



V Praze 16. srpna 2019
Čj.: OVA 707/19

Stanovisko

k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o vybraných výrobcích s ukončenou životností

I. Úvod

V souvislosti s návrhem zákona o odpadech a zákona o vybraných výrobcích s ukončenou životností jsou nutné doprovodné novely několika zákonů, které je nezbytné změnit.

II. Připomínky a návrhy změn

Zpráva z hodnocení dopadů regulace (dále též zpráva RIA či RIA) je poměrně rozsáhlá, je zpracována na dobré úrovni, v souladu s Obecnými zásadami.

Legislativní úprava se týká 3 oblastí, pro které předkladatel zpracoval dílčí RIA:

1. Přeshraniční přeprava odpadu (změna zákona o správních poplatcích)

RIA je zpracována dostatečně ve smyslu poskytnutí informací a dat popisujících náklady a přínosy pro různé cílové skupiny. Přes různé formální nedostatky, zpravidla spojené s tím, že jednotlivé kapitoly nejsou dostatečně věcné a jsou psané složitým jazykem do určité míry matoucím podstatu sdělení, lze většinu podstatných informací dohledat.

K RIA lze mít následující dvě výhrady:

Výběr varianty 1 je arbitrární a v zásadě není podložen argumenty. Nicméně z RIA je zřejmé, že potřeba změnit zavedený stav je vedena potřebou získat dodatečné prostředky do státního rozpočtu, což povede k zatížení podnikatelů dalšími náklady. Tabulka srovnávající náklady a přínosy obou variant je matoucí, protože namísto nákladů podnikatelského sektoru ve výši 2,85 mil. Kč/rok (odhad MŽP, průměrný) uvádí pouze „výdaje podnikatelů při podání oznámení“, což jsou velice podobná slova, jako v případě varianty 0 a ze srovnání zdánlivě může vyplývat, že se pro podnikatelský sektor jedná o varianty srovnatelné, což není pravda.

V RIA se uvádí, že „Výše poplatků je ve srovnání s ostatními členskými zeměmi přiměřená“, avšak nikde není výše poplatků v ostatních zemích uvedena, toto tvrzení nelze přímo z RIA ověřit, a není tudíž zřejmé, co autoři míní slovem „přiměřená“. Doporučujeme doplnit tabulku srovnávající výši uvedeného poplatku ve všech okolních zemích, a dále ve vybraných zemích pokrývajících různá geografická teritoria EU.

2. Poplatek za komunální odpad (změna zákona o místních poplatcích)

Definice problému

Popis problému není uveden. Kapitola obsahuje dobře a stručně popsany současný stav, ale není zřejmé, proč se jedná o problém, případně v čem problém spočívá, s výjimkou rizika zpoplatnění jedné osoby na dvou místech, i když fyzicky vytváří odpady pouze na jednom místě. Problém se zpoplatněním odpadů formou smlouvy není uveden ani doložen, je pouze uvedena spekulativní úvaha, vyplývající ze současného právního stavu, její výskyt není doložen, ani není doloženo, i pokud by se problém s občany odmítajícími uzavřít smlouvu vyskytoval, jaké povahy a jak závažné jsou důsledky tohoto problému.

Cílový stav a varianty řešení

V popisu cílového stavu zpracovatel opominul uvést, že cílem je rovněž zrušení možnosti hradit náklady na nakládání s komunálním odpadem na základě smlouvy.

Dále se pak v návrhu variant, varianta 1 uvádí, že „Úhrada za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů od fyzických osob na základě smlouvy se ruší, jelikož se nejedná o právně koncepční řešení a navíc je v praxi využívána pouze marginálně.“

Poslední slova tohoto tvrzení jsou v rozporu s daty uváděnými v tabulce 2, z níž vyplývá, že 1324 obcí v ČR, tedy cca 21 % nevyužívá ani možnost místního poplatku, ani možnost poplatku dle zákona o odpadech a dle tvrzení RIA využívá možnost úhrady za nakládání s komunálním odpadem na základě smlouvy. Podle tabulky 3 jsou počty obcí, které využívají možnosti úhrady na základě smlouvy menší, představují cca 7 % obcí. Navrhovaná právní úprava však v každém případě ruší jednu z forem úhrady za nakládání s odpadem, kterou využívá buď jedna pětina obcí, nebo 7 % obcí, podle zdroje dat. Toto zrušení jedné z možností forem úhrady bez dalšího zdůvodnění, uvedení nákladů či přínosů tohoto zrušení, a bez dalších věcných argumentů je z pohledu RIA nepřijatelné.

Z popisu variant pak vyplývají další navrhované změny, které nejsou uvedeny v cílovém stavu ani z něj nevyplývají. Např. se jedná podle varianty 1a o zpoplatnění vlastníků nemovitostí podle zákona o místních poplatcích, kteří dosud nebyli zatíženi uvedeným poplatkem – pravděpodobně to z RIA vyplývá, ale uvedeno to není; navíc tato skupina právnických osob není mezi dotčenými subjekty.

Ve variantě 1a je dále navrženo zvýšení maximální částky místního poplatku o 100 Kč (dle výpočtu PK RIA se jedná o 200 Kč, viz popis problému, kde jsou výše poplatků uvedeny jako 250 + 750 Kč). Toto zvýšení není zdůvodněno. Tvrzení RIA je prázdné, bezobsažné, bez souvislosti a nepodložené.

Cílový stav i návrh variant se nezabývá smyslem/účelem zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem, jímž je či by přinejmenším mělo být snížení objemu odpadu a zvýšení objemu vytríděného odpadu. Toto hledisko není vzato v úvahu ani v návrhu variant, ani v hodnocení nákladů a přínosů, přestože se jedná o hledisko základní. Lze předpokládat, že při uvažování tohoto hlediska by jak návrh variant, tak zejména vyhodnocení nákladů a přínosů vycházelo odlišně. Na str. 21 v části „Dopady na životní prostředí“ se sice v obecné rovině hovoří o nevýhodách místních poplatků, které nezohledňují výši vyprodukovaných odpadů, ale tato obecná tvrzení nejsou promítnuta do návrhů variant a pro RIA jsou tedy bezpředmětné.

Náklady a přínosy a vyhodnocení variant

Náklady a přínosy jsou uváděny jen v obecné rovině, v zásadě bez kvantifikace či alespoň odhadů, s výjimkou uvádění stávající průměrné výše poplatků v členění krajském a podle velikosti obcí, což lze rozhodně ocenit. Bez obdobné úvahy – byť spekulativní – o dopadech varianty 1 však tyto informace nemají žádný smysl.

Varianta 1, tedy navrhovaná varianta, uvádí, podobně jako varianta 0, jen obecné dopady, bez možnosti je být i jen kvalitativně hodnotit. Navíc, přestože v popisu variant je uváděna varianta 1a) a varianta 1b), v identifikaci nákladů a přínosů a v hodnocení nákladů a přínosů nejsou varianty 1a) a 1b) zohledněny.

Část nazvanou „Vyhodnocení nákladů a přínosů“ v tabulce 5 nelze za porovnání nákladů a přínosů považovat. Vyhodnocení nákladů a přínosů nebylo provedeno, náklady a přínosy nelze podle informací v RIA posoudit a výběr variant nelze odůvodnit.

3. Daňové souvislosti příspěvků pro kolektivní systémy

Definice problému není uvedena – resp. je deklarována nutnost „potřeby“ řešit.

Je potřeba stanovit daňový režim pro příspěvky od výrobců, které plynou kolektivním systémům dle zákona o výrobcích s ukončenou životností; pro příspěvky osob uvádějících obaly na trh, které plynou autorizované obalové společnosti dle zákona o obalech a pro rezervy na rekultivaci a následnou péči o skládku dle zákona o odpadech.

Zbývající kapitoly této části RIA rovněž neuvádějí dostatečné informace, popisují sice různé daňové režimy v obecné rovině, ale neobsahují žádné informace nutné pro alespoň základní a hrubou identifikaci nákladů a přínosů pro různé dotčené skupiny, tím méně pro jejich hodnocení a vzájemné posouzení. Tuto část nelze považovat za hodnocení dopadů navrhované regulace a dopady této regulace tudíž nejsou známy nebo nejsou uváděny.

III. Shrnutí připomínek ke zprávě z hodnocení dopadů regulace (zpráva RIA)

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace k návrhu **zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o vybraných výrobcích s ukončenou životností** uplatňuje tyto **zásadní připomínky**:

- 1) Dopracovat u všech tří oblastí analýzu problému a cílový stav.
- 2) Doplnit identifikaci nákladů a přínosů dle výše uvedených připomínek.

IV. Závěr

Pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace **na základě posouzení zprávy z hodnocení dopadů regulace doporučuje** Legislativní radě vlády, **aby projednávání návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpadech a zákona o vybraných výrobcích s ukončenou životností přerušila za účelem přepracování návrhu předkladatelem ve smyslu výše uvedených zásadních připomínek.**

Vypracoval: RNDr. Jan Vozáb, Ph.D.

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
předsedkyně komise