

Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

K obecně závazné vyhlášce, kterou se stanoví systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů včetně jejich biologicky rozložitelné složky a nakládání se stavebním odpadem

Komunálním odpadem se dle § 4 písm. b) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“), rozumí **veškerý odpad, který vzniká na území obce při činnosti fyzických osob a je uveden jako komunální odpad ve vyhlášce č. 381/2001 Sb.**, kterou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů (Katalog odpadů), ve znění pozdějších předpisů. **Komunálním odpadem** naproti tomu **není odpad vzniklý u právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání.**

Obec jakožto právnická osoba je ve vztahu k odpadu vzniklému její činností původcem odpadu, vztahují se na ni stejně jako na ostatní právnické osoby povinnosti původce dle zákona o odpadech.

Vedle toho ovšem **zákon o odpadech činí obec odpovědnou také za nakládání s komunálním odpadem**, neboť podle § 4 písm. p) tohoto zákona pro komunální odpady vznikající na území obce, které mají původ v činnosti fyzických osob, na něž se nevztahují povinnosti původce (tj. v nepodnikatelské činnosti fyzických osob), se **za původce odpadů** považuje **obec, a to od okamžiku, kdy fyzická osoba odpady odloží na místě k tomu určeném.** Tímto okamžikem se také obec stává vlastníkem komunálních odpadů. K dosažení lepšího plnění svých povinností původce ve vztahu ke komunálním odpadům může obec podle § 17 odst. 2 zákona o odpadech ve své samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území včetně jejich biologicky rozložitelné složky (dále také „systém nakládání s komunálním odpadem“) a systém nakládání se stavebním odpadem.

Ústavní soud ČR k problematice obecně závazných vyhlášek upravujících systém nakládání s komunálním odpadem opakovaně judikuje (naposledy tak učinil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. října 2008 ve věci obecně závazné vyhlášky města Mariánské

Lázně), že materie zpracovaná v zákoně o odpadech je natolik kogentní a komplexní, že **obec není oprávněna postupovat v otázkách spadajících pod režim tohoto zákona jinak než v něm výslovně stanoveným způsobem**, tj. může pouze v samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, včetně systému nakládání se stavebním odpadem. Obecně závaznou vyhláškou stanovící systém nakládání s komunálním odpadem není možné regulovat otázky již upravené zákonem o odpadech.

A) Systém nakládání s komunálním odpadem

Rozhodne-li se obec využít možnosti zavést obecně závaznou vyhláškou na svém katastrálním území systém nakládání s komunálním odpadem, měla by, pokud se týká obsahu takové obecně závazné vyhlášky, především přihlídnout k ustanovení § 17 odst. 4 zákona o odpadech, podle kterého **jsou fyzické osoby povinny odkládat komunální odpad na místech k tomu určených a ode dne, kdy tak obec stanoví obecně závaznou vyhláškou, komunální odpad odděleně shromažďovat, třídit a předávat k využití a odstraňování podle systému stanoveného obcí, pokud odpad samy nevyužijí v souladu se zákonem o odpadech a zvláštními právními předpisy**.

Pro fyzické osoby tedy plyne povinnost dodržovat pravidla stanovená obecně závaznou vyhláškou obce pro oddělené shromažďování, třídění a předávání komunálních odpadů k využití a odstraňování **přímo ze zákona o odpadech**. Případy **nedodržování těchto povinností** fyzickými osobami budou ve většině případů naplňovat skutkovou podstatu přestupku proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1 písm. d) a g) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „přestupkový zákon“). Právníky osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání lze za využívání systému zavedeného obcí pro nakládání s komunálními odpady bez písemné smlouvy s obcí postihnout dle § 66 odst. 1 zákona o odpadech.

K zajištění podmínek pro plnění svých povinností původce komunálního odpadu podle § 16 odst. 1 písm. a) až f) zákona o odpadech má obec možnost obecně závaznou vyhláškou stanovit pravidla pro oddělené shromažďování komunálních odpadů a jejich třídění a pravidla pro předávání odpadů k odstraňování a využití. Výslovně je pak zdůrazněna možnost stanovit pravidla i pro biologicky rozložitelnou složku komunálního odpadu.

Shromažďováním odpadů se dle § 4 písm. f) zákona o odpadech rozumí jejich krátkodobé soustřeďování do shromažďovacích prostředků v místě jejich vzniku před dalším nakládáním s odpady. Obce jsou oprávněny svými obecně závaznými vyhláškami především stanovit, které složky komunálních odpadů jsou fyzické osoby povinny vytržít

a shromažďovat v souladu s obecně závaznou vyhláškou odděleně od zbytkového směsného komunálního odpadu. Zpravidla se jedná o odpady určené k dalšímu využití, objemný odpad a nebezpečný odpad. Ke shromažďování jednotlivých složek komunálních odpadů pak obec může určit typy sběrných nádob, v nichž jsou fyzické osoby povinny tyto složky komunálních odpadů shromažďovat, a stanoviště sběrných nádob.

Pokud se týká sběrných nádob na směsný komunální odpad a pravidel pro jeho shromažďování, obec může svojí obecně závaznou vyhláškou v mezích své zákonem vymezené věcné působnosti dle § 17 odst. 2 zákona o odpadech a ke konkretizaci povinností stanovených v § 17 odst. 4 tohoto zákona mj.:

- stanovit povinnost zajistit pro shromažďování odpadu sběrné nádoby stanoveného typu o dostatečném objemu,
- stanovit fyzickým osobám povinnost plnit sběrné nádoby tak, aby je bylo možno uzavřít a odpad z nich při manipulaci nevypadával,
- stanovit zákaz odkládat do sběrných nádob jiné složky komunálních odpadů, než pro které jsou jednotlivé nádoby určeny,
- stanovit zákaz v nádobách shromážděné komunální odpady udupávat či zhutňovat.

Stanoviště sběrných nádob je místo, kde jsou sběrné nádoby trvale nebo přechodně umístěny, a to buď pro účely shromažďování odpadů a jejich následného předání k využití nebo odstranění (stanoviště sběrných nádob na vytríděné složky komunálních odpadů) oprávněnou osobou, nebo za účelem předání v nádobách shromážděných komunálních odpadů k odstranění (stanoviště sběrných nádob na směsný komunální odpad) oprávněnou osobou. Stanoviště sběrných nádob mohou být individuální nebo společná pro více uživatelů. Obec může v mezích zákonného zmocnění dle § 17 odst. 2 zákona o odpadech ke konkretizaci povinností stanovených § 17 odst. 4 tohoto zákona obecně závaznou vyhláškou:

- uložit povinnost přistavit sběrné nádoby na směsný komunální odpad v určené dny a doby na určená místa, kde shromážděný odpad ze sběrných nádob převezme oprávněná osoba.

Naproti tomu v souladu s konstantní judikaturou Ústavního soudu ČR **nemůže obec** při stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání, a odstraňování komunálních odpadů **upravovat problematiku regulovanou zákonem o odpadech** – tj. např.:

- upravovat zákaz spalování odpadů,
- stanovovat povinnosti vztahující se k nakládání s ojetými pneumatikami,

- stanovit povinnosti svozové společnosti jakožto oprávněné osoby ve smyslu § 4 písm. r) zákona o odpadech.

Tím však není vyloučena možnost převzetí dikce zákona do právního předpisu obce, bude-li to odůvodněno potřebou systematické úpravy. Citaci právního předpisu je ovšem třeba zařadit s odkazem na zdroj, který bude uveden např. v poznámce pod čarou.

Obecně závaznou vyhláškou stanovící systém nakládání s komunálními odpady **dále není možné:**

- stanovovat skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů a sankce za jejich spáchání (upravuje zejména přestupkový zákon a další zvláštní zákony),
- ukládat fyzickým osobám povinnost nepoškozovat sběrné nádoby (upraveno zejména v § 50 odst. 1 přestupkového zákona),
- stanovit povinnosti umístit sběrné nádoby pouze mimo pozemní komunikace či naopak zákaz umísťovat sběrné nádoby na pozemní komunikace [z důvodu kolize s úpravou § 29 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, který upravuje zákaz umísťovat bez příslušného povolení na vozovkách, dopravních ostrůvcích a krajnicích dálnice, silnice a místní komunikace umísťovat jiné předměty než dopravní značky a zařízení, a v § 47 odst. 1 písm. g) přestupkového zákona].

Bez ohledu na to, zda obecně závaznou vyhlášku o stanovení systému nakládání s komunálním odpadem obec vydá, je povinna dle § 17 odst. 3 zákona o odpadech v souladu se zvláštními právními předpisy určit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat komunální odpad, který produkují, a zajistit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat nebezpečné složky komunálního odpadu (např. zbytky barev a spotřební chemie, zářivky, rozpouštědla). Povinnost k zajištění míst k odkládání nebezpečných složek komunálního odpadu obec splní určením místa k soustřeďování nebezpečných složek komunálního odpadu ve stanovených termínech, minimálně však dvakrát ročně, a dále zajištěním odvozu oprávněnou osobou. Obec může tento systém v případě potřeby doplnit pravidelným mobilním svozem oprávněnou osobou.

B) Systém nakládání se stavebním odpadem

Ve vyhlášce č. 381/2001 Sb., kterou se stanoví Katalog odpadů, Seznam nebezpečných odpadů a seznamy odpadů a států pro účely vývozu, dovozu a tranzitu odpadů a postup při udělování souhlasu k vývozu, dovozu a tranzitu odpadů (Katalog odpadů), je stavební odpad uveden ve skupině 17 – „Stavební a demoliční odpady (včetně vytěžené zeminy z kontaminovaných míst)“, zatímco komunální odpad je uveden ve skupině

20 – „Komunální odpady (odpady z domácností a podobné živnostenské, průmyslové odpady a odpady z úřadů), včetně složek z odděleného sběru“.

Z výše uvedených ustanovení tedy vyplývá, že **stavební odpad není odpadem komunálním** ve smyslu definice dané § 4 písm. b) zákona o odpadech.

Obec je tedy oprávněna stanovit, na základě zmocnění daného § 17 odst. 2 zákona o odpadech, systém nakládání se stavebním odpadem, avšak obec není původcem stavebního odpadu [jako je tomu u odpadu komunálního podle § 4 písm. p) druhá a třetí věta] a není ze zákona o odpadech povinna (a ani oprávněna) s tímto odpadem nakládat jako jeho původce. Její zákonná role končí tím, že svou obecně závaznou vyhláškou může stanovit systém nakládání se stavebním odpadem pro jednotlivé fyzické osoby a rovněž může doporučit systém nakládání se stavebním odpadem i pro právnické osoby a fyzické osoby oprávněné k podnikání. Fyzické osoby, fyzické osoby oprávněné k podnikání a právnické osoby jsou pak samy povinny nakládat s tímto odpadem v souladu se zákonem o odpadech a v případě fyzických osob také se systémem stanoveným příslušnou obecně závaznou vyhláškou obce a nést náklady vzniklé v souvislosti s nakládáním se stavebním odpadem. Z toho vyplývá, že obec není oprávněna v obecně závazné vyhlášce otázku případných plateb a úhrad ve vztahu k nakládání se stavebním odpadem nijak upravovat či určovat, komu budou hrazeny.

C) Čistota stanovišť sběrných nádob umístěných na veřejných prostranstvích v obci

Oblastí související věcně se systémem nakládání s komunálními odpady je problematika znečištění veřejných prostranství okolo sběrných nádob na komunální odpad umístěných na stanovištích, která se nacházejí na veřejných prostranstvích.

Případy odložení komunálního odpadu mimo určené nádoby na veřejná prostranství zpravidla naplní skutkovou podstatu přestupku dle § 47 odst. 1 písm. d), g), h) přestupkového zákona či případně podle povahy znečištění také dle § 47b písm. d) přestupkového zákona.

Nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) ze dne 21. října 2008 a sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice) ze dne 2. června 2009 byla zrušena ustanovení obecně závazných vyhlášek upravujících v rámci místních záležitostí veřejného pořádku oblast znečištění veřejných prostranství, a to v případě prvního citovaného nálezu ustanovení obsahující mj. zákaz odhazování smetí a odpadků na zem, a v případě druhého citovaného nálezu ustanovení obsahující povinnost každého neprodleně odstranit nebo na své náklady zajistit odstranění způsobeného znečištění veřejného prostranství. V obou případech tak Ústavní soud učinil právě s poukazem na kolizi těchto ustanovení s § 47

odst. 1 písm. d) a g), resp. také písm. h) a § 47b písm. d) přestupkového zákona a s odůvodněním, že stanovením těchto povinností se obec pohybovala mimo svoji zákonem vymezenou působnost.

Na základě uvedené judikatury Ústavního soudu je tak možno dovodit, že obecně závaznou vyhláškou obce nelze **uložit povinnost udržovat okolí sběrných nádob umístěných na veřejném prostranství čisté, a to ani v souvislosti se stanovením systému nakládání s komunálním odpadem. Znečištění okolí sběrných nádob umístěných na veřejném prostranství je totiž již regulováno zákonem, a to v § 47 odst. 1 písm. d), g), h) a případně také v § 47b písm. d) přestupkového zákona.** Tím není vyloučena možnost převzetí dikce zákona do právního předpisu obce, bude-li to odůvodněno zejm. potřebou systematické úpravy, v takovém případě ovšem porušení povinnosti bude postihováno podle uvedených ustanovení přestupkového zákona, nikoliv podle § 46 odst. 2.

-
- tento materiál popisuje právní stav ke dni zpracování (aktualizace);
 - právní názor uvedený v tomto materiálu není právně závazný, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze soud
-

Aktualizováno k datu: 1. červenec 2010

Zpracoval: odbor dozoru a kontroly veřejné správy