

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 12/20

Prostředky vybírané na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2012 pod číslem 12/20. Kontrolní akci řídil a kontrolní závěr vypracoval člen NKÚ MVDr. Rudolf Němeček.

Cílem kontroly bylo prověřit výběr prostředků vybíraných na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady.

Kontrola byla prováděna od července 2012 do ledna 2013. Kontrolováno bylo období let 2007 až 2011, v případě věcných souvislostí i období předcházející a následující.

Kontrolované osoby:

Ministerstvo životního prostředí; Státní fond životního prostředí České republiky; Česká inspekce životního prostředí; Hradecké služby a.s., Hradec Králové; RUMML-CZ a.s., Sezemice; Sběrné suroviny, a.s., České Budějovice; Společnost Horní Labe a.s., Trutnov; A.K.U.P.I. spol. s r.o., České Budějovice; .A.S.A. České Budějovice, s.r.o., České Budějovice; AVE CZ odpadové hospodářství s.r.o., Praha 10; Geemat s.r.o., Brno, Černá Pole; MAPOZ Zliv s.r.o., Zliv; OZO Ostrava s.r.o., Ostrava; RUMPOLD s.r.o., Praha 1; TALPA – RPF, s.r.o., Ostrava-Kunčičky; EKO – Chlebičov a.s., Chlebičov; Van Gansewinkel HBSS s.r.o., Modřice.

I. Úvod

Systém právní úpravy pro oblast nebezpečných odpadů vychází z mezinárodních závazků České republiky k právu Evropské unie. Základní pravidla pro nakládání s odpady, výše zákonných poplatků a povinnosti jednotlivých účastníků odpadového hospodářství jsou stanoveny zákonem č. 185/2001 Sb.¹ a jeho prováděcími předpisy.

Vrchní státní dozor v oblasti odpadového hospodářství vykonává **Ministerstvo životního prostředí** (dále také „MŽP“). MŽP, zřízené zákonem č. 2/1969 Sb.², dále mj. stanovuje vyhláškou seznam nebezpečných odpadů a katalog odpadů; zpracovává a vede souhrnnou evidenci o druzích odpadů, jejich množství a způsobech nakládání s nimi, o zařízeních k nakládání s odpady, shromažďovacích místech nebezpečných odpadů a zpracovává plán odpadového hospodářství České republiky.

Česká inspekce životního prostředí (dále také „ČIŽP“), zřízená zákonem č. 282/1991 Sb.³, je organizační složkou státu podřízenou MŽP. Kontroluje dodržování ustanovení právních předpisů osobami oprávněnými k podnikání v oblasti odpadového hospodářství a dodržování rozhodnutí správních úřadů v oblasti odpadového hospodářství.

Státní fond životního prostředí České republiky (dále také „SFŽP“) byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb.⁴ Správcem SFŽP je Ministerstvo životního prostředí. V rámci odpadového hospodářství vystupuje SFŽP jako příjemce poplatku za uložení nebezpečných odpadů na skládku, resp. rizikové složky tohoto poplatku.

¹ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

² Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

³ Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

⁴ Zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

Vybraní provozovatelé skládek a zařízení nakládají s nebezpečným odpadem dle zákona č. 185/2001 Sb. Provozovatelé skládek vybírají poplatky za ukládání nebezpečných odpadů na skládku od původců odpadů a odvádějí tyto poplatky příjemcům.

Kontrolní akce (dále také „KA“) č. 12/20 byla následnou kontrolou po KA č. 05/28 – *Hospodaření s finančními prostředky státu při nakládání s nebezpečnými odpady*⁵, kterou NKÚ realizoval v roce 2005. V KA č. 05/28 bylo mj. zjištěno, že komplikovanost systému výběru a odvodu poplatků za ukládání nebezpečných odpadů na skládky umožňuje původcům odpadů a provozovatelům skládek nebezpečných odpadů poplatek za ukládání nebezpečných odpadů na skládky buď neplatit vůbec, nebo jen v minimální výši; objem vybraných poplatků za ukládání nebezpečného odpadu byl značně ovlivňován množstvím nebezpečného odpadu vykázaného jako technologický materiál na zajištění skládky.

V rámci KA č. 12/20 bylo ověřováno, zda se výběr prostředků vybíraných na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady (dále také „NO“) změnil a zda došlo k odstranění zjištěných systémových nedostatků. Dále NKÚ prověřil, zda při nakládání s nebezpečnými odpady dodržují kontrolované osoby vybrané zákonné povinnosti platné pro tuto oblast.

Pozn.: Všechny právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

Nebezpečný odpad je odpad vykazující jednu nebo více nebezpečných vlastností uvedených v příloze č. 2 k zákonu č. 185/2001 Sb. Při nakládání s nebezpečným odpadem mohou být použity tyto činnosti: shromažďování, sběr, výkup, přeprava, doprava, skladování, úprava, využití a odstranění. Jedním ze způsobů odstraňování NO je i ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu neboli skládkování. Tento způsob nakládání s NO je zpoplatněn.

Poplatek za ukládání NO na skládku se skládá ze dvou složek. Základní složka poplatku se platí za uložení veškerého odpadu (komunálního, ostatního a nebezpečného) a je příjmem obce, na jejímž katastrálním území skládka leží. Za uložení NO se navíc platí riziková složka, která je příjmem SFŽP. Sazby poplatku jsou stanoveny v příloze č. 6 zákona č. 185/2001 Sb. V letech 2007 a 2008 činila sazba rizikové složky poplatku za ukládání NO 3 300 Kč za tunu, od roku 2009 byla sazba rizikového poplatku za ukládání NO zvýšena na 4 500 Kč za tunu. Nebezpečné odpady obsahující azbest jsou zpoplatněny pouze základní složkou poplatku. Od poplatků je zcela osvobozeno ukládání odpadů jako „technologického materiálu na zajištění skládky“ (dále také „TMZS“) za účelem technického zabezpečení skládky a dále také ukládání odpadů určených na terénní úpravy.

1. Ministerstvo životního prostředí

MŽP vykonává vrchní státní dozor v oblasti odpadového hospodářství České republiky a je správcem SFŽP. MŽP bylo pravidelně informováno o výši výběru rizikové složky poplatku.

Tabulka č. 1 – Výběr rizikové složky poplatku

Rok	Riziková složka poplatku (v mil. Kč)
2007	107,8
2008	105,0
2009	74,5
2010	59,1
2011	59,2

Zdroj: sdělení MŽP ze dne 4. prosince 2012; výroční zprávy SFŽP za roky 2007–2010; *Zpráva o hospodaření SFŽP ČR za rok 2011*.

⁵ Kontrolní závěr z kontrolní akce č. 05/28 byl zveřejněn v částce č. 2/2006 Věstníku NKÚ.

Výše výběru rizikové složky poplatku vykazovala v kontrolovaném období klesající tendenci. V roce 2007 bylo vybráno na rizikové složce poplatku 107,8 mil. Kč, v roce 2011 už pouze 59,2 mil. Kč (viz tabulka č. 1). Jedná se o pokles ve výši 45,1 %. Kontrolou bylo zjištěno, že MŽP v minulosti připravovalo a v současnosti připravuje legislativní změnu zákona o odpadech, která má zvrátit tento trend, a to jak zvýšením sazby rizikové složky poplatku, tak změnou podílu nebezpečného odpadu, který bude možné využít jako TMZS. Z výše skutečného výběru v letech 2007 až 2011 je patrné, že zvýšení sazby poplatku nevedlo ke zvýšení výběru. Analýzami klesajících příjmů z rizikové složky poplatku se zabýval SFŽP ve svých zprávách, které pravidelně předával MŽP pro využití v příslušných legislativních procesech.

MŽP vytvořilo návrh nových ekonomických nástrojů, který měl být zapracován v rámci novely zákona o odpadech, avšak daná novela zákona nebyla realizována. Podněty od SFŽP a ČIŽP byly průběžně předávány MŽP jako informace pro náměstky ministra.

Dalším problematickým tématem je informovanost MŽP o kontrolách placení a odvádění poplatků. Kontrolou bylo zjištěno, že MŽP mělo k dispozici informace o počtech kontrol prováděných krajskými úřady. Není zřejmé, které z uvedených kontrol byly zaměřeny na kontrolu poplatků za uložení odpadů. Informace o kontrolách provedených obcemi MŽP k dispozici nemělo. V zákoně č. 185/2001 Sb. je stanoveno, že kontrolními orgány pro oblast placení poplatků u provozovatele skládky jsou obce a krajské úřady, na jejichž katastrálním území skládka leží. Zároveň však zákon obcím ani krajským úřadům neukládá povinnost informovat MŽP (tedy vrchní státní dozor v oblasti odpadového hospodářství) o provedených kontrolách ani o jejich výsledcích.

2. Dohoda o spolupráci resortních organizací MŽP

Dne 8. března 2010 byla podepsána mezi MŽP, ČIŽP a SFŽP *Dohoda o spolupráci resortních organizací MŽP*, která byla reakcí mj. na kontrolní závěr z kontrolní akce č. 05/28, na klesající příjem z rizikové složky poplatku, na neprosazené legislativní změny zákona o odpadech, ale především měla zajistit, aby bylo dosaženo zkvalitnění kontrolní činnosti v oblasti poplatkových agend s cílem zvýšit její četnost a efektivitu. Kontrolou bylo zjištěno, že se na základě této dohody zaměstnanci SFŽP v kontrolovaném období mohli podílet v rámci částečného pracovního úvazku (dohody o pracovní činnosti) na kontrolách ČIŽP u provozovatelů skládek.

SFŽP využil informace získané v rámci společných kontrol pro vypracování analýz. Dále data (z průběžných evidencí) porovnával s příchozími platbami za rizikovou složku poplatků od jednotlivých provozovatelů skládek NO, čímž zjistil rozdíly mezi skutečnou výší dle evidencí a uhrazenou výší. Kromě toho SFŽP křížovou kontrolou ověřoval u dodavatelů nebezpečných odpadů na skládku údaje o skutečných ukládkách, produkci odpadů charakteru „ostatní“ z nebezpečných odpadů anebo také teoretické úniky finančních prostředků, které umožňovala a umožňuje platná legislativa, a to použitím nebezpečných odpadů jako TMZS či na terénní úpravy. Výsledkem byly tzv. zprávy z kontrolní činnosti, které poukazyvaly na nedostatky platné legislativy a které SFŽP využil při jednáních s MŽP v rámci přípravy novely zákona č. 185/2001 Sb.

3. Česká inspekce životního prostředí

Česká inspekce životního prostředí v rámci své působnosti provádí u právnických a fyzických osob oprávněných k podnikání v oblasti nakládání s NO a u obcí kontrolu, zda dodržují ustanovení právních předpisů upravujících oblast odpadového hospodářství. Jedná se o kontroly evidence a ohlašování odpadů, kontroly použití odpadu jako TMZS a kontroly platnosti osvědčení o vyloučení nebezpečných vlastností odpadů. V případě, že je při kontrole zjištěno nedodržení některého z ustanovení právních předpisů, ČIŽP zahájí

s kontrolovanou osobou správní řízení. Kromě pokuty může ČIŽP uložit navíc i opatření k nápravě. Pokuty se hradí na účet ČIŽP, která je poté rozdělí mezi obec a SFŽP. V případě neuhrazení pokuty je pohledávka po měsíci předána místně příslušnému celnímu úřadu k vymáhání.

ČIŽP tedy nemá pravomoc ke kontrole placení a odvodu poplatků za ukládání odpadů na skládky.

V kontrolovaném období provedla ČIŽP celkem 138 kontrol skládek nebezpečného odpadu. Kontroly byly prováděny kontrolními skupinami, v nichž někteří zaměstnanci ČIŽP byli zároveň zaměstnanci SFŽP. Tato praxe vycházela z uzavřené dohody. Uvedené kontrolní skupiny v rámci těchto kontrol kontrolovaly v souladu se zákonem č. 185/2001 Sb. povinnosti provozovatelů zařízení a skládek při nakládání s odpady s hlavním zřetelem na vedení průběžné evidence o odpadech. SFŽP pak získané informace porovnával se svými údaji o skutečně přijatých poplatcích.

Kontrolou bylo zjištěno, že ČIŽP navrhovala MŽP v kontrolovaném období přidělit kontrolní pravomoc SFŽP, který je příjemcem rizikové složky poplatku. Tento návrh legislativní změny nebyl přijat.

4. Státní fond životního prostředí České republiky

V rámci odpadového hospodářství je SFŽP příjemcem poplatku za uložení nebezpečného odpadu na skládku, resp. jeho rizikové složky. Dále je příjemcem padesáti procent finančních prostředků z pokut uložených Českou inspekcí životního prostředí za nedodržení ustanovení právních předpisů upravujících oblast odpadového hospodářství a padesáti procent finančních prostředků z pokut vymožených celními úřady. Padesát procent finančních prostředků z pokut, které ukládá ČIŽP, a padesát procent finančních prostředků z pokut vymožených celními úřady je příjmem obcí, na jejichž katastrálním území skládka NO leží.

Kontrolou bylo zjištěno, že SFŽP jako příjemce rizikové složky poplatku nemůže dle platné legislativy sledovat a kontrolovat správnost výběru rizikové složky poplatku. Obce jakožto příjemci základní složky poplatku tuto pravomoc mají. SFŽP sice byl nepravdělně v kontrolovaném období informován krajskými či obecními úřady o vydaných rozhodnutích týkajících se zaplacení poplatku za uložení NO na skládku a o počtu provedených kontrol, avšak nebyl zpravován o veškerých vydaných rozhodnutích a provedených kontrolách, což bylo a je výsledkem neexistence zákonné povinnosti krajských a obecních úřadů tyto informace SFŽP předávat. Reakcí na tuto situaci byla dohoda ze dne 8. března 2010, ve které je pro SFŽP stanovena řada povinností. Jedná se např. o povinnost vyhodnocovat kontrolní činnost v oblasti příjmů plynoucích do SFŽP z poplatkové agendy či o povinnost provádět průběžné analýzy výsledků zjištěných kontrolami a dat rozhodujících pro plánování příjmové stránky rozpočtu SFŽP, pro využití v příslušných legislativních procesech ze strany MŽP či pro potřeby vyhodnocování činnosti ČIŽP. Tato dohoda však nemůže nahradit potřebnou právní úpravu.

5. Vybraní provozovatelé skládek

Za ukládání nebezpečných odpadů na skládky (resp. za skládkování – kód nakládání D1 – „ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu“⁶) je původce odpadů povinen platit poplatky, které od něj vybírá provozovatel skládky při uložení NO na skládku. Provozovatel skládky odvádí vybrané poplatky příjemci poplatku. Poplatky se neplatí za ukládání NO jako technologického materiálu na zajištění skládky za účelem technického zabezpečení skládky a za ukládání NO určeného na terénní úpravy. Bylo zjištěno, že všichni kontrolovaní provozovatelé skládek,

⁶ Vyhláška č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady; příloha č. 20.

kteří NKÚ v rámci této kontroly prověřil, nakládali v kontrolovaném období se skládkovaným NO převážně těmito od poplatku osvobozenými způsoby (viz tabulka č. 2 a graf).

Tabulka č. 2 – Přehled skládkovaného NO u vybraných skládek NO

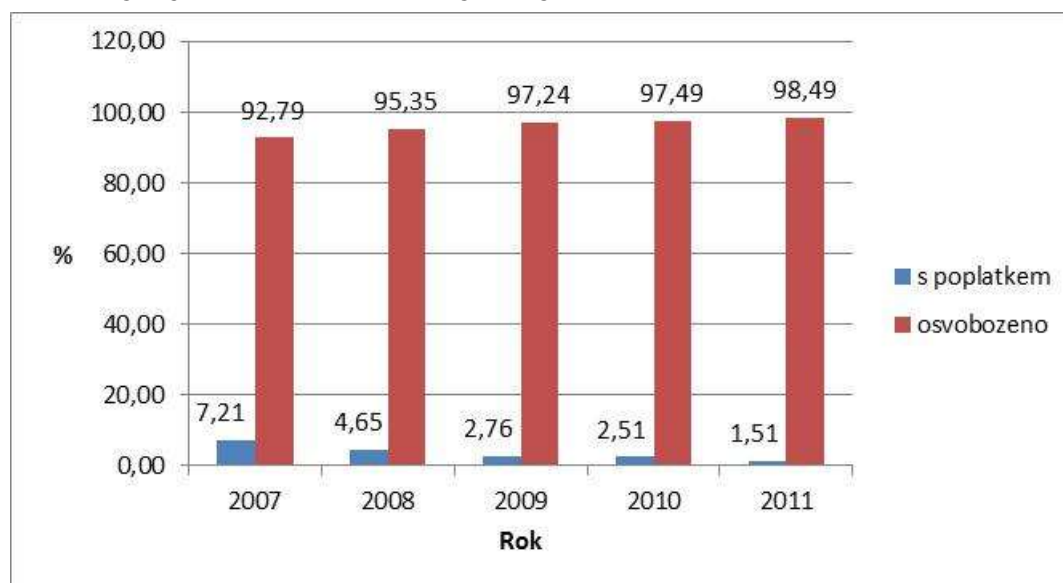
Skládkovaný NO									
Rok	Suma za rok (v tunách)	Kód nakládání D1 – ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu [s poplatkem] (v tunách)	Podíl na sumě (v %)	Kód nakládání D1 – ukládání v úrovni nebo pod úrovní terénu [odpady azbestu – osvobozeno] (v tunách)	Podíl na sumě (v %)	Kód nakládání N1 – využití odpadů na terénní úpravy s výjimkou využívání kalů [osvobozeno] (v tunách)	Podíl na sumě (v %)	Kód nakládání N12 – ukládání odpadů jako technologický materiál na zajištění skládky [osvobozeno] (v tunách)	Podíl na sumě (v %)
2007*	81 209,34	5 857,54	7,21	2 915,05	3,59	0,00	0,00	72 436,75	89,20
2008**	168 825,88	7 848,01	4,65	4 294,10	2,54	58 522,94	34,67	98 160,84	58,14
2009	169 664,38	4 681,47	2,76	4 155,31	2,45	110 740,41	65,27	50 087,19	29,52
2010	133 070,08	3 334,69	2,51	3 912,02	2,94	78 306,32	58,84	47 516,95	35,71
2011	164 350,04	2 484,74	1,51	3 671,57	2,24	103 691,19	63,09	54 502,54	33,16
Celkem	717 119,72	24 206,45	x	18 948,04	x	351 260,86	x	322 704,27	x

Zdroj: Hlášení o produkci a nakládání s odpady za roky 2007 až 2011; příloha č. 20 vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

* Údaje za rok 2007 obsahují informace za vybrané skládky kromě Van Gansewinkel HBSS s.r.o. – skládka Horní Benešov.

** Informace za rok 2008 jsou orientační z důvodu vedení evidence ve dvou systémech u společnosti Van Gansewinkel HBSS s.r.o. – skládka Horní Benešov.

Graf – Vývoj skládkování NO u vybraných skládek



Zdroj: tabulka č. 2.

V období od roku 2007 do roku 2011 byl u kontrolovaného vzorku provozovatelů skládek kontrolou zjištěn stále rostoucí rozdíl mezi množstvím ukládaného nebezpečného odpadu s poplatkem a množstvím ukládaného nebezpečného odpadu bez poplatku. Jak je z výše uvedeného grafu patrné, v roce 2007 bylo na kontrolované skládky uloženo 92,79 % z celkového množství nebezpečných odpadů bez poplatku a 7,21 % s poplatkem. V roce 2011 se podíl nebezpečných odpadů ukládaných bez poplatku zvýšil až na 98,49 %, s poplatkem bylo uloženo už jen 1,51 % nebezpečného odpadu. Kontrolou bylo zjištěno, že vybranou rizikovou složku poplatku odváděli kontrolovaní provozovatelé skládek do rozpočtu SFŽP v odpovídající výši. Byl však zjištěn závažný systémový nedostatek.

6. Technologický materiál na zajištění skládky

Nebezpečný odpad lze využít jako TMZS, a to na základě vyhlášky č. 294/2005 Sb.⁷, která v ustanovení § 6 odst. 3 uvádí: „*Množství technologického materiálu na zajištění skládky za účelem jejího technického zabezpečení ... může dosahovat nejvýše 25 % objemu všech odpadů uložených na skládce za každý kalendářní rok.*“

Je nutné zdůraznit, že odpady jsou na skládku přijímány v tunách, a dále, že formulace „25 % objemu všech odpadů uložených na skládce“ dává prostor k využití velkého procenta nebezpečných odpadů jako TMZS. Provozovatelé skládek nebezpečného odpadu pro přepočítání hmotnostních jednotek na objemové používají přepočítací koeficient. Neexistuje však jednotný závazný postup přepočtu, a proto dochází k rozdílům v množství NO použitých jako TMZS mezi jednotlivými skládkami.

7. Terénní úpravy

Kontrolou byl také zjištěn vysoký podíl NO použitého na terénní úpravy. (Tento stav trvá minimálně od roku 2008.) Jedná se např. o uložení stavebního nebo demoličního odpadu či přebytečné výkopové zeminy. Takovýto způsob uložení (kód nakládání N1) není zpoplatněn a zároveň není legislativně upraveno množství nebezpečného odpadu, které lze využít na terénní úpravy, tak jako je tomu u TMZS.

III. Vyhodnocení

System výběru, odvodu a kontroly vybírání poplatků za ukládání nebezpečného odpadu na skládky je stále velmi komplikovaný.

SFŽP, který je příjemcem rizikové složky poplatku, nemá zákonnou pravomoc kontrolovat placení a odvody těchto poplatků u provozovatelů skládek na rozdíl od obcí, které jsou příjemci základní složky poplatku. Zároveň obce nemají povinnost informovat SFŽP o prováděných kontrolách a jejich výsledcích. SFŽP tedy dle zákonné úpravy neměl a nemá přehled o tom, zda obdržel poplatky ve správné výši. SFŽP alespoň cestou uzavřené dohody mohl vyhodnocovat informace o nakládání s nebezpečnými odpady. Tato dohoda byla uzavřena jako reakce na dosavadní neúspěšnou snahu o změnu legislativy upravující kontrolní pravomoci v oblasti odpadového hospodářství.

Zvýšením sazby rizikové složky poplatku v roce 2009 nedošlo ke zvýšení příjmů SFŽP, přestože kontrola u kontrolovaného vzorku provozovatelů skládek zjistila, že ukládané množství nebezpečného odpadu má rostoucí tendenci. Jedním z hlavních důvodů klesajících příjmů SFŽP z rizikové složky poplatku je skutečnost, že systém umožňuje, aby bylo s nebezpečným odpadem nakládáno způsoby, které jsou osvobozeny od poplatků, ačkoli je fakticky tento nebezpečný odpad skládkován. Dochází tak ke skládkování velkého množství NO, aniž by byly do rozpočtu SFŽP odváděny poplatky, které by SFŽP mohl použít v oblasti nakládání s odpady, resp. v oblasti ochrany životního prostředí.

V oblasti prostředků vybíraných na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady nedošlo k významným pozitivním změnám oproti skutečnostem zjištěným kontrolní akcí č. 05/28. Naopak můžeme sledovat negativní změny. NKÚ zjistil, že

⁷ Vyhláška č. 294/2005 Sb., o podmínkách ukládání odpadů na skládky a jejich využívání na povrchu terénu a změně vyhlášky č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

v roce 2011 bylo na kontrolované skládky uloženo až 98,49 % nebezpečného odpadu bez poplatku.

Vzhledem ke zjištěným skutečnostem doporučuje NKÚ přehodnotit systém výběru prostředků na základě zákona při nakládání s nebezpečnými odpady a současně přehodnotit kompetence zainteresovaných orgánů i využití nebezpečného odpadu při ukládání, resp. jednoznačně stanovit limit množství uloženého NO (v hmotnostních jednotkách), či stanovit pro NO jednotný postup pro přepočítávání hmotnostních jednotek na objemové.