

Možnosti meziobecní spolupráce obcí v rámci odpadového hospodářství



Obec je vnímána jako tradiční základ územní samosprávy. Dané postavení se promítá i do legislativního pojetí obcí v zákoně o odpadech¹, kde je obec důležitým původcem (komunálních) odpadů². Obce tak mají zejména povinnost zajistit sběrná místa pro odkládání odpadů, sběrné nádoby na odpad (i tříděný), svoz odpadů a dále musí zabezpečit nakládání s odpadem. Řada obcí tak řeší velmi podobné problémy a situace, které nastávají při nakládání s odpady, včetně jeho financování.

Význam role obcí nadále roste. Obcím byla stanovena, podle mého názoru, zásadní povinnost dosáhnout vytyčených úrovní třídění komunálních odpadů v zákonem stanovených letech³. Obce by měly primárně motivovat své občany za účelem splnění

této povinnosti lépe třídít odpad a současně pravděpodobně přistoupit k úpravě do-savadních smluvních vztahů s obchodními partnery.

Pokud se jedná o dostatečně velkou obec, je většinou silná i její vyjednávací pozice

a postavení na trhu vůči svozovým firmám a ostatním obchodním partnerům. Na druhou stranu malé obce nemají dostatečně vhodnou vyjednávací pozici a postavení na trhu tak, aby dokázaly obhájit své zájmy a výhodnější pozici v rámci vzájemné spolupráce v oblasti odpadového hospodářství. Také z tohoto důvodu vznikají mezi-obecní spolupráce.

MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE

Základem meziobecní spolupráce je zpravidla dohoda dvou a více municipalit (obcí) na společném zájmu tak, aby vzájemně dosáhly výhod. Jinak řečeno meziobecní spolupráce je právním nástrojem, který umožňuje obcím efektivně vykonávat svá práva a povinnosti stanovenými právními předpisy.

Spolupráce obcí představuje ve veřejné správě významnou roli, zejména pokud je jejím cílem zlepšování služeb a efektivní plnění zákonem stanovených povinností. Spolupráce mezi obcemi je

primárně založena na principu dobrovolnosti.

Meziobecní spolupráce je v České republice upravena zákonem o obcích⁴. Nejvýznamnějším typem spolupráce jsou dobrovolné svazky obcí („DSO“), které jsou nejčastějším druhem spolupráce mezi obcemi a také jsou zároveň jako jediné upraveny v zákoně o obcích. DSO podle zákona o obcích nabývá formy právnické osoby.

Účelem těchto DSO je pak zejména ochrana a prosazování společných zájmů. Zákon o obcích současně uvádí výčet možností předmětů činnosti těchto svazků, jako jednu z možných činností uvádí „shromáždění a odvozu komunálních odpadů a jejich nezávadného zpracování.“⁵

Dalšími možnostmi meziobecní spolupráce jsou místní akční skupiny („MAS“) nebo mikroregiony. U obou spoluprací platí, že nejsou upraveny zákonem o obcích, jak je tomu u DSO, ale shodně také nabývají formy právnické osoby. Na rozdíl od DSO mohou být účastníky MAS a mikroregionů i jiné subjekty než obce.

MAS byla jasně charakterizována programem LEADER. Jedná se tak o spolupráci nezávislou na politickém rozhodování, která je založena na rozvoji venkova, zemědělství a získávání finanční podpory z Evropské unie a národních programů. Základním cílem MAS je pak zlepšování kvality životního prostředí ve venkovských oblastech, tj. MAS je primárně určena pro venkovské oblasti s nízkou hustotou osídlení. Jedna obec smí být v územní působnosti jen MAS. Každá MAS má pak povinnost být registrována u MVČR, musí mít stanovený statut, stanovy, organizační řád a strukturu. Mikroregion je obdobným uskupením jako MAS, kdy se obce a případně další subjekty sdružují v rámci společného cíle – rozvoje svého regionu, popř. za jiným prospěšným účelem. Na rozdíl od MAS je většinou jeho územní působnost menší.

Vedle toho mohou obce společně zakládat i obchodní korporace, nejtypičtěji společnosti s ručením omezeným, ale také třeba akciové společnosti a družstva. Jejich právní režim se pak řídí občanským zákoníkem a zákonem o obchodních korporacích. O peněžitých vkladech do právnických osob rozhoduje vždy zastupitelstvo, které deleguje i zástupce obce na zasedání valné hromady a navrhuje osoby do orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast⁶.

Meziobecní spolupráce má obecně výhodu zejména ve své liberálnosti. Účast v DSO, stejně jako v jiných uskupeních meziobecní spolupráce (zejména v MAS a mikroregionech), vede v konečném důsledku k úspore finančních prostředků, efektivnějšímu poskytování veřejných služeb a ke snížení a sdílení nákladů. Spolupráce současně přináší rozmanitější možnosti při získávání externí podpory a přispívá k optimalizaci znalostí a zkušeností včetně možnosti jejich vzájemného předávání. To vše je ovšem nutné realizovat na základě kompromisu zúčastněných subjektů. Právě podmínka spolupráce obcí, případně dalších subjektů,

může v konečném důsledku představovat úskalí fungování těchto spoluprací.

MOŽNÉ LIMITY MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE

Meziobecní spolupráce má mimo nepochybných výhod i svá úskalí. Obecně lze jako překážku vnímat nedostatek financí, dále nízkou podporu ze strany státu a neochotu či nezájem na plnění dohod mezi obcemi atd. Nedostatek finančních prostředků je pak znatelný zejména u DSO, kdy financování takových svazků je primárně na obcích, které musejí k financování získat podporu státu, přičemž s nedostatkem financí pak souvisí i nedostatek personálních kapacit.⁷ Pokud získá finance z nějakého dotačního programu, musí obec zajistit předfinancování. Jestliže dojde ke splnění všech podmínek daného dotačního programu, prostředky se pak DSO vrátí. Dalším problémem může být paralelní působení více různých typů sdružení a organizací v rámci meziobecní spolupráce.

VYUŽITELNOST MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE V ODPADOVÉM HOSPODÁŘSTVÍ

S novým zákonem o odpadech smysl meziobecní spolupráce stoupá. Změny, které přinesl nový zákon o odpadech, vyžadují od obcí aktivní přístup, současně předpokládají i zapojení občanů a neposledně i dostatečně silnou pozici na trhu. Obce musí vynaložit nemalé finanční prostředky na motivaci a informování svých občanů za účelem splnění vytyčených úrovní třídění a na samotný provoz těchto obecních systémů odpadového hospodářství. Malé obce jsou tak v nevýhodě, kdy suma vybraná na základě poplatků od svých občanů není dostatečná na pokrytí nákladů.

Jak již bylo výše naznačeno, malé obce jsou také ve znevýhodněné (v porovnání s velkými obcemi) pozici, což ztěžuje jejich roli při vyjednávání výhodných podmínek se smluvními partnery, kteří zajišťují svoz a následnou likvidaci odpadů. Prioritou obce je vylepšení odpadového hospodářství tak, aby byla schopna plnit své povinnosti stanovené zákonem o odpadech, přičemž dané svazové společnosti samy o sobě nemají důvod k vylepšování obecního odpadového hospodářství. Meziobecní spolupráce tento finanční problém do jisté míry řeší, umožňuje zúčastněným obcím nejen sdílení nákladů, ale také svých zkušeností s provozem odpadového hospodářství.

Konkrétní forma meziobecní spolupráce musí být zvolena podle cílů této spolupráce: je rozdíl, pokud obce např. pouze chtějí společně organizovat výběr dodavatele a zadávat příslušnou veřejnou zakázku, anebo pokud přímo chtějí vytvořit právní entitu (osobu oprávněnou nakládat s odpady ve smyslu zákona o odpadech), která pro ně bude na základě tzv. in-house výjimky zajišťovat svoz odpadů a některé další odpadové služby. Pro druhý případ se například osvědčil model, kdy obce nejprve založí DSO, který je pak jediným zakladatelem a společníkem společnosti s ručením

omezeným, která zajišťuje pro obce samotné nakládání s odpady. Rozhodně pak lze doporučit, aby si obce, které uvažují o meziobecní spolupráci, nejprve zjistily, jaké modely jsou v praxi využívány v jejich širším regionu a s jakými kladnými i zápornými zkušenostmi.

Meziobecní spolupráce není pevně stanovena právními předpisy, proto ani není hlavním cílem samotných obcí, aby se do výše uvedených struktur spolupráce sdružovaly. Na druhé straně, neúčast obcí v těchto strukturách může přinášet určité negativní dopady v podobě nekvalitních, neefektivních či chybějících veřejných služeb pro obyvatele těchto obcí. Trh služeb pro menší obce v oblasti odpadového hospodářství (ale i v jiných oblastech) je nezřídka tak nefunkční, že je pro obce výhodnější, aby si společně vytvořily vlastní poskytovatele služeb. Lze tedy uzavřít, že meziobecní spolupráce nevzniká samoučelně a z povinnosti, ale proto, že spolupráce představuje účinný nástroj, pomocí kterého lze dosáhnout splnění požadavků a potřeb, které obec a její občané vnímají jako nezbytné pro odpadové hospodářství.

Zároveň jednotlivé spolupráce mají regionální charakter, takže obce řeší obdobné problémy, mají většinou shodné přírodní podmínky a jejich společným zájmem je zlepšení odpadového hospodářství. Pokud tedy obce přistoupí k meziobecní spolupráci, jejich pozice při vyjednávání se společnostmi zajišťujícími svoz, recyklaci a odstranění odpadů bude výhodnější, popřípadě si mohou tyto služby obce zajistit prostřednictvím vlastního subjektu. Současně obecní náklady budou sdíleny v rámci obcí a v neposlední řadě dojde i k efektivnímu nastavení kontrolních mechanismů. ■

Mgr. IVANA VAVŘÍKOVÁ

Advokátní kancelář KF Legal, s. r. o.

Poznámky:

¹ Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

² § 5 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech.

³ § 59 odst. 3 zákona o odpadech: „Obec je povinna zajistit, aby odděleně soustředěvané recyklovatelné složky komunálního odpadu tvořily v kalendářním roce 2025 a následujících letech alespoň 60 %, v kalendářním roce 2030 a následujících letech alespoň 65 % a v kalendářním roce 2035 a následujících letech alespoň 70 % z celkového množství komunálních odpadů, kterých je v daném kalendářním roce původcem. Do výpočtu podílu mohou být zahrnuty rovněž odděleně soustředěvané recyklovatelné složky komunálního odpadu vznikající na území obce při činnosti nepodnikajících fyzických osob, které nejsou předávány do obecního systému.“

⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Zákon o obcích možnost spolupráce výslovně uvádí v § 46.

⁵ § 50 odst. 1 písm. b) zákona o obcích.

⁶ § 85 písm. e), § 84 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích.

⁷ JETMAR, Marek a kol. Meziobecní spolupráce: Inspirativní cesta, jak zlepšit služby veřejnosti. Praha: Kancelář pro projekty a vzdělávání, Svaz měst a obcí České republiky, 2015.