

Obecní vyhlášky podle zákona o odpadech: V praxi číhá několik úskalí

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění novely účinné k 1. 1. 2003, zmocňuje obce k vydávání vyhlášek, které upravují nakládání s některými typy odpadů a možnosti jeho zpoplatnění vůči občanům.

Podle § 17 odst. 2 zákona o odpadech může obec ve své samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou tzv. Systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále jen Systém), vznikajících na jejím katastrálním území včetně systému nakládání se stavebním odpadem. To je poněkud zákeřně formulované ustanovení, protože komunální odpad a stavební odpad jsou podle vyhlášky Ministerstva životního prostředí ČR č. 381/2001 Sb. – katalogu odpadů dvě rozdílné kategorie. Zatímco ve věcech komunálního odpadu může vyhláška ukládat povinnosti pouze občanům, tj. fyzickým osobám – nepodnikatelům, způsob nakládání se stavebním odpadem lze obecní vyhláškou uložit všem fyzickým a právnickým osobám. Vhodnější by zřejmě bylo řešit uvedené oblasti samostatnými vyhláškami. Možnost vydat samostatnou vyhlášku, závaznou pro všechny subjekty, naopak zákon výslovně předpokládá v § 10 odst. 2 pro komunitní kompostování rostlinných zbytků z údržby zeleně a zahrad, které se tímto ustanovením dostávají mimo rámec vyhlášky o Systému, i když podle katalogu odpadů jsou komunálním odpadem.

Zákon o odpadech zároveň nepřímo novelizoval zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích – zavedl nový místní poplatek za provozování Systému. Podle § 17a odst. 1 zákona o odpadech ale obec může obecně závaznou vyhláškou (s odkazem na § 17 odst. 2) stanovit a vybírat jiný druh poplatku – poplatek za komunální odpad, vznikající na jejím území. Zákon zároveň upřesňuje, že poplatek nelze stanovit současně s místním poplatkem za provoz Systému podle zákona o místních poplatcích, a že žádný poplatek nelze stanovit, když obec vybírá za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů od fyzických osob úhradu na základě smlouvy (§ 17 odst. 5 zákona o odpadech).

Zpoplatnění stavebního odpadu, který je součástí Systému, ač není komunálním odpadem, a kompostování komunálních rostlinných zbytků na Systému nezávislého, zákon neřeší. Obcím vzniká obtížný rébus: Jak a jakou měrou se na financování nákladů, spojených se začleněním stavebního odpadu do Systému a s případným kompostováním rostlinných zbytků mají podílet občané,

když vyhláškami jsou k tomu ukládány povinnosti všem subjektům? Rozbor tohoto problému by zasloužil samostatné pojednání, dále se budeme zabývat pouze standardním komunálním odpadem.

POVINNOSTI PŮVODCE ODPADU

Pravomoc obcí k ukládání povinností vyhláškami podle zákona o odpadech se odvozuje od skutečnosti, že obec je ze zákona označena jako původce tzv. komunálního odpadu, tj. veškerého odpadu vznikajícího na území obce při činnosti fyzických osob, uvedeného jako komunální odpad v katalogu odpadů, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání. Občané, kteří odpad vlastní činností vytvářejí, nejsou ve smyslu zákona jeho původci.

Pro původce odpadu při tom ukládá zákon o odpadech řadu povinností (odpad třídít, zajistit přednostní využití vytríděného odpadu, platit poplatky za skládání apod. – viz § 16 zákona). Zmocněním k vydání vyhlášek a ke zpoplatnění vzniku odpadu tedy zákon umožnil obcím zajistit plnění jejich povinností tak, aby se na nich občané, kteří odpad produkují, podíleli. Obec těchto zmocnění principiálně využít nemusí, protože v samostatné působnosti obcím nelze ukládat normotvorné povinnosti. Pokud to ale obec nečiní, zůstávají povinnosti původce odpadu pouze na ní a jejich orgánech, a za jejich porušení bude obec také sankcionována.

Důsledným právním rozбором dospějeme k závěru, že bez toho, aby obec přijala vyhlášku o Systému, nelze vůbec náklady na plnění povinností obce jako původce odpadu přenést na ty, kdo odpad produkují. Místní poplatek je v § 10b zákona č. 565/1990 Sb. přímo označen jako poplatek za provozování Systému, tzn. vyhláška o tomto Systému musí existovat. Poplatek za komunální odpad je podle § 17a zákona o odpadech stanoven s odkazem na vyhlášku o Systému (je zde výslovně odkaz na § 17 odst. 2). Kromě toho se souvislost mezi tímto poplatkem a existencí vyhlášky o Systému dovozuje z toho, že poplatek musí být stanoven podle předpokládaných nákladů obce vyplývajících z režimu nakládání s komunálním odpadem. Tímto režimem se podle výkladu ministerstva životního prostředí (MŽP) rozumí Systém.

Jako poslední možnost zapojení producentů odpadu do plnění povinností obce jako původce odpadu zbývá úhrada za shromažďování, sběr atd. komunálních odpadů od fyzických osob na základě smlouvy podle § 17 odst. 5 zákona o odpadech. I v tomto případě se ale v zákoně hovoří o úhradě za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, tj. činnosti řešené zmíněnou vyhláškou. Lze připustit, že uvedené činnosti může obec zajišťovat i bez vydání své vyhlášky. Pokusíme se však ukázat, že uzavření takové smlouvy není vůbec vymahatelné a že pro praktické řešení vztahů mezi obcí a občany při nakládání s komunálním odpadem je ustanovení zákona o smluvních úhradách bezcenné. Nelze je prakticky uplatnit.

VYMAHATELNOST UZAVŘENÍ SMLOUVY

Obec totiž de iure nemůže poskytovat jako smluvní strana protiplnění za zaplacenou úhradu. Občan je ze zákona povinen obci vyprodukovaný odpad předávat a obec se automaticky stává vlastníkem a původcem tohoto odpadu. Plnění zákonných povinností původce nakládat s jeho vlastním odpadem předepsaným způsobem lze těžko zároveň považovat za úplatné plnění (poskytnutí služby) podle smluvního vztahu. Ten je založen na oboustranně svobodné vůli sobě rovných smluvních stran dobrovolně plnit sjednaný závazek. Občané k uzavření smlouvy právně nic nenutí. V § 17 odst. 5 zákona je smluvní řešení výslovně uvedeno pouze jako možnost. Povinnost uzavřít smlouvu, pokud se vzácně v právním řádu vyskytuje (například povinné ručení u provozu motorových vozidel apod.), musí být formulována v zákoně výslovně, a měla by také umožňovat hospodářskou soutěž. Ani v případě, že by obec vydala vyhlášku o Systému, nelze na tu



to vyhlášku navázat povinností občana uzavřít k jeho provozování občanskoprávní smlouvu. Tento názor sdílí i MŽP.

K vymahatelnosti uzavření smlouvy můžeme pouze nepřímou spekulovat: Bez ohledu na to, zda obec vyhláškou upraví Systém, je (podle § 17 odst. 3) povinná alespoň určit místa, kam mohou fyzické osoby komunální odpad ukládat, že občan vyplývá, že odpad nemohou občané ukládat jinde než na určená místa. Ta jsou vlastněna (popř. pronajata) obcí nebo jinou osobou, oprávněnou komunální odpad převzít k dalšímu nakládání, a sám odpad se okamžikem odložení stává majetkem obce jako původce. Obec tedy z titulu svého vlastnického práva ukládání umožní pouze v případě, když je smlouva uzavřena. Občan jako producent odpadu (nikoli jeho původce ve smyslu zákona) buď smlouvu uzavře a odpad řádně ukládá na určené místo, nebo ji nepoužije a odpad ukládá jinde, čímž se neoprávněně přestupkuje (podle § 47 odst. 1 přestupkového zákona činí pokutu až 50 tisíc Kč). Nebo odpad ukládá na určené místo načerno. Jeho vlastníkově tím způsobuje škodu a sám se neoprávněně obohacuje, což je postížitelné podle občanského práva. Takový výklad je sice logický, ale z právního hlediska je občan uveden do tísnivého rozhodování – buď uzavřít smlouvu, nebo se vynuceně chovat nezákonně. To je hluboko za hranicí ústavnosti a v rozporu s principem ochrany dobrých mravů v občanském právu. Smlouva o úhradě za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání

ni a odstraňování komunálních odpadů má význam pouze ve vztahu mezi obcí a dalšími původci odpadu, tj. podnikateli a právnickými osobami, kteří se mohou na jejím základě dobrovolně zapojit do Systému (§ 17 odst. 6) a tak plnit své povinnosti.

Pokud se korektním vyjednáváním nepodaří uzavřít se všemi producenty komunálního odpadu (občany) smlouvu o úhradě za shromažďování, sběr atd. komunálního odpadu, je vydání vyhlášky o Systému a regulérní vybírání některého z poplatků jedinou cestou, jak obec může plnění svých povinností zajistit.

VYMÁHÁNÍ POPLATKŮ

Od roku 2003 poplatky za komunální odpad (podle § 17a zákona o odpadech) a místní poplatky za provozování Systému spravují obce podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. Tento zákon rozlišuje dva důležité typy subjektů povinné platit vyměřené daně a poplatky – poplatníka a plátce. Poplatníkem je osoba, jejíž příjmy, majetek



nebo úkony jsou přímo podrobeny daní (poplatku), plátcem osoba, která pod vlastní majetkovou odpovědností odvádí správci daní (poplatek) vybranou od poplatníků nebo sraženou poplatníkům.

Zákon o odpadech (§ 17a) rozlišuje mezi poplatníkem jako každou osobou, jejíž činností odpad vzniká, a plátcem jako vlastníkem nemovitosti, kde odpad vzniká. Zákon o místních poplatcích toto rozlišení u poplatku za provozování Systému nezná. Určuje pouze poplatníky jako osoby s trvalým pobytem v obci a osoby vlastníci rekreační stavbu, ve které není k trvalému pobytu hlášena žádná osoba (pojem plátce zákon zavádí pouze u poplatku za lázeňský nebo rekreační pobyt); zároveň však umožňuje poplatníkům pověřit za domácnost placením poplatku tzv. společného zástupce, který se stává jakýmsi »dobrovolným plátcem«, avšak (na rozdíl od regulérního plátce) za zaplacení správci poplatku neodpovídá. V obou případech jsou některé nejasnosti, jak má obec coby správce poplatku postupovat, když dojde k porušení povinnosti poplatce zaplatit.

V § 17a odst. 4 zákona o odpadech se výslovně uvádí, že neuhradí-li poplatník plátci poplatek za komunální odpad včas, oznámí plátce tuto skutečnost obci, která na základě toho poplatek vyměří (a může jej pak exekučně vymáhat). Překvapivě není ze zákona vůbec jasné, komu je takto poplatek vyměřen a jaký je postup vymáhání platby. Z věcné logiky citovaného ustanovení by byl po-

platek vyměřen dlužnímu oznámenému poplatníkovi. To je ale z právního hlediska nesprávné. Za zaplacení poplatku podle zákona zodpovídá (ručí vlastním majetkem) plátce. Analogicky by se to dalo přirovnat k situaci, že finanční úřad vyměří zaměstnanci daň ze závislé činnosti, kterou za něj neodvedl zaměstnavatel. Důslednou interpretací sporného ustanovení nutně dospíváme k podivnému závěru, že plátce sice musí dlužníka oznámit, ale nic ho nezprostilo povinnosti za poplatníka dlužný poplatek zaplatit z vlastních prostředků. Do vztahu mezi poplatníkem a plátcem správci poplatku nic není. Jde o předmět občanskoprávní odpovědnostního vztahu – dlužný poplatník způsobí plátcovi škodu a má povinnost ji nahradit. Podle sdělení MŽP a Magistrátu hl. města Prahy, jehož zákonodárnou iniciativou byl poplatek za komunální odpad v zákoně v roce 2002 zřízen, je praxe skutečně taková, že poplatek je vyměřen poplatníkovi.¹⁾ Domnívám se, že pokud by došlo v dané věci k soudnímu sporu a poplatník se výměru bránil, ukázalo by se, že byl proveden v rozporu se zákonem.

U poplatku podle zákona o místních poplatcích, kde mezi poplatníka a správce poplatku nevstupuje plátce, se projeví jiná úskalí, která vyplývají z plošného stanovení poplatku na hlavu. Zákon totiž neřeší uspokojivě poplatkovou povinnost nezletilých a nesvéprávných. Tyto osoby sice mají své zákonné zástupce, ale daňová (tedy i poplatková) povinnost, vznikající podle zákona o správě daní a poplatků, nemá charakter například způsobené škody, za kterou odpovídá ten, kdo je povinen vykonávat nad osobami s omezenou svéprávností dohled. Daňová povinnost je na jinou osobu přenosná pouze v případě, že tak výslovně stanovuje příslušný daňový zákon (například kupující ručí za zaplacení daně z převodu nemovitostí prodávajícím apod.). Ručení majetkem mezi dítětem (opatrovným) a rodičem (opatrovníkem) není solidární. Nezaplacený poplatek za dítě (pokud jej nezaplátí zákonný zástupce dobrovolně) lze sice vymáhat, ale předmětem exekuce může být pouze majetek patřící prokazatelně nesvéprávnému. Lze očekávat, že dříve či později se neplacení poplatku dítětem stane předmětem soudního sporu. Nezbyvá než se těšit na judikaturu, která by tuto nejistou právní situaci ozřejmila.²⁾

ÚLEVY A OSVOBOZENÍ OD POPLATKŮ

Máme-li se dále zamýšlet nad obecními vyhláškami jako motivačním nástrojem právní politiky ochrany životního prostředí, musíme brát v úvahu možné anomálie v obecně stanovených poplatcích. Jde jednak o úlevy a osvobození od poplatku, jednak o snížení a prominutí poplatků. Úlevy a osvobození vyplývají buď přímo ze zákona, nebo z vyhlášky, pokud zákon umožňuje úlevy a osvobození vyhláškou upravit, a týkají se obecně poplatníků, kteří splňují nějakou podmínku. Snížení a prominutí se týká konkrétního poplatníka, musí být individuálně odůvodněno a musí o něm být rozhodnuto v samostat-

ném řízení na základě posouzení případu a provedeního správního uvážení.

Zákon o místních poplatcích umožňuje (§ 14) ve vyhláškách stanovit úlevy a případně osvobození od poplatku. Podmínky k úlevám či osvobozením jsou věcí politického rozhodnutí zastupitelstva, které vyhlášku schvaluje. Ústavní soud k tomu pouze judikoval, že pro splnění podmínek k osvobození či úlevám musí být rovná příležitost všech poplatníků. To znamená, že u poplatku z provozování Systému není například možné osvobodit skupinu poplatníků pouze na základě jejich trvalého pobytu v obci a zpoplatnit vlastníky nemovitostí, kteří v obci nežijí, nebo naopak. Důvodem pro úlevu z poplatku kterémukoli poplatníkovi ale může být například prokazatelné odevzdání stanoveného množství vytříděného papíru do sběrný surovin apod.

Pokud jde o prominutí a snížení poplatku, zákon o místních poplatcích umožňuje (§ 16) obci poplatek zcela nebo zčásti prominout z důvodu odstranění tvrdosti. O prominutí nebo snížení musí poplatník požádat – například při svém dlouhodobém pobytu v nemocnici, kdy jednak prokazatelně odpad neprodukuje a jednak se ocitá v tíživé finanční situaci. Dále je podle obecného ustanovení § 55a zákona o správě daní a poplatků umožněno prominout poplatek pro nesrovnalost v právních předpisech a tvrdost snížit u příslušnosti (například penále nebo pokuty) dlužného poplatku.

U poplatku za komunální odpad podle zákona o odpadech obec nemá žádnou zákonnou možnost upravovat poplatkovou povinnost. Lze se tedy domnívat, že poplatník od poplatku za komunální odpad nemůže být osvobozen, ani mu nemůže být uleveno, ať se chová sebeekologičtěji. Jedinou možnou úlevu dává pouze shora uvedená ustanovení § 55a zákona o správě daní a poplatků.

Podle dostupných informací MŽP pracuje na rozsáhlé změně odpadové legislativy. Věřme, že nová úprava bude obsahovat více motivačních ustanovení, která umožní obcím vytvářet vlastní aktivní politiku v oblasti odpadového hospodářství, a méně nejasností a logických mezer, než obsahuje stávající úprava zákona o odpadech a souvisejících předpisů.

Poznámky

¹⁾ Autor má k předmětným problémům k dispozici nepublikované vyjádření MŽP čj. 45422/ENV/07, 3737/720/07.

²⁾ Viz též Šrotýř, J. Právní zamyšlení nad problematikou vymáhání místních poplatků za komunální odpad nezletilou osobou. Právo a podnikání, 2005/9; str. 13.

JIRÍ EXNER

Reference

Článek vznikl v souvislosti s přípravou vzdělávacího programu Minimalizace odpadů, chystaného na podzim 2007 občanským sdružením Ekodomov s podporou Evropského sociálního fondu, SFŽP, hl. města Prahy, krajů Středočeského a Ústeckého a firem Jelinek Trading, s. r. o., a HBA Bio, s. r. o.