 skutečně odvedeny SFŽP, je o více než 748 285 tis. Kč, tj. o více než 68 %, nižší.

Rozdíl rizikových poplatků odvedených do SFŽP a vypočtených (v tis. Kč)

Rok	Rizikový poplatek vypočtený ^{*)}	Poplatek odvedený SFŽP	Rozdíl = rizikový poplatek neodvedený
2002	238 087	112 972	125 115
2003	375 437	106 399	269 038
2004	480 402	126 270	354 132
Celkem	1 093 926	345 641	748 285

Poznámka: ^{*)} Množství zpoplatněného NO (tj. po odečtení TZS) podle souhrnné evidence vynásobené sazbou rizikového poplatku 2 000 Kč/t.

System výběru a odvodu poplatků za ukládání NO na skládky je komplikovaný, nepřehledný a málo účinný.

Placení poplatků a penále za neodvedené poplatky

Pokud provozovatel skládky neodvedl obci nebo SFŽP vybraný poplatek ve stanovené lhůtě, uloží mu povinnost zaplatit poplatek na návrh příjemce poplatku krajský úřad, který vydal souhlas k provozování skládky, rozhodnutím a současně vyměří příslušné penále. Poplatky a penále vymáhají finanční úřady místně příslušné katastrálnímu území, na kterém je skládka umístěna.

SFŽP nemá právo kontrolovat placení poplatků. Toto právo mají ČIŽP, obecní a krajské úřady. Obecní úřady však nemají dostatečný ekonomický stimul kontrolovat placení rizikové složky poplatku, neboť tato není jejich příjmem, a naopak penále z neodvedeného poplatku jejich příjmem je.

Místně příslušné obecní a krajské úřady kontrolu placení poplatků neprováděly buď vůbec nebo jen v minimálním rozsahu. ČIŽP provádí kontrolu placení poplatků u provozovatelů skládek pouze namátkovým způsobem.

HLÁŠENÍ O DLUŽNÝCH POPLATCÍCH NEJSOU PROVOZOVATELI SKLÁDEK KONEČNĚMU PŘÍJEMCI SFŽP ZASÍLÁNA, V DŮSLEDKU TOHO SFŽP NEDÁVÁ PODNĚTY KRAJSKÝM ÚŘADŮM K VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ ZAPLATIT DLUŽNÝ POPLATEK, A PROTO NEMOHOU BÝT POPLATKY NÁSLEDNĚ VYMAHÁNY.

V SR poplatky za ukládání odpadů hradí poplatníci provozovatelům skládek ve smyslu zákona o poplatcích za uložení odpadů. Skládky odpadů představují nezbytná zařízení pro nakládání s odpady. Ukládání odpadů na skládky představuje cca 48% podíl na zneškodňování všech odpadů. Ke konci roku 2004 bylo v SR provozováno celkem 165 skládek odpadů z toho 13 bylo na ukládání nebezpečných odpadů.

Příjmy z poplatků za ukládání odpadů na skládku jsou ve smyslu zákona příjmem obce, v jejímž katastrálním území se skládka nachází. Příjmem Enviromentálního fondu jsou pouze výnosy z pokut za opožděné zaplacení poplatků za uložení odpadu na skládku.

NKÚ SR u provozovatelů skládek odpadů vzhledem k tomu, že k jejich provedení neměl podle zákona o NKÚ SR kompetence, kontroly neprováděl. Využil proto informace SIŽP, která provedla u provozovatelů skládek celkem 27 kontrol. Kontroly byly zaměřeny na dodržování povinností provozovatelů skládek, které jim vyplývají především ze zákona o odpadech a ze zákona o poplatcích za uložení odpadů. Kontrola v jednom případě zjistila nedostatky týkající se odvedení poplatku za uložení odpadů obci.

3. Pokuty za porušení povinností v odpadovém hospodářství

V ČR ČIŽP ukládá právnickým a fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuty za porušení stanovených povinností podle zákona o odpadech a současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednaní nápravy samostatným rozhodnutím. Příjemcem výnosů z pokut je z 50 % SFŽP a z 50 % obec, na jejímž katastrálním území došlo k porušení právních předpisů. Pokud uloží ČIŽP pokutu obci, je celá tato pokuta příjmem SFŽP.

Pokuty za porušení jednotlivých ustanovení zákona o odpadech byly ČIŽP ukládány na spodní hranici pásma možné výše pokut. Výše horních limitů stanovených v zákoně o odpadech je v rozmezí 300 tis. Kč až 10 000 tis. Kč (od května 2006 až 50 000 tis. Kč).

Průměrná výše pokuty uložené ČIŽP byla pouze 37 tis. Kč. Konečná výše pokut byla v odvolacím řízení ještě MŽP ČR snižována. Průměrná výše uložené pokuty po odvolání se snížila z 37 tis. Kč na 34 tis. Kč, tj. na úroveň pohybující se při spodní hranici sankce.

Nejčastějšími důvody pro snížení pokut byla podle vyjádření MŽP ČR skutečnost, že prvoinstanční orgán vycházel při určování výše pokuty z nespolehlivě zjištěného stavu věci a že odvolací orgán shledal pokutu neúměrně vysokou.

V letech 2002 až 2004 ČIŽP uložila 1 910 pokut podle zákona o odpadech v celkové výši 70 722 tis. Kč. Na účet ČIŽP bylo za toto období přijato 43 952 tis. Kč.

Kontrolou u vybraných FÚ byla zjištěna 64% úspěšnost vymáhání pokut.



Skládka nelegálně dovezených odpadů po požáru

S ohledem na relativně vysoký počet porušení zákona o odpadech ve vazbě na nízkou výši uložených pokut je zřejmé, že ukládání pokut nebylo jako sankční nástroj dostatečně účinné.

Nejasnost legislativní úpravy pro odpadové hospodářství a nepřesné definice pojmů vedou k častým změnám právních předpisů, což se projevuje v jejich nízké účinnosti a komplikovanosti.

V SR ukládají příslušné orgány státní správy odpadového hospodářství právnickým a fyzickým osobám oprávněným k podnikání za porušení povinností uložených zákonem o odpadech pokuty diferencovaně podle závažnosti porušení do 200 tis. Sk, do 500 tis. Sk, resp. do 5 000 tis. Sk.

V roce 2003 uložily orgány státní správy v oblasti odpadového hospodářství za porušení povinností podle zákona pokuty ve výši 6 129 tis. Sk a v roce 2004 ve výši 7 899 tis. Sk. Z toho SIŽP v roce 2004 uložila pokuty ve výši 6 193 tis. Sk. V roce 2003 uložila SIŽP 18 pokut za porušení předpisů o nakládání s nebezpečnými odpady ve výši 945 tis. Sk, nejvyšší pokuta byla uložena ve výši 155 tis. Sk. V roce 2004 uložila SIŽP 66 pokut celkem ve výši 2 162 tis. Sk, nejvyšší pokuta byla uložena ve výši 130 tis. Sk.

4. Financování odpadového hospodářství z prostředků státu

V ČR byly v letech 2002 až 2004 realizovány úhrnné výdaje na opatření v odpadovém hospodářství v celkové výši 1 453 458 tis. Kč. Z toho cca 96 % bylo z prostředků SFŽP a cca 4 % ze státního rozpočtu.

Ze SFŽP byly podporovány akce v rámci programů podpory rekultivací starých skládek, podpory využití a zneškodnění odpadů a zpracování koncepcí hospodaření s odpady.

Investiční prostředky ze státního rozpočtu byly využity na vybudování odborného pracoviště „Centrum pro hospodaření s odpady“. Neinvestiční prostředky ze státního rozpočtu byly užity na zpracování studií, posudků a realizačních programů v návaznosti na Plán odpadového hospodářství České republiky a implementaci předpisů ES.

V SR byly v roce 2003 na řešení problematiky odpadového hospodářství a environmentálních zátěží poskytnuty dotace ze státního rozpočtu ve výši 159 380 tis. Sk, z toho 4 700 tis. Sk na nebezpečné odpady. V roce 2004 to bylo 85 131 tis. Sk, z toho na nebezpečné odpady pouze 2 000 tis. Sk.

Státní fond životního prostředí SR byl k 31. 12. 2002 zrušen. K 1. 1. 2005 byl zřízen Environmentální fond, který poskytuje finanční prostředky formou dotací také na řešení problematiky nebezpečných odpadů. V roce 2005 byly z Environmentálního fondu poskytnuty dotace do odpadového hospodářství ve výši 75 400 tis. Sk, z toho na nebezpečné odpady 1 500 tis. Sk.



Dekontaminační plocha

E. Společné závěry a doporučení

Po zrušení celních kontrol na hraničních přechodech v důsledku přistoupení k EU se zvýšil v SR i ČR nelegální dovoz odpadů ze sousedních států. V této souvislosti nabyla zásadního významu kontrola přeshraniční přepravy odpadů realizovaná ve vnitrozemí. Tato situace nebyla dostatečně pružně zohledněna v platné legislativě.

Příslušné orgány státní správy (Slovenská inspekce životního prostředí, Česká inspekce životního prostředí ani celní orgány) nemají dostatečné kompetence k účinnému zabránění nezákonného transportu odpadů.

S ohledem na dosavadní nízkou sankční účinnost pokut, které jsou v praxi ukládány při spodní hranici zákonem stanoveného pásma, je žádoucí zvýšit nejen horní, ale zejména dolní hranici pokut.

Doposud přijatá opatření v odpadovém hospodářství nevedla ani ke snížení produkce nebezpečných odpadů ani ke zvýšení podílu jejich využití, a tím ani k redukci množství likvidovaných nebezpečných odpadů.

Nejasnost právních předpisů pro odpadové hospodářství umožňující nejednoznačný výklad, jejich časté změny, komplikovanost a opožděnost se projevují v jejich nízké účinnosti.

F. Vyhodnocení spolupráce

Nejvyšší kontrolní úřady **NKÚ SR** a **NKÚ, ČR** realizací koordinovaných kontrol splnily plánované cíle stanovené v Dohodě mezi **NKÚ, ČR** a **NKÚ SR** podepsané dne 12. 9. 2005.

Byl prověřen stav plnění mezinárodních závazků týkajících se nakládání s nebezpečnými odpady, jejich likvidace a přeshraniční přepravy v souladu s Basilejskou dohodou.

Bylo porovnáno plnění závazků vyplývajících z Basilejské úmluvy při dovozu, vývozu a tranzitu odpadů.

Bylo posouzeno hospodaření s finančními prostředky státu při nakládání s nebezpečnými odpady mj. v oblasti přidělování a využívání dotací z těchto prostředků na řešení problematiky odpadového hospodářství.

Koordinované kontroly ukázaly některé odlišnosti v platné legislativě ČR a SR, zejména v poplatkové povinnosti při ukládání odpadů na skládky a v rozsahu kompetencí jednotlivých správních orgánů.

Výsledky kontrol na obou stranách přispěly k operativnímu řešení zabezpečení kontrolních mechanismů při přeshraniční přepravě odpadů a k přijetí dalších opatření na straně kompetentních orgánů ke zlepšení stavu prověřované oblasti v obou státech.

Koordinované kontroly potvrdily prospěšnost spolupráce nejvyšších kontrolních úřadů.



Podpis zápisu ze společného jednání

NKÚ, ČR:

Ing. Zdeněk B r a n d t

NKÚ SR:

Ing. Ján V a n č í k



Zprávu sestavili:

Za NKÚ, ČR:

Ing. Zdeněk Brandt, člen NKÚ

Ing. Miroslav Kruchina, ředitel odboru životního prostředí
a zemědělství

RNDr. Helena Hašková, vedoucí oddělení životního prostředí

Ing. Jaroslava Kafková, vedoucí kontrolní akce

Za NKÚ SR:

Ing. Ján Vančík, generální ředitel sekce 3.2.

Ing. Emil Zuzík, vedoucí kontrolní akce

Ing. Ľubomír Huska, člen kontrolní skupiny