

Připomínky veřejné ochránkyně práv

k návrhu zákona o odpadech a o změně některých zákonů (zákon o odpadech)
(č. j. předkladatele 5620/ENV/16)

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY

K ČÁSTI PRVNÍ (§ 11)

Podporuji snahu Ministerstva životního prostředí řešit problematiku tzv. **černých skládek**. Na přijetí komplexní koncepce řešení černých skládek apelovali moji předchůdci už od roku 2003.

Souhlasím se základní koncepcí, že primárně má být za černou skládku odpovědná osoba, která odpad nelegálně odloží („soustředí“) a nepodaří-li se takovou osobu zjistit, má mít správní orgán k dispozici další způsoby řešení (uložení povinnosti vlastníkovi či uživateli pozemku; provedení opatření na náklady státu). Je však třeba nastavit jasná a srozumitelná pravidla, aby bylo vůbec možné je v praxi uplatňovat. Domnívám se, že navrhované ustanovení § 11 odst. 3 a 5 tuto podmínku nesplňuje.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY

A K ČÁSTI PRVNÍ (zákon o odpadech)

1. K § 10 odst. 1 písm. e) bodu 3

Můj předchůdce zaznamenal dlouhodobé **spory o okamžik vzniku komunálního odpadu** a možnost jeho „převážení“ mezi obcemi. Na posouzení závisí závěr o povinnosti k úhradě dosavadního poplatku za komunální odpad (§ 17a zákona o odpadech) i navrhovaného **poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci** (§ 10i a následující zákona o místních poplatcích).

První z možných teorií vychází z tvrzení, že se z věci stává odpad až okamžikem jejího odložení (zbavení). Tato osoba by v obci se zavedeným poplatkem za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci (teoreticky!) nebyla považována za poplatníka poplatku, pokud by se odpadu zbavovala na území jiné obce.

Naopak druhá teorie, kterou veřejný ochránce práv dlouhodobě podporuje s poukazem na definici odpadu, vychází z toho, že odpad vznikne již v okamžiku vzniku úmyslu (povinnosti) zbavit se věci, proto jsou fyzické osoby povinny zapojit se do systému obce, na jejímž území odpad takto vznikne.

S ohledem na právní jistotu poplatníků i samotných obcí navrhuji výslovně zakotvit **povinnost fyzických osob (původců komunálního odpadu) zapojit se do systému odstraňování komunálního odpadu zavedeného v obci, na jejímž území odpad vznikl.**

Navrhuji proto vložit do § 10 odst. 1 písm. e) bodu 3 za slovo „obcí“ slova „, na jejímž území odpad vznikl,“.

Tato připomínka je zásadní.

2. K § 11 odst. 3, 4, 5

Ustanovení **§ 11 odst. 3** počítá s tím, že „vlastník a uživatel nemovitosti, kde je odpad soustředěn, jsou povinni prokázat, že nejsou původci odpadu ani jeho umístění nezpůsobili“. Dle mého názoru není jasné, jak mají předmětné osoby uvedené skutečnosti prokazovat. Vzhledem k tomu, že prokazování, že někdo něco neučinil, je značně složité, přikláníla bych se spíše k **pozitivnímu formulování** (např. obdobně, jako tomu bylo v zákoně o odpadech č. 125/1997 Sb., tj. prokázat, že učinil opatření k ochraně své nemovitosti před nelegálním soustředováním odpadů jinými osobami na svém pozemku). Je mi zřejmé, že formulace v zákoně o odpadech musí být dostatečně obecná, aby umožňovala reagovat na okolnosti konkrétního případu. I tehdy je však třeba zajistit, aby v rámci rozhodovací činnosti jednotlivých správních orgánů nevznikaly nedůvodné rozdíly, tj. **stanovit určité mantinely pro správní úvahu**. V tomto případě by byla nutná přinejmenším metodika ze strany Ministerstva životního prostředí. Obzvláště, když ani důvodová zpráva nedává potřebné vysvětlení.

Ustanovení **§ 11 odst. 4** stanoví, že pokud osoba, která je za odpad odpovědná, neodklidí odpady ve stanovené lhůtě, obecní úřad nařídí exekuci náhradním výkonem. Rovněž **§ 11 odst. 5** je založený na tom, že pokud není možné zjistit osobu, která je za odpad odpovědná, a pokud vlastník nebo uživatel nemovitosti nezajistí odklizení odpadu dobrovolně na základě výzvy, provede obecní úřad obce s rozšířenou působností odklizení odpadů sám, tedy na vlastní náklady. V zásadě lze takto povinnost správního orgánu koncipovat, nicméně k tomu, aby byla uvedená ustanovení v praxi skutečně aplikovaná, musí být **zajištěno, že obecní úřad obce s rozšířenou působností bude mít finanční prostředky** na její plnění. S obdobným problémem se setkávám např. v rámci náhradních výkonů rozhodnutí stavebních úřadů, jimiž stavební úřad nařizuje provedení nutných zabezpečovacích prací. V praxi stavební úřady buď vůbec takové rozhodnutí nevydají, nebo nakonec rezignují na jeho výkon, pokud povinný není znám nebo je nemajetný. Důvodem je neuvolnění finančních prostředků na náhradní výkon rozhodnutí ze strany obce (obec na náhradní výkon nemá peníze).

Důvodová zpráva hovoří o **poskytování finanční podpory** na odstraňování černých skládek, nicméně nelze z ní vyčíst bližší podrobnosti. V případě, že finanční podpora bude směřovat k obcím s rozšířenou působností (minimálně) pro případy ustanovení § 11 odst. 5, lze s touto konstrukcí souhlasit.

K **výzvě vlastníkovi či uživateli nemovitosti** k odklizení odpadu a jeho předání do zařízení určeného pro nakládání s odpady dodávám, že by i oni měli obdržet **kompensaci** od státu nebo by ve výzvě alespoň měli být jasně poučeni o **dobrovolnosti** odklizení odpadu a **následcích** neodklizení v podobě „pouhého“ náhradního výkonu bez povinnosti náhrady nákladů.

Tato připomínka je zásadní.

3. K § 12 odst. 3

Z důvodu právní jistoty (především ve vztahu k ustanovení § 21 a § 22) doporučuji specifikovat, o která „následující ustanovení tohoto zákona“ se jedná.

Tato připomínka je doporučující.

4. K § 15 odst. 2

První věta předmětného ustanovení hovoří mimo jiné o kolaudačním rozhodnutí. Předkladatel návrhu zákona tedy již zřejmě vychází z plánované novely stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.), která má institut kolaudačního rozhodnutí do stavebního zákona zavést. Tomu však neodpovídá druhá věta daného ustanovení, kde naopak kolaudační rozhodnutí uvedeno není.

Doporučuji výše uvedený nesoulad odstranit, tj. buď kolaudační rozhodnutí přidat do druhé věty, nebo jej z první věty vypustit. V každém případě bude následně nutné přizpůsobit text návrhu zákona o odpadech znění stavebního zákona po provedené novele (bude-li nakonec schválena).

Tato připomínka je doporučující.

5. K § 88 odst. 1 písm. j) a § 89 odst. 1 písm. m)

Dle ustanovení § 88 odst. 1 písm. j) se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že v souvislosti s nelegálně soustředěným odpadem nesplní oznamovací povinnost podle § 11 odst. 2. Obdobná úprava je i v případě právnických osob a podnikajících fyzických osob [§ 89 odst. 1 písm. m)].

V současné době je oznamování černých skládek založeno v zásadě na „oznamovacím právu“. Kdokoli se může obrátit na příslušné správní orgány a oznámit existenci černé skládky. Poměrně úspěšně již nějakou dobu funguje i portál ZmapujTo (dostupný z <http://www.zmapujto.cz/>), kam může kdokoli nahlásit (mimo jiné) existenci odpadů umístěných mimo místa k tomu vyhrazená.

Nerozporuji uzákonění oznamovací povinnosti, nesouhlasím však s tím, aby s jejím porušením byla spojena sankce (u fyzických nepodnikajících osob pokuta až do 100 000 Kč). Smyslem celého ustanovení § 11 navrhovaného zákona o odpadech je především to, aby byl nelegálně soustředěný odpad řešen, tedy povinnost správního orgánu, který se dozví o černé skládce ve svém obvodu (příčemž způsoby, jakými se o skládce dozví, mohou být různé), konat, tj. provést kontrolu, zjišťovat odpovědnou osobu, apod. Naopak smyslem § 11 jistě není to, aby každý, kdykoli uvidí odpad odložený mimo vyhrazené místo, bez zbytečného odkladu oznamoval správnímu orgánu existenci takového odpadu pod hrozbou sankce za nesplnění oznamovací povinnosti.

Navíc si lze jen stěží představit, jak by správní orgány odůvodňovaly svá rozhodnutí, kterými by sankci za nesplnění oznamovací povinnosti ukládaly.

Navrhuji proto § 88 odst. 1 písm. j) a § 89 odst. 1 písm. m) vypustit.

Tato připomínka je zásadní.

B K ČÁSTI DVANÁCTÉ (zákon o místních poplatcích)

6. K bodu 12, díl 1 (§10d)

Dle stávající právní úpravy může obec zpoplatnit komunální odpad buď prostřednictvím [1] místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (§ 10b zákona o místních poplatcích), nebo [2] poplatku za komunální odpad (§ 17a zákona o odpadech), nebo [3] má možnost zavést **smluvní systém vybírání úhrady za komunální odpad** (§ 17 odst. 6 zákona o odpadech).

Nově se navrhuje upravit zpoplatnění odstraňování komunálního odpadu v jediném právním předpise, což v obecné rovině vítám. Namísto místního poplatku dle § 10b zákona o místních poplatcích a poplatku za komunální odpad dle § 17a stávajícího zákona o odpadech se zavádí dvojice místních poplatků za směsný komunální odpad.

Možnost zavést smluvní systém zpoplatnění komunálního odpadu již navrhovaná právní úprava výslovně neupravuje, aniž to důvodová zpráva vysvětluje.

Navrhuji proto doplnit důvodovou zprávu.

Tato připomínka je zásadní.

7. K bodu 12, díl 2 (§ 10e odst. 1)

Poplatek za systém nakládání s komunálním odpadem je konstruován jako poplatek za možnost využívat systém nakládání s komunálním odpadem bez vazby na skutečnou produkci odpadu. **Dle důvodové zprávy se poplatek vztahuje k území celé obce, poplatník ho tedy dané obci má platit pouze jednou, bez ohledu na počet nemovitých věcí, které případně na území obce vlastní.**

Mám za to, že z navrženého textu zákona takové omezení poplatkové povinnosti neplyne. Dle ustanovení § 10e odst. 1 zákona o místních poplatcích může být fyzická osoba poplatníkem poplatku současně z důvodu přihlášení v obci a z důvodu vlastnictví nemovité věci zahrnující byt nebo stavbu určenou k rodinné rekreaci umístěné na území obce, ve které není přihlášena žádná fyzická osoba. Pokud je záměrem zákonodárce omezit poplatkovou povinnost tak, aby poplatník bez ohledu na počet titulů platil poplatek pouze jednou, musel by tak zákon explicitně stanovit. Takovou změnu však nepovažuji za žádoucí.

Cílem stávající právní úpravy (kterou návrh §10e zákona o místních poplatcích v zásadě přebírá) je umožnit obcím vybrat poplatek od všech fyzických osob, jejichž činnost způsobuje (může způsobovat) vznik odpadů a tím vyžaduje finanční

prostředky na provoz systému nakládání s komunálním odpadem.¹ Tento cíl považuji za legitimní a navrhuji proto zachovat možnost vybrat poplatek vícekrát.

Navrhuji upravit důvodovou zprávu, aby odpovídala textu zákona.

Tato připomínka je zásadní.

8. K bodu 12, díl 2 (§ 10g)

V ustanovení § 10g odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích se navrhuje v dílčím období **osvobodit od poplatku za systém nakládání s komunálním odpadem fyzickou osobu, která je poplatníkem poplatku za odkládání odpadu z nemovité věci v jiné obci a má v poslední den tohoto dílčího období v této jiné obci bydliště.**

Dle důvodové zprávy se osvobození uplatní na poplatníky, kteří jsou v obci přihlášení dle § 10e odst. 2 zákona o místních poplatcích, ale mají bydliště v jiné obci, kde platí poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci. Z důvodové zprávy nevyplývá sledovaný cíl tohoto osvobození.

Osvobození od poplatku konstruované v § 10g odst. 1 písm. a) zákona o místních poplatcích se týká pouze specifické skupiny poplatníků, na něž v různých obcích nepříznivě dopadá zavedení odlišných systémů zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem. To nepovažuji za systémové.

Pokud je cílem navrhované právní úpravy osvobodit fyzické osoby, které jsou z titulu přihlášení v obci dle §10e odst. 2 zákona o místních poplatcích sice poplatníky poplatku, ale fakticky se na území obce nezdržují, proto systém odstraňování odpadu nevyužívají, **mělo by toto osvobození dopadat na co možná nejširší skupinu osob, které se dlouhodobě nezdržují na území obce** (a nevytváření zde proto odpad), například osoby žijící dlouhodobě v zahraničí. Další potenciálně dotčenou skupinou osob jsou vězni, studenti pobývající dlouhodobě mimo místo evidovaného trvalého pobytu a další osoby, které pravděpodobně ani nevytvářejí komunální odpad z domácností [viz připomínku k § 10e odst. 2 písm. b)].

Považuji za rozumné vázat osvobození od poplatku výhradně na kritérium dlouhodobého pobytu (tj. delšího než 90 dnů) mimo území obce. Obdobně je možnost osvobození od poplatku konstruována například ve Slovenské republice.²

Z důvodů navrhovaných v § 10g odst. 1 zákona by od poplatku měly být osvobozeny pouze osoby, které jsou poplatníky z důvodu přihlášení v obci [§ 10e odst. 1 písm. a) zákona]. Fyzická osoba však může být i v jedné obci poplatníkem z více důvodů, tj. z důvodu přihlášení v obci a současně z důvodu vlastnictví nemovité věci zahrnující

¹ Viz důvodová zpráva k zákonu č. 174/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

² Ustanovení § 82 odst. 2 zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady:

„Obec poplatok zníži alebo odpustí za obdobie, za ktoré poplatník obci preukáže splnenie podmienok na zníženie poplatku alebo odpustenie poplatku a predloží podklady, ktoré obec určila všeobecne záväzným nariadením, že viac ako 90 dní v zdaňovacom období sa nezdržiava alebo sa nezdržiaval na území obce.“

byt nebo stavbu určenou k rodinné rekreaci umístěné na území obce [§ 10e odst. 1 písm. b) zákona]. Navrhované znění § 10g odst. 2 zákona zcela vylučuje osvobození v případě souběhu uvedených titulů. Navrhují proto podmínky pro osvobození od poplatku nastavit tak, že v případě souběhu přihlášení v obci a vlastnictví nemovité věci na území obce bude fyzická osoba při splnění dalších omezujících podmínek osvobozena od poplatku z titulu přihlášení v obci, naopak poplatek z titulu vlastnictví nemovité věci zahrnující byt nebo stavbu určenou k rodinné rekreaci umístěné na území obce bude povinna uhradit.

S ohledem na ustanovení § 10h odst. 2 písm. b) zákona také považují za nadbytečné opakovat v jednotlivých písmenech § 10g slova „v poslední den tohoto dílčího období“.

Navrhují proto, aby § 10g zněl:

„(1) Od poplatku za systém nakládání s komunálním odpadem se v dílčím období osvobozuje poplatník podle § 10e odst. 1 písm. a), který

a) se nezdržuje na území obce po dobu delší než 90 po sobě jdoucích dnů,

b) je umístěn do dětského domova pro děti do 3 let věku, školského zařízení pro výkon ústavní nebo ochranné výchovy nebo školského zařízení pro preventivně výchovnou péči na základě rozhodnutí soudu nebo smlouvy,

c) je umístěn do zařízení pro děti vyžadující okamžitou pomoc na základě rozhodnutí soudu, na žádost obecního úřadu obce s rozšířenou působností, zákonného zástupce dítěte nebo nezletilého,

d) je jako nezaopatřené dítě umístěn v domově pro osoby se zdravotním postižením na základě rozhodnutí soudu nebo smlouvy o poskytnutí sociální služby, nebo

e) je umístěn v domově pro osoby se zdravotním postižením, domově pro seniory, domově se zvláštním režimem nebo chráněném bydlení.“

Tato připomínka je zásadní.

V Brně dne 26. února 2016

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv