

MÍSTNÍ POPLATKY JAKO PŘÍJMOVÝ ZDROJ OBCÍ

TAĀANA ŠPÍRKOVÁ

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek se věnuje místním poplatkům jako důležitým rozpočtovým příjmům. Zásadní pozornost je v příspěvku věnována místnímu poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a změně v jeho právní úpravě od 1. července 2012.

Key words in original language

Místní poplatky, místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů

Abstract

This contribution is focused on the importance of local charges as municipalities' revenues. The author is especially interested in valid legislation of local charge of scrap, collecting, transport, separating, using and liquidation the municipal waste. The author's aim is to describe and evaluate valid legal regulation in the context of amendments since the 1st of July 2012.

Key words

Local charges, local charge of scrap, collecting, transport, separating, using and liquidation the municipal waste.

Zákonem č. 174/2012 Sb. byla s účinností od 1. července 2012 změněna právní úprava zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších p.p., týkající se místního poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (dále také jako „poplatek za provoz systému nakládání s komunálním odpadem“). Tento zákon přinesl první zásadní změnu v konstrukci tohoto místního poplatku, která bude pro mnohé obce impulsem k novelizaci jejich obecně závazných vyhlášek pro příští kalendářní rok. Poplatkové povinnosti za kalendářní rok 2012 a za předchozí kalendářní roky se dle přechodných ustanovení řídí dosavadními právními předpisy.

Autorem pozměňovacího návrhu byla skupina poslanců Jana Husáka, Františka Laudáta a Heleny Langšádlové, kteří jej předložili Poslanecké sněmovně 29. 4. 2011. Jeho první čtení na půdě Poslanecké sněmovny proběhlo na konci září 2012 a 8. 2. 2012 byl návrh zákona Poslaneckou sněmovnou ve třetím čtení schválen. Návrh zákona byl však vrácen senátem s pozměňovacími návrhy a

Poslanecká sněmovna vrácený návrh zákona přijala. Prezident zákon podepsal 15. 5. 2012.¹

Co však vedlo k nutnosti změnit právní úpravu tohoto místního poplatku a jak vypadá jeho současná právní úprava? To jsou otázky, na které se v tomto příspěvku zaměřím.

Náklady na odpadové hospodářství obcí jsou jednou z důležitých položek všech obecních rozpočtů. Zákon o odpadech ukládá obcím povinnost odstraňovat komunální odpad a tato povinnost představuje pro většinu obcí velkou rozpočtovou zátěž. Obce v ČR doplácí cca 30 % nákladů na odpadové hospodářství ze svých rozpočtů. Příjmy obcí v odpadovém hospodářství jsou tvořeny poplatky od občanů, platbami právnických osob („živnostníků“) zapojených do systému obce, případně tržbou za prodej druhotných surovin. Další položkou jsou odměny systému EKO-KOM za třídění obalových odpadů v rámci tříděného sběru a případně úspora nákladů či platby kolektivních systémů zpětného odběru elektrozařízení a baterií. Ostatní finanční zdroje pro rozvoj odpadového hospodářství obcí jsou z veřejných finančních podpor (zdroje EU – Operační program pro životní prostředí, zdroje SFŽP na vyhlášené programy). Dalším zdrojem jsou dotační tituly krajů.²

Poplatky od občanů tvoří podstatnou část příjmů obce v odpadovém hospodářství. Průměrný poplatek od občanů v r. 2011 činil cca 454,1 Kč/obyvatel při průměrných nákladech ve výši 912 Kč.³

Dle současné právní úpravy mají obce možnost zvolit mezi třemi různými variantami, jak získat od občanů poplatky, kterým se podílejí na nákladech obce v odpadovém hospodářství. První variantu představuje místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů dle zákona o místních poplatcích. Další dvě varianty jsou upraveny v zákoně o odpadech, dle kterého mají obce pravomoc vybírat poplatek za komunální odpad⁴ nebo zavést smluvní formu úhrady za komunální odpad.⁵ Hlavním principem zůstává pravidlo, že obec si může zvolit

¹ Dostupné na: www.psp.cz (15.11.2012)

² Strategie rozvoje nakládání s odpady v obcích a městech za rok 2008.

³ Vrbová, Martina: Ekonomika odpadového hospodářství v obcích ČR - aktualizace údajů za rok 2011. Sborník přednášek z 13. ročníku konference ODPADY a OBCE. Hospodaření s komunálními odpady (6. a 7. 6. 2012), s. 51-54

⁴ §17 a) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů

⁵ §17 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů

vždy jen jednu z výše uvedených možností úhrady za komunální odpad.⁶

Většina obcí dává přednost místnímu poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.⁷ Dosavadní právní úprava tohoto místního poplatku však byla v mnoha směrech nevyhovující a po změně v této oblasti se ze strany obcí volalo již dlouho.

Nejčastějším terčem kritiky ze strany obcí byla nevyhovující sazba tohoto místního poplatku. Konstrukce sazby tohoto poplatku nedovolovala vybrat obci více než 500,-Kč na jednoho poplatníka a kalendářní rok, přičemž samotná sazba poplatku byla složena ze dvou položek. První položku tvořila maximální částka 250,-Kč a druhá položka byla opět tvořena maximem 250,-Kč, které však vycházelo ze skutečných nákladů obce na svoz netříděného odpadu v minulém období rozpočítaných na jednoho poplatníka. Trvalému nárůstu nákladů na zajištění sběru a svozu netříděného komunálního odpadu ale tato horní hranice neodpovídala. Z tohoto důvodu bylo prosazováno její zvýšení při zachování povinnosti stanovení sazby dle rozpočítaných skutečných nákladů na základě prokazatelných údajů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 174/2012 Sb. vycházela při identifikaci problému nízké zákonné hranice sazby poplatku z ekonomické analýzy vybraných nákladů hospodaření s odpady v obcích. Ekonomické ukazatele komunálního odpadového hospodářství nejsou v ČR systematicky sledovány. Základním zdrojem dat jsou údaje AOS EKO-KOM, a.s., které jsou získávány z ročního dotazníku o nakládání s komunálními odpady, který všechny obce zúčastněné v systému EKO-KOM poskytují jedenkrát ročně. Z dotazníku systému EKO-KOM, který sleduje ekonomiku odpadového hospodářství obcí pravidelně již od roku 2001, vyplynul jednoznačný nárůst celkových nákladů obcí od r. 2002, a to o 81,5 %. Důvodová zpráva obsahuje přehlednou tabulku, ze které vyplývá, že celkové náklady obce na hospodaření s odpady za rok 2002 činily 480,2 Kč a za rok 2009 činily již 871, 5 Kč. K této statistice bych chtěla nad rámec důvodové zprávy doplnit, že v r. 2010 činily průměrné náklady obcí na odpadové hospodářství 881,9 Kč a pro rok 2011 byly stanoveny na 912,0 Kč ± 64,5 Kč/obyvatel/rok. Důležitým údajem je množství obcí, které se těchto dotazníků zúčastňují. Vzorek obcí, který byl použit kupříkladu pro hodnocení nákladovosti za rok 2011, byl sestaven z 5.180 obcí (tj. cca 83 % všech obcí v ČR) s více než 9,814 mil. obyvatel (tj. cca 94 % obyvatel ČR).⁸ Konsolidované výstupy z dotazníků slouží jako

⁶ Pelc, V. Místní poplatky. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 95-96

⁷ Dle důvodové zprávy k zákonu č. 174/2012 Sb. využívá místního poplatku 85% obcí. V r. 2006 využívalo místního poplatku za komunální odpad 79% všech obcí, jak vyplývá ze Strategie rozvoje nakládání s odpady v obcích a městech za rok 2008.

⁸ Vrbová, Martina: Ekonomika odpadového hospodářství v obcích ČR - aktualizace údajů za rok 2011. Sborník přednášek z 13. ročníku konference

podklad pro různé studie včetně např. Strategie rozvoje nakládání s odpady v obcích a městech ČR (SMO ČR, 2008, 2011). Výstupy z dotazníku jsou každoročně poskytnuty Svazu měst a obcí ČR, který je bohužel v aktuální verzi nezpřístupňuje veřejně, ale pouze pro obce, které jsou jeho členy.

Jak je tedy konstruována sazba místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem dle platné právní úpravy od 1. července 2012?

Zákon o místních poplatcích v §10b odst. 4 stanoví následující:

"Sazbu poplatku tvoří

- a) částka až 250 Kč za osobu uvedenou v odstavci 1 a kalendářní rok a
- b) částka stanovená na základě skutečných nákladů obce předchozího kalendářního roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu až 750 Kč za osobu uvedenou v odstavci 1 a kalendářní rok; obec v obecně závazné vyhlášce stanoví rozúčtování nákladů na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu na osobu."

Konstrukce poplatku složeného ze dvou částek zůstala oproti původní právní úpravě nezměněna. Horní hranice druhé částky dle písm. b) však byla navýšena na 750,-Kč. Dle mého názoru je stanovení limitu pro druhou částku poplatku důvodné, ale je diskutabilní výše tohoto limitu. Pokud bychom vycházeli z uvedené analýzy nákladů obcí na odpadové hospodářství, činily průměrné náklady obcí na odpadové hospodářství pro rok 2011 částku 912,0 Kč ± 64,5 Kč/obyvatel/rok. Vzhledem ke stabilnímu nárůstu nákladů na odpadové hospodářství je otázkou, za jakou dobu bude limit sazby tohoto poplatku opět nedostatečný a nebude odpovídat skutečným nákladům obcí na zabezpečení odpadového hospodářství.

Další změnu, kterou zákon č. 174/2012 Sb. přinesl, je jiné vymezení okruhu poplatníků. Dle §10b) odst.1 zákona o místních poplatcích platí tento místní poplatek následující osoby:

"a) fyzická osoba,

1. která má v obci trvalý pobyt,
2. které byl podle zákona upravujícího pobyt cizinců na území České republiky povolen trvalý pobyt nebo přechodný pobyt na dobu delší než 90 dnů,

3. která podle zákona upravujícího pobyt cizinců na území České republiky pobývá na území České republiky přechodně po dobu delší 3 měsíců,

4. které byla udělena mezinárodní ochrana podle zákona upravujícího azyl nebo dočasná ochrana podle zákona upravujícího dočasnou ochranu cizinců,

b) fyzická osoba, která má ve vlastnictví stavbu určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům, ve kterých není hlášena k pobytu žádná fyzická osoba, a to ve výši odpovídající poplatku za jednu fyzickou osobu; má-li ke stavbě určené k individuální rekreaci, bytu nebo rodinnému domu vlastnické právo více osob, jsou povinny platit poplatek společně a nerozdílně."

Dle důvodové zprávy směřovaly námitky obcí vůči nemožnosti vybrat poplatek od cizinců pobývajících na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu podle zákona o pobytu cizinců na území ČR, od vlastníků tzv. apartmánů, tj. bytových jednotek mnohdy sloužících k rekreaci nebo pronájmu a od fyzických osob užívajících rodinné domy za účelem bydlení bez nahlášení k trvalému pobytu. Z těchto důvodů byla poplatková povinnost rozšířena i na cizince a vlastníky bytových jednotek a vlastníky rodinných domů, ve kterých rovněž není hlášena žádná osoba k trvalému bydlení.

Poslední novinkou je §12 zákona o místních poplatcích, který zní následovně:

"(1) Je-li poplatník v době vzniku povinnosti zaplatit poplatek nezletilý, odpovídají za zaplacení poplatku tento poplatník a jeho zákonný zástupce společně a nerozdílně; zákonný zástupce má v takovém případě stejné procesní postavení jako poplatník.

(2) Nezaplatí-li poplatek poplatník nebo jeho zákonný zástupce, vyměří obecní úřad poplatek jednomu z nich."

Dle současné i dosavadní úpravy není osoba poplatníka navázána na jeho věk tzn. poplatníky tohoto poplatku jsou i nezletilci, pokud nejsou od tohoto poplatku v konkrétní obecně závazné vyhlášce osvobozeni.⁹ Dosavadní právní úprava neumožňovala postihnout majetek zákonného zástupce nezletilce k vymožení nedoplatku nezletilce,¹⁰ což nové znění ustanovení §12 zákona o místních poplatcích již umožňuje.

⁹ Pelc, V: Místní poplatky. 3. vydání. Praha: Linde, 2008, s.176

¹⁰ Doporučení pro obce a města. Obecní daně. 2. vydání. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, s. 143

Pokud bych měla novelu zákona o místních poplatcích nějakých způsobem zhodnotit, pak bych předně uvedla, že ji vnímám velice pozitivně. Je dle mého názoru nezpochybnitelné, že náklady obcí na zabezpečení hospodaření s komunálními odpady neustále stoupají a dosavadní právní úprava místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem byla co se týče sazby neudržitelná. Přínosnou změnou je i rozšíření okruhu poplatníků a nové znění §12 zákona o místních poplatcích ve vztahu k nezletilým poplatníkům.

Jak jsem již uvedla výše, poměrně skeptická jsem k nově stanovenému limitu sazby, který za několik let zřejmě opětovně nebude odpovídat reálným potřebám obcí na krytí nákladů spojených s odpadovým hospodářstvím. Jako pozitivní trend v odpadovém hospodářství v současnosti vnímám snahu některých krajů např. Olomouckého kraje, k vytvoření regionálního integrovaného systému nakládání s odpadem a plány na větší energetické využití zbytkového komunálního odpadu. Maximální omezení skládkování odpadů spojené s maximálním energetickým využitím je strategie, kterou by se měly jednotlivé kraje intenzivně zabývat. Společné řešení nakládání s odpady a spolupráce jednotlivých obcí na regionálním integrovaném systému je progresivní cestou vývoje v této oblasti.¹¹ V tomto směru nelze než souhlasit s názorem Ing. Bradáče, který ve svém příspěvku o integrovaných systémech nakládání s odpady uvedl následující: "Aby byly obce a města, jako původci komunálního odpadu, přesvědčeny o smysluplnosti vytváření nových systémů – integrovaných - je třeba již jednoznačně definovat ekonomické a časové nástroje pro podporu těchto systémů. Tedy každý starosta musí vědět, kolik platí za likvidaci odpadů dnes, kolik bude platit v rámci nového systému a co se stane, když do regionálního systému nebude zařazen."¹²

Upozornila bych také na očekávanou změnu zákona o odpadech od r. 2014, která by měla přinést podstatné zvýšení poplatku za ukládání komunálního odpadu na skládky a tím navýšit rozpočtové náklady obcí spojené s odpadovým hospodářstvím. Současná maximální sazba místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem na jednoho poplatníka a kalendářní rok se tak může stát pro obce nedostatečná poměrně brzy.

¹¹ Horák, Pavel: Příprava integrovaného systému nakládání s komunálními odpady v Olomouckém kraji. Sborník přednášek z 13. ročníku konference ODPADY a OBCE. Hospodaření s komunálními odpady (6. a 7. 6. 2012). s. 29

¹² Bradáč, Jaroslav: Integrované systémy nakládání s odpady v regionech. Sborník přednášek z 13. ročníku konference ODPADY a OBCE. Hospodaření s komunálními odpady (6. a 7. 6. 2012). s. 30

Literature:

- Doporučení pro obce a města. Obecní daně. 2. vydání. Praha: Kancelář veřejného ochránce práv, 2010, 159 s., ISBN 978-80-254-6259-1
- Pelc, V.: Místní poplatky. Oprávnění obcí. Povinnosti podnikatelů, živnostníků a občanů. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2011, 216 s., ISBN 978-80-7400-150-5
- Pelc, V: Místní poplatky. 3. vydání. Praha: Linde, 2008, 303 s., ISBN 978-80-7201-691-4
- Sborník přednášek z 13. ročníku konference ODPADY a OBCE. Hospodaření s komunálními odpady (6. a 7. 6. 2012)

Contact – email

tatana.spirkova@upol.cz