

MINIMÁLNE SADZBY NA TRIEDENÝ ZBER A ZHODNOTENIE ODPADOV Z HĽADISKA PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE A ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Mária Sadloňová
advokátka, Eversheds Sutherland,
advokátska kancelária, s. r. o.

Novelou zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p. (ďalej len „zákon o odpadoch“) vykonanou zákonom č. 285/2020 Z. z. (ďalej len „novela zákona o odpadoch“) a vykonávacej vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 373/2015 Z. z. o rozšírenej zodpovednosti výrobcov vyhradených výrobkov a o nakladaní s vyhradenými prúdmi odpadov v z. n. p. (ďalej len „vykonávacia vyhláška“) došlo k zavedeniu regulácie nákladov na triedený zber a zhodnotenie odpadov z obalov a z neobalových výrobkov. Prijatá právna úprava je pomerne kritizovaná, pričom sa ozývajú viaceré ohlasy spochybňujúce jej súlad so zákonom č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v z. n. p. (ďalej len „Ústava SR“) a právom EÚ.

1. Ekonomicky oprávnené výdavky a minimálne sadzby

Dňa 1. januára 2021 nadobudla účinnosť novela zákona o odpadoch, ktorou sa do zákona o odpadoch zaviedla regulácia nákladov na zabezpečenie triedeného zberu a zhodnotenia odpadov z obalov a odpadu z neobalových výrobkov. Podľa § 59 ods. 1 písm. g) zákona o odpadoch je organizácia zodpovednosti výrobcov (ďalej len „OZV“) pre obaly povinná uhradiť na zabezpečenie uvedených činností **náklady vo výške ekonomicky oprávnených výdavkov**.

Podľa § 59 ods. 4 písm. a) zákona o odpadoch musí zmluva medzi OZV pre obaly a zberovou spoločnosťou okrem iného obsahovať **špecifikáciu nákladov na triedený zber** v rozlíšení nákladov na jednotlivé odpadové materiály a ich výšku.

Ekonomicky oprávnené výdavky následne bližšie špecifikuje vykonávacia vyhláška.

Podľa § 18a ods. 1 vykonávacej vyhlášky sa za ekonomicky oprávnené výdavky **považujú** náklady zistené **súčinom sadzby** uvedenej v prílohe č. 12a uvedenej vyhlášky a **množstva preukázaného materiálového toku** okrem vykúpeného komunálneho odpadu. V prílohe č. 12a vykonávacej vyhlášky sú pritom uvedené konkrétne, peňažne vyčíslené sadzby – napríklad pri skle sa uvádza sadzba od 100 eur/tona bez DPH.

Následne však odsek 2 predmetného ustanovenia vykonávacej vyhlášky ustanovuje, že ekonomicky oprávnené výdavky sa **vypočítajú podľa vzorca**, ktorý je uvedený v prílohe č. 12b uvedenej vyhlášky.

Príloha č. 12b vykonávacej vyhlášky upravuje nasledujúci vzorec:

$$EOV_{\text{zložka}} = (N_1 + N_2 + N_{3r} + N_{3z} + N_4 + N_5 + N_6) - V$$

EOV – ekonomicky oprávnené výdavky

zložka – papier, plasty, sklo, kovové obaly, kompozitné obaly

N₁ – náklady na zber danej zložky (napr. mzdy, náklady na dopravné prostriedky, a pod.)

N₂ – náklady na manipuláciu, dotriedňovanie a úpravu danej zložky (napr. mzdy, náklady na zariadenia, náklady na energiu a pod.)

N_{3r} – náklady na recykláciu (napr. poplatky za recykláciu)

N_{3z} – náklady na energetické zhodnotenie (napr. doprava do zariadenia na zhodnocovanie v prípade externej dodávky, poplatky za zhodnocovanie)

- N₄** – režijné náklady (napr. telefón, internet, poštovné, nájomné, dane a pod.)
N₅ – investičné náklady (napr. nákup, odpisy lízing, iné ako uvedené vyššie)
N₆ – ostatné náklady (napr. propagácia, vzdelávanie, všetky ostatné administratívne alebo obchodné náklady)
V – výnosy z predaja surovín v rozsahu množstva preukázaného materiálového toku. Hodnota sa určí ako súčin množstva preukázaného materiálového toku a najvyššieho mesačného trhového výnosu príslušnej zložky.

V rámci uvedeného vzorca však taktiež treba zohľadniť aj ustanovenie, podľa ktorého suma ekonomicky oprávnených výdavkov **nesmie presiahnuť priemerné ročné výdavky uhrádzané v porovnateľných obciach**, čo znamená, že bez ohľadu na to, akú výslednú sumu ekonomicky oprávnených výdavkov podľa vzorca vyššie dosiahneme, v konečnom dôsledku nepôjde o ekonomicky oprávnené výdavky, ak presiahnu priemernú sumu ekonomicky oprávnených výdavkov v porovnateľných obciach. Odhliadnuc od reálnej vykonateľnosti tejto požiadavky [1], dôsledná aplikácia daného pravidla znamená, že v konečnom dôsledku by mali mať všetky porovnateľné obce približne rovnakú výšku oprávnených ekonomických výdavkov [2]. Zároveň si treba uvedomiť, že neustále priemerovanie ekonomicky oprávnených výdavkov (za súčasnej eliminácie cien prevyšujúcich priemer), bude mať za následok tlačenie priemerných cien na minimum. [3]

Z vyššie uvedeného vyplýva, že vykonávacia vyhláška upravuje nasledujúce spôsoby výpočtu ekonomicky oprávnených výdavkov:

- pevnú minimálnu sadzbu (spodná hranica) a
- vzorec, ktorý odzrkadľuje reálne vynaložené výdavky, výsledná suma však nesmie prekročiť priemerné výdavky v porovnateľných obciach (horná hranica).

Treba tiež poznamenať, že vykonávacia vyhláška nie je jednoznačná v tom, aký je vzťah medzi týmito spôsobmi výpočtu, resp. ktorý sa má aplikovať alebo má prednosť. Pre posúdenie otázky, či je právna úprava vykonávacej vyhlášky v súlade s právom EÚ a Ústavou SR je však zodpovedanie danej otázky rozhodujúce.

Z vyjadrení Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „MŽP SR“) možno dospieť k záveru, že sa majú použiť obidva spôsoby, na základe čoho by sa mali oprávnené ekonomické výdavky vypočítavať podľa reálne vynaložených výdavkov (príloha č. 12b vykonávacej vyhlášky), ktoré však nesmú byť nižšie ako pevná minimálna sadzba (príloha č. 12a vykonávacej vyhlášky) a zároveň vyššie ako výdavky v porovnateľných obciach. [4]

Hoci sa s týmto výkladom zákona o odpadoch a vykonávacej vyhlášky úplne nestotožňujeme, budeme pre účely posúdenia súladu uvedenej vyhlášky s právom EÚ a Ústavou SR ďalej vychádzať z tohto výkladu. Tento článok sa zameria predovšetkým na posúdenie súladu pevnej minimálnej sadzby s Ústavou SR

a právom EÚ. Náš právny názor k správne spôsobu výpočtu oprávnených ekonomických výdavkov uvedieme v závere tohto článku.

2. Smernica o odpade

V SR bol zákonom o odpadoch zavedený systém rozšírenej zodpovednosti výrobcov vyhradených výrobkov, na základe čoho prichádza do úvahy aplikácia článku 8a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc (ďalej len „smernica o odpade“), ktorý okrem iného reguluje otázku finančných príspevkov, ktoré sú povinní výrobcovia vyhradených výrobkov znášať.

Podľa daného článku 8a smernice o odpade je SR povinná zabezpečiť, aby finančné príspevky, ktoré výrobcovia platia:

- nespiahli náklady, ktoré sú potrebné na poskytovanie služieb** v oblasti odpadového hospodárstva nákladovo efektívnym spôsobom,
- boli **stanovené transparentným spôsobom medzi príslušnými aktérmi**.

Podľa článku 8a smernice o odpade sú členské štáty povinné prijať opatrenia, ktorými zabezpečia, aby systémy rozšírenej zodpovednosti výrobcov zavedené pred 4. júlom 2018 dosiahli súlad s týmto článkom smernice o odpade do 5. januára 2023. Keďže SR zaviedla systém rozšírenej zodpovednosti výrobcov v roku 2015, a to prijatím zákona o odpadoch, vyššie uvedené ustanovenie smernice o odpade bude aplikovateľné na slovenskú odpadovú legislatívu počnajúc 5. januárom 2023.

Slovenská právna úprava ekonomicky oprávnených výdavkov tak v súčasnosti nemôže byť v rozpore s vyššie uvedeným článkom smernice o odpade. Prichádza však do úvahy v budúcnosti, preto považujeme za potrebné ju v danom prípade zobrať do úvahy a posúdiť.

Pravidlá zakotvené v článku 8a smernice o odpade ohľadom finančných príspevkov možno rozdeliť na dve samostatné pravidlá:

a) Maximálne náklady

Účelom pravidla pod písmenom a) je podľa nášho názoru **ochrana výrobcov**, a to, aby systém znášania nákladov zakotvený členským štátom garantoval, že

výrobcovia nebudú platiť viac, než je nevyhnutné na efektívne poskytovanie príslušných služieb v oblasti odpadového hospodárstva. Uvedený bod neustanovuje minimálny strop, ale maximálny strop nákladov, ktoré musia výrobcovia znášať. Vykonávacia vyhláška túto filozofiu úplne nesleduje, keď ustanovuje minimum toho, čo musia OZV znášať, a teda v konečnom dôsledku výrobcovia. Uvedený postup by podľa nášho názoru nebol v rozpore so smernicou o odpade za predpokladu, že minimálne sadzby uvedené vo vykonávacej vyhláške by boli vždy nižšie alebo rovnaké, ako nevyhnutné náklady požadované smernicou o odpade. Keď však zoberieme do úvahy, že minimálne sadzby sú určené v paušálnej výške pre celé Slovensko, teda nerešpektujú rozdielnú nákladovosť jednotlivých obcí, zákonite to znamená, že buď sú minimálne sadzby vo vzťahu k niektorým regiónom podhodnotené (aby v ostatných nedošlo k prekročeniu nevyhnutných nákladov), alebo sú vo vzťahu k niektorým regiónom nadhodnotené, a teda nie sú v súlade so smernicou o odpade.

Ďalšou problematickou otázkou je flexibilita takto stanovených minimálnych sadzieb. Minimálne sadzby sú určené vykonávacou vyhláškou, ktorá predstavuje relatívne statický právny nástroj, ktorý nevie okamžite reagovať na vývoj na trhu a zároveň ani neobsahuje žiadne kritériá, na základe ktorých by sa mala minimálna sadzba meniť v závislosti od vývoja na trhu.

Podľa nášho názoru tak SR nerešpektuje dostatočne smernicu o odpade, keď vykonávacia vyhláška **neobsahuje žiadne záruky alebo nástroje, ktoré by zabezpečili, že výrobcovia budú znášať iba potrebné a efektívne vynaložené náklady.**

b) Transparentné stanovenie medzi jednotlivými aktérmi

Zastávame názor, že pod písmenom b) smernica o odpade upravuje dve rozdielne kritériá. Prvým je, že ceny

musia byť ustanovené transparentne, to znamená, že výrobca, resp. iný účastník právneho vzťahu, má právo poznať kalkuláciu finančných príspevkov, čím sa má okrem iného zabezpečiť, aby mal možnosť si overiť, či je výška v súlade so smernicou o odpade. V tejto súvislosti si však treba uvedomiť, že ak vykonávacia vyhláška upravuje minimálne sadzby, pričom z tejto vyhlášky nie je zrejмый spôsob kalkulácie minimálnych sadzieb (ani iných sprievodných dokumentov), tak **už samotná vykonávacia vyhláška neustanovuje sadzby transparentne, a teda minimálne sadzby nemôžu byť v súlade so smernicou o odpade.** Je síce pravda, že vykonávacia vyhláška upravuje len sadzby, ktoré sú povinné znášať OZV a nie priamo výrobcovia, ako však môže OZV transparentne výrobcovi vysvetliť vyčíslenie nákladov, keď ani OZV nevie ako bola minimálna sadzba vypočítaná.

Druhým kritériom je, aby finančné príspevky boli ustanovené medzi jednotlivými aktérmi. Podľa nášho názoru týmto aktérom nemôže byť výlučne MŽP SR bez toho, aby mali ostatní relevantní aktéri na trhu možnosť sa zúčastňovať určovania výšky sadzieb. [5] Takže ani v tomto ohľade by podľa nás stanovenie minimálnych sadzieb neobstálo. Možno síce argumentovať, že ide iba o minimálne sadzby a nie pevné, teda výsledná suma finančného príspevku je predmetom dohody jednotlivých aktérov, to však platí iba potiaľ, pokiaľ je dohodnutá výška príspevku vyššia ako minimálna sadzba určená vykonávacou vyhláškou. Ak by mala byť nižšia, dohoda OZV a zberovej spoločnosti musí ustúpiť zneniu vykonávacej vyhlášky. Keďže však realita ukazuje, že v niektorých prípadoch sú minimálne sadzby upravené vo vykonávacej vyhláške vyššie než ceny stanovené dohodou (predovšetkým pri plastoch), zastávame názor, že aj v tejto otázke vykonávacia vyhláška nerešpektuje znenie smernice o odpade. [6]

(pokračovanie v nasledujúcom čísle)

Zoznam poznámok a literatúry

- [1] Praktickú vykonateľnosť považujeme za spornú z viacerých dôvodov. V prvom rade nie je zrejмый na základe akých kritérií sa má určiť „porovnateľnosť obce“ – príslušnosť k regiónu, počet obyvateľov alebo hustota obyvateľstva? Druhou problematickou otázkou je, ako je možné zistiť priemerné výdavky v roku 2021, keď ešte nie sú známe dáta, z ktorých by bolo možné pri určovaní oprávnených ekonomických výdavkov vychádzať. Priemer je teoreticky možné zistiť až potom, ako budú uzatvorené zmluvy medzi obcami a OZV. Všetky zmluvy, ktoré budú nad priemerom, budú v rozpore so zákonom. Tento priemer sa však bude každoročne meniť, takže ho nebude možné nikdy presne „zazmluvniť“.
- [2] Vykonávacia vyhláška síce obsahuje požiadavku, že výdavky nesmú prekročiť priemerné ročné výdavky, a nie že tieto výdavky musia byť rovnaké, akonáhle sa však objaví obec s nižšími výdavkami, mali by sa pomerne znížiť aj priemerné výdavky. Takto by malo postupne dochádzať k zníženiu priemeru, až sa ustáli na jednej minimálnej hodnote.
- [3] Vzhľadom na to, že jedným zo základných dôvodov novely zákona o odpadoch bola podfinancovanosť systému, pôsobí táto požiadavka nedomyšlene.
- [4] Uvedený záver možno vyvodit' napríklad z nasledujúceho vyjadrenia MŽP SR: „*Rámcovo ale môžeme potvrdiť, že vyhláška vychádza z reálnych nákladov, ktorých najnižšiu hodnotu odrážajú poplatky. Ich definitívna výška môže byť predmetom trhovej súťaže. Poplatok preto nie je určením ceny.*“ Zdroj: <<https://www.odpady-portal.sk/Dokument/105665/minimalne-ceny-alebo-ekonomicky-opravnene-vydavky-ministerstvo-vysvetluje.aspx>>.
- [5] Keď už nie na základe slobodnej dohody zmluvných strán o stanovení výšky cien, tak aspoň vo forme cenového konania v správnom konaní.
- [6] Porovnaj vykonávaciu vyhlášku a údaje v Analýze fungovania triedeného zberu a rozšírenej zodpovednosti výrobcov obalov a neobalových výrobkov, Inštitút environmentálnej politiky, Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky.