Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Nastavení pravidel financování nakládání s elektrozařízením

Studentská vědecká odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

Autor: Petr Rudolf

2011
IV. ročník

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do IV. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla dříve publikována, nebyla vcelku ani částečně obhájena jako práce diplomová či bakalářská a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

V Praze dne 15. 4. 2011

…….……

Petr Rudolf

Obsah

1. Úvod 2
2. Legislativa 3
3. Systémy nakládání s elektrozařízením 3
3.1. Individuální systém 3
3.2. Solidární systém 4
3.3. Kolektivní systém 4
4. Financování nakládání s elektrozařízeními 5
4.1. Financování nakládání s historickým elektrozařízením 5
4.2. Financování nakládání s novým elektrozařízením 6
5. Nakládání s historickým elektrozařízením 8
5.1. Nález Ústavního soudu 69/2009 Sb. 9
5.2. Povinnosti spojené s elektrozařízením 11
6. Problematika zápisu do Seznamu výrobců elektrozařízení 13
7. Shrnutí 16
8. Závěr 18
9. Zdroje 19

1. Úvod

Elektrická nebo elektronická zařízení (dále jako EEZ) nás obklopují celý den a na každém kroku. Od probuzení budíkem, přípravy dopolední kávy v kávovaru, přes práci na počítači či rozsvícení úsporné zářivky s nimi přicházíme do styku. Tyto přístroje, které nám usnadňují život, však mají určitou dobu životnosti, mohou se rozbít, stát vlivem technologického rozvoje nepotřebnými. Poté následuje jejich odvezení do sběrného dvora nebo zpět prodejci. Zde taková zařízení nastupují cestu, aby se stala elektroodpadem, který je hoden další recyklace. Kromě některých cenných surovin obsahuje elektroodpad i nebezpečné látky (rtuť, HCF a další), které je nutné speciálně zpracovávat. Toto zpracování a jiné nakládání s elektroodpadem generuje náklady, které musí být hrazeny výrobcem.

Systém, jakým jsou dnes otázky okolo zpracování elektroodpadu řešeny, byl uveden v život v roce 2005. Zdálo by se, že doba 6 let by měla být dostatečná na určitou stabilizaci, avšak není tomu tak. Události posledních měsíců vrací vývoj financování části elektroodpadu na úplný počátek, a nakonec i v celém systému jsou hluchá místa, nepřesnosti a nedůslednosti, které je třeba pro hladké plnění zákonných povinností i ochranu životního prostředí odstranit.

Tato práce se zabývá způsobem jakým je řešena otázka financování nakládání s elektrickými nebo elektronickými odpady z domácností, což je dominantní část celého elektroodpadového hospodářství. Cílem práce pak je najít podstatu hlavních problémů této oblasti, popřípadě, bude-li to možné, navrhnout lepší řešení a způsob úpravy.

2. Legislativa

Legislativa Evropské unie upravující elektrická a elektronická zařízení má těžiště ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES. Tato směrnice stanoví některá pravidla, zásady a hlavní cíle, mezi které patří na prvním místě prevence vzniku elektroodpadu, jeho recyklace, opětovné použití a další formy využití.

Zákonem č. 7/2005 Sb. byla do českého právního řádu transponována směrnice 2002/96/ES. Tímto zákonem byl změněn zákon o odpadech a o změně některých dalších zákonů č. 185/2001 Sb., který elektrická a elektronická zařízení upravuje v díle osmém, části čtvrté.

Důležitá pravidla, která notně specifikují zákon o odpadech, nese vyhláška 352/2005 Sb. (dále také jako vyhláška), kterou vydalo Ministerstvo životního prostředí po dohodě s Ministerstvem financí.

3. Systémy nakládání s elektrozařízením

Směrnice 2002/96/ES si jako hlavní úkol klade prevenci vzniku a snížení množství EEZ. Koncepce směrnice je založena na principu „znečišťovatel platí“, která se plně promítá do zásady rozšířené odpovědnosti výrobce[1]. Výrobce tak nese náklady za zařízení i v okamžiku, kdy se zařízení stává odpadem. A právě v zabezpečení koncepce odpovědnosti výrobce při nakládání s EEZ, zejména jeho financování, realizaci a zvýšení úrovně sběru, směrnice vidí nutnost zřízení systémů. Výrobci mají povoleno podle směrnice zřídit a provozovat samostatné nebo kolektivní systémy[2]. Tyto typy implementuje český právní řád a přidává, nebo spíše rozvíjí je do systému solidárního.

3.1. Individuální systém

Výrobce může plnit individuálně povinnosti pro nakládání a financování nakládání s elektrozařízením pocházejícím z domácností uvedenými na trh po 13. srpna 2005 a elektroodpadem nepocházejícím z domácností. Počet těchto systémů je 69[3], vzhledem

[1] Výrobce je pro tento zákon a tuto práci dle § 37g písmeno e) fyzická nebo právnická osoba, která pod vlastní značkou vyrábí a prodává elektrozařízení, nebo v rámci své podnikatelské činnosti dováží elektrozařízení nebo uvádí v České republice na trh.

[2] V anglickém znění: „producers are allowed to set up and operate individual and/or collective take-back systems for WEEE“.

[3] Seznam výrobců elektrozařízení: Povinné osoby. Dostupné na webových stránkách Ministerstva životního prostředí http://isoh.env.cz/index.php?typ=0. Stav k 14. 4. 2011.

k celkovému počtu 3179 výrobců[4] jde o minoritní způsob plnění povinností. Kupodivu tito výrobci nejsou evidováni v systémech pro likvidaci historického elektrozařízení[5]. A jsou tedy potencionálními černými pasažéry ve financování nakládání s historickým elektrozařízením.

3.2. Solidární systém

Solidární systém je systémem obdobným individuálnímu, avšak provozovaným dvěma a více výrobci, kteří jsou odpovědni společně za plnění povinností daných zákonem. Podle seznamu výrobců si tento způsob zvolilo a dohodlo se na něm 5 výrobců[6].

3.3. Kolektivní systém

Kolektivní systém je systém vytvořený výrobci nebo výrobci pověřenou právnickou osobou a provozovaný právnickou osobou odlišnou od výrobce nebo výrobcem pověřené právnické osoby. Tento systém je způsobilý pro nakládání s elektrozařízením pocházejícím z domácností před i po 13. srpnu 2005, jakož i elektroodpadem nepocházejícím z domácností. Tento způsob plnění povinností sdružuje celkem 3111[7] výrobců v 6 kolektivních systémech[8]. Většina kolektivních systémů se zabývá zpětným odběrem několika skupin[9] elektrozařízení.

[4] Seznam výrobců elektrozařízení: Povinné osoby. Dostupné na webových stránkách Ministerstva životního prostředí http://isoh.env.cz/index.php?typ=0. Stav k 14. 4. 2011.
[5] Elektrozařízení uvedené na trh před 13. srpnem 2005
[6] Seznam výrobců elektrozařízení: Povinné osoby. Dostupné na webových stránkách Ministerstva životního prostředí http://isoh.env.cz/index.php?typ=0. Stav k 14. 4. 2011.
[7] Tamtéž.
[8] Seznam výrobců elektrozařízení: Kolektivní systémy. Dostupné na webových stránkách Ministerstva životního prostředí http://isoh.env.cz/index.php?typ=1. Stav k 14. 4. 2011
[9] Zákon o odpadech rozděluje veškerý elektroodpad do 10 skupin podle charakteru jednotlivých zařízení. Tyto skupiny jsou uvedeny v příloze č. 7.

4. Financování nakládání s elektrozařízeními

Téměř všechny operace vedoucí k plnění cílů směrnice 2002/96/ES respektive zákona 185/2001 Sb.[10], financují v souladu se zásadou rozšířené odpovědnosti výrobci[11]. Samotné financování likvidace vysloužilého elektrozařízení se rozpadá na 4 kategorie, které se liší, a to na elektrozařízení pocházející z domácností a elektroodpad nepocházející z domácností a dále podle data uvedení na trh před a po 13. srpnu 2005.

4.1. Financování nakládání s historickým elektrozařízením

Kategorií, kde vzniká nejvíce právních sporů, je financování nakládání s elektrozařízením, které pochází z domácností, uvedené na trh do dne 13. srpna 2005, takzvaným historickým elektrozařízením. Rozdílem od financování nakládání s elektrozařízením, pocházejícím z domácností po 13. srpnu 2005, je například to, že výrobci musí financovat náklady za nakládání s historickými elektrozařízeními podle podílu na trhu, v době vzniku nákladů a výlučně v rámci kolektivních systémů. Financují ho tak všichni výrobci, kteří jsou v této době podnikatelsky činní, ne tedy jen ti, kteří ho skutečně vyrobili či dovezli. Ti naopak velmi často už ani neexistují.

Samostatný způsob stanovení částky, kterou výrobci přispívají, určují jednotlivé kolektivní systémy[12] samy a dávaly je k posouzení ministerstvu životního prostředí při zápisu do Seznamu[13]. Povinností kolektivních systémů je, aby tyto příspěvky v souhrnu nepřekročily náklady skutečně vzniklé. Toto ustanovení v §37n odst. 3, charakterizující neziskovost kolektivních systémů, musí působit nesnáze při určení výše příspěvku. V praxi se pro určení používají v zásadě dvě metody. První, kterou můžeme nazvat metodou průběžného financování, je založena na určení výše příspěvků, podle výše nákladů skutečně vzniklých při nakládání s elektrozařízením pocházejícím z domácností před 13. srpnem 2005. Příspěvky jsou placené povinnými osobami, které jsou povinné v období vzniku nákladů. Povinné osoby tedy přispívají na financování zajištění zpětného odběru, zpracování, využití a odstranění historického elektrozařízení každé období jinou částkou, vycházející z aktuálně vzniklých nákladů a elektrozařízení uvedeného na trh, čímž je zajištěno dosažení skutečné hodnoty vynaložených nákladů. Tuto metodu jako jediný systém upřednostňuje společnost Retela

[10] Myšleno v mezích nakládání s elektrickými a elektronickými zařízeními.
[11] vyjma případu, kdy bylo elektrozařízení uvedeno na trh do dne 13. srpna 2005, a není nahrazováno výrobky stejného typu nebo výrobky, které plní stejnou funkci, zajistí financování koneční uživatelé, kteří nejsou spotřebiteli.
[12] Stanoví tak § 5 odst. 6 vyhlášky 352/2005.
[13] Myšlen seznam výrobců elektrozařízení dle § 37i.

s.r.o.[14,15]. Další metoda, metoda pevných sazebníků, využívá pevně stanovených cen za nakládání s určitými druhy elektrozařízení. Sazebníky jsou vytvořeny podle odhadu nákladů na zpracování jednotlivých druhů elektrozařízení, plánovaného množství sběru a plánovaného počtu povinných osob. Tuto metodu využívají společnosti Asekol s.r.o.[16], Ekolamp s.r.o.[17], Elektrowin a.s.[18], Rema Systém a.s.[19]. Touto metodou je rovněž prováděno financování uplynulého období. Avšak tato metoda nemůže plně reflektovat hodnotu nákladů skutečně vzniklých, tak jak ukládá zákon o odpadech v §37n odst. 3.

Lze předpokládat, že žádný z kolektivních systému si nebude plánovat ceny tak, aby neměl později zdroje na financování nakládání. Z toho vyplývá, že výnosy kolektivního sytému z fakturace na povinné osoby budou vyšší, než hladina skutečně nutných nákladů. Naštěstí pro kolektivní systémy využívající pevné ceníky disponuje zákon o účetnictví pojmem rezervy. A protože pro nakládání s elektrozařízením není rezerva zákonem nikterak omezena, lze předpokládat, že to, co by se jinak jmenovalo ziskem, se převede do některé formy rezerv. Nabízí se otázka, zda je to nejenom zákonné, ale i mravné, vzhledem k možné výši rezerv[20].

4.2. Financování nakládání s novým elektrozařízením

Financování nakládání s elektrozařízením uvedeným po 13. srpnu 2005, tedy novým elektrozařízením, má méně omezení než s historickým. Zabývá se jím § 37n odst. 1, 2 a 4. Způsob financování nového elektrozařízení musí být stanoven při návrhu na zápis do seznamu podle § 5 odst. 3 vyhlášky 352/2005 Sb. Zůstaneme-li na úrovni kolektivních systémů, jako dominantního způsobu plnění povinností, zjistíme, že metoda zajištění financování v této kategorii je výlučně metoda sazebníků[21]. Ovšem jak kolektivní systémy zjistí, kolik se

[14] Viz. všeobecné obchodní podmínky dostupné na webových stránkách Retely s.r.o., http://www.retela.cz/index.php?s=139. Stav k 14. 4. 2011.
[15] I kolektivní systém Retala s.r.o. stanoví pevný sazebník pro určení příspěvku na historické elektrozařízení. Tento příspěvek však stanoví zálohu plaby za nakládání. Viz. odkaz 13.
[16] Sazebník kolektivního systému Asekol s.r.o. k 14. 4. 2011 dostupný na webových stránkách http://www.asekol.cz/cs/download/vyrobci-dovozci/plakat-vyse-prispevku-na-recyklovani-na-vysku.pdf
[17] Sazebník kolektivního systému Ekolamp s.r.o. k 14. 4. 2011 dostupný na webových stránkách http://www.ekolamp.cz/prispevek-na-recyklaci/
[18]Sazebník kolektivního systému Elektrowin a.s. k 14. 4. 2011 dostupný na webových stránkách http://www.elektrowin.cz/cs/download/cenik-platny-od-1-5-2009-409.pdf
[19] Sazebník kolektivního systému Rema Systém a.s. k 14. 4. 2011 dostupný na webových stránkách http://www.remasystem.cz/index.php/cs/dovozci-a-vyrobci/cenik
[20] V hospodářských výsledcích k roku 2006 měl Elektrowin a.s. rezervy ve formě časového rozlišení 394 982 tisíc Kč.
[21] Systém Retala s.r.o. sazebníkem stanoví zálohovou platbu recyklačního poplatku viz. všeobecné obchodní podmínky. Sazebník je online dostupný na webových stránkách http://www.retela.cz/index.php?s=68. Stav k 14. 4. 2011.

likvidovalo historického a kolik nového elektrozařízení? Na každém elektrozařízení by měl být štítek s datem uvedení na trh podle § 37j odst. 2. Na místech zpracování by tedy mělo každé elektrozařízení projít důslednou prohlídkou, zda se na něm štítek nachází, popřípadě jaké datum je na něm uvedeno. U řady elektrozařízení ale nelze datum uvedení na trh zjistit vůbec, protože ho jednoduše na něm nenalezneme, i když by na něm mělo být. O tom, že se každému elektrozařízení dostává takovéto péče lze pochybovat. Žádný z kolektivních systémů neuvádí, jak tuto problematiku řeší.

Společné oběma kategoriím financování nakládání s elektrozařízením je okruh výrobců, kteří přispívají. Výrobce za jedno elektrozařízení uvedené na trh tak přispívá kolektivním systémům podle jednotlivých sazebníků na zajištění financování nového elektrozařízení a ještě přispívá „za to samé“ elektrozařízení poměrně vůči ostatním na likvidaci historické zátěže. Tyto dva příspěvky částečně kolidují, či spíše přesahují princip „znečišťovatel platí“. U historického příspěvku můžeme namítat, že výrobce platí nejen za sebe jako znečišťovatele, ale i za znečišťovatele historického. U příspěvku na nová elektrozařízení může výrobce platit dopředu, aniž by věděl, zda se jeho elektrozařízení vůbec stane předmětem nakládání, popřípadě jakou bude představovat finanční zátěž pro zpracovatele, nebo dokonce nespadne-li do kategorie historického elektrozažízení. Takto nastavené podmínky[22] také mohou vést opět k zbytečnému tvoření vysokých rezerv tentokrát na zařízení nová.

[22] I vzhledem k tomu co bylo uvedeno výše o schopnosti rozeznat nové a historické elektrozařízení

5. Nakládání s historickým elektrozařízením

Zpětný odběr elektrozařízení a jeho financování může obecně zajišťovat více kolektivních, solidárních nebo individuálních systémů[23]. Výjimkou z tohoto pravidla je financování zařízení uvedených na trh před 13. srpnem 2005 pocházejícím z domácností. Podle § 13 odst. 1 vyhlášky 352/2005 Sb. pro tuto kategorii zajišťuje společné plnění financování pouze jeden kolektivní systém v každé skupině. Tento kolektivní systém musel prokázat v dané skupině největší podíl na trhu[24] z kolektivních systémů, které podaly návrh na zápis. Takto stanovená pozice kolektivního systému bývá označována za monopolní a je předmětem četných úvah a kritiky. Jako hlavní důvody[25] řešení tohoto problému prostřednictvím monopolu uvedlo MŽP zajištění stejných podmínek všem výrobcům při solidárním financování historické zátěže. Dále rychlost, s níž bylo potřeba úpravu přijmout a vytvořit fungující systém, neziskovost systému, dotčení postavení výrobců jen v nezbytné míře a jen minoritní části výrobců a nakonec i dočasnost problematiky, neboť by historická elektrozařízení uvedená do 13. srpna 2005 měla v průběhu několika let vymizet. Proti stávající úpravě brojí zejména výrobci, kteří uzavřeli dohodu o zpětném odběru s jiným kolektivním systémem, než zapsaným do seznamu jako zajišťovatele financí pro historické elektrozařízení. Výrobcům elektrozařízení totiž většinou vyhovuje situace, kdy jeden kolektivní systém obstarává povinnosti ve všech skupinách elektrozařízení, jak historických tak nových[26]. Dále výrobci mohou namítat, že monopolní pojetí bez možnosti ekonomické soutěže vede nejenom k vyšším, než nutným nákladům, ale může vést i k obecně monopolnímu chování kolektivních systémů, kdy je výrobce prakticky připoután k jedinému možnému monopolnímu subjektu. Možnost výběru nemají potom ani obce zajišťující sběrná místa pro obyvatelstvo a ani zpracovatelé a případné monopolních chování kolektivních systému jim nezbývá než akceptovat.

[23] § 37h odst. 1 zákona o odpadech 185/2001 Sb.
[24] § 5 odst. 9 vyhlášky 352/2005 Sb.
[25] Grünerová, M.: Elektrozařízení, *Odpadové fórum.* 2007. roč. 7. č. 11 s. 15-16. ISSN: 1212-7779
[26] Havelka, P.:Elektrozařízení a elektroodpady – kontroly ČIŽP v roce 2007. *Odpady*. 2008. roč. 18. č. 6 s. 24-25. ISSN: 1210-0102

5.1. Nález Ústavního soudu 69/2009 Sb.

Ústavní soud rozhodoval v plénu dne 16. prosince 2008 o návrhu skupiny poslanců na zrušení vyhlášky MŽP č. 352/2005 Sb., přičemž výhrady směřovaly především proti § 13. Obdobný návrh obdržel Ústavní soud i od skupiny 18 senátorů.

Navrhovatel zejména uvedl, že dle zákona 185/2001, § 37h odst. 1 může výrobce plnit povinnosti prostřednictví tří druhů systémů, avšak pro historická elektrozařízení vyhláška přikazuje využít pouze jediný (kolektivní) systém. Tím vyhláška překračuje zmocnění z § 37n odst. 5, které opravňuje MŽP v součinnosti s MF upravit zejména způsob výpočtu minimální výše uložených finančních prostředků na účelově vázaném bankovním účtu a minimální výše pojistného plnění, čímž je porušen čl. 79 odst. 3 Ústavy. Dále navrhovatel napadá § 13 vyhlášky, neboť stanoví povinnosti, které nevyplývají ze zákona a porušuje tak čl. 2 odst. 4, čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny. Nakonec navrhovatel shledává vytvoření monopolu v oblasti společného plnění povinnosti financování nakládání s historickými elektrozařízeními jako rozpor s čl. 26 odst. 1 Listiny, podle kterého má každý právo podnikat nebo provozovat jinou hospodářskou činnost[27].

Vyjádření Ministerstva životního prostředí jako účastníka řízení, reagovalo na argumentaci navrhovatele odmítavě. Neshledávalo jako relevantní ani jeden z uváděných rozporů s ústavou. Účastník mimo jiné konstatoval, že §37n odst. 5 stanoví demonstrativní výčet bližších podmínek financování, a tak je možno upravit, vedle výše uložených prostředků na bankovním účtu a minimální výše pojistného plnění, i bližší podmínky financování historického elektrozařízení. Dále účastník poukázal na povinnost výrobců v §37n odst. 3[28] vytvořit systém, do kterého budou všichni výrobci přispívat. Na tomto základě pak § 13 vyhlášky stanoví jako bližší podmínku financování to, že pro každou skupinu elektrozařízení bude registrován jeden kolektivní systém. Odmítnutí porušení čl. 26 odst. 1 Listiny účastník zdůvodňuje absencí trhu v prostředí financování historického elektrozařízení. Zákonodárce totiž vůbec nepředpokládá podnikání. Výrobci prostřednictvím kolektivního systému pouze plní zákonem dané povinnosti a z důvodu financování jen skutečně vzniklých nákladů není možné, aby kolektivní systémy dosáhly zisku. Navíc i právo podnikat má své mantinely a stát je oprávněn jej regulovat, jak je uvedeno v čl. 26 odst. 2 Listiny[29].

Ústavní soud rozhodoval v otázkách sporu, zda:

[27] Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS. 28/06 ze dne 16. 12. 2008.
[28] Transpozice čl. 8 odst. 3 směrnice č 2002/96/ES
[29] Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS. 28/06 ze dne 16. 12. 2008.

a) § 13 odst. 1 vyhlášky nepřekračuje zakotvením pouze jednoho kolektivního systému nakládání s historickým elektroodpadem zmocnění podle § 37n odst. 5 zákona 185/2001 a tím neodporuje čl. 79 odst. 3 Ústavy

b) stanoví povinnosti, se kterými zákon nepočítá a porušuje tak čl. 2 odst. 4, čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny,

c) porušuje svobodu podnikání a jiné hospodářské činnosti v rozporu s čl. 26 odst. 1 Listiny.

Ústavní soud došel k názoru, že § 37n odst. 5 zákona zmocňuje k úpravě bližších podmínek financování, přičemž vymezení těchto podmínek v ustanovení je pouze demonstrativní a že určení bližších podmínek v sobě nese i bližší specifikaci systému, který v případě nedohody všech výrobců bude zabezpečovat financování nakládání s historickým elektrozařízením. Stanovení jediného kolektivního systému v § 13 je tedy v souladu s § 37n odst. 5 zákona o odpadech. K otázce druhé Soud uvedl, že stanovení povinnosti využívat pouze jeden kolektivní systém ve vyhlášce není stanovením povinnosti, kterou by zákon nepředpokládal. Ustanovení § 37n odst. 3 zákona o odpadech vůbec nedává právo volby systému a naopak zakládá povinnost se podílet na financování, a proto povinnost jediného kolektivního systému neomezuje volbu výrobce, ale určuje jí. Nakonec posoudil Ústavní soud kolizi svobody podnikání a jiné hospodářské činnosti v čl. 26 Listiny s určením jediného kolektivního systému v § 13 odst. 1 vyhlášky 352/2005 Sb. Ústavní soud neshledal rozpor, protože práv zakotvených v čl. 26 Listiny se lze domáhat v mezích prováděcích zákonů, a omezení financování nakládání s historickými elektrozařízeními bylo stanoveno na základě zákona a v jeho mezích[30].

Na základě výše uvedeného byl návrh zamítnut. Svoje odlišná stanoviska nad tímto závěrem vyjádřili čtyři soudci[31]. Za největší pozornost stojí odlišné stanovisko soudce Jiřího Muchy, který předkládá paralelní posouzení jednotlivých otázek sporu. K otázce a) uvádí, že omezení způsobu financování nakládání s historickým elektrozařízením na jeden možný způsob nelze považovat za specifikaci systémů v rámci bližších podmínek financování. Ani demonstrativní charakter § 37n odst. 5 není dostatečnou námitkou, neboť určení samotného způsobu financování je natolik podstatnou věcí, že by ji zákonodárce neměl opomenout uvést v demonstrativním výčtu. K tvrzení v nálezu, týkající se otázky druhé, soudce Mucha dodává, že právo zvolit si systém, do kterého budou výrobci přispívat, je obecně vyjádřeno pro jakýkoliv druh podnikání a jiné hospodářské činnosti v čl. 2 odst. 3 ve spojení s čl. 26 odst. 1

[30] Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS. 28/06 ze dne 16. 12. 2008.
[31] Ústavní soudce Jiří Mucha, Vlasta Formánková, Dagmar Lastovecká, a Eliška Wagnerová.

Listiny, a proto může být omezeno jen zákonem. Dále soudce uvádí, že i když v případě určení financování nakládání s historickým elektrozařízením nejde o podnikání v užším slova smyslu, stále jde o jinou hospodářskou činnost podle čl. 26 odst. 1.[32]

5.2. Povinnosti spojené s elektrozařízením

Nález Ústavního soudu je slabý v držení se pojmu financování nakládání s historickým elektrozařízením a často jej zkracuje na pouhé nakládání s historickým elektrozařízením. Tato nepřesnost, ač je zřejmé, že se většinou jedná o financování nakládání, je důležitá v obsahu povinností v sobě skrývajících. Pokud se budeme zabývat nakládáním, bude obsahem povinnost zajištění zpětného odběru, svozu, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení pocházejícího z domácnosti. Zatímco financováním rozumíme obstarávání finančních prostředků a jejich alokaci. Problematický § 13 odst. 1 vyhlášky 352/2005 Sb. upravuje pouze povinnost financovat nakládání, a to způsobem určení jednoho kolektivního systému, který má oprávnění zajišťovat toto společné plnění všech výrobců. K nakládání s historickými elektrozařízeními jsou tak oprávněny všechny kolektivní systémy, na rozdíl od financování nakládání, ke kterému jsou oprávněny pouze kolektivní systémy k tomu vybrané Ministerstvem životného prostředí. Z tohoto pohledu je tak zpochybněna námitka navrhovatele, že vyhláška zcela znemožňuje pluralitu podnikajících subjektů v oblasti likvidace elektrozařízení a odporuje tak čl. 26 odst. 1 Listiny[33]. Možností jak naplnit cíle směrnice, popřípadě zákona, tedy zajistit náležité nakládání s historickými elektrozařízeními a jeho financování, je více. První možností je, že všichni výrobci budou přispívat jednomu kolektivnímu systému, oprávněnému k financování nakládání s historickými elektrozařízeními. Nález Ústavního soudu vynecháváním slova financování v sousloví zajištění financování nakládání s historickými elektrozařízeními evokuje tuto možnost. Druhou možností je pak, že oprávněný kolektivní systém bude zajišťovat financování prostřednictvím zajišťování fungování vyrovnávacího centra[34]. Toto centrum by pak shromažďovalo na jedné straně náklady vzniklé systémům za nakládání s elektrozařízeními a na straně druhé kvantum zpracovaného historického elektrozařízení, z čehož by byla určena hodnota příspěvku jednotlivých výrobců. Výhodou této možnosti je částečné zachování soutěžního prostředí mezi systémy. Tato možnost však vyžaduje dohodu všech zúčastněných kolektivních systémů mezi sebou, popřípadě zákonnou úpravu vzniku a provozu centra. Co se

[32] Odlišné stanovisko soudce Jiřího Muchy.
[33] Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS. 28/06 ze dne 16. 12. 2008, odst. 6.
[34] Jinak také jako clearingové centrum.

týče dohod o nákladech z financování nakládání s elektrozařízením mezi kolektivními systémy[35], existuje již čtyři roky pilotní projekt zúčtovacího centra ve spolupráci s Českomoravskou komoditní burzou, jehož se účastní kolektivní systémy Retela s.r.o., Rema Systém a.s. a Ofo – Recykling s.r.o.[36]. Obdobná spolupráce mezi všemi kolektivními systémy však chybí. Samozřejmě jako nevýhoda může být spatřováno, že zúčtovací centrum by zbytečně prodražilo nakládání. Další možností je proto jistě i jiná forma dohody mezi kolektivními systémy, které by si mohly definovat smluvně finanční toky k zajištění financování přímo a obejít tak zřízení zúčtovacího centra. Takové řešení v sobě však spíše zakládá větší míru následných sporů, jak z důvodu uznatelnosti výše i důvodu vzniku nákladů, tak případně opožděnosti domluvených finančních toků.

[35] Kde jeden systém je oprávněn k financování určité skupiny a druhý není.
[36] Vladík, J.: Situaci vyřeší až nový zákon o odpadech, *Odpady*. 2009. roč. 19. č. 3. s. 22. ISSN: 1210-0102

6. Problematika zápisu do Seznamu výrobců elektrozařízení

Samotným naplnění obsahu § 13 vyhlášky 352/2005 Sb. je zápis jednoho kolektivního systému pro každou skupinu elektrozařízení. Všechny kolektivní systémy, usilující o zapsání a získání tím pozice správce financí[37], měly mimo jiné uvádět i podíl na trhu. Podíl určený podle množství elektrozařízení uvedených na trh v české republice za předcházející kalendářní rok všemi zastupovanými výrobci. O správci financí mělo rozhodovat Ministerstvo životního prostředí v návrzích podávaných do 15. prosince 2005. Návrh na zápis podalo celkem pět kolektivních systémů, přičemž se jejich návrhy na zápis vzájemně kryly a nenastala situace, že by správcem financí v jedné skupině chtěl být jen jeden navrhovatel. Konečná rozhodnutí o jednotlivých zápisech do seznamu vydávalo Ministerstvo životního prostředí na přelomu roku 2005 a 2006. Prvním rozhodnutím ze dne 22. prosince 2005 určil jako zajišťovatele financí pro skupiny 3, 4 a 7 systém Asekol. Dalšími rozhodnutími přidělil skupinu 5 systému Ekolamp, skupinu 1, 2 a 6 získal pod svoji správu Elektrowin, skupinu 8 kolektivní systém Rema a nakonec skupinu 9 Retela. Podle tohoto stavu by zajišťovat financování měly jen výše uvedené systémy v daných skupinách, avšak faktický stav takový není[38]. Za důvody proč tomu tak není, můžeme označit nejasné postavení § 13 odst. vůči § 5 odst. 10 vyhlášky[39], zpochybněné rozhodnutí Ministerstva o zápisu do seznamu a neúspěšná jednání o uzavření dohod o finančním vyrovnání mezi kolektivními systémy[40].

Někteří výrobci uzavřeli s kolektivními systémy dohodu podle § 5 odst. 10 vyhlášky, o tom, že kolektivní systém bude zajišťovat veškeré povinnosti výrobce, týkající se elektrozařízení bez ohledu na jeho původ, či data uvedení na trh. Povinnost výrobce je bezesporu i financování nakládání s historickými elektrozařízeními, a proto dohoda může vést k milnému výkladu, že § 5 odst. 10 zakládá paralelní způsob zajištění financování vedle § 13 odst. 1. Takováto dohoda ovšem nemůže nic změnit na tom, že povinností výrobce je přispívat pouze jednomu, ministerstvem zapsanému kolektivnímu systému. Tato dohoda rovněž nic nemění ani na odpovědnosti za splnění povinností. Odpovědnost zůstává stále výrobci dle § 37h odst. 1 c) a výrobcům, nepřispívajícím určenému kolektivního systému buď prostřednictvím jiného kolektivního systému, nebo samotnými výrobci, tak může být udělena sankce od ČIŽP[41]. ČIŽP v této souvislosti přijímala i větší počet podnětů ke kontrole

[37] Již vžitý název pro kolektivní systém dle § 13 odst. 1 vyhlášky 352/2005.
[38] Vrba, J.: Ústavní soud potvrdil platnost vyhlášky o elektroodpadech, *Odpady*. 2009. roč. 19. č. 3. s. 21. ISSN: 1210-0102. A dále roční zprávy všech kolektivních systémů.
[39] Vladík, J.: Situaci vyřeší až nový zákon o odpadech, *Odpady*. 2009. roč. 19. č. 3. s. 22. ISSN: 1210-0102
[40] Jak vyplývá z rozsudku městského soudu v Praze č.j. 10 Ca 327/2007.
[41] Havelka, P.:Elektrozařízení a elektroodpady – kontroly ČIŽP v roce 2007. *Odpady*. 2008. roč. 18, č. 6 s. 24-25. ISSN: 1210-0102

nastavení financování elektrozařízení výrobců i od samotných kolektivních systémů. Svým způsobem tak ČIŽP fungovala jako nátlak k přenesení povinností z jednoho kolektivního systému na druhý[42].

Zpochybnění rozhodnutí o zápisu, které má pro financování nakládání s historickými elektrozařízeními největší význam, se týkalo zápisu kolektivního systému Asekol jako správce financí pro skupinu 3. O tuto skupinu se rovněž ucházela společnost Rema, která podala rozklad proti rozhodnutí MŽP[43], kterým byl zamítnut návrhu společnosti na spravování financí ve skupině 3. V rozhodnutí o rozkladu ze dne 30. května 2006 bylo pouze stanoveno, že společnost Rema nedosáhla největšího podílu elektrozařízení uvedeného na trh za uplynulý rok. Proti tomuto rozhodnutí byla podána žaloba k Městskému soudu v Praze. Rema Systém a.s. jako žalobce dovodila, že ministerstvo rozhodovalo na základě špatně určeného skutkového stavu, řídícího se v jejich případě podle dat k 12. října 2005 místo 15. prosince 2005, kvůli čemuž došlo ke zkreslení podílu z 80% zastoupení na trhu předpokládaných společností Rema Systém na 44,61% určených MŽP. Dále Rema systém uvedla, že systém Asekol navýšil svůj podíl účelovým zařazením televizorů do skupiny monitorů[44], avšak k tomuto jednání došlo v jiném správním řízení. Právě skutečnost, že MŽP vedlo jednotlivá řízení o zápis odděleně, shledal soud jako vadu řízení. Účastníkem jednotlivých řízení byl pouze kolektivní systém, o kterém se rozhodovalo, místo aby všichni žadatelé o zápis do určité skupiny měli stejná procesní práva a byli účastníky jednoho řízení, kde by se mohli vyjádřit k rozhodným skutečnostem a důkazům. Dále soud shledal jako vadu řízení, že rozhodnutí je nepřezkoumatelné, kvůli nedostatečnému uvedení důvodů pro výpočet jednotlivých podílů, jako i uvedení jednotlivých podílů[45]. Městský soud v Praze z těchto důvodů zrušil rozhodnutí ministra životního prostředí, kterým zamítl rozklad, a vrátil jej k dalšímu projednání.

Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost žalovaného proti výše uvedenému rozsudku. V odůvodnění rozsudku[46] se zabýval nejdříve okruhem účastníků řízení. Konstatoval porušení práv účastníků, o jejichž právech a povinnostech se rozhoduje, nemohou-li stát na svých tvrzeních, popřípadě zpochybnit tvrzení konkurentů. Dále soud uvedl nutnost vést o všech žádostech o zápis společné řízení, které sice není upraveno

[42] Havelka, P.:Elektrozařízení a elektroodpady – kontroly ČIŽP v roce 2007. *Odpady*. 2008. roč. 18, č.6 s. 24-25. ISSN: 1210-0102
[43] Rozhodnutí MŽP ze dne 18. 1. 2006 č.j. 5194/ENV/720/05.
[44] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2009 č.j. 5 Ca 187/2006 - 113
[45] Tamtéž.
[46] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2010 1 As 17/2010 - 294

správním řádem z roku 1967[47], ale institut sám o sobě známý je a je imanentní součástí procesního práva. K otázce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí Nejvyšší správní soud poukázal na svou judikaturu, kde vymezil relevantní část § 47 odst. 3 správního řádu z roku 1967 jako požadavek uvést důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovozuje svoje závěry. V jiném případě je zákonná povinnost nesplněna a rozhodnutí je třeba považovat za nepřezkoumatelné. Z těchto důvodů se Nejvyšší správní soud přiklonil k rozhodnutí Městského soudu a kasační stížnost zamítl.

Dalším důležitým rozsudkem ve věci oprávnění být správcem financí Městského soudu v Praze je zrušení rozhodnutí ministra životního prostředí, ve věci zamítnutí rozkladu k rozhodnutí, na jehož základě je oprávněn kolektivní systém Asekol spravovat financování nakládání s historickým elektrozařízením ve skupině 3[48]. Žaloba podaná Rema Systémem a.s. má stejnou konstrukci, jako výše zmíněná žaloba proti rozhodnutí o rozkladu. Proto Městský soud v odůvodnění často odkazuje na stanoviska Nejvyššího správního soudu a dospívá ke stejným závěrům. V odůvodnění jsou dále uvedeny premisy pro budoucí další řízení správního orgánu, a to postupování podle správního řádu z roku 2004, který upravuje institut spojení věcí a společného řízení, v souladu s § 179 odst. 1[49]. Dále má správní orgán zjistit dokazováním podíl žalobce a dalších žadatelů o zápis. Proti tomuto rozsudku byla podána kasační stížnost[50]. Je pravděpodobné, že kvůli zmíněné podobnosti s věcí již rozhodnutou, bude kasační stížnost zamítnuta.

To, jak bude MŽP dále postupovat, zatím není známo. Jisté je jen to, že bude muset znovu rozhodnout ve věci rozkladu proti rozhodnutí o zápisu společnosti Rema Systém a.s. Dále by mělo vést společné řízení o výběru kolektivního systému. A vydat nové rozhodnutí o zápisu správce financí. Tedy může dojít ke změně správce financí ve skupině 3. Tyto rozsudky však mají dosah i do jiných (všech) rozhodnutí o zápis. Veškerý postup MŽP při rozhodování o zápisu do seznamu na přelomu let 2005 a 2006 byl stejný pro všechny kolektivní systémy, a tak trpí stejnými vadami. Pro tuto skutečnost již MŽP zrušilo při přezkumu rozhodnutí ČIŽP[51,52] o udělení pokuty pro porušení § 37n odst. 3, kdy výrobce přispíval jinému systému na nakládání s historickými elektrozařízeními, než systému zapsanému do seznamu.

[47] Podle kterého byla řízení počínající v prosinci roku 2005 vedena.
[48] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2010 č.j. 7 Ca 118/2006.
[49] Řízení, která nebyla pravomocně skončena před 1. 1. 2006 se řídí dosavadními předpisy, stejně jako bylo-li rozhodnutí před účinností tohoto zákona zrušeno a vráceno k novému projednání.
[50] Č.j. 3 As 8/2011.
[51] Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí Č.j. 41/550/11, 2607/ENV/11.
[52] Důvodem pro neudělení pokuty ve stejné věci je i nepravomocnost rozhodnutí o zápisu do Seznamu viz. dřívější rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 10 Ca 327/2007 – 93.

7. Shrnutí

Povinnosti vyplývající ze zákona mohou výrobci plnit prostřednictvím individuálních, solidárních a kolektivních systémů. Největší otazník se váže se solidárním systémem, který evropská úprava nezná. Tento systém, který si zvolilo využívat pouze 5 výrobců, je více než minoritní. V rámci zjednodušení právní úpravy, lze podporovat jeho absenci v novém zákoně o odpadech, který opravdu zná jen systém individuální a kolektivní. V České republice je v současné době zaregistrováno 6 kolektivních systémů, které sdružují 3111 výrobců a někteří další čekají na zapsání. Každý z těchto 6 kolektivních systému spravuje financování nakládání s historickým i novým elektrozařízením. Metody určení příspěvku má každý systém vlastní, avšak mají některé společné znaky. Ze solidárního a neziskového charakteru nakládání s historickým elektrozařízením plyne nutnost nejmenších možných nákladů. Výrobci tedy mají požadovat výpočet příspěvků co nejflexibilnější, kopírující náklady skutečně vzniklé. Inspirací pro takovýto pružný výpočet může být metoda, kterou používá kolektivní systém Retela s.r.o., metoda, která nenechává prostor pro tvoření zbytečných rezerv. Rezervy kolektivních systémů jsou slabým místem zákona o odpadech. Zde by bylo potřeba zákona, který by reguloval způsob jejich tvoření a jejich maximální výši. Tento problém souvisí i s financováním nového elektrozařízení a jeho rozlišením od starého. Kontrola při zpracování asi jen těžko dosáhne takové úrovně, aby každé zařízení vyrobené po 13. srpnu 2005 bylo správně označeno za nové. Až překvapivě snadné řešení, které by i podstatně zjednodušilo právní úpravu a přesto plnilo cíle ochrany životního prostředí, je vyškrtnutí kategorie nového elektrozařízení ze způsobu financování. Systém financování nakládání s historickým elektrozařízením, tedy systém kdy jsou veškeré náklady hrazeny při jejich vzniku, je zcela vyhovující a je dlouhodobě životaschopný. Touto formou by byl zároveň omezen prostor pro zbytečné tvoření rezerv kolektivních systémů.

Zákon o odpadech a vyhláška 352/2005 Sb., stanovením pouze jednoho oprávněného kolektivního systému pro financování nakládání s historickým elektrozařízením v každé skupině elektrozařízení, omezily zásadním způsobem možnost konkurence mezi systémy. Zákon sice nezakazuje různé dohody o vyrovnání, ale oprávněny kolektivní systém nemá žádnou motivaci k jejich uzavírání a tak vytváření tržního prostředí. Nález pléna Ústavního soudu 69/2009 Sb. tuto úpravu posoudil jako neodporující ústavnímu pořádku. Osobně zastávám názor, že respektování tohoto rozhodnutí je založeno spíše mocenským postavením Ústavního soudu, než jeho argumentační přesvědčivostí. Zvláště ve srovnání s odlišným stanoviskem ústavního soudce Jiřího Muchy se zdají být některé argumenty ústavního soudu

v některých otázkách poměrně slabé. Konkurenci mezi kolektivními systémy by mohlo přinést například zúčtovací centrum, které se zdá jako nejlepší z možných řešení. Zúčtovací centrum dohromady spojuje prvek konkurence, právní jistoty i zajištění plnění povinností výrobců.

Právní nejistota, plynoucí z nejisté osoby správce financí v jednotlivých skupinách, je nevyhovující pro všechny kolektivní systémy. Takový stav otevírá prostor k částečnému obejití Ministerstva životního prostředí tím, že kolektivní systémy uzavřou mezi sebou dohody o vyrovnání. Tyto dohody by byly pevným základem pro řádné plnění povinností, ale v této souvislosti je třeba upozornit na další možné omezení soutěže, jiného charakteru než je omezení zákonem, omezení nedovolenými dohodami soutěžitelů.

8. Závěr

Předně je potřeba uvést, že se podařilo od roku 2005 zprovoznit systém, který zajišťuje zpracování vysloužilého elektrozařízení. Samotné fungování systému, ovšem není bezproblémové a je zde mnoho otázek, které je potřeba řešit. Zlepšení by mohl přinést nový zákon o odpadech a jím nové nastavení pravidel nakládání a financování nakládání s elektroodpadem obecně. Nová pravidla by se měla soustředit na způsob, jakým minimalizovat náklady výrobců, tím pomáhat jejich konkurenceschopnosti, a zachovat, či zlepšit úroveň zpětného odběru a zpracování. Dále by bylo přínosné, kdyby správní orgány vydávaly jasné a odůvodněné rozhodnutí, přičemž by neporušovaly práva těch, o nichž rozhodují. Bude zajímavé sledovat, zda se některé uvedené úvahy převedou do praxe a zajistí tak lepší fungování odpadového hospodářství a kvalitu životního prostředí.

9. Zdroje

Literatura

Grünerová, M.: Elektrozařízení, *Odpadové fórum*. 2007. roč. 7. č. 11 s. 15-16. ISSN: 1212-7779

Havelka, P.:Elektrozařízení a elektroodpady – kontroly ČIŽP v roce 2007. *Odpady*. 2008. roč. 18. č. 6 s. 24-25. ISSN: 1210-0102

Vladík, J.: Situaci vyřeší až nový zákon o odpadech, *Odpady*. 2009. roč. 19. č. 3. s. 22. ISSN: 1210-0102

Vrba, J.: Ústavní soud potvrdil platnost vyhlášky o elektroodpadech, *Odpady*. 2009. roč. 19. č. 3. s. 21. ISSN: 1210-0102. A dále roční zprávy všech kolektivních systémů.

Judikatura

Nález Ústavního soudu sp.zn. Pl. ÚS. 28/06 ze dne 16. 12. 2008

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2010 č.j. 1 As 17/2010

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2010 č.j. 7 Ca 118/2006

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 4. 2009 č.j. 5 Ca 187/2006

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2009 č.j. 10 Ca 327/2007

Odlišné stanovisko soudce Jiřího Muchy

Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí

Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 4. 2. 2011 č.j. 41/550/11, 2607/ENV/11

Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 18. 1. 2006 č.j. 5194/ENV/720/05.

Internetové zdroje

Seznam výrobců elektrozařízení: Povinné osoby. Dostupné na webových stránkách Ministerstva životního prostředí http://isoh.env.cz/index.php?typ=0. Stav k 14. 4. 2011.

Seznam výrobců elektrozařízení: Kolektivní systémy. Dostupné na webových stránkách Ministerstva životního prostředí http://isoh.env.cz/index.php?typ=1. Stav k 14. 4. 2011.

Všeobecné obchodní podmínky dostupné na webových stránkách Retely s.r.o., http://www.retela.cz/index.php?s=139. Stav k 14. 4. 2011.

Sazebník kolektivního systému Asekol s.r.o. k 14. 4. 2011 dostupný na webových stránkách http://www.asekol.cz/cs/download/vyrobci-dovozci/plakat-vyse-prispevku-na-recyklovani-na-vysku.pdf.

Sazebník kolektivního systému Ekolamp s.r.o. k 14. 4. 2011 dostupný na webových stránkách http://www.ekolamp.cz/prispevek-na-recyklaci/

Sazebník kolektivního systému Elektrowin a.s. k 14. 4. 2011 dostupný na webových stránkách http://www.elektrowin.cz/cs/download/cenik-platny-od-1-5-2009-409.pdf.

Sazebník kolektivního systému Rema Systém a.s. k 14. 4. 2011 dostupný na webových stránkách http://www.remasystem.cz/index.php/cs/dovozci-a-vyrobci/cenik.

Sazebník kolektivního systému Retela s.r.o. online dostupný na webových stránkách http://www.retela.cz/index.php?s=68. Stav k 14. 4. 2011.