

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

**Albert Rycheký**

**PRÁVNÍ NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO  
PROSTŘEDÍ V ČESKÉM PRÁVU**

**Vedoucí diplomové práce:** JUDr. Stanislav Derlich, Ph.D.

**Katedra:** Katedra práva životního prostředí

**Datum vypracování práce (uzavření rukopisu):** říjen 2021

## **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce má 132 260 znaků včetně mezer.

V Praze dne 31. 10. 2021

.....

## **Poděkování**

Tímto bych chtěl poděkovat JUDr. Stanislavu Derlichovi, Ph.D., vedoucímu diplomové práce, za cenné rady, které přispěly k napsání této práce.

## **Obsah:**

Úvod .....	1
1. Právo a životní prostředí .....	3
1.1. Životní prostředí a jeho ochrana.....	3
1.2. Role práva v ochraně životního prostředí .....	6
1.3. Právní nástroje ochrany životního prostředí a jejich kategorizace.....	7
1.4. Shrnutí .....	9
2. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí.....	10
2.1. Vymezení konceptních nástrojů.....	10
2.2. Třídění konceptních nástrojů .....	11
2.3. Procesněprávní regulace.....	13
2.4. Vybrané koncepční nástroje .....	15
2.5. Shrnutí .....	19
3. Administrativně-právní nástroje ochrany životního prostředí.....	20
3.1. Ukládání povinností .....	21
3.2. Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření .....	22
3.3. Standardy.....	24
3.4. Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování .....	27
3.5. Ostatní administrativně-právní nástroje .....	28
3.6. Shrnutí .....	30
4. Ekonomické nástroje .....	32
4.1. Funkce ekonomických nástrojů.....	33
4.2. Druhy ekonomických nástrojů .....	34
4.3. Daně .....	35
4.4. Poplatky.....	37
4.5. Ostatní ekonomické nástroje .....	40
4.6. Shrnutí .....	42
5. Sankční nástroje .....	44
5.1. Delikttní odpovědnost .....	44
5.2. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí.....	47
5.3. Ekonomické zajištění odpovědnosti.....	49

5.4. Shrnutí .....	50
6. Speciální nástroje .....	52
6.1. Územní plánování a stavební řízení .....	52
6.2. Posuzování vlivů na životní prostředí .....	57
6.3. Ochrana veřejného zdraví a hygiena životního prostředí.....	60
6.4. Integrovaná prevence a ochrana před znečištěním.....	63
6.5. Právo na informace o životním prostředí .....	65
6.6. Shrnutí .....	68
Závěr.....	71
Seznam použitých pramenů .....	76
Seznam použitých předpisů.....	78
Abstrakt .....	80
Abstract .....	81
Summary .....	82
Klíčová slova - Key words .....	84

## Úvod

Ochrana životního prostředí je s rostoucí lidskou populací čím dál tím více aktuálním tématem. Okolo roku 1800 žilo na světě zhruba 800 miliónů lidí, zatímco dnes je nás asi desetkrát tolik a naše materiální spotřeba je ještě násobně vyšší. Přitom je to stále jediná Země, která poskytuje vše potřebné k tomu, abychom mohli vést důstojný život.

Se zhoršujícím se stavem životního prostředí vzniká i potřeba jeho ochrany. A právo jakožto základní forma řízení dnešní společnosti v ní sehrává klíčovou roli. Právo životního prostředí je poměrně mladým odvětvím práva, které se začalo více vyvíjet od 70. let minulého století, a to jak pro národní právní řády, tak i počínaje Stockholmskou konferencí v roce 1972 v rámci práva mezinárodního a evropského. Právě právo mezinárodní a evropské se staly pro mnohé národní právní řády v oblasti ochrany životního prostředí častým podnětem i předlohou.<sup>1</sup>

V této práci se zaměřím na nástroje ochrany životního prostředí uplatňující se v českém právu. Nástroje ochrany životního prostředí tvoří ucelený systém v rámci něhož se jednotlivé nástroje doplňují, navazují na sebe a podporují se. Téma jsem si zvolil z toho důvodu, jelikož se v něm nahlíží na právo jakožto nástroj, prostředek k dosažení, dle mého názoru pro současnou generaci snad nejdůležitějšího cíle, jímž je ochrana životního prostředí. Jelikož se jedná o téma poměrně široké, nebude mým cílem dopodrobna vystihnout všechny nástroje ochrany, ale spíše poskytnout jejich ucelený přehled a kategorizaci. Pokusím se zároveň ke každému z nástrojů uvést ty nejdůležitější informace i s případnými příklady z platného práva, aby bylo zřejmé, čím se jednotlivé nástroje vyznačují a co je od sebe navzájem odlišuje. V úvodní kapitole vymezím ochranu životního prostředí, roli práva a kategorizaci jednotlivých nástrojů. V následujících kapitolách se pak budu zabývat jednotlivými nástroji ochrany, počínaje koncepčními nástroji, dále administrativními, ekonomickými, sankčními a nástroji speciálními.

---

<sup>1</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, Předmluva k 1. vydání.

Práce vychází z právního stavu ke dni 31.8. 2021.

## **1. Právo a životní prostředí**

### **1. 1. Životní prostředí a jeho ochrana**

Příroda je základní podmínkou existence nejen člověka, ale i ostatních organismů na planetě Zemi. Poskytuje člověku základní biologické podmínky života (vzduch, vodu, potravu, prostor, výměnu látek a energii) a je zároveň i zdrojem jeho ekonomické činnosti, neboť z přírody člověk získává vše k uspokojování svých potřeb. Člověk je tedy na přírodě existenčně závislý. Tato skutečnost vychází i z definice přírody Konference OSN o životním prostředí člověka (Stockholm, 1972): „Příroda je reálný svět, který nás obklopuje, na jehož vzniku neměl člověk podíl, ale na němž je existenčně závislý.“

Každý organismus do jisté míry ovlivňuje ekosystém, v němž žije. Není však žádného živočišného druhu, který by přetvářel svou záměrnou činností přírodu v takové intenzitě jako člověk. Drastického přetváření jsme svědky zejména v posledních desetiletích, nicméně k většímu vlivu člověka na okolní přírodu docházelo již v dobách dávnějších. Paleolitickou revolucí bylo započato rozšiřování civilizace lovců a sběračů, s níž byl téměř vždy spojen zánik některých živočišných druhů (zejména velkých savců) a úbytek lesa či úplné odlesnění. V neolitu, období zemědělské civilizace, lidé začali kultivovat plodiny pro obživu, začali žít usedlým způsobem života a nemuseli se tudíž, tak jako dříve, za obživou stěhovat. Tato změna byla příčinou vzniku prvních trvalejších sídel a měst. V mnoha regionech jsme svědky vzniku terasovitých políček, různých závlahových systémů i masivního odlesňování. S rostoucí koncentrací obyvatel rovněž dochází ke vzniku hierarchizace společnosti a různých organizačních útvarů včetně útvarů státních v čele s panovníkem. Epocha zemědělské civilizace prochází lidskými dějinami od pravěku, starověku přes středověk až novověk.

Třetí velká změna ve vztahu člověka a přírody byla započata globální industriální revolucí. Mnohými je pro toto nové období používán termín *antropocén*<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> MOLDAN, Bedřich. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2015, str. 15.



značící vznik dalšího geologického období, protože člověk začal drasticky přetvářet okolní prostředí. Počátek tohoto období je symbolicky spjat s rokem 1784, kdy byl sestrojen parní stroj. Dochází k masivnímu populačnímu růstu. Rychlost vývoje je v tomto období nesrovnatelně vyšší než-li v obdobích předchozích. Klíčovou roli zde sehrává věda, která vyústila v moderní techniku. Tato moderní technika pak změnila svět okolo nás. Využití energie uhlí, ropy a plynu přináší obrovskou změnu ve vztahu člověka a přírody, neboť neobyčejně znásobilo lidské síly. Člověk se vydělil z přírody a mylně se domnívá, že se stal jejím pánem. Rostoucí nerovnováha vztahu člověka a přírody se však brzy začala podepisovat na zhoršujícím se stavu životního prostředí.

Doba antropocénu znamená výrazné zrychlení ve vymírání mnoha druhů živočichů. Druhy mizí rychlostí srovnatelnou s dávnými vymíráními z geologické minulosti. Zároveň dochází k rostoucí druhové jednotvárnosti ve srovnání s až dosud trvající rozmanitostí a nastávají zásadní změny celých ekosystémů.

Znečišťování ovzduší plynoucí ze spalování fosilních paliv vede ke zesílení skleníkového efektu a ztenčování ozonové vrstvy Země, a to v takové míře, že nastává ohrožení klimatického systému planety. Dochází k degradaci půdy, rostoucí desertifikaci na mnoha místech, rozsáhlému odlesňování a s tím související erozi půdy, což se podepisuje na problémech spojených se zásobováním světové populace potravinami a pitnou vodou.

Celosvětový stav životního prostředí má tedy zejména v posledních desetiletích tendenci k neustálému zhoršování, což je způsobeno neuváženou a masovou činností člověka. Člověk čerpá přírodní zdroje, aniž by uvažoval nad vedlejšími dopady a nadřazuje krátkodobé přínosy nad dlouhodobým trvale udržitelným rozvojem.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch q. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 5.

## ***Potřeba ochrany***

Jak již bylo uvedeno, člověk je na přírodě existenčně závislý. Jelikož dochází ke zhoršování stavu životního prostředí, vzniká potřeba ochrany, která je klíčová pro budoucnost lidstva. Ačkoliv zájmy o ochranu té které složky prostředí sahají hluboko do minulosti (např. nářky nad odlesňováním středomoří v antickém Řecku), tak zájem o ochranu přírodního a životního prostředí v moderním slova smyslu se objevil až v polovině 19. století.<sup>4</sup> Kupříkladu první národní park (Yellowstonský) byl vyhlášen v roce 1872.

Naléhavost ochrany životního prostředí na úrovni mezinárodního společenství byla pak prvně uznána na Konferenci OSN o životním prostředí člověka ve Stockholmu v roce 1972. Ta přinesla jednoznačný apel, že nadále již nelze provozovat hospodářskou činnost bez ohledu na životní prostředí. V rámci konference byla rovněž přijata deklarace, která se stala základním východiskem pro formulaci principů ochrany v mezinárodním a národním měřítku. Základním rozporem, který byl na konferenci diskutován je konflikt mezi hospodářským rozvojem a potřebou chránit životní prostředí, a to z toho důvodu, že hospodářský rozvoj bezprostředně souvisí s rostoucím čerpáním přírodních zdrojů a rostoucí mírou znečištění. Ačkoliv Stockholmská konference měla rozhodující význam pro utváření politiky ochrany životního prostředí v celosvětovém měřítku, tak tento rozpor mezi hospodářským rozvojem a ochranou životního prostředí neřešila. Až v roce 1987, kdy byla vydána zpráva Komise OSN „*Naše společná budoucnost*“ („*Our common future*“) byl tento rozpor řešen. Podle této zprávy se ekonomický rozvoj nemusí zastavit, musí se však stát trvale udržitelným. Trvale udržitelný rozvoj je pak takový rozvoj, který zajistí naplnění potřeb současné generace, aniž by zároveň ohrozil naplnění potřeb generací budoucích. Mezi základní principy, kterými by se měla řídit hospodářská politika pak patří např.: zajištění udržitelné úrovně populace, při veškerém rozhodování integrovat ekologické a ekonomické aspekty nebo posílit mezinárodní spolupráci.

---

<sup>4</sup> MOLDAN, Bedřich. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2015, str. 326.

Obecně vzato od 20. Století vzniká nejen uvědomění, ale i následná potřeba životní prostředí chránit. Od spontánních hnutí a dalších pokusů se postupně přechází ke komplexní a vědecky podložené ochraně životního prostředí, a to jak z prostředků států, tak i jednotlivých osob. Ochrana životního prostředí se tak od této doby stává důležitou a nezbytnou lidskou aktivitou, kterou se tlumí, pokud přímo neodstraňují, negativní dopady lidské činnosti na biosféru.

## ***1. 2. Role práva v ochraně životního prostředí***

Existuje řada prostředků působících při ochraně životního prostředí. Jsou to zejména prostředky ekonomické, vědecké, technické a technologické, politické, osvětové, výchovné a vzdělávací i organizační a samozřejmě právní. Tyto prostředky se navzájem prolínají a působí společně. Každý z nich sehrává svoji roli a je ostatními prostředky v plném rozsahu nenahraditelný. O právu toto platí dvojnásob, a to z důvodu jeho přesnosti, závaznosti a vynutitelnosti.

Právo může být nahrazeno jinými prostředky jen částečně, a to v těch oblastech, kde se nevyžaduje stanovení závaznosti a vynutitelnosti daných pravidel jednání a kde postačí působení spíše výchovné, osvětové či ekonomická stimulace. V každém případě je jisté, že právo, resp. nástroje právem upravené, jsou pro ochranu životního prostředí velmi významné a v podstatě nezastupitelné.

K tomu aby bylo právo účinné je zapotřebí vytvoření nezbytných materiálních, finančních, technických a dalších podmínek, aby mohly být jeho požadavky naplněny. Důležitá je rovněž jistá míra ztotožnění se osob s obsahem právní normy, aby docházelo k jejímu dobrovolnému dodržování.

Právo má tedy, jakožto specifický systém pravidel regulujících chování lidí, své nezastupitelné místo. Právní normy se svým preskriptivním charakterem stanoví něco, co má být respektive vytyčují, jaké chování je z hlediska normotvůrce žádoucí a jaké nežádoucí.<sup>5</sup>

Právní prostředky vynikají především díky již zmíněné závaznosti a vynutitelnosti. Závaznost spočívá v tom, že právní norma stanoví oprávnění a

---

<sup>5</sup> GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 5. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 27.

povinnosti. Oprávnění znamená možnost určitého chování zaručeného právní normou, zatímco povinnost představuje nutnost určitého chování pod hrozbou sankce. O vynutitelnosti hovoříme, pokud právní norma stanoví povinnost a zároveň i sankci za její případné nedodržení, neboť v takovém případě lze zpravidla vynutit splnění jak primární tak i sekundární povinnosti sankční povahy. Pokud právní norma nemá sankci, jedná se o normu imperfektní.

Právní normy, které se zaměřují na ochranu životního prostředí se v právních řádech jednotlivých států, na evropské i mezinárodní úrovni začínají objevovat v 70. letech minulého století. Jedná se o normy chránící jednotlivé složky životního prostředí jako voda, lesy, půda, které doposud nedisponovaly příslušnou právní úpravou. Vzniká tak postupně nová součást systému práva – právo životního prostředí, které *„představuje soubor právních norem a institutů upravujících společenské vztahy, resp. chování lidí, související s péčí o životní prostředí, tj. s ochranou a obnovou složek životního prostředí.“*<sup>6</sup>

### ***1. 3. Právní nástroje ochrany životního prostředí a jejich kategorizace***

Pod pojmem právních nástrojů ochrany životního prostředí je třeba rozumět soubor rozličných činností, úkonů a opatření, které jsou uskutečňovány veřejnými institucemi, státními orgány a právníckými a fyzickými osobami. Tyto nástroje nepůsobí izolovaně, nýbrž se vzájemně ovlivňují a doplňují. Společným cílem těchto nástrojů je pak ochrana životního prostředí jako celku a zároveň, v rámci jeho jednotlivých složek, ochrana před jeho ohrožováním a poškozováním.

Nástroje ochrany lze rozdělit do dvou skupin, a to jednak na nástroje přímého působení, a jednak nepřímého působení. Nástroje přímého působení *přímo působí* na stav životního prostředí, jsou právu vlastní a odpovídají příslušným metodám právní regulace (zákaz, souhlas, příkaz aj.) Nástroje nepřímého působení svou povahou patří

---

<sup>6</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí*: 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006, str. 16.

do nástrojů mimoprávních, ale právo jim poskytuje svou formu přesného, závazného a vynutitelného pravidla chování. (zejména ekonomické nástroje ochrany)<sup>7</sup>

Nástroje přímého působení zahrnují především nástroje administrativně-právní, koncepční, sankční a speciální.<sup>8</sup>

**Administrativní** nástroje ukládají povinnosti ve formě zákazů, příkazů a omezení, z nichž vyplývá závazek něčeho se zdržet nebo něco strpět anebo něco konat v zájmu ochrany životního prostředí. Dále mezi tyto nástroje spadají správní akty typu povolení, souhlasy nebo schválení a dále tzv. jiné úkony, jako stanoviska, vyjádření či registrace, vydávané orgány státní správy. Jedná se o opatření uplatňovaná vrchnostensky orgány veřejné moci, zpravidla správními orgány k řešení konkrétních případů. Nalézají uplatnění např. v případech, kdy jsou konkrétní osobě tato povolení, souhlasy aj. adresovány, a to k činnostem, jež jsou generelně zakázány.

**Ke koncepčním nástrojům** patří různé koncepce, plány a programy, které představují určité dlouhodobě pojaté dokumenty lidského směřování v určité oblasti. Narozdíl od administrativních nástrojů nejsou vždy realizovány prostřednictvím veřejné moci. (plán odpadového hospodářství původce odpadů, lesní hospodářský plán aj.)

Mezi **sankční nástroje** se řadí pokuty a jiné formy trestů. V rámci sankčních nástrojů rozlišujeme odpovědnost deliktní a odpovědnost za ztráty na životním prostředí.

Mezi **nástroje speciální** řadíme zejména problematiku územního plánování a stavebního řízení, posuzování vlivů na životní prostředí, ochranu veřejného zdraví a hygienu životního prostředí, integrovanou prevenci a ochranu před znečištěním a právo na informace o životním prostředí.

---

<sup>7</sup> Viz DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 37. Existuje i odlišné dělení, (in JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016, s. 23 - 30) podle něhož nástroje dělíme na nástroje přímé regulace, kam spadají: a) všeobecné nástroje prevence, b) limity znečišťování a limity znečištění, c) požadované technologie, d) kategorizace subjektů, e) administrativní nástroje, f) zákazy a příkazy stanovené přímo zákonem, g) plošné mechanismy ochrany, h) autorizace, licence a jiná oprávnění, i) sankční nástroje a vztahy odpovědnosti, j) pravidla pro odstraňování protiprávních stavů a havarijních situací dále na nástroje nepřímé regulace, kam patří nástroje ekonomické a na nástroje dobrovolné.

<sup>8</sup> Viz DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: 2. rozš. a aktualiz. vyd.* Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006, s. 32 - 34.

Mezi nástroje **nepřímého působení** patří především **ekonomické nástroje**.<sup>9</sup> Vyznačují se odlišným působením na adresáty, a to tak, že jím poskytují možnost volby chování. Systém ekonomických nástrojů je pak tvořen především poplatky a daněmi.

#### ***1.4. Shrnutí***

Příroda je základní podmínkou existence člověka, avšak člověk jí zejména v posledních desetiletích vlivem své činnosti nadměrně poškozuje. Vzniká tedy potřeba její ochrany. Ochrana pak nemusí být nutně v rozporu s hospodářským rozvojem, pokud bude dodržována zásada trvale udržitelného rozvoje. Právo sehrává v ochraně životního prostředí nezastupitelnou roli, a to díky své přesnosti, závaznosti a vynutitelnosti jím formulovaných pravidel chování. K ochraně právo užívá poměrně širé škály nástrojů ochrany. Dělíme je na nástroje přímého a nepřímého působení podle bezprostřednosti jejich vlivu (a závaznosti) na chování adresátů. Jsou to zejména nástroje administrativně-právní, koncepční, sankční, speciální a nástroje ekonomické.

---

<sup>9</sup> Tamtéž.

## **2. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí**

### **2.1. Vymezení koncepčních nástrojů**

Latinské sloveso concipio - concipere znamená sebrati, shrnouti, pojmouti ale i pochopiti. Všechny tyto výrazy vyjadřují vlastnosti, jimiž by koncepce měla disponovat. Je dobré si uvědomit, že neexistuje jasné vymezení pojmu "koncepční nástroj" nebo "koncepce" a tím související otázka, které z právem upravených nástrojů lze pod tento pojem podřadit. Obecně lze však říct, že koncepce představuje určitý odborný, dlouhodobě a rámcově formulovaný a komplexně pojatý dokument lidského směřování na určitém úseku.<sup>10</sup> V rámci koncepce se zpravidla formulují cíle, kterých by se mělo dosáhnout a věcné cesty a nástroje, jež by měly tyto cíle zabezpečit. Koncepční nástroje zahrnují nejen koncepce, ale i různé plány a programy. Zatímco některé jsou obligatorními nástroji (např. politika a zásady územního rozvoje, lesní hospodářské plány), tak jiné obsahují pouze závazné části či nemají vůbec povahu závazného dokumentu.

O koncepcích lze tvrdit, že jsou nejuniverzálnějším nástrojem ochrany, a to z toho důvodu, že se v nich projevuje naráz nejvíce obecných zásad a principů práva životního prostředí, jakými jsou zásada prevence a předběžné opatrnosti, informovanosti, odpovědnosti původce či zásada komplexnosti.

Koncepční nástroje ovlivňují chování subjektů do budoucnosti, a to tak, že je uložena povinnost příslušný nástroj zpracovat a přijmout, nebo že samotný koncepční nástroj je výchozím bodem, od něhož se odvíjí ukládání konkrétních povinností. Někdy může být namísto uložení povinnosti (např. dodržovat emisní limit) odkázáno na příslušný koncepční dokument.<sup>11</sup> Aneb koncepční nástroje mohou při vysokém stupni konkrétnosti předurčovat budoucí rozhodování v určitých případech, a tím se samy stávají určitými rámcovými rozhodnutími.

---

<sup>10</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí*: 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006, str. 66.

<sup>11</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vydání. Brno, 2004, str. 109.

Protože zde hovoříme o koncepčních nástrojích ochrany životního prostředí, tak za ně lze nepochybně považovat takové dokumenty, u nichž je ochrana životního prostředí jejich primárním účelem, u multikriteriálních koncepcí pak alespoň jedním z nich. Přesto je vymezení tohoto okruhu nesnadné a v čase proměnlivé (např. lesní hospodářské plány byly původně nástrojem ryze hospodářským, do nějž se teprve v průběhu času vnořila hlediska environmentální - podobně územní plány atd.).<sup>12</sup>

Jelikož lze většinu z koncepčních nástrojů považovat za plány a programy ve smyslu Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, ve sbírce mezinárodních smluv publikované pod číslem 124/2004 Sb. m.s. (dále jen „Aarhuská úmluva“), tak by v souladu s požadavky této úmluvy dotčená veřejnost měla mít možnost podílet se na jejich tvorbě. Tento požadavek však mnohdy není naplněn, a to především z toho důvodu, že často není stanovena konkrétní forma těchto koncepčních dokumentů. Zvolená forma totiž přímo ovlivňuje způsob pořizování, schvalování a možnosti ochrany proti schválené koncepci. To, jakým způsobem je koncepce vytvořena a zároveň možnost různých subjektů se do tohoto procesu tvorby zapojit, vychází z formy daného koncepčního dokumentu. Není-li pak forma upravena, o to důsledněji by měla být procesní pravidla pro jeho tvorbu upravena. Tento požadavek však platná právní úprava mnohdy nereflektuje. I z tohoto důvodu lze tedy považovat jasné stanovení formy koncepčních dokumentů za žádoucí.<sup>13</sup>

## **2.2. Třídění koncepčních nástrojů**

Obecně vzato jsou koncepční nástroje koncipovány velmi různorodě a diferencovaně a existuje i mnoho kritérií dle kterých lze koncepční nástroje dělit. V následující části se zaměřím na ta hlavní kritéria.

---

<sup>12</sup> ANDRLOVÁ, Lucie a kol. ed. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva: sborník z konference*. Praha: Ediční středisko PF UK, 2003, str. 74.

<sup>13</sup> DIENSTBIER Filip (ed.), *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva : sborník z mezinárodní vědecké konference*, Olomouc 2011, s. 23 - 37.



Odlišnosti lze sledovat již v otázce, kdo příslušnou koncepci zpracovává. **Zpracovatelem** může být jednak **stát** a jednak jednotlivé **právnícké či fyzické osoby**, a to často za využití osob odborně způsobilých.

Co se týče **časového horizontu**, na který se koncepce zpracovávají, tak zpravidla se jedná o dokumenty **střednědobého až dlouhodobého** charakteru. (počínaje jedním rokem až po deset či výjimečně dvacet let) Přitom převažují koncepce o časovém horizontu dvou až pěti let.

Z hlediska **šíře záběru koncepce** můžeme koncepce rozlišovat na velmi široké a spíše **rámcové** a abstraktní na jedné straně a značně konkrétní, **specifické** a realizační na straně druhé. Do první skupiny pak spadají např. územně plánovací dokumentace či jiné průřezové dokumenty, do druhé skupiny můžeme zařadit např. plány péče o zvláště chráněná území.<sup>14</sup>

Právní forma koncepčních dokumentů je poměrně různorodá, z hlediska okruhu adresátů rozlišujeme jednak dokumenty vyznačující se **určitostí adresáta** a jednak dokumenty vyznačující se **neurčitým, obecně vymezeným okruhem adresátů**. Do první skupiny můžeme zařadit např. lesní hospodářské plány nebo plán odpadového hospodářství původce. V druhé skupině dokumenty po materiální stránce vykazují nejčastěji znaky abstraktního správního aktu nebo aktu smíšené povahy (opatření obecné povahy). Přitom je třeba zmínit, že tyto dokumenty převažují.

Asi nejdůležitějším kritériem, podle kterého se dají koncepce dělit je, zda-li jsou nebo nejsou závazné. Na jedné straně tedy máme koncepce **závazné**, přičemž závaznými mohou být jen určité části, charakteristiky či ukazatele koncepcí, na straně druhé pak koncepce **orientační a směrné**.

Pokud se na koncepce zaměříme z **věcného hlediska**, tak existují tři okruhy koncepcí zahrnující jednak **plány lidských činností**, jednak **plány ochrany složek životního prostředí a ekosystémů** a v neposlední řadě **havarijní plány**.

A konečně **dle územního členění a úrovně** lze pak koncepce dělit na **obecné, speciální a subjektivní**. Obecné koncepce vycházejí ze státního členění, příkladem mohou být koncepce ČR, krajů, okresů či obcí. Speciální koncepce se týkají

---

<sup>14</sup> Tamtéž str. 67.

zvláštních územních celků životního prostředí např. zvláště chráněných území. A koncepce subjektivní jsou určeny konkrétním osobám - řadíme mezi ně plány pro pozemky příslušného vlastníka nebo programy konkrétního původce odpadů apod.

### **2.3. Procesněprávní regulace**

Koncepční nástroje jsou i včetně právních forem aktů, jimiž jsou schvalovány, značně různorodé, vyznačují se různou mírou závaznosti i věcnými odlišnostmi. Také proto i z hlediska procesního hovoříme o různorodosti úprav. Neexistuje jednotný proces vytváření koncepcí. Jedná se o procedury sui generis. Zákon č. 500/2004 Sb. (dále jen správní řád) ani jiný obecný procesní předpis není možné na projednávání a přijímání koncepcí vztahovat. Pouze v některých případech jsou koncepce vyhlášovány obecně závaznými předpisy a následně tak i obecně zveřejňovány.

Z hlediska procesněprávní regulace lze problematiku koncepčních nástrojů rozdělit na tři poměrně samostatné fáze, a to sice na **fázi zpracování, fázi schvalovací** a **fázi realizační**.

Ve **fázi zpracování** koncepcí lze za klíčové prvky právní regulace považovat oprávnění nebo povinnost pořízení určité koncepce (pořízení koncepce může být povinností daného subjektu nebo výsledkem jeho svobodného rozhodnutí),<sup>15</sup> určení pořizovatele a zpracovatele koncepce (nejen subjekty a vykonavatele veřejné správy ale též subjekty soukromoprávní - fyzické a právnické osoby),<sup>16</sup> stanovení termínu či lhůty, v nichž je třeba koncepci pořídit, stanovení povinnosti projednat návrh s „dotčenými správními úřady”,<sup>17</sup> stanovení povinnosti projednat návrh s územními samosprávnými korporacemi (obcemi nebo kraji),<sup>18</sup> stanovení povinnosti projednat návrh s veřejností (ať již obecnou či „kvalifikovanou”)<sup>19</sup> nebo stanovení povinnosti

---

<sup>15</sup> Např. § 24 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb. o lesích a změně a doplnění některých jiných zákonů, v platném znění (dále jen „lesní zákon“).

<sup>16</sup> Např. § 26 odst. 1 lesního zákona.

<sup>17</sup> Např. § 23 odst. 1 lesního zákona.

<sup>18</sup> Např. § 15 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> Např. §70 odst. 1,2 zákona č. 114/1992 Sb. zákona o ochraně přírody a krajiny.

zahrnout do návrhu koncepce určité podklady. (Ne vždy stanoví právní úprava výslovně, jaké podklady mají či musejí být při zpracování koncepčního dokumentu využity)

**Fáze schvalovací** bezprostředně navazuje na fázi zpracování, z právního hlediska lze dokonce hovořit o vzniku dané koncepce až ve chvíli, kdy je schválena. Schválení jakožto projev vůle je úkonem určitého subjektu nebo orgánu a jako takové může nabývat různých právních forem. Právě právní forma schvalovacího úkonu je určující pro aspekty procesněprávní, v otázce míry závaznosti a okruhu zavázaných subjektů atd. Z hlediska schválení dělíme koncepční nástroje dle schvalovacího úkonu (aktu), kterým může být normativní akt (např. plány odpadového hospodářství ČR a krajů, Krajské a Místní programy ke zlepšení kvality ovzduší, závazné části územních plánů obce ad.), správní akt - jednostranný autoritativní výrok příslušného správního úřadu o konkrétních právech (právní formou schvalovacího aktu lesního hospodářského plánu), jiný schvalovací akt - nejčastější (např. vnitřní konkrétní akt správy, vydávaný v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti užíván v případech prognóz, koncepcí a strategií ochrany přírody) nebo veřejnoprávní (administrativní) smlouva.

Výše uvedené formy právních úkonů schvalování mají zpravidla typické postupy vydávání. To platí zejména o schvalování normativních aktů a o vydávání správních aktů ve správním řízení. Jiné schvalovací akty jsou zpravidla vydávány zvláštními postupy podle ustanovení příslušných právních předpisů.<sup>20</sup>

Třetí fází je fáze **použití koncepce**. Nutno podotknout, že všechny koncepce se zpracovávají s úmyslem následného využití. Rozhodné je, zda je užití těchto koncepcí právní možností nebo povinností, pro které subjekty (pouze pořizovatele, subjekty jemu podřízené nebo obecně) a v jaké míře (např. při kterých jejich činnostech). Jako **proces aplikace** můžeme označit případy, kdy koncepční nástroje slouží jako **podklad pro budoucí rozhodování** v záležitostech souvisejících s předmětem příslušné koncepce, přičemž tato možnost musí být výslovně vyjádřena v příslušné právní normě. Druhým možným způsobem použití příslušného koncepčního

---

<sup>20</sup> ANDRLOVÁ, Lucie a kol. ed. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva: sborník z konference*. Praha: Ediční středisko PF UK, 2003, str. 85.

nástroje je jeho vlastní **realizace**. Rozumíme tím **vlastní provádění v koncepci stanovených opatření, záměrů, postupů** popř. zohlednění závěrů koncepce v činnosti příslušného subjektu. („Právnícké a fyzické osoby, pro které byly schváleny plány, (lesní hospodářské) jsou povinny dodržovat jejich ustanovení.”)<sup>21</sup> Je však možné současné použití příslušného koncepčního nástroje oběma uvedenými způsoby. Za jakýsi zvláštní „hybridní” **proces užití** označujeme situace, kdy **jeden koncepční institut je podkladem při zpracování jiného**. (např. plány péče o vybraná zvláště chráněná území <sup>22</sup>)

## 2.4 Vybrané koncepční nástroje

V následující části práce se pokusím stručně uvést přehled dle mého názoru stěžejních koncepčních nástrojů. Ačkoliv lze mezi koncepční nástroje zařadit i problematiku územního plánování a posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, tak tyto nástroje podrobněji popíšu v kapitole nástrojů *speciálních*.

Na úseku **ochrany ovzduší** patří mezi základní koncepční strategické dokumenty „**Národní program snižování emisí**”. Tento program obsahuje aktuální analýzu stavu a vývoje kvality ovzduší v ČR a zároveň stanovuje opatření ke snížení množství emisí. Dále plní roli národního programu omezování znečištění ovzduší, jehož zpracování požaduje směrnice EU o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší. Mezi hlavní cíle této směrnice patří dosažení nových závazků stanovených legislativou EU k roku 2025 a 2030 prostřednictvím stanovených opatření.

Pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší jsou orgány kraje a orgány obce povinny vypracovat **programy ke zlepšení kvality ovzduší pro znečišťující látky**, u nichž jsou překračovány emisní limity, a to za účelem plnění limitních hodnot ve lhůtách uvedených v prováděcím právním předpisu.

---

<sup>21</sup> §24 odst. 5 lesního zákona.

<sup>22</sup> §38 odst. 1 zákona ochraně přírody a krajiny.

Zvláštní právní úprava se vztahuje na **smogové situace**, což je stav mimořádně krátkodobě znečištěného ovzduší, během něhož hrozí již při krátké expozici poškození lidského zdraví nebo poškození ekosystému. Systematika regulace pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší vychází z **ústředního regulačního řádu**. Orgány obce a kraje jsou pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší povinny vydávat vlastní regulační řády, přičemž tyto **krajské a místní regulační řády** nesmí být v rozporu s ústředním regulačním řádem. Obsahem těchto regulačních řádů je úprava vyhlášení a odvolávání regulačních opatření na daném území v případě vyhlášení vzniku smogové situace a omezení nebo zastavení provozu stacionárních a mobilních zdrojů znečištění.

**Vodní plánování** vymezuje zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon) ve svém §23 jako soustavnou koncepční činnost, kterou zajišťuje stát. Účelem vodního plánování je vymezit a vzájemně harmonizovat veřejné zájmy ochrany vod jako složky životního prostředí, snížení nepříznivých účinků povodní a sucha a udržitelného užívání vodních zdrojů zejména pro účely zásobování pitnou vodou. V rámci plánování v oblasti vod se pořizují **plány povodí a plány pro zvládání povodňových rizik**. Tyto plány jsou pak podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování a vodoprávní řízení.

Na úseku **lesního hospodářství** jsou zpracovávány tzv. **lesnické plány**, zastoupené oblastními plány rozvoje lesa, lesními hospodářskými plány a lesními hospodářskými osnovami.

**Oblastní plány rozvoje lesů** jsou metodickým nástrojem státní lesnické politiky a doporučují zásady hospodaření v lesích, především při tvorbě a schvalování lesních hospodářských plánů a osnov.<sup>23</sup> Jejich zpracování zadává a návrhy schvaluje ministerstvo. Podrobnosti o zpracování těchto plánů obsahuje vyhláška č. 298/2018 Sb., o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů a o vymezení hospodářských souborů.

**Lesní hospodářské plány** se zpracovávají pro potřeby vlastníků lesa, kteří také hradí jejich vyhotovení. Plány jsou vytvářeny zpravidla na dobu 10 let. Jsou obligatorní u všech lesů ve vlastnictví státu, u ostatních vlastníků jen pro lesy o

---

<sup>23</sup> viz: <http://www.uhul.cz/nase-cinnost/oblastni-plany-rozvoje-lesu/co-jsou-to-oprl>.

výměře větší než 50 ha, nicméně pro hospodaření podle těchto plánů se mohou rozhodnout i vlastníci lesů o menší rozloze. Závaznými ukazateli plánů jsou maximální celková výše těžeb a minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostů.<sup>24</sup>

**Lesní hospodářské osnovy** jsou určeny pro obecní a soukromé lesy o výměře menší než 50 ha, pokud si jejich vlastník nenechá zpracovat lesní hospodářský plán. Závazným údajem pro vlastníky lesů je údaj o celkové výši těžeb a pro vlastníky lesů nad 3 ha též údaj o podílu výsadby melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostů.

Na úseku **ochrany přírody a krajiny** existuje poměrně širá škála koncepcí. V první řadě zmiňme plány územních systémů ekologické stability, které vytváří orgány územního plánování a orgány ochrany přírody. Tyto plány pak slouží jako podklady pro zpracování projektů systému ekologické stability, územně plánovací dokumentace, lesních hospodářských plánů, vodohospodářských plánů a dalších druhů koncepčních dokumentů.

Dalším koncepčním dokumentem na tomto úseku je **plán péče o zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma**. Jedná se o nástroj státní ochrany přírody, který obsahuje pokyny pro vědecky řízenou péči o příslušné zvláště chráněné území. Plán péče navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany a na zabezpečení zvláště chráněného území před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu. Schvaluje jej orgán ochrany přírody zpravidla na dobu deseti let a je využíván jako závazný podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů zejména pro lesní hospodářské plány a územně plánovací dokumentaci.

**Záchranné programy zvláště chráněných druhů** upravuje zákon o ochraně přírody a krajiny v §52. Jsou zajišťovány orgány ochrany přírody s cílem vytvořit podmínky umožňující takovou péči o populace těchto druhů, která by vedla ke snížení stupně jejich ohrožení a zachovala jejich biologickou rozmanitost. Spočívají v návrhu a uskutečňování zvláštních režimů řízeného vývoje, jakými jsou záchranné chovy,

---

<sup>24</sup> srovnej: DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 328.

introdukce, reintrodukce, záchranné přenosy a jiné metody vhodné k dosažení sledovaného cíle. Přednostně jsou zpracovávány pro kriticky a silně ohrožené zvláště chráněné druhy.

Mezi další koncepční dokumenty patří **plán mysliveckého hospodaření** upravený v §36 až 38 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti. Tento plán je každoročně povinen vypracovat uživatel honitby. Při jeho vypracování vychází zejména z posouzení celkového stavu ekosystému, z výše škod způsobených v uplynulém období zvěří na lesních a zemědělských porostech, z výsledků sčítání zvěře a ze stanovených minimálních a normovaných stavů zvěře. V části věnující se mysliveckému hospodaření se uvádí i zamýšlené zazvěřování, výstavba mysliveckých zařízení a opatření v péči o zvěř.

**Plány odpadového hospodářství** jsou zakotveny v §97 a následujících zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech. Jsou zpracovávány ministerstvem a kraji za účelem vytváření podmínek pro předcházení vzniku odpadu a nakládání s ním. Plány odpadového hospodářství dělíme podle zákona o odpadech na plány pro celé území ČR a pro jednotlivé kraje. Závazné části plánů na úrovni ČR a krajů jsou vydávány formou obecně závazných právních předpisů a jsou závazné pro rozhodování orgánů veřejné správy v oblasti odpadového hospodářství. Plán odpadového hospodářství kraje musí být v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství České republiky. Obsah plánů lze třídit na část analytickou a část návrhovou. Část analytická obsahuje vyhodnocení stavu odpadového hospodářství v daném území, včetně vyhodnocení produkce odpadů a nakládání s nimi. Na základě této části je vyhotovena část návrhová, v níž jsou stanoveny cíle a postupy pro předcházení vzniku odpadů, jejich využívání a odstraňování. V poslední části jsou pak zakotvena opatření pro kontrolu a vyhodnocení plnění plánu.

Mezi další koncepční nástroje patří **havarijní plán**. Jedná se o dokument, v němž jsou popsány činnosti a opatření při vzniku havárie. V souvislosti s prevencí závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nalezneme úpravu v zákoně č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií.

Havarijní plány jsou zpracovávány např. pro případy nežádoucího úniku geneticky modifikovaných organismů nebo pro radiační havárie. Obecně se havarijní

plány dělí na vnitřní (uvnitř objektu nebo u zařízení) - zpracováván provozovatelem a vnější (v okolí objektu nebo zařízení) - zpracováván orgánem státní správy.

## **2.5. Shrnutí**

Koncepce představuje určitý rámcově formulovaný dokument, který předurčuje lidské směřování na určitém úseku. V rámci koncepce se zpravidla formulují cíle, kterých by se mělo dosáhnout a nástroje, jež by měly tyto cíle zabezpečit. Je mnoho kritérií, dle kterých lze koncepcí třídit - např. podle zpracovatele (stát vs. fyzická či právnická osoba) nebo dle toho zda-li jsou koncepce závazné či pouze orientační a směrné. Neexistuje jednotný proces vytváření koncepcí. Jedná se o procedury *sui generis*. I tak lze ale procesněprávní fáze roztřídit, a to na fázi zpracování koncepcí, na fázi schvalovací a fázi realizační. Existuje mnoho úseků, v rámci nichž se koncepce uplatňují. Zmíňme např. národní program snížení emisí na úseku ochrany ovzduší, záchranné programy zvláště chráněných druhů v rámci ochrany přírody a krajiny nebo havarijní plány pro vznik závažné havárie.



### ***3. Administrativně-právní nástroje ochrany životního prostředí***

Administrativně-právní nástroje představují od samého počátku základ systému ochrany životního prostředí. Vyznačují se ukládáním povinností ve formě zákazů, příkazů a omezení, z nichž vyplývá závazek něčeho se zdržet nebo něco strpět anebo něco konat v zájmu ochrany životního prostředí.<sup>25</sup> Znečišťovatelé mají dány pouze jednu stanovenou možnost chování. Každá jiná možnost by znamenala porušení právních předpisů a tedy protiprávní jednání. Dodržování stanovených pravidel chování je pak státem vynucováno.

Povinnosti vycházející z těchto nástrojů mohou být uloženy přímo zákonem anebo na základě zákona a v jeho rámci abstraktním nebo konkrétním aktem příslušného orgánu veřejné správy. Společným základem administrativního způsobu ochrany je čl. 2 odst. 3 a 4 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. (Ústava České republiky) respektive čl. 2 odst. 2 a 3 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina), jež stanoví na straně státu limity uplatnění jeho moci („*státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“) a na straně adresátů vymezení jejich vztahu vůči státu z hlediska ukládání povinností („*nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá*“), a contrario tedy že povinnosti mohou být uloženy pouze zákonem.

Administrativně-právní nástroje tvoří systém, jehož podstatou je stanovování zákazů či příkazů regulujících chování subjektů ve prospěch ochrany životního prostředí. Dodržování těchto zákazů a příkazů je podrobováno kontrole ze strany státu (jeho orgánů) a v případě jejich porušování je žádoucí chování státem vynucováno. Právě tato závaznost a vynutitelnost dodržování stanovených povinností státní mocí je pro tyto nástroje charakteristická.

---

<sup>25</sup> PRŮCHOVÁ, Ivana, ed. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica, str. 104.

### 3.1. Ukládání povinností

Ukládání povinností představuje různé zákazy, příkazy a omezení, z nichž pro adresáty vyplývá povinnost něčeho se zdržet nebo něco strpět anebo něco konat v zájmu ochrany životního prostředí. Povinnosti mohou vyplývat přímo z právního předpisu (**ex lege**), z individuálního správního aktu (**ex actu**), z kombinace obou uvedených způsobů a ve výjimečných případech i na základě smlouvy (**ex contractu**).

Ukládání povinností **formou obecně závazného právního předpisu**, tedy obecná forma regulace škodlivých činností s sebou přináší riziko přehlédnutí individuálních odlišností jednotlivých případů, a proto je třeba pečlivě zvažovat, kdy se této úpravy užije. V zásadě se tohoto způsobu úpravy užívá ve třech případech.

V prvním případě se jedná o situace, kdy je právní povinnost potřeba adresovat co nejširšímu okruhu adresátů (všem fyzickým osobám, každé právnické osobě a fyzické osobě oprávněné k podnikání apod.). Úskalím tohoto způsobu regulace se může stát jeho přílišná obecnost, která je dána nejenom obecným stanovením subjektů ale i nekonkrétností zakotvené povinnosti. Tato všeobecnost pak může vést k proklamativnímu působení daných norem než-li normativnímu. Ke skutečnému naplnění cíle norem je pak zapotřebí dalších a podrobnějších pravidel.

Dále se obecná forma regulace užívá pro případy činností s minimálním vlivem na životní prostředí. Stát zde nepovažuje za nutné tyto činnosti blíže regulovat a stanoví pouze základní pravidla pro jejich výkon. Stejně jako v předchozí skupině se jedná o činnosti přístupné co nejširšímu okruhu subjektů. Právní normy vymezující rámec těchto činností je zpravidla označují jako obecné užívání. Příkladem je právní úprava na úseku ochrany lesa.<sup>26</sup>

Posledním případem obecné formy regulace ukládání povinností jsou činnosti typizované. Jedná se o činnosti, které je třeba poměrně podrobně regulovat a které jsou provozovány v zásadě stejným způsobem a za stejných podmínek. Vzhledem k jejich frekventovanosti je obecná forma regulace výhodnější než individuální. Jedná

---

<sup>26</sup> Ustanovení §19 a 20 lesního zákona.

se o normy převážně technického charakteru, které je provozovatel při zahájení činnosti povinnen splnit a následně dodržovat.

Vzhledem k tomu, že zákonem nelze vždy všechny povinnosti přímo konkretizovat, tak některé činnosti jsou regulovány na základě zákona individuálním aktem orgánu veřejné správy. Ukládání povinností formou **správního aktu** se týká činností s nejvýznamnějšími vlivy na životní prostředí. Způsob regulace správními akty je založen na principu, že určitá činnost nesmí být provozována bez vědomí příslušného správního úřadu, který může k provozu činnosti stanovit podmínky.<sup>27</sup>

Ukládání povinností na základě **smlouvy** má spíše okrajový význam. Příkladem je ustanovení §39 zákona o ochraně přírody a krajiny, kdy může být ochrana některých zvláště chráněných částí přírody založena písemnou dohodou mezi vlastníkem pozemku a orgánem ochrany přírody. Takto zřízená ochrana je pak závazná pouze mezi smluvními stranami a není účinná vůči třetím osobám.

### **3.2. Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření**

Jedná se o nástroje preventivního charakteru. „*Pokud by se určitá zamýšlená činnost mohla dostat do rozporu se zájmy na ochranu životního prostředí, lze jí včas zabránit neudělením potřebného souhlasu či povolení.*”<sup>28</sup> V případě, kdy danou činnost povolit lze, pak dané povolení stanoví podmínky, které by měly vyloučit nebo alespoň zmírnit její nepříznivý dopad na životní prostředí. Tyto nástroje jsou vydávány orgány státní správy ve formě individuálního správního aktu a jsou buď předpokladem určité činnosti (povolení), nebo podmínkou pro vydání povolení (souhlas či stanovisko), nebo jsou požadovaným podkladem pro vydání určitého rozhodnutí (vyjádření).

---

<sup>27</sup> Sobotka, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001.

<sup>28</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 38.

„**Povolení** je správním aktem, na jehož základě je jeho držitel oprávněn povolenou činnost bezprostředně provozovat.”<sup>29</sup> Součástí povolení jsou pak podmínky, které správní úřad v povolení vymezuje. Jelikož se jedná o konečné rozhodnutí v projednávané věci, je příslušný správní úřad posledním rozhodujícím úřadem o povolení dané činnosti. Typickým příkladem jsou povolení vydávaná podle stavebního zákona - územní rozhodnutí, stavební povolení a kolaudační rozhodnutí.

**Souhlas** předchází vydání povolení, není tedy konečným rozhodnutím ve věci. Dalším rozdílem je, že podle teorie v souhlasu (narozdíl od *povolení*) nelze stanovit podmínky. Ve většině případů však platná právní úprava dává správnímu úřadu možnost podmínky stanovit. (např. §9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu<sup>30</sup>) Většina souhlasů na úseku ochrany životního prostředí je vydávána ve správním řízení podle obecných předpisů o správním řízení. Existují však i výjimky jako je např. ustanovení §21 odst. 1 zákona o ochraně ZPF, které stanoví, že na řízení podle §9 odst. 6 o vydání souhlasu k odnětí půdy ze ZPF se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

**Stanoviska a vyjádření** jsou nejméně závazným nástrojem z výše zmíněných. Účelem těchto nástrojů je navenek prezentovat odborný názor správních úřadů na otázky, které se týkají úseku, jehož ochrana jim náleží. Přitom pro ně není předepsána konkrétní forma. Vyjádření se vydává zpravidla pro účely správního řízení vedeného jiným správním úřadem. Opatření tohoto vyjádření je pak procesní podmínkou pro další postup správního řízení. Ačkoliv není vydané vyjádření závazné, správní úřad z něj bude samozřejmě zpravidla věcně vycházet. Z hlediska (ne)závaznosti pak tvoří výjimku tzv. závazné stanovisko, jehož obsah je pro jiný správní orgán závazný.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001.

<sup>30</sup> Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>31</sup> §149 odst. 1 správního řádu.

### **3.3. Standardy**

Standardy vyjadřují různé druhy požadavků na zachování určitého nezbytného, ale aspoň ještě únosného a dosažitelného stavu životního prostředí.<sup>32</sup> Standard představuje objektivně určitelnou a změřitelnou kvalitu či kvantitu. Tato kvalita se může vztahovat ke stavu životního prostředí resp. k jeho jednotlivým složkám. Dále může být standardy charakterizována samotná lidská činnost, a to z hlediska prostředků, jež jsou při této činnosti využívány nebo z hlediska výsledků (produktů) této činnosti. V takovýchto případech hovoříme o emisních standardech, provozních požadavcích nebo požadavcích na výrobky. Kategorii sui generis pak představují požadavky na odbornou způsobilost oprávněných osob.<sup>33</sup>

### ***Imisní limity***

V případě imisních limitů jsou stanoveny požadavky na kvalitu životního prostředí. Je jimi charakterizován žádoucí či nežádoucí stav jednotlivých složek životního prostředí. Tato charakteristika vychází zpravidla z hodnot znečištění, respektive maximálního množství škodlivých látek, které se mohou v jednotlivých složkách životního prostředí vyskytovat. Žádoucí stav je srovnáván se stavem skutečným a na základě tohoto srovnání jsou přijímána opatření. Přičemž může jít o opatření preventivní, v případě že limity nebyly překročeny nebo o opatření nápravná v případě překročení těchto limitů.

Zejména v rámci ochrany ovzduší sehrávají imisní limity jako kritéria pro regulaci zdrojů znečišťování ovzduší významnou roli. Příkladem jejich využití je již samotné ustanovení §2 písm. k) zákona o ochraně ovzduší,<sup>34</sup> které definuje imisní limit jako nejvýše přípustnou úroveň znečištění (hmotnostní koncentraci znečišťující

---

<sup>32</sup> Stejskal, V.: *Aktuální problémy administrativně – právních nástrojů ochrany přírody po euronovele zákona o ochraně přírody a krajiny*, in: Průchová, I.: *Aktuální otázky práva životního prostředí*, Masarykova univerzita v Brně, Brno 2005, str. 105.

<sup>33</sup> Sobotka, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001.

<sup>34</sup> Zákon č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší, v platném znění (dále jen „zákon o ovzduší“).

látky v ovzduší) stanovenou tímto zákonem. Tato definice slouží jako jedno z hledisek pro regulaci škodlivých činností. Pokud se totiž úroveň znečištění v určité oblasti bude blížit limitním hodnotám, může to být důvodem pro nepovolení provozu dalšího zdroje znečišťování.

### ***Emisní limity***

Narozdíl od imisních limitů, které se týkají přípustné míry znečištění příslušné složky životního prostředí, se emisní limity vztahují přímo k lidské činnosti respektive zdrojům znečištění. Jedná se o určitá maximální množství škodlivé látky, která mohou být, zpravidla za určitý časový úsek, při dané činnosti vypuštěna do životního prostředí. Významně se uplatňují při ochraně ovzduší nebo i při ochraně vod.

Zakotvení emisních limitů a stanovení povinnosti je dodržovat, včetně subjektů, na něž se vztahují je na úrovni zákona. Stanovení konkrétních hodnot emisních limitů pak nalezneme zpravidla v podzákoném právním předpise, přičemž znečišťovatel si sám musí vyhledat, zda pro jím provozovanou činnost byly stanoveny znečišťující látky a hodnoty emisních limitů. Stanovení emisních limitů však nemusí být jen v právním předpise, ale může se tak dít i na úrovni individuálního správního aktu, např. v povolení k provozování příslušného zdroje znečišťování.<sup>35</sup> Důvodem možnosti stanovit emisní limity individuálně, je fakt, že právní předpisy odrážejí stav znalostí o znečišťujících látkách k určitému okamžiku. V průběhu času může přitom dojít k objevení nových znečišťujících látek, nebo k rozpoznání škodlivosti látek doposud považovaných za neškodné nebo méně nebezpečné.

---

<sup>35</sup> Sobotka, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001, str. 47.

## ***Provozní požadavky***

*„Provozní požadavky jsou právem definované požadavky na zařízení, jejichž provoz představuje potenciální či faktické nebezpečí pro životní prostředí”.*<sup>36</sup> Provozní požadavky vylučují možnost volby na straně provozovatele, tím že mu předepisují určitý způsob provozu či určité prostředky, jež musí při provozu použít. Zatímco emisní standardy jsou závazné co do cíle a ponechávají pro případného provozovatele možnost volby, jak tohoto cíle dosáhnout, tak v případě provozních požadavků se jedná o opačnou situaci. Provozovatel má státem předepsaný způsob, který představuje při daném druhu činnosti nejmenší nebezpečí pro životní prostředí.

Specifickým provozním požadavkem je povinnost používat nejlepší dostupné technologie (tzv. BAT - *Best Available Technique*) Důvodem je, že současný vědeckotechnický pokrok se vyvíjí a nabízí stále nové, k životnímu prostředí šetrnější technologie. Použití BAT pak v daném okamžiku představuje nejnižší možnou úroveň znečištění. Při volbě nejlepší dostupné technologie se může přihlížet k přiměřenosti výdajů na její pořízení (tzv. BATNEEC). Jedná se o častější způsob aplikace nejlepší dostupné technologie. Daný subjekt pak při rozhodování při pořizování technologie může volit takovou technologii, která nepředstavuje nepřiměřené náklady.

## ***Požadavky na výroby***

Tyto požadavky mají zajistit nezávadnost jednak ve vztahu k životě a zdraví spotřebitele a jednak vůči životnímu prostředí, přičemž se jedná o minimalizaci škodlivých následků vzniklých jak během používání výrobku tak i po skončení jeho použití. Komplexní úprava se nachází v zákoně č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, jenž mj. upravuje *„způsob stanovování technických požadavků na výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo životní prostředí...”*<sup>37</sup> Výrobky, pro něž jsou technické požadavky stanoveny, mohou pak být uvedeny po posouzení shody s těmito požadavky.

---

<sup>36</sup> Tamtéž.

<sup>37</sup> Ustanovení §1 odst. 1 písm. a) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky.

## ***Způsobilost oprávněných osob***

Jedná se o zvýšené požadavky na fyzické osoby, které vykonávají nebo zajišťují určitou zpravidla zvlášť závažnou činnost. Jejich zvýšená způsobilost má za cíl minimalizovat případná rizika při provozování nebezpečné činnosti. Nebezpečnost dané činnosti pak může spočívat v tom, že jsou pro tuto činnost zapotřebí komplexní znalosti (hospodaření v lesích<sup>38</sup>) nebo v povaze látek, s nimiž je manipulováno (nebezpečné odpady<sup>39</sup>) či jde o kombinaci obojího. U těchto osob je k daným činnostem zpravidla vyžadována zvláštní tzv. odborná způsobilost, která spočívá v dosažení předepsaného vzdělání a odpovídajícího stupně praxe.

### ***3.4. Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožení***

Jedná se o nástroj „*k odstupňování ochrany se zřetelem na význam a stupeň ohrožení objektu a se zřetelem na závažnost zdroje ohrožení*“<sup>40</sup> Konkrétní uplatnění tohoto nástroje lze nalézt v zákoně o ochraně přírody a krajiny, v lesním zákoně (ustanovení §6 člení lesy na lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské), ve vodním zákoně (dle ustanovení §2 se vody dělí na povrchové a podzemní), nebo v zákoně o odpadech (dle ustanovení §6 jsou dvě kategorie odpadu - nebezpečný a ostatní).

Kategorizace objektů ochrany je jedním z charakteristických způsobů právní regulace vztahů v oblasti ochrany přírody. Člení se na kategorizaci druhů (např. druh ohrožený vyhynutím nebo vyhubením) a území (typicky institut chráněného území).

Institut chráněného území se vztahuje na vysoce hodnotná, ekologicky či esteticky významná stanoviště nebo území, která členíme dle ustanovení §14 odst. 2

---

<sup>38</sup> Ustanovení § 37 lesního zákona.

<sup>39</sup> Ustanovení § 71 zákona č. 541/2020 Sb. o odpadech (dále jen zákon o odpadech).

<sup>40</sup> DAMOHORSKÝ Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 39.



zákonu o ochraně přírody a krajiny na šest kategorií. Tyto kategorie lze dále členit na území velkoplošná, kam spadají národní parky a chráněné krajinné oblasti a na území maloplošná, mezi něž řadíme národní přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní rezervace a přírodní památky. Jednotlivé kategorie zvláště chráněných území se pak mezi sebou odlišují průměrnou výměrou a úrovní chráněných hodnot. „*Tomu odpovídá přísnost režimu ochrany i forma vyhlášení.*”<sup>41</sup>

Zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů, které jsou ohrožené nebo vzácné, vědecky či kulturně velmi významné<sup>42</sup> členíme na tři kategorie, a to na kategorii kriticky ohrožených, silně ohrožených a ohrožených. Zařazení do jednotlivých kategorií má právní význam jednak z hlediska intenzity uložených povinností a jednak z hlediska rozsahu právní odpovědnosti v případě porušení zákonem stanovených povinností. Základ právní úpravy pak spočívá v povinnosti nezasahovat do jejich přirozeného vývoje. Ochrana se týká všech vývojových stádií rostlin a živočichů a jejich biotopů, u živočichů se pak ochrana vztahuje na jejich přirozená a umělá sídla. Ochrana se navíc vztahuje nejen na živé, ale i na mrtvé jedince, jejich části nebo výrobky z nich.

### ***3.5. Ostatní administrativně-právní nástroje***

Mezi další administrativně-právní nástroje řadíme kontrolu a dozor, právní odpovědnost a výkon rozhodnutí.

**Kontrolu a dozor** uplatňuje v nejobecnější rovině Parlament ČR, dále pak povinně tímto nástrojem disponují příslušné orgány státní správy a Česká inspekce životního prostředí. V oblasti správního soudnictví provádějí zvláštní kontrolu soudy. A v neposlední řadě je třeba zmínit i veřejnost, jež kontrolu uskutečňuje neformálně za pomoci občanských sdružení zaměřených na ochranu životního prostředí.

---

<sup>41</sup> STEJSKAL, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, Linde Praha, 2006, str. 422.

<sup>42</sup> Ustanovení §48 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

Rovněž existují zvláštní povinnosti obsažené v předpisech na úseku ochrany životního prostředí, jež tento nástroj zabezpečují. (oznamovací povinnost, umožnění vstupu do objektů vedení evidence, poskytování informací atd.).<sup>43</sup>

**Právní odpovědnost**, která je zastoupena jednak odpovědností za způsobené ztráty a deliktní odpovědností za trestné činy a správní delikty. (viz dále)

**Výkon rozhodnutí** představuje nezbytnou podmínku „*k vynucování práva v případech, kdy vydané rozhodnutí není splněno dobrovolně, ani po uložení sankcí.*”<sup>44</sup> V ochraně životního prostředí má tento nástroj stěžejní postavení, jelikož díky němu může být zabráněno dalším, závažnějším škodám. Zvláště důležité postavení má pak tento nástroj v případech, kdy hrozí nebezpečí z prodlení, s následky dalších škod na životním prostředí.

Příkladem uplatnění tohoto nástroje je ustanovení §42 odst. 1 vodního zákona - „*Pokud ten, komu byla uložena opatření, je neplní a hrozí nebezpečí z prodlení, zabezpečí opatření k nápravě vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí na jeho náklady.*”

Výkon rozhodnutí zabezpečuje jednu z důležitých vlastností právních norem, a to sice jejich vynutitelnost. Tím napomáhá k posílení autority práva, ale i státu ve formě orgánů ochrany životního prostředí a napomáhá k vytváření právního vědomí v této oblasti právních vztahů.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Srovnej: DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 39.

<sup>44</sup> Tamtéž str. 40.

<sup>45</sup> Srovnej: DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 40.

### 3.6. *Shrnutí*

Administrativně-právní nástroje tvoří systém, jehož podstatou je stanovování zákazů či příkazů regulujících chování subjektů ve prospěch ochrany životního prostředí. Nezastupitelnost administrativních nástrojů spočívá v možnosti jimi regulovat jakýkoliv problém spojený s ochranou životního prostředí. S administrativně-právními nástroji se pojí závaznost a vynutitelnost stanovených povinností státní mocí. Zároveň mají znečišťovatelé danu pouze jednu stanovenou možnost chování. Každá jiná možnost by znamenala porušení právních předpisů a tedy protiprávní jednání.

Tento typ nástrojů upravuje celou oblast ochrany životního prostředí. Z toho plyne i mnohotvárnost těchto nástrojů, protože množství hrozeb vůči životnímu prostředí je velmi široké. Zároveň je třeba zvážit, který z mnohých nástrojů je na daný případ vhodné uplatnit, přičemž mnohdy lze kýženého výsledku dosáhnout jen jejich kombinací. Je-li kupříkladu třeba zamezit nadměrnému znečištění ovzduší emisemi síry, můžeme volit emisní limity, emisní standardy či provozní požadavky. Každý z daných nástrojů je schopen daný problém řešit, ale pouze částečně. Emisní limity stanovující maximální koncentraci síry v ovzduší mohou vést v případě přiblížení se daným limitům k neudělení povolení pro provoz dalšího nového zařízení. Dochází tak k zamezení znečištění na úkor nových, potenciálně čistších provozů, přičemž současní znečišťovatelé nejsou nuceni ke snížení stávajícího množství znečištění. V případě emisních limitů stanovíme limity pro jednotlivé znečišťovatele. Nejsme tím schopni regulovat celkové množství znečištění. Stejně tak provozními požadavky dochází k regulaci individuálního znečišťovatele bez možnosti regulace celkového znečištění. Jelikož cílem je regulovat celkové množství znečištění s přihlédnutím ke konkrétním znečišťovatelům, tak teprve v kombinovaném užití těchto nástrojů lze dosáhnout kýženého efektu.<sup>46</sup>

Nevýhodou administrativně-právních nástrojů je jejich neucelená právní úprava. Tato roztržitost je zřejmá i z množství poddruhů těchto nástrojů (viz výše),

---

<sup>46</sup> Srovnej: SOBOTKA, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001, str. 53.

jejichž úpravu lze nalézt v podstatě napříč celým právním řádem. Důsledkem tohoto stavu jsou pak nesrovnalosti po obsahové stránce nebo i v organizaci státní správy. Řešením této situace by pak mohlo být přijetí jednoho uceleného právního předpisu, který by danou úpravu sjednotil. Tento problém částečně řeší zákon o integrované prevenci, na jehož základě je vydáváno tzv. integrované povolení. Jeho přínosem je fakt, že jediné řízení podle tohoto předpisu nahrazuje různá správní řízení a vytváří tak ucelený postup. I přes svůj přínos však nepřináší konečné řešení problému roztržitosti právní úpravy.

#### ***4. Ekonomické nástroje***

Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí tvoří důležitou skupinu nástrojů ochrany životního prostředí. Jakožto významný představitel nástrojů nepřímého působení nacházejí své uplatnění již od přelomu 60. a 70. let, kdy však z důvodu centrálně řízené ekonomiky nemohly plně dostát své funkci. Až se společenskými změnami na přelomu 80. a 90. let se podmínky pro jejich uplatnění výrazně zlepšily. Ekonomické nástroje řadíme mezi nástroje nepřímé regulace, což znamená, že stát v jejich uplatnění poskytuje možnost volby. Cílem nepřímé regulace, stejně jako regulace přímé je dosažení stavu, kdy je dané chování v souladu se zájmy na ochranu životního prostředí. Stát pak nabízí regulovaným subjektům varianty chování, které se od sebe liší dvojitým způsobem. Prvním kritériem, důležitým z hlediska společnosti, je ekologická vhodnost nabízených variant. Druhým kritériem je ekonomická výhodnost, která je podstatná pro regulovaný subjekt. Nepřímá regulace sleduje dosažení souladu mezi zájmem ekologickým na jedné straně a zájmem ekonomickým na straně druhé. Úlohou státu je pak prostřednictvím nepřímé regulace vyrovnávat selhání trhu, které způsobuje, že výrazná většina činností je ekonomicky výhodnější než jejich ekologičtější alternativa. K nápravě dochází prostřednictvím ekonomických nástrojů, kdy je ekologicky šetrnější chování zvýhodněno a ekologicky méně vhodné chování naopak znevýhodněno.

V praxi pak dochází k situaci, kdy si daný subjekt může zvolit, zda-li se bude chovat ekologicky šetrně, přičemž za to vynaloží odpovídající náklady, anebo se bude chovat tak, že životní prostředí poškodí, za což bude muset následně zaplatit. Vzhledem k tomu, že subjekty volí zpravidla chování ekonomicky výhodnější, je úlohou státu zabezpečit, aby takové chování bylo zároveň vhodné i z hlediska ekologického.

## 4.1. Funkce ekonomických nástrojů

Jelikož existuje velké množství druhů ekonomických nástrojů, tak je i mnoho funkcí, které ekonomické nástroje plní. Přičemž každý z nástrojů pak může plnit vícero funkcí současně. Pokud se jedná o funkci hlavní, která je důvodem zavedení daného nástroje, hovoříme o funkci *primární*. *Sekundární* funkci pak plní nástroje bez ohledu na vůli tvůrce nástroje a tato funkce nemusí být nutně zanedbatelná.<sup>47</sup>

Nejdůležitější funkcí ekonomických nástrojů je funkce **motivační**. Úlohou této funkce je zabezpečit, aby byl daný subjekt ekonomicky motivován zvolit chování, které je šetrnější k životnímu prostředí. Jelikož ekologičtější varianty chování bývají zpravidla ekonomicky méně výhodné, tak ekonomický nástroj musí tomuto rozdílu zamezit. Pro ilustraci lze uvést příklad týkající se zneškodňování odpadů. Nejčastějším způsobem je jejich ukládání na skládky, druhým způsobem je pak jejich spalování, jež je považováno za ekologicky vhodnější. Jelikož spalování je dražší, tak je-li cílem dosáhnout častějšího spalování na úkor ukládání na skládky, musí být skládkování zatíženo poplatky.

Nejčastěji využívanou funkcí ekonomických nástrojů je funkce **fiskální**. Tato funkce zaručuje, že jsou ekonomické nástroje využívány jakožto zdroj finančních prostředků, jež jsou následně využívány k financování opatření na ochranu životního prostředí. Jako příklad lze uvést odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu<sup>48</sup>, kdy část odvodů (40%) je příjmem rozpočtu obce, přičemž tyto odvody mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny. Nutno dodat, že fiskální funkci plní nejčastěji poplatky a daně a státy je začaly zavádět od 70. let minulého století, aby se mohly řešit ekologické problémy, které v tomto období ve větší míře vyvstaly.

---

<sup>47</sup> Srovnej: SOBOTKA, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001, s. 58.

<sup>48</sup> Podle ustanovení §11 odst. 2 zákona č. 231/1999 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu.

Třetí funkcí je funkce **kompenzační**, která se podobá funkci motivační. Za pomoci nástrojů, jež plní tuto funkci, je kompenzována újma, která vzniká u škodlivých činností. S provozem škodlivých činností je spojen vznik negativních dopadů na životní prostředí v podobě externalit, které nesou osoby odlišné od provozovatele, popřípadě celá společnost. Jsou proto zavedeny nástroje ve formě daní či poplatků, jejichž výše se odvozuje od výše způsobené újmy (externality). Podobnost s funkcí motivační pak spočívá v tom, „že rozdíl ve výši externích nákladů spojených s jednotlivými činnostmi a promítnutých do výše poplatku by měl být vodítkem pro volbu ekologicky vhodnější činnosti”.<sup>49</sup>

## 4.2. Druhy ekonomických nástrojů

Existuje vícero způsobů kategorizace ekonomických nástrojů. Za základní členění je považováno jejich rozdělení na nástroje pozitivní a negativní stimulace. V případě nástrojů pozitivních, nástroj ekonomicky zvýhodňuje ekologicky šetrnější variantu. Příkladem je osvobození od daně (z příjmů, nemovitostí) v případě zařízení sloužícího k alternativní výrobě energie (malé vodní nebo větrné elektrárny).<sup>50</sup> Naopak nástroje negativní stimulace ekonomicky znevýhodňují ekologicky méně vhodnou variantu, přičemž s provozováním ekologicky šetrnější činnosti žádné dodatečné náklady spojeny nejsou. Příkladem jsou poplatky za znečištění ovzduší.

Dalším možným dělením je obecně uznávaná klasifikace vypracovaná v rámci OECD<sup>51</sup>, jež ekonomické nástroje člení na: poplatky, finanční podpory, zálohové systémy, nástroje tvorby trhu a nástroje prosazování. Podobnou klasifikaci nabízí Evropské sdružení na základě závěrů příslušné expertní skupiny, které mezi ekonomické nástroje řadí: ekologické daně a poplatky, obchodovatelná emisní

---

<sup>49</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 44.

<sup>50</sup> Srovnej: SOBOTKA, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001, s. 64.

<sup>51</sup> Tamtéž s.62.

povolení, zálohové systémy, nástroje prosazování, finanční podpora, průmyslové dohody a ekologická odpovědnost.<sup>52</sup>

Dále lze ekonomické nástroje dělit dle vlivu státu na jejich formulaci a uplatnění. Ačkoliv rozhodující úlohu má ve většině případů stát, mohou svůj vliv uplatňovat i samotné regulované skupiny. Nástroje pak lze dělit do dvou kategorií. V první kategorii stát uplatňuje svoji roli přímo, v druhé kategorii je pak při realizaci nástrojů třeba významné spolupráce ze strany regulovaných skupin. Do první kategorie spadají poplatky, finanční podpory, tvorba cen, nástroje prosazování, státní majetek a veřejné služby. V rámci druhé kategorie se jedná o zálohové systémy, tvorbu trhu, kompenzační přístupy (offset approach) a environmentální pojištění.<sup>53</sup>

### **4.3. Daně**

*„Daně jsou platební povinností, kterou stát stanoví zákonem k získání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb, tj. pro veřejný rozpočet, aniž přitom poskytuje zdaňovaným subjektům ekvivalentní protiplnění.“*<sup>54</sup> Poslední z uvedených znaků - tedy absence poskytování ekvivalentního protiplnění poplatníkovi je základním rozlišujícím znakem od poplatků, a to jak v obecné teorii, tak v teorii environmentálních ekonomických nástrojů. S tím souvisí, že zatímco jsou získané finanční prostředky z poplatků *účelově vázány*, tedy že je lze využít pouze k financování opatření k ochraně životního prostředí, tak nejen u ekologických daní jsou dané finanční prostředky soustředovány do veřejného rozpočtu spolu s příjmy z ostatních daní a tedy využívány k financování kterékoliv činnosti. Účelová vázanost zde tedy není.

Daně k ochraně životního prostředí a jejich využití prošly určitým vývojem. Nejprve došlo k využití existujících daní, přičemž se vytvořil diferencovaný přístup v

---

<sup>52</sup> Tamtéž s.62 a 63.

<sup>53</sup> Tamtéž, s. 63.

<sup>54</sup> BAKEŠ, Milan, KARFÍKOVÁ, Marie a kol. ed. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 154.



jejich uplatňování ve prospěch životního prostředí. Dále došlo k vytvoření specializovaných ekologických daní a konečně poslední krok sestává z reformy celého daňového systému s ohledem na životní prostředí označovanou jako ekologická daňová reforma.<sup>55</sup>

V případě **daňových zvýhodnění** se setkáváme s diferencovaným přístupem ve využívání existujících daní. Tento způsob uplatňování je možný pouze v případě, že existují alternativy určitého zboží nebo činnosti. Zboží nebo činnost, jejíž vliv na životní prostředí je menší než u jejího substitutu, je pak méně daňově zatížena. (daňová úleva). Základními typy daňových úlev jsou:

- a) **daňová osvobození**, v případě ekologicky vhodných činností je daný provozovatel zcela osvobozen od povinnosti platit daň;
- b) **slevy na daních**, zde je uplatňován obdobný princip jako v předchozím bodě, nicméně daňová povinnost je v určité, nižší míře zachována;
- c) **zrychlené daňové odpisy**, které se využívají zejména při podpoře investic do nových (ekologických) technologií.

Nutno podotknout, že daňová zvýhodnění nacházejí širokého využití. Nepředstavují však z důvodu své nesystémovosti nástroj, který by měl z hlediska ochrany životního prostředí vyšší potenciál.

Za **ekologické daně** považujeme takové daně, „*kdy jejich základem je fyzická jednotka, která má prokazatelný určitý negativní vliv na životní prostředí.*“<sup>56</sup> Smyslem těchto daní je zatížit spotřebu energie a tím pádem jí snížit společně s emisemi CO<sub>2</sub> v souladu s Kyotským protokolem. Tyto daně jsou uvalovány jednorázově při prodeji konečnému spotřebiteli. Narozdíl od daňových zvýhodnění se nejedná o *ad hoc* opatření, ale o systematictější zatížení jistého negativního vlivu.

---

<sup>55</sup> srovnej: SOBOTKA, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001, s. 70.

<sup>56</sup> BAKEŠ, Milan, KARFÍKOVÁ, Marie a kol. ed. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s.190.

Mezi ekologické daně řadíme daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z pevných paliv a daň z elektřiny.

#### **4.4. Poplatky**

Poplatky jsou nejstarším a nejrozšířenějším ekonomickým nástrojem. Jsou jimi hrazeny nepříznivé vlivy způsobené zpoplatněnou činností. Lze je považovat za určitou „cenu“, kterou poplatník platí za poškození životního prostředí. Právě poskytnutá služba ve formě zatížení životního prostředí je to, co poplatky odlišuje od ekologických daní.

Poplatky jsou upraveny odděleně v jednotlivých složkových předpisech práva životního prostředí. Např. poplatky za využívání přírodních zdrojů upravuje zákon o zemědělském půdním fondu; poplatky za znečištění upravuje zákon o ovzduší, vodní zákon a další; poplatky za výrobu regulovaných látek a výrobků, které je obsahují upravuje zákon o ovzduší. *„Každý zákon upravuje specificky ekonomické nástroje (v tomto případě poplatky), které jsou v dané složce životního prostředí používány”*<sup>57</sup> To znamená, že v téže oblasti je stanoven odlišný systém stanovení výše poplatků, jejich vybírání a vymáhání. Řešení, co se týče sjednocení úpravy, přináší materiál „Věcný záměr zákona o životním prostředí”. Konkrétně by se jednalo o sjednocení těch otázek, jež jsou shodné pro daný ekonomický nástroj (např. poplatek za znečištění) tak, aby byl použitelný pro všechny složky životního prostředí.<sup>58</sup> Sjednocení úpravy by pak nebylo toliko problémem legislativním jako spíše problémem při prosazování. Klíčovou roli zde totiž sehrává jak resortismus, uvažujeme-li kupř. o sjednocení úpravy systému poplatků podle vodního práva (Ministerstvo zemědělství), horního práva (Ministerstvo průmyslu a obchodu), odpadového zákona (Ministerstvo

---

<sup>57</sup> KRUŽÍKOVÁ, Eva, PETRŽÍLEK, Petr: *KODEX životního prostředí - zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílky*, MŽP 2005, s. 21.

<sup>58</sup> Tamtéž, s. 21 - 22.

životního prostředí) aj. tak i složkový přístup, když úpravy podle složkových předpisů mají svůj zaběhnutý systém chodu.<sup>59</sup>

Výše poplatků je stanovena mírou zatížení životního prostředí, která se určuje podle různých kvalitativních a kvantitativních kritérií. Vybrané finanční prostředky z poplatků pak slouží k prevenci vzniku újmy nebo k nápravě újmy již vzniklé.<sup>60</sup>

Poplatky dělíme na čtyři základní kategorie<sup>61</sup>

- a) emisní poplatky
- b) uživatelské poplatky
- c) poplatky za výroby a
- d) správní poplatky

**Ad a) Emisní poplatky** se týkají vypouštění škodlivých látek do jednotlivých složek životního prostředí (zejména ovzduší a voda). Výše emisních poplatků je pak závislá na množství a nebezpečnosti vypouštěné látky. K naplnění primární funkce poplatku - tedy funkce internalizační a motivační je zapotřebí, aby byla jeho výše odvozena od rozsahu ekologické újmy, kterou zpoplatňovaná škodlivá látka způsobí. Znečišťovatel by pak měl být dostatečně motivován, z důvodu rozsahu jím hrazených nákladů, ke snižování emisí. Emisní poplatky rovněž naplňují funkci fiskální.

**Ad b) Za uživatelské poplatky** lze označit „především poplatky sloužící k úhradě nákladů na provoz zpravidla veřejných zařízení sloužících k likvidaci odpadních vod a odpadů“<sup>62</sup> Mezi uživatelské poplatky dále řadíme takové poplatky, kdy předmětem

---

<sup>59</sup> Tamtéž, s. 159.

<sup>60</sup> srovnej: SOBOTKA, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001, s. 67.

<sup>61</sup> Tamtéž, s.67, existuje nicméně i odlišné dělení. Např. I. Jančařová (*Ekologická politika*. 1. vydání. Brno, 2004) poplatky dělí na a) za znečišťování životního prostředí b) za jiné využívání přírodních zdrojů c) uživatelské poplatky.

<sup>62</sup> SOBOTKA, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001, s. 67.

užívání není zařízení, ale přímo některá z částí životního prostředí. Za uživatelské poplatky pak označujeme *poplatky za využívání přírodních zdrojů* (např. voda nebo nerostné suroviny) a *poplatky za vstup do chráněných území*.

**Ad c) Poplatky za výrobky (spotřebitelské poplatky)** se zavádějí u těch výrobků, jejichž výroba nebo spotřeba vykazuje vyšší míru zatížení životního prostředí než-li výroba nebo spotřeba výrobků se stejnou funkcí. Dále se tento poplatek uplatňuje u těch výrobků, u nichž se provozuje systém sběru použitých výrobků či jejich nespotečbovaných částí. V druhém ze jmenovaných případů jsou spotřebitelské poplatky užívány v případech, kdy spotřeba daného výrobku není vázána na úzkou skupinu subjektů ani na určité území a je dostatečně rozšířená.

**Ad d) Správními poplatky** jsou zpoplatněny některé úkony správních orgánů a jejich smyslem je *„obdobně jako u soudních poplatků, aby žadatel přispěl na činnost orgánu, která se uskutečňuje v jeho zájmu, tj. aby náklady na výkon státní správy, uskutečněný v zájmu jedince, nenesli všichni občané. Dalším důvodem existence správních poplatků je nezatežovat státní správu zbytečnými podáními.“*<sup>63</sup> Část nákladů spojených s činností státních orgánů v oblasti ochrany životního prostředí nese žadatel ve formě správních poplatků, přičemž tyto náklady mohou být značné, a to z důvodu vysoké odbornosti potřebné pro posuzování žádostí nebo i z důvodu procesní náročnosti vyvolané účastí veřejnosti. Nutno dodat, že správní poplatky nejsou klasickým ekonomickým nástrojem ochrany životního prostředí. Neslouží jako stimul k minimalizaci škodlivých činností a jejich výše není odvozována od míry dopadu dané činnosti na životní prostředí, nýbrž od nákladů na výkon státní správy.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> BAKEŠ, Milan, KARFÍKOVÁ, Marie a kol. ed. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 248.

<sup>64</sup> Srovnej: SOBOTKA, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001, s. 68, 69.

#### 4.5. Ostatní ekonomické nástroje

Mezi další ekonomické nástroje řadíme zejména **finanční podporu, pokuty, obchodovatelná emisní povolení, zálohové systémy a finanční zajištění.**

**Finanční podpora** zpravidla ze strany státu je příkladem *pozitivního nástroje* k ochraně životního prostředí.<sup>65</sup> Je založena na existenci určitých zvláštních fondů, v nichž jsou koncentrovány prostředky na podporu ekologicky příznivých projektů. Podpora se pak poskytuje za předem stanovených podmínek, přičemž neexistuje na ni právní nárok. Základními typy finanční podpory jsou *dotace, zvýhodněné půjčky a finanční záruka.*

**Pokuty** jsou druhem sankce vyjádřené v penězích.<sup>66</sup> Některými autory bývají řazeny mezi ekonomické nástroje, jelikož je nesporným faktem, že výše pokuty se může stát faktorem, se kterým znečišťovatel kalkuluje. Zejména pak v případech kdy je realizace ochranných opatření podstatně nákladnější ve srovnání s výší pokuty. Připojí-li se k tomu skutečnost, že pravděpodobnost odhalení protiprávního jednání nemusí být v konkrétním případě příliš vysoká, znečišťovatel tak může rezignovat na financování ochranných opatření a raději podstoupí riziko pokuty. Přesto však nelze pokuty řadit mezi ekonomické nástroje, jelikož v případě pokuty se jedná o sekundární *povinnost* vzniklou jakožto sankce za porušení primární povinnosti. Znečišťovatel tak narozdíl od ekonomických nástrojů, které ponechávají možnost svobodně se rozhodnout pro určité chování, nemá možnost volby, jelikož se nemůže splnění této povinnosti vyhnout.

**Obchodovatelná emisní povolení** - základním cílem obchodovatelných emisních povolení je umožnění redukce množství skleníkových plynů nákladově efektivním způsobem,<sup>67</sup> přičemž vznik systému obchodovatelných povolení (tedy nejen těch emisních) zahrnuje dva základní kroky: 1) stanovení určité snesitelné

---

<sup>65</sup> Tamtéž s. 72.

<sup>66</sup> Tamtéž, s. 74.

<sup>67</sup> MOLDAN, Bedřich. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí: situace v České republice*. Praha: Karolinum, 1997, s. 254.

úrovně určité znečišťující aktivity odvozené od stavu dané složky životního prostředí a 2) rozdělení obchodovatelných povolení do úrovně stanovené podle bodu 1.<sup>68</sup>

Ústředním principem systému je princip agregace, jenž vychází z celkového množství emisí vyprodukovaných na určitém území za určitou dobu. Středem zájmu tedy není znečištění produkované jednotlivými znečišťovateli, nýbrž celkové množství vyprodukovaného znečištění. Samotná obchodovatelná emisní povolení pak představují poukázky, jež umožňují aby emitent vypustil určité množství znečišťující látky do životního prostředí. Fakt, že jsou tyto poukázky obchodovatelné znamená, že s nimi mohou znečišťovatelé vzájemně mezi sebou obchodovat. Konkrétní znečišťovatel je pak postaven před rozhodnutí, zda-li raději investovat do zařízení snižující množství emisí nebo poukázky nakoupit. Rovněž nutno zmínit, že obchodovatelná emisní povolení představují do jisté míry funkci motivační.

**Zálohové systémy** spočívají ve zpoplatnění určitých druhů výrobků, které představují riziko pro životní prostředí. Není to nicméně výrobek jako takový nebo jeho užívání, co přináší riziko pro životní prostředí, ale jeho nespotřebovaná část či celý výrobek, který přestal plnit svojí funkci. Poplatek respektive záloha je uvedena v ceně výrobku. Poplatek je pak vrácen v případě, kdy spotřebitel výrobek či jeho část vrátí předepsaným způsobem. Zálohový systém představuje plnění dvou funkcí: 1. motivuje spotřebitele k ekologickému chování, neboť spotřebiteli, který výrobek odevzdá je navrácena záloha a 2. zajišťuje potřebné finanční prostředky pro likvidaci výrobků, které nebyly vráceny. Mezi výrobky, u nichž se zálohový systém využívá řadíme zejména ty, které mohou být opakovaně využity (skleněné lahve, palety) nebo jejichž spotřebováním vzniká nebezpečný odpad (lednice, automobily, suché galvanické články).

**Finanční zajištění** jakožto nástroj ochrany slouží k zajištění potřebných finančních prostředků pro případy ekologické újmy a zajištění její nápravy.<sup>69</sup> Segrává roli u činností s významným negativním vlivem na životní prostředí (těžba, provoz

---

<sup>68</sup> SOBOTKA, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001, s. 76.

<sup>69</sup> Tamtéž s. 80.

atomových elektráren aj.). Tato povinnost je stanovena předem, aby nedošlo k situaci, že provozovatel dané činnosti v případě vzniku ekologické újmy nebude mít finanční prostředky na úhradu nákladů potřebných k jejímu odstranění.

Mezi finanční zajištění řadíme ekologické pojištění, které úzce souvisí s principem odpovědnosti původce. Za pomoci ekologického pojištění si pak původce může zajistit finanční pokrytí své odpovědnosti. Pro případ, že dojde k pojistné události (ekologická újma) náklady na její odstranění hradí pojišťovna dle pojistné smlouvy.

Dále mezi finanční zajištění spadají zajišťovací fondy, které nacházejí uplatnění u činností dlouhodobého charakteru s negativním vlivem na životní prostředí. U takovýchto činností je pak stanovena povinnost vytvářet finanční prostředky, jež sehrávají roli záruky pro odstranění škodlivých následků činnosti po jejím ukončení. Pro případ, že následky po ukončení činnosti nejsou odstraněny, tak prostředky z fondu propadají státu a ten je následně využije k financování nezbytných nápravných opatření. Zajišťovací fondy nacházejí uplatnění především tam, „*kde jsou negativní důsledky činnosti vázány na konkrétní území (těžba surovin, ukládání odpadů na skládky).*”<sup>70</sup>

#### **4.6. Shrnutí**

**Ekonomické nástroje** řadíme mezi nástroje nepřímé regulace, což znamená, že stát v jejich uplatnění poskytuje možnost volby. V praxi pak dochází k situaci, kdy si daný subjekt může zvolit, zda-li se bude chovat ekologicky šetrně, přičemž za to vynaloží odpovídající náklady, anebo se bude chovat tak, že životní prostředí poškodí, za což bude muset následně zaplatit.

Jelikož existuje velké množství druhů ekonomických nástrojů, tak je i mnoho funkcí, které ekonomické nástroje plní. Přičemž každý z nástrojů pak může plnit více

---

<sup>70</sup> Tamtéž s. 81.

funkcí současně. Mezi **funkce**, které ekonomické nástroje plní řadíme funkci *motivační, fiskální a kompenzační*.

Existuje více způsobů **kategorizace ekonomických nástrojů**. Za základní členění je považováno jejich rozdělení na nástroje pozitivní a negativní stimulace. V případě nástrojů pozitivních, nástroj ekonomicky zvýhodňuje ekologicky šetrnější variantu. Naopak nástroje negativní stimulace ekonomicky znevýhodňují ekologicky méně vhodnou variantu, přičemž s provozováním ekologicky šetrnější činnosti žádné dodatečné náklady spojeny nejsou.

Mezi základní ekonomické nástroje řadíme **daně**, jakožto platební povinnost, kterou stát stanoví k získání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb, aniž přitom poskytuje subjektům ekvivalentní protiplnění. Absence poskytování ekvivalentního protiplnění je základním rozlišujícím znakem od poplatků. Mezi daňové nástroje v oblasti životního prostředí řadíme daňová zvýhodnění a ekologické daně.

**Poplatky** lze považovat za určitou „cenu“, kterou poplatník platí za poškození životního prostředí. Právě poskytnutá služba ve formě zatížení životního prostředí je to, co poplatky odlišuje od ekologických daní. Poplatky dělíme na čtyři základní kategorie, a to na emisní poplatky, uživatelské poplatky, poplatky za výrobky a správní poplatky.

Mezi **ostatní ekonomické nástroje** řadíme zejména finanční podporu, pokuty, obchodovatelná emisní povolení, zálohové systémy a finanční zajištění.



## ***5. Sankční nástroje***

Obecně pod pojmem právní odpovědnosti rozumíme povinnost subjektu snášet následný (sekundární) nepříznivý právní následek, který zapříčinil porušením původní (primární) právní povinnosti (např. povinnost něco konat, strpět), neboli protiprávním jednáním.

Na úseku ochrany životního prostředí se problematika odpovědnosti (označovaná jako ekologicko-právní odpovědnost) dostala za posledních čtyřicet let do popředí zájmu ve třech právních oblastech (práva mezinárodního, evropského unijního i národního), a to především z toho důvodu, že tato problematika přímo souvisí se stavem životního prostředí a jeho složek.

Ekologicko-právní odpovědnost členíme jednak na odpovědnost deliktní a jednak na ztráty na životním prostředí. V mnohém se tato odpovědnost podobá obecné právní odpovědnosti, avšak má některá specifika, které ji odlišují, což lze postřehnout jak v právní úpravě samotné tak i při její aplikaci. Nutno dodat, že se v české právní úpravě uplatňují obě dvě kategorie odpovědnosti, tedy jak odpovědnost objektivní (za následek), tak i odpovědnost subjektivní (za zavinění).

### ***5.1. Deliktní odpovědnost***

Jedná se o odpovědnost za protiprávní jednání, tedy za takové jednání, jímž se porušují jednotlivá ustanovení na úseku ochrany životního prostředí a jeho složek. Rozlišujeme odpovědnost trestní (za trestné činy) a odpovědnost správní (za správní delikty), přičemž správní odpovědnost se v praxi dočkává častějšího využití.

Význam **trestněprávní odpovědnosti** jako nástroje ochrany životního prostředí v posledních letech narůstá. Souvisí to se zvyšujícím se počtem a závažností protiprávních činů proti životnímu prostředí, za něž je sankcionováno jen na úrovni správního práva nedostačující. Historicky se pak setkáváme se skutkovými podstatami přímo aplikovatelnými na činy proti životnímu prostředí až po roce 1989, což stvrzuje, že důležitou úlohu trestní právo v této oblasti sehrává až v posledních 30 letech. Současný trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.) pak trestné činy proti

životnímu prostředí upravuje souhrnně ve své hlavě VIII. Skutkové podstaty pro trestání protiprávních činů proti životnímu prostředí či jeho složkám členíme do tří skupin. Jsou to **skutkové podstaty obecné**, které se týkají životního prostředí jako celku. Řadíme mezi ně trestné činy „Ohrožení a poškození životního prostředí” podle §293 a 294 trestního zákoníku. Dale jsou to **skutkové podstaty zvláštní**, které upravují ochranu dílčích složek životního prostředí a jednotlivých lidských činností. Tyto skutkové podstaty zabírají převážnou část hlavy VIII. trestního zákoníku. Jako příklad lze uvést trestný čin pytláctví v §304, „Poškození lesa” v §295 nebo „Neoprávněné nakládání s odpady” v §298. Poslední skupinou jsou pak **skutkové podstaty ostatní**, které se nacházejí v jiných hlavách trestního zákoníku, avšak své uplatnění nacházejí i v ochraně životního prostředí. Spadá sem např. „Zneužití pravomoci úřední osoby” v §329, „Poškození cizí věci” v §228 nebo „Zneužívání vlastnictví” v §229 trestního zákoníku.

O **správní delikt** jde v případě, že jsou porušována ustanovení z oblasti správního práva, resp. z práva životního prostředí. Řadíme mezi ně jak správní delikty fyzických osob, tak i správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. Pro zařazení do příslušné kategorie protiprávního činu je pak směrodatné, která osoba se deliktu dopustila a v jakém byla postavení. Zatímco u fyzických osob jde o odpovědnost subjektivní, tak u právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti jde o odpovědnost objektivní za následek.<sup>71</sup> Základem správní odpovědnosti je spáchání přestupku, který v sobě zahrnuje všechny výše zmíněné správní delikty. Přestupek je definován jakožto „*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin.*”<sup>72</sup> K tomu, aby došlo ke vzniku přestupku je „*nutné naplnit formální i materiální znak přestupku, tj. určitou míru společenské škodlivosti.*”<sup>73</sup> Správní orgán, který vede příslušné řízení, tedy musí v

---

<sup>71</sup> Srovnej: DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 77.

<sup>72</sup> §5 zákona č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen přestupkový zákon).

<sup>73</sup> FABŠÍKOVÁ, Tereza. Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí in *České právo životního prostředí*, vědecký časopis, číslo 45, str. 16.

konkrétním případě zkoumat, zda-li daný čin naplňuje dostatečnou míru společenské škodlivosti.

Co se týče odpovědnosti právnických osob za přestupek, tak ta je konstruována jako odpovědnost objektivní s možností liberace, tedy odpovědnost za následek. Právnická osoba tedy za přestupek neodpovídá, jestliže „*prokáže*“, že vynaložila „*veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila.*“<sup>74</sup>

Narozdíl od fyzických osob zákon nerozlišuje zda se jedná o podnikající či nepodnikající subjekt, přestupku se tudíž může dopustit i subjekt, jehož předmětem činnosti je ochrana životního prostředí.

Úprava správní odpovědnosti podnikajících fyzických osob v přestupkovém zákoně je obdobně konstruována jako úprava právnických osob. Podnikající fyzické osoby rovněž odpovídají objektivně s možností liberace. Zatímco podnikající fyzická osoba jedná sama, nebo prostřednictvím svých zaměstnanců, tak právnická osoba jedná prostřednictvím jiných fyzických osob.<sup>75</sup>

Tradiční dělení skutkových podstat proti životnímu prostředí na i) speciální - obsažené ve zvláštních zákonech, ii) základní obsažené v jednotlivých paragrafech zákona o přestupcích, a na iii) zbytkové - §45 a §46 přestupkového zákona se s nynějším přestupkovým zákonem mění. Změny jsou nesený ideou, že skutkové podstaty mají být upraveny v sankčních ustanoveních zákonů upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích, „*resp. v zákonech obsahujících právní povinnosti, jejichž porušení je znakem skutkových podstat přestupků*“.<sup>76</sup> Ve zvláštní části přestupkového zákona (zákon č. 251/2016 Sb. o některých přestupcích) jsou pak upraveny jen ty skutkové podstaty, pro něž chybí v jednotlivých zákonech speciální úprava, mezi nimiž nenalezneme skutkové podstaty přestupků na úseku životního prostředí. Skutkové podstaty týkající se životního prostředí dříve obsažené v přestupkovém zákoně jsou tak převedeny do příslušných složkových zákonů. Jako

---

<sup>74</sup> §21 odst. 1 přestupkového zákona.

<sup>75</sup> Srovnej: České právo životního prostředí, vědecký časopis, číslo 45, str. 20.

<sup>76</sup> FABŠÍKOVÁ, Tereza. Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí in České právo životního prostředí, vědecký časopis, číslo 45, str. 31.

příklad lze uvést přestupky na úseku odpadů<sup>77</sup> nebo na úseku ochrany a využití nerostného bohatství<sup>78</sup>.

## **5.2. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí**

Pod pojem ztráty na životním prostředí řadíme jednak odpovědnost za škodu (ekonomickou, materiální) a jednak odpovědnost za ekologickou újmu (imateriální snížení funkčních vlastností ekosystémů či jiných hodnot prostředí). Zatímco, co se týče odčinění ztrát, hovoříme u škod o náhradě, tak pro ekologickou újmu se užívá pojmu nápravy.

**Škodou** rozumíme majetkovou ztrátu na věci, která je vyčíslitelná v penězích. Postupem času se tento pojem (zejména v průběhu 20. století) rozšiřuje a jsou do něj zahrnovány i ztráty povahy imateriální (na životě, zdraví, cti apod.), u nichž jsou stanoveny odlišné metody a přístupy ke stanovení výše škod a formy jejich náhrady.

Obecná prevenční povinnost je zakotvena v §2900 zák. č. 89/2012 Sb., obč. zák. která stanoví, že *„vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.“* S touto prevenční povinností pak na ústavní úrovni souvisí i povinnost vyjádřená v čl. 35 odst. 3 Listiny, která říká, že *„při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“*

Hlavním rozdílem mezi odpovědností za škodu a za ekologickou újmu je ten, že institut škody podle občanského práva je aplikovatelný jen u těch složek životního prostředí, jež jsou současně věcmi a zároveň mají konkrétního vlastníka. Možnosti využití tohoto institutu jsou pak omezeny principem volné dispozice, jelikož uplatnění náhrady škody závisí na volném uvážení poškozeného vlastníka věci.

---

<sup>77</sup> Skutková podstata §47 odst. 1 písm. h) se převádí do §69 odst. 1 zákona o odpadech.

<sup>78</sup> Doposud §39, nyní §40a odst. 1, zák. č. 44/1988 Sb., horní zákon.

Druhým institutem řadící se mezi ztráty na životním prostředí je odpovědnost za **ekologickou újmu**. Ekologická újma je definována v ustanovení §10 zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí jakožto „*ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti*“. Ekologická újma je dále konkretizována v zákoně o ekologické újmě<sup>79</sup>, v němž je vyjádřena jako „*nepříznivá měřitelná změna přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo*“, přičemž tato změna se projevuje na chráněných druzích planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů, podzemních nebo povrchových vodách včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod a na půdě.

Ekologická újma je primárně pojímána jako imateriální ztráta, která může vznikat nejen na základě protiprávního jednání, ale i jednáním po právu. Důvodem zavedení tohoto institutu je kromě jiného skutečnost, že jím lze (narozdíl od soukromoprávní úpravy) uplatnit odpovědnost za „ztráty“ i vůči vlastníkovvi věci samé. Od jiných typů škod se pak ekologická újma odlišuje tím, že vzniká i na věcech, které nejsou výsledkem lidské činnosti. Je újmou nejen v materiálním a ekonomickém smyslu, ale i, a to zejména, ve smyslu biologickém či estetickém a jako újma je vnímána nejen vlastníkem věci ale často i dalšími osobami mnohdy daleko od místa jejího vzniku. Může vznikat i na těch složkách životního prostředí, jež nejsou nebo nemohou být vlastněny. Dalším jejím znakem je její obtížná číselná kvantifikovatelnost a mnohdy také obtížná napravitelnost.

Oprávněným ze způsobené ekologické újmy je stát a formy nápravy a jejich posloupnost činí naturální restituce, jiné náhradní plnění a finanční plnění, přičemž povinnost provést nápravu má ten, kdo ekologickou újmu zapříčinil. Vznik povinnosti nápravy ekologické újmy je založen na objektivní odpovědnosti s možností liberace, přičemž „*předpokladem vzniku povinnosti je protiprávní jednání, vznik ekologické újmy a příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a ekologickou újmou.*“<sup>80</sup> Co se pak týče subjektů povinných k nápravě ekologické újmy, tak zde existuje jistá

---

<sup>79</sup> §2 písm a) zákona č.167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů

<sup>80</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 88.

hierarchie, a to v pořadí původce (princip odpovědnosti původce), vlastník (dotčené nemovitosti) a stát (garance státu za stav životního prostředí).

### ***5.3. Ekonomické zajištění odpovědnosti***

Ekonomické zajištění odpovědnosti může být stanoveno jako povinnost v některé právní normě nebo ponecháno na rozumném přístupu provozovatelů podnikatelských aktivit. Nejčastějšími formami je pak buď povinné pojištění, anebo vytváření povinné finanční rezervy. V českém právu se častěji vyskytuje institut povinného pojištění (např. atomový zákon), i když lze nalézt i různé další nástroje k ekonomickému zajištění odpovědnosti napříč právní úpravou. (např. povinná finanční rezerva podle zákona o odpadech).

Co se pak týče starých zátěží a odpovědnosti za ně, tak další obecnější alternativou může být vytváření speciálních ekologických fondů na úrovni státu či kraje a obce, z nichž mohou být financovány náklady spojené s dekontaminacemi. Inspirací v tomto ohledu je tzv. Superfond vytvořený v USA jakožto speciální účelový dekontaminační fond. Tento fond byl vytvořen na základě zákona o komplexní náhradě, kompenzaci a odpovědnosti za škody na životním prostředí (CERCLA - Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability law) z roku 1980. Tímto zákonem je zavedena objektivní odpovědnost znečišťovatelů a je jím zřízen výše zmíněný fond, který je financován především spotřebními daněmi za ropu a dalšími druhy komerčně využívaných chemických látek. *„Na základě seznamu kontaminovaných míst (seznam národních priorit) jsou pak z fondu přednostně financována vyčištění těchto federálně významných lokalit. Obdobný fond však existuje např. i ve Švédsku (Environmental Liability Fund).”<sup>81</sup>*

---

<sup>81</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 94.

## 5.4. Shrnutí

Sankční nástroje ochrany životního prostředí sestávající z odpovědnosti deliktů, správních, za škodu a za ekologickou újmu sehrávají v ochraně jednotlivých složek životního prostředí důležitou roli. Odpovědnost není nikde na světě upravena zcela jednotně a komplexně. V českém právu její úprava spadá do různých právních odvětvích (právo občanské, správní, trestní atd.), přičemž jednotlivé kategorie odpovědnosti se liší nejen metodou svého působení a mírou komplexnosti, ale i praktickou účinností.<sup>82</sup>

**Trestněprávní odpovědnost** jako prostředek ultima ratio je upravena v podobě trestných činů proti životnímu prostředí souhrnně v hlavě VIII. trestního zákoníku. Jsou to skutkové podstaty obecné týkající se životního prostředí jako celku, skutkové podstaty zvláštní upravující ochranu dílčích složek životního prostředí a skutkové podstaty ostatní nacházející se v jiných hlavách trestního zákoníku.

O **správní delikt** jde v případě, že jsou porušována ustanovení z oblasti správního práva, resp. z práva životního prostředí. Řadíme mezi ně jak správní delikty fyzických osob, tak i správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. Skutkové podstaty jsou pak upraveny v sankčních ustanoveních zákonů upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích.

Pod pojem **ztráty na životním prostředí** řadíme jednak odpovědnost za škodu a jednak odpovědnost za ekologickou újmu. **Škodou** rozumíme majetkovou ztrátu na věci, která je vyčíslitelná v penězích, přičemž tento institut je podle občanského práva aplikovatelný jen u těch složek životního prostředí, jež jsou současně věcmi a zároveň mají konkrétního vlastníka. Uplatnění náhrady škody pak závisí na volném uvážení poškozeného vlastníka věci.

Druhým institutem řadící se mezi ztráty na životním prostředí je **odpovědnost za ekologickou újmu**. Ekologická újma je primárně pojímána jako imateriální ztráta, která může vznikat nejen na základě protiprávního jednání, ale i jednáním po právu, přičemž tímto institutem lze uplatnit odpovědnost za ztráty i vůči vlastníkovi věci samé. Co se týče subjektů povinných k nápravě ekologické újmy, tak je zde

---

<sup>82</sup> Srovnej: tamtéž.

posloupnost v pořadí původce (princip odpovědnosti původce), vlastník (dotčené nemovitosti) a stát (garance státu za stav životního prostředí).

Nejčastějšími formami **ekonomického zajištění odpovědnosti** je povinné pojištění, anebo vytváření povinné finanční rezervy. Co se pak týče starých zátěží a odpovědnosti za ně, tak další obecnější alternativou může být vytváření speciálních ekologických fondů na úrovni státu či kraje a obce, z nichž mohou být financovány náklady spojené s dekontaminacemi.



## 6. Speciální nástroje

### 6.1 Územní plánování a stavební řízení

**Územní plánování** se komplexně zabývá funkčním využitím území a stanoví zásady a limity pro rozvoj daného území.<sup>83</sup> V rámci územního plánování se sleduje dosažení souladu jak civilizačních a kulturních hodnot, ale i hodnot přírodních. Jeho úlohou je zabezpečení součinnosti všech subjektů a činností v území s cílem dosáhnout trvale udržitelného rozvoje. Při tvorbě plánovacích dokumentů se klade důraz na zajištění péče o životní prostředí a ochranu jeho složek. Vycházejíc z poznatků přírodních, technických a společenských věd a z řady průzkumů a rozborů, územní plánování vyžaduje dostatečné množství odborných podkladů. Procedurálně je pak územní plánování konstruováno tak, aby různorodé zájmy včetně zájmů na ochranu životního prostředí mohly být účinně hájeny.<sup>84</sup>

*„Mezi základní úkoly územního plánování patří stanovení limitů využití území a regulace uspořádání území.”<sup>85</sup>* Regulace uspořádání území sestává ze dvou rovin. Jednak je to **funkční regulace** (tj. jednotlivé plochy, parcely a objekty mají přiřazené činnosti) a dále je to **prostorová regulace** (např. dodržení historické charakteristiky určitého místa za pomoci nástrojů, jakými jsou uliční a stavební čáry, výšková omezení staveb aj.)

Mezi další úkoly územního plánování patří i koordinace výstavby, její pořadí a využití území, které jsou důležitým předpokladem pro vstup jednotlivých investic do území. Územní plánování též stanoví chráněná území, chráněné objekty, oblasti klidu a ochranná pásma v případě, že nevznikají podle zvláštních právních předpisů a zajišťuje jejich ochranu.

V rámci procesů územního plánování sehrává důležitou roli veřejnost. Přístup je jí dle platné právní úpravy umožněn v různých fázích těchto procesů, a to v podobě

---

<sup>83</sup> JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vydání. Brno, 2004., s. 107.

<sup>84</sup> Srovnej: tamtéž, s. 108.

<sup>85</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: [učební pomůcka pro program Czech legal system in European context]*. 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006, s. 46.

jednotlivců (fyzických i právnických osob), případně jejich zmocněnce, nebo v podobě více či méně institucionalizované. Občané jsou zastupováni vlastně i obcemi, které se účastní těchto procesů (např. dotčené obce v případě územního plánu). Veřejné projednávání návrhů dokumentace je pak standardní fází těchto procesů. Ke konceptům nebo návrhům mohou být veřejností vznášeny připomínky, dotčenými vlastníky nemovitostí, zmocněncem veřejnosti a obcí námitky. Jak je s nimi pořizovatelem naloženo se lze dozvědět z příloh návrhu dokumentace předkládaného ke schválení. V případech, kdy je územně plánovací dokumentace vydávána formou opatření obecné povahy, mohou ti, jejichž oprávněné zájmy mohou být opatřením obecné povahy přímo dotčeny, podat proti jeho návrhu písemné odůvodněné námitky. Přičemž „o námitkách rozhoduje správní orgán, který opatření obecné povahy vydává”<sup>86</sup> Zároveň však zákonodárce dodává, že toto rozhodnutí o námitkách musí obsahovat vlastní odůvodnění a uvede se jako součást odůvodnění opatření obecné povahy. Dochází tak k nezvyklé situaci, kdy je určité rozhodnutí včetně svého odůvodnění obsaženo v odůvodnění jiného rozhodnutí.<sup>87</sup>

Mezi **orgány územního plánování** patří<sup>88</sup>:

1. **obce**, jež pro své území opatřují územní plán obce, regulační plány a územně plánovací podklady a rovněž pro svá území schvalují územní plány obcí a regulační plány.
2. **kraje**, jež plní působnost nadřízeného orgánu územního plánování pro orgány obcí, opatřují územní plány velkých územních celků a opatřují územně plánovací podklady nezbytné pro svoji činnost.
3. **ministerstvo pro místní rozvoj**, jež opatřuje územní plány velkých územních celků a územně plánovací podklady a schvaluje územní plány velkých územních celků.

---

<sup>86</sup> Ustanovení §172 odst. 5 správního řádu.

<sup>87</sup> DIENSTBIER Filip (ed.), *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva : sborník z mezinárodní vědecké konference*, Olomouc 2011, s. 182.

<sup>88</sup> Tamtéž s. 48.

4. **ministerstvo obrany**, jež opatřuje územně plánovací podklady a územně plánovací dokumentaci na území vojenských újezdů a schvaluje územně plánovací dokumentaci na území vojenských újezdů.

5. **vláda ČR**, „*kteřá si může vyhradit schválení územně plánovací dokumentace územních plánů velkých územních celků a území vojenských újezdů.*”<sup>89</sup>

**Nástroje územního plánování** - v územním plánování se setkáme se dvěma základními druhy nástrojů - jednak jsou to nástroje koncepční (územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace) a jednak nástroje realizační (regulační plány, územní rozhodnutí a územní opatření). Nutno podotknout, že tyto nástroje na sebe věcně i časově navazují a navzájem se podmiňují. Lze je rovněž označit za jednotlivé fáze územně plánovacího procesu.<sup>90</sup>

**a) Územně plánovací podklady** - které tvoří územně analytické podklady, jež zjišťují a vyhodnocují stav a vývoj území a územní studie, které ověřují možnosti a podmínky změn v území. Slouží zároveň jako podklad k pořizování politiky územního rozvoje a územně plánovací dokumentace a pro rozhodování o území.<sup>91</sup> Nutno dodat, že územně plánovací podklady jsou sice důležitým, ale pouze odborným a technickým podkladem pro vlastní územně plánovací a rozhodovací činnost.<sup>92</sup>

**b) Politika územního rozvoje** - jde o zásadní dokument, jímž se podle §31 stavebního zákona určují ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech. Zároveň jde o dokument, za pomoci něhož se koordinuje tvorba a aktualizace zásad územního rozvoje krajů a jiných koncepcí schvalovaných ústředními orgány. Návrh

---

<sup>89</sup> Tamtéž s. 50.

<sup>90</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s.206.

<sup>91</sup> §25 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon).

<sup>92</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s.206.

politiky připravuje Ministerstvo pro místní rozvoj a schvaluje ji vláda.<sup>93</sup> Na rozdíl od územně plánovacích podkladů je právně závazná pro další fáze územně plánovacího procesu.

**c) Územně plánovací dokumentace** se skládá:

- Ze zásad územního rozvoje, jež dle §36 odst. 1 stavebního zákona stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití. Návrh zásad územního rozvoje pořizuje krajský úřad, schvaluje je krajské zastupitelstvo a vydávají se formou opatření obecné povahy.<sup>94</sup>
- Z územního plánu, který se vytváří pro celé území obce. Územní plán podle §43 stavebního zákona stanoví základní koncepci rozvoje území obce. Zároveň se v něm konkretizují cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje kraje a s politikou územního rozvoje. O jeho pořízení rozhoduje obec, pro jejíž území se územní plán vyhotovuje. Územní plán schvaluje obecní zastupitelstvo a vydává se jakožto opatření obecné povahy.<sup>95</sup>
- Z regulačního plánu, který se zpracovává pro vymezenou plochu území kraje, území obce nebo vojenského újezdu. Regulační plán podle §61 stavebního zákona v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití jednotlivých pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. O jeho pořízení rozhoduje zastupitelstvo kraje či obce nebo ministerstvo obrany.

**d) Územní rozhodnutí** spadá mezi realizační nástroje územního plánování. Nelze bez něj realizovat územně plánovací dokumentaci (kromě případů kdy funkci realizačního nástroje plní regulační plán). Vydává se v rámci územního řízení a jde o nejdůležitější

---

<sup>93</sup> Tamtéž s. 199.

<sup>94</sup> Tamtéž s. 199.

<sup>95</sup> Tamtéž s. 199/200.

rozhodnutí v procesu povolování stavby, resp. nakládání s územím. Umisťovat stavby, měnit využití území a chránit důležité zájmy v území lze jen na základě právně závazného územního rozhodnutí, jímž je územní rozhodnutí o:

- a) umístění stavby
- b) využití území
- c) chráněném území nebo o ochranném pásmu
- d) stavební uzávěře
- e) dělení nebo scelování pozemků

Podkladem pro územní rozhodnutí je vydaná územně plánovací dokumentace, nicméně její absence není sama o sobě překážkou pro vydání územního rozhodnutí. Za podmínek uvedených v §96 stavebního zákona lze místo územního rozhodnutí vydat územní souhlas.

**e) Územní opatření**, které se podle §97 stavebního zákona vydává jako opatření obecné povahy lze rozčlenit na územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území. Územní opatření o stavební uzávěře „omezuje nebo zakazuje v nezbytném rozsahu stavební činnost ve vymezeném území, pokud by mohla ztížit nebo znemožnit budoucí využití území podle připravované územně plánovací dokumentace, jestliže bylo rozhodnuto o jejím pořízení nebo o pořízení její změny, nebo podle jiného rozhodnutí či opatření v území, jímž se upravuje využití území.“<sup>96</sup> Územní opatření o asanaci území „se vydává na území postiženém živelní pohromou nebo závažnou havárií, v jejímž důsledku došlo k podstatnému zásahu do využití území, a je nezbytné stanovit podmínky pro odstranění dopadů živelní pohromy nebo havárie a pro další využití území.“<sup>97</sup> Dále se toto územní opatření vydává k odstranění závad staveb např. z důvodů hygienických, bezpečnostních nebo ochrany životního prostředí.

Ve **Stavebním řízení** a rozhodování se rovněž promítají požadavky na ochranu životního prostředí, neboť i při dodržení podmínek obsažených v územním

---

<sup>96</sup> §97 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>97</sup> §97 odst. 2 stavebního zákona.

rozhodnutí může být stavbou území výrazně dotčeno. Může jít při realizaci stavby např. o volbu vhodného stavebního materiálu, rozlohy, výšky či vzhledu stavby, o technické vybavení stavby atd., což je zapotřebí zohlednit ve stavebním řízení a promítnout do vlastního stavebního povolení.<sup>98</sup>

Závazné podmínky pro provedení a užívání stavby jsou určovány stavebním úřadem ve stavebním povolení. V těchto podmínkách je zabezpečena ochrana veřejných zájmů při výstavbě a při užívání stavby a dodržování požadavků stanovených dotčenými orgány státní správy, především pak omezení negativních vlivů stavby a jejího užívání na životní prostředí.

Jedině na základě kolaudačního rozhodnutí lze dokončenou stavbu předat do trvalého užívání. V rámci kolaudačního řízení se proto zjišťuje, zda byly při výstavbě splněny podmínky územního rozhodnutí a stavebního povolení a tím pádem i podmínky spojené s ochranou životního prostředí. Dále se přezkoumává, zda skutečné provedení stavby nebo její užívání nebude ohrožovat životní prostředí, zdraví a životy osob atd. K vynuucování pravidel stavební úřad ukládá za správní delikty proti stavebnímu řádu pokuty. Navíc týká-li se protiprávní jednání stavby nebo prostoru, které se nacházejí v I. zóně národního parku či chráněné krajinné oblasti či v národní přírodní rezervaci, tak se horní hranice těchto pokut zvyšuje o polovinu.

## **6.2. Posuzování vlivů na životní prostředí**

Institut posuzování vlivů na životní prostředí (*Environmental Impact Assessment - EIA*) je jedním z klíčových nástrojů pro hodnocení dopadů lidských činností a jejich důsledků pro životní prostředí. Jedná se o specifický postup, jehož cílem je posoudit vlivy určitého záměru na životní prostředí ještě předtím, než dojde k jeho uskutečnění. Vychází zejména z Úmluvy o hodnocení vlivu na životní prostředí přesahujícího státní hranice, jež byla podepsána v rámci Evropské hospodářské komise OSN ve finském městě Espoo v roce 1991. Problematika posuzování vlivů je

---

<sup>98</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: [učební pomůcka pro program Czech legal system in European context]*. 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006, s. 54.

rovněž předmětem práva komunitárního, kde stojí v podstatě na shodných zásadách a postupech, jako je tomu v později přijaté české právní úpravě. Konkrétně pak problematiku EIA upravují směrnice 85/337 EEC, 97/11/EC a 2003/35/EC a problematiku SEA směrnice 2001/42/EC. V české právní úpravě se této problematice věnuje zákon o posuzování vlivů na životní prostředí (č. 100/2001 Sb., ve znění pozdějších právních předpisů), který doplňuje právní úprava obsažená v zákoně o ochraně přírody a krajiny (§45h a 45i - hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti a §67 - povinnost investora provést hodnocení vlivu zamýšleného zásahu na chráněné zájmy).

Posuzování vlivů na životní prostředí se řadí mezi průřezové nástroje ochrany životního prostředí, což znamená, že zajišťuje ochranu životního prostředí v jeho celku a nikoliv pouze jeho jednotlivých složek. Tím se naplňuje i princip integrace a komplexnosti ochrany, které by měly být standardním přístupem ochrany životního prostředí.

Důvodem posuzování vlivů činností je zajištění náležité prevence v ochraně životního prostředí za předpokladu informovanosti a účasti veřejnosti, přičemž se posuzuje na základě kvalifikovaných podkladů ve veřejném projednávání. Rozsah posuzování pojímá vlivy na obyvatelstvo, na životní prostředí, včetně vlivů na živočichy a rostliny, ekosystémy, půdu, horninové prostředí, vodu, ovzduší, klima a krajinu, přírodní zdroje, hmotný majetek a kulturní památky.<sup>99</sup>

Předmětem posuzování jsou pak záměry (stavby, činnosti a technologie) uvedené v příloze č.1 zákona o posuzování vlivů, mezi něž patří např. cukrovary, pivovary, vodní nádrže, jaderné elektrárny, letiště, hlubinné vrty, dálnice, železniční dráhy atd. Tyto záměry se (obvykle podle své rozlohy) dělí do dvou kategorií. V rámci první kategorie podléhají posuzování vždy, v rámci kategorie druhé vyžadují „pouze“ provedení zjišťovacího řízení, tj. takového řízení, z něhož bude patrné, zda v daném případě bude zapotřebí provést posouzení vlivů záměru na životní prostředí.

---

<sup>99</sup> Tamtéž s. 58.

Co se pak týče samotného procesu posuzování, tak zde máme více subjektů. Na jedné straně zde stojí stát, reprezentovaný správním úřadem vedoucím tento proces a dále pak dotčenými správními úřady, jež hájí veřejné zájmy. Obdobnou roli zde hrají i dotčené územní samosprávné celky. Samozřejmým účastníkem je pak samotný oznamovatel, tedy fyzická nebo právnická osoba hodlající provedení záměru a z jejíž vůle je proces zahajován. Proces posuzování vlivů na životní prostředí je procesem *sui generis* a v zásadě se na něj nevztahuje správní řád. Charakteristickou vlastností procesu je rovněž účast veřejnosti, která má právo vyjadřovat své připomínky.<sup>100</sup>

Samotný proces posuzování se zahajuje **podáním oznámení**, jež předkládá oznamovatel. Takovéto oznámení musí obsahovat celou řadu údajů, v případě záměrů posuzovaných obligatorně musí obsahovat nástin studovaných variant a důvody, proč oznamovatel zvolil konkrétní variantu s ohledem na vlivy na životní prostředí. Následuje **zjišťovací řízení**, jehož cílem je upřesnit rozsah údajů, které mají být součástí dokumentace a mj. také části životního prostředí uvedené v §2 zákona o posuzování vlivů, které mohou být záměrem ovlivněny. Druhým cílem zjišťovacího řízení je posoudit, zda-li fakultativní záměry (kategorie II.) budou podléhat posuzování vlivů či nikoliv. V další fázi procesu EIA oznamovatel zadává a zajišťuje zpracování **dokumentace** a předkládá ji příslušnému správnímu úřadu. Podklady pro zpracování dokumentace se skládají z oznámení, vyjádření dotčených subjektů (dotčených orgánů státní správy, dotčených samosprávných celků a veřejnosti) a závěry plynoucí ze zjišťovacího řízení. Následuje **zadání a zpracování posudku**, který stejně jako dokumentaci zpracovává osoba autorizovaná. Posudek je nezávislou expertizou, jež se soustředí na posouzení úplnosti a pravdivosti zpracované dokumentace a na posouzení řešení záměru s ohledem na jeho vlivy na životní prostředí.<sup>101</sup> Konečnou fází procesu posuzování je vydání stanoviska příslušného úřadu. **Stanovisko** vydává příslušný orgán na základě veřejného projednávání dokumentace a posudku. Nejdůležitější součástí stanoviska je pak vyjádření

---

<sup>100</sup>DAMOHOŘSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 225 a s. 226.

<sup>101</sup> Tamtéž s. 229.



příslušného úřadu, zda-li je posuzovaný záměr přijatelný z hlediska vlivů na životní prostředí včetně uvedení podmínek pro realizaci záměru. Stanovisko má charakter odborného podkladu pro vydání rozhodnutí, není tedy hmotně-právně (věcně) závazné, leč zavazuje jen procesně (formálně), neboť ve stanovených případech musí být posouzení provedeno a stanovisko vydáno. Také bez tohoto stanoviska by správní orgán nemohl vydat povolující rozhodnutí podle zvláštních předpisů, např. územní rozhodnutí o umístění stavby podle stavebního zákona.

### ***6.3. Ochrana veřejného zdraví a hygiena životního prostředí***

Zdraví člověka definujeme jakožto stav úplné tělesné, duševní a sociální pohody. To souvisí i s kvalitou životního prostředí, která napomáhá k docílení tohoto stavu. Musí se pak jednat o takovou kvalitu životního prostředí, kde hodnoty koncentrací člověkem vytvořených znečišťujících látek nemají významné dopady na lidské zdraví.<sup>102</sup>

Co se týče vztahu ochrany lidského zdraví a životního prostředí, setkáme se v právu se dvěma základními přístupy. Prvním z nich je **přístup antropocentrický**, v rámci něhož je ochrana životního prostředí pouhým prostředkem k vytváření příznivých podmínek pro život člověka a primární funkcí norem k ochraně životního prostředí je pak lidské zdraví. (charakteristický přístup např. pro německý právní řád). Oproti tomu **přístup ekocentrický** chápe ochranu životního prostředí jako hodnotu samu o sobě a lidské zdraví je pak jakýmsi příznivým vedlejším produktem při ochraně životního prostředí. Tyto dva přístupy nenacházejí uplatnění v právních rádech ve vyhraněné podobě, nýbrž se vzájemně prolínají.

Za ochranu zdraví v právu životního prostředí označujeme tu část právních norem, jejichž cílem je zajištění příznivého životního prostředí z hlediska jeho zdravotní nezávadnosti pro člověka (obdobně se pro toto používá výraz hygiena životního prostředí). Toto se uskutečňuje za pomoci **vytváření a ochrany zdravých**

---

<sup>102</sup> Tamtéž, s. 526.

**životních podmínek** (aktivní ochrana zdraví člověka) na jedné straně a **regulací zacházení s možnými zdroji ohrožení lidského zdraví** (pasivní ochrana zdraví člověka - ochrana před zdroji ohrožení) na straně druhé.

Výčet předpisů na ochranu lidského zdraví v rámci práva životního prostředí nelze přesně určit, neboť se prolínají s předpisy z jiných právních odvětví (zejména právo správní, resp. právo zdravotnické). Přesto však lze vytyčit základ právní úpravy, kterou tvoří zákon o zdravotních službách (zákon č. 372/2011 Sb.), zákon o ochraně veřejného zdraví (zákon č.258/2000 Sb.), zákon o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon, č.164/2001 Sb.) a dále řada vyhlášek ministerstva zdravotnictví a směrnic hlavního hygienika ČR.

Uvedenými předpisy je sledováno zajištění zdravého stavu životního prostředí a hlavní důraz je přitom kladen na prevenci (při stavební činnosti, v územním plánování atd.) Zvláštní pozornost je přitom kladena na vytváření a ochranu zdravého stavu ovzduší (důraz je kladen na dodržování nejvyšších přípustných koncentrací škodlivin v ovzduší), dále na vytváření a ochranu zdravého stavu vody (zajišťování pitné vody a vody ke koupání), na vytváření a ochranu zdravého stavu půdy a v neposlední řadě na vytváření a ochranu zdravého stavu území a sídlišť (projevuje se v územním plánování a stavebním řízení).<sup>103</sup>

Hlavní roli v dodržování norem hygieny životního prostředí sehraávají **orgány hygienické služby**, v jejichž kompetenci je především vydávání závazných posudků např. k návrhům územních plánů, k vymezení pásem hygienické ochrany, k odevzdání staveb do provozu nebo užívání atd. Orgány hygienické služby se pak skládají z hlavního hygienika ČR a krajských hygieniků, jež spadají do resortu ministerstva zdravotnictví.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: [učební pomůcka pro program Czech legal system in European context]*. 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006, s.62.

<sup>104</sup> Tamtéž s. 62.

Veřejné zdraví je definováno v zákoně o ochraně veřejného zdraví jakožto zdravotní stav obyvatelstva a jeho skupin, který je určován souhrnem přírodních, životních a pracovních podmínek a způsobem života. Ochrana veřejného zdraví je pak „*souhrn činností a opatření k vytváření a ochraně zdravých životních a pracovních podmínek a zabránění šíření infekčních a hromadně se vyskytujících onemocnění, ohrožení zdraví v souvislosti s vykonávanou prací, vzniku nemocí souvisejících s prací a jiných významných poruch zdraví a dozoru nad jejich zachováním.*”<sup>105</sup>

Předmětem úpravy v tomto zákoně je<sup>106</sup>

- 1) péče o životní a pracovní podmínky,
- 2) předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění,
- 3) povinnosti podnikatelů při výrobě a distribuci výrobků z hlediska ochrany veřejného zdraví a
- 4) veřejná správa.

Péče o životní a pracovní podmínky podle zákona zahrnuje např. hygienické požadavky na vodu, povinnosti osob při kontrole pitné vody, povinnosti osob provozujících přírodní a umělá koupaliště a sauny, hygienické požadavky na prostory a provoz škol a školských zařízení, hygienické požadavky na provoz zdravotnických zařízení, hygienické požadavky na výkon činností epidemiologicky závažných a ubytovací služby (provozování stravovacích služeb, kadeřnictví, solária apod.), hygienické požadavky na předměty běžného užívání, ochranu před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením a ochranu zdraví při práci.

---

<sup>105</sup> §2 odst. 2 zákona č.258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

<sup>106</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: [učební pomůcka pro program Czech legal system in European context]*. 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006, s.62.

#### **6.4. Integrovaná prevence a ochrana před znečištěním**

Tradiční přístup k regulaci znečištění spočívá ve složkové ochraně životního prostředí tedy takové ochraně, jež sestává z kontroly a omezování znečišťování jednotlivých složek životního prostředí, jako jsou ovzduší, voda či půda, či v regulaci jednotlivých znečišťujících činností nebo látek. K právní regulaci pak bylo přistoupeno vždy když došlo k nějakému konkrétnímu ekologickému problému, tedy *ex post* a *ad hoc*. Právní regulace se tedy zaměřila na jednu konkrétní část životního prostředí, ve vztahu k níž byl negativní dopad vnímán. Přitom nebylo přihlédnuto ke skutečnosti, že špatný stav jedné složky životního prostředí ovlivňuje stav jeho ostatních součástí.<sup>107</sup>

Jedním z novějších přístupů, který řeší výše zmíněný nedostatek, je integrovaná prevence a ochrana před znečištěním. Základní vlastností tohoto přístupu je snaha o uchopení a regulaci všech významných dopadů na životní prostředí jako celek. Tímto způsobem by měl být odstraněn stav, kdy jedna ze složek životního prostředí je předmětem přísné regulace a znečišťování životního prostředí se přenáší do složky, jež není tak intenzivně chráněna. Integrovaný přístup tedy usiluje o maximální omezení celkové zátěže.<sup>108</sup>

Integrované rozhodování ve věcech zásahů do životního prostředí a jeho složek je významným procesním nástrojem ochrany životního prostředí. Do českého práva byl tento přístup zaveden zákonem o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci, č. 76/2002 Sb.), jímž se do právního řádu České republiky transponuje tzv. IPPC směrnice ES. Účelem tohoto zákona je v souladu s právem EU dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku, zabezpečit integrovaný výkon veřejné správy při povolování zařízení a zřídit a provozovat integrovaný registr znečišťování životního prostředí.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 232.

<sup>108</sup> Tamtéž, s. 233.

<sup>109</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: [učební pomůcka pro program Czech legal system in European context]*. 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006, s. 70

V příloze č. 1 k zákonu jsou uvedeny ty činnosti, k jejichž provozování je zapotřebí mít tzv. integrované povolení. Jedná se v podstatě o takové činnosti, jež představují svými možnými účinky či dopady zvýšenou míru rizika pro životní prostředí či jeho složky jako je např. oblast energetiky, výroby a zpracování kovů, zpracování nerostů, nakládání s odpady či zemědělství.<sup>110</sup>

Zajištění ochrany životního prostředí se zajišťuje prostřednictvím integrovaného rozhodování, jemuž podléhají vybraná zařízení resp. činnosti. Účelem integrovaného rozhodování je stanovit závazné podmínky provozu zařízení (a to i s ohledem na nejlepší dostupné techniky (BAT)), které jsou obsahem integrovaného povolení. Integraci rozhodování lze pak sledovat ve dvou aspektech. Prvním aspektem je skutečnost, že při rozhodování jsou posuzovány veškeré vlivy daného zařízení na životní prostředí, a to ve vztahu k životnímu prostředí jako celku. Druhým aspektem integrace je skutečnost, že je rozhodování o povolení provozu zařízení sloučeno do jednoho správního řízení, jež nahrazuje řadu dílčích správních řízení podle složkových právních předpisů.<sup>111</sup>

Co se týče **průběhu řízení**, tak to je zahajováno na základě žádosti podané provozovatelem zařízení. Žádost pak obsahuje nejenom popis zařízení, ale především návrh závazných podmínek jeho provozu. O povolení provozu zařízení rozhoduje příslušný správní úřad. Postavení dotčených orgánů státní správy zde mají orgány státní správy, jež by jinak dle složkových právních předpisů stanovovaly podmínky pro provoz zařízení. Základní povinností provozovatele zařízení je ohlašovat změny, které by mohly vést ke změně integrovaného povolení a především pak provozovat zařízení v souladu se stanovenými podmínkami. Je rovněž důležité zmínit, že provoz zařízení podléhá pravidelné kontrole (alespoň jednou za osm let) ze strany státních orgánů.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Tamtéž s. 70.

<sup>111</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s.235.

<sup>112</sup> Tamtéž s. 225 a 226.

Co se týče právního nástupce provozovatele zařízení, tak na něj přecházejí práva a povinnosti z integrovaného povolení a jsou pro něj závazná. Vlastní povolení zaniká buď ukončením provozu zařízení, zánikem provozovatele bez právního nástupce nebo nevyužíváním integrovaného povolení bez závažného důvodu po dobu delší 8 let.<sup>113</sup>

Integrované rozhodování není zdaleka jediným správním řízením, jemuž příslušná zařízení podléhají. Máme zde rovněž posuzování vlivů na životní prostředí, jemuž se většina zařízení rovněž podrobuje. Nadále budou rovněž realizace a provoz zařízení podmíněny vydáním příslušných povolení podle stavebního nebo horního zákona.<sup>114</sup>

### **6.5. Právo na informace o životním prostředí**

Právo na informace o životním prostředí vychází již z Listiny, kde je v čl. 17 upravena svoboda projevu a obecné právo na informace a v čl. 35 odst. 2 právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Svobodu projevu a právo na přístup k informacím lze omezit jen zákonem, a to jen v těch případech, kdy jde o ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. V současné době existuje takových zákonů vícero a týkají se státního tajemství a utajovaných skutečností, obchodního tajemství, ochrany osobních údajů atd.<sup>115</sup> Právu na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů pak odpovídá povinnost státních orgánů, právnických a fyzických osob tyto informace poskytnout. Je kladen důraz na včasnost a úplnost informací, neboť pouze dobře informovaní lidé se mohou podílet na kontrole opatření zajišťujících právo na příznivé životní prostředí.

---

<sup>113</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: [učební pomůcka pro program Czech legal system in European context]*. 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006, s. 70.

<sup>114</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 238.

<sup>115</sup> Tamtéž s. 239.

Co se týče mezinárodněprávní úpravy, tak nejdůležitějším dokumentem na úseku práva na informace o stavu životního prostředí je Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, tzv. Aarhuská úmluva. V rámci této úmluvy se podporuje především všeobecný přístup k informacím, které mají k dispozici orgány veřejné správy, přičemž environmentální informace se podávají i bez uvedení důvodu nebo prokázání zájmu či nároku. Úmluva klade důraz i na rychlost poskytnutí informací a uvádí i situace, kdy je možno nebo nutno poskytnutí informace odmítnout.

Komplexní úpravu realizace práva na informace o životním prostředí zajišťuje zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Jedná se o *lex specialis* ve vztahu k druhému významnému zákonu na tomto úseku, jímž je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Společným principem obou dvou zákonů je skutečnost, že každý má právo vyhledávat přijímat a rozšiřovat informace, jež mají orgány veřejné správy k dispozici. Orgány veřejné správy mají pak povinnost takovéto žádosti vyřídit v zákonné lhůtě. Přičemž na žádost, která nebyla vyřízena v zákonné lhůtě se hledí, jako kdyby o ní bylo rozhodnuto negativně. Jen z důvodů výslovně uvedených v zákoně lze pak odepřít informace nebo omezit jejich dostupnost, a to v rámci správního řízení. Rozhodnutí o odepření informace je soudně přezkoumatelné.<sup>116</sup>

Aby se právo na informace mohlo uplatnit, je důležité vědět, co se těmito informacemi rozumí. Jsou to především informace o stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a důsledcích tohoto stavu, o stavu jednotlivých složek životního prostředí, o vlivech staveb, činností a technologií na životní prostředí, o správních řízeních ve věcech životního prostředí atd.<sup>117</sup>

Informace o životním prostředí jsou poskytovány čtyřmi kategoriemi subjektů. Jsou to jednak orgány státní správy a orgány územní samosprávy, jež plní úkoly v ochraně životního prostředí, jimi zřízené, řízené nebo pověřené právnické osoby, které

---

<sup>116</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: [učební pomůcka pro program Czech legal system in European context]*. 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006, s. 72.

<sup>117</sup> Tamtéž s. 74.

plní úkoly na úseku ochrany životního prostředí a jiné soukromoprávní subjekty za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Může se jednat např. o provozovatele některých zdrojů znečištění ovzduší.<sup>118</sup> Informace jsou zpřístupňovány tak, že úřad poskytne informaci žadateli, žadatel si požadovanou informaci vyhledá sám, nebo se tak děje prostřednictvím ediční a publikační činnosti příslušných úřadů veřejné správy.<sup>119</sup>

Informace se zpřístupňují na žádost, z níž musí být zřejmé, kdo ji podává a o jakou informaci žádá. Anonymní žádosti se ignorují. Lhůta pro poskytnutí informace je stanovena na 30 dnů od obdržení žádosti a může být výjimečně prodloužena až na 60 dní. O prodloužení lhůty musí být žadatel vyrozuměn. Odepřít informace lze z taxativně stanovených důvodů, mmj. i z důvodu, kdy je samotné utajení metodou ochrany zvláště chráněné části přírody. Poskytování informací je v zásadě bezplatné.<sup>120</sup>

Důležitým nástrojem v oblasti informovanosti je i tzv. zpráva o stavu životního prostředí jakožto komplexní hodnotící dokument. Tato zpráva shrnuje aktuální poznatky o stavu a vývoji jednotlivých složek životního prostředí, vlivu hospodářských sektorů na životní prostředí, nástrojích politiky životního prostředí, dopadech současného stavu životního prostředí na lidské zdraví a ekosystémy a o stavu životního prostředí v mezinárodním kontextu.<sup>121</sup> Zprávu připravuje každoročně Ministerstvo životního prostředí, projednává a schvaluje vláda a pak je předkládána k projednání v Parlamentu ČR.<sup>122</sup>

Je důležité zmínit že právo na informace v oblasti životního prostředí neupravuje jen zákon o právu na informace o životním prostředí, ale i mnohé speciální zákony - např. zákon ochrany přírody a krajiny, lesní zákon, zákon o

---

<sup>118</sup> DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 243.

<sup>119</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: [učební pomůcka pro program Czech legal system in European context]*. 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006, s. 74.

<sup>120</sup> Tamtéž s. 74.

<sup>121</sup> [https://www.mzp.cz/cz/zpravy\\_o\\_stavu\\_zivotniho\\_prostredi\\_publikace](https://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publikace).

<sup>122</sup> DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: [učební pomůcka pro program Czech legal system in European context]*. 2. rozš. a aktualiz. vyd. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006, s. 74.



odpadech či zákon o ovzduší atd. Přístup k informacím o životním prostředí je pak základní podmínkou účasti veřejnosti do rozhodovacích procesů (dle Aarhuské úmluvy z roku 1998). V českém právním řádu je dána tato možnost nejen samotným občanům (vlastníkům či nájemcům pozemků nebo staveb), ale i občanským sdružením. Občanská sdružení se mohou zúčastňovat takových řízení především dle zákona o ochraně přírody a krajiny, dle vodního zákona nebo dle stavebního zákona. Jde pak v podstatě vždy o správní řízení.<sup>123</sup>

## **6.6. Shrnutí**

Mezi nástroje speciální řadíme zejména problematiku územního plánování a stavebního řízení, posuzování vlivů na životní prostředí, ochranu veřejného zdraví a hygienu životního prostředí, integrovanou prevenci a ochranu před znečištěním a právo na informace o životním prostředí.

**Územní plánování** se komplexně zabývá funkčním využitím území a stanoví zásady a limity pro rozvoj daného území. Sleduje zabezpečení součinnosti všech subjektů a činností v území s cílem dosáhnout trvale udržitelného rozvoje. Mezi základní úkoly územního plánování patří stanovení limitů využití území a regulace uspořádání území. V územním plánování se setkáme se dvěma základními druhy nástrojů - jednak jsou to nástroje koncepční (územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace) a jednak nástroje realizační (regulační plány, územní rozhodnutí a územní opatření).

Ve **Stavebním řízení** a rozhodování se rovněž promítají požadavky na ochranu životního prostředí, neboť i při dodržení podmínek obsažených v územním rozhodnutí může být stavbou území výrazně dotčeno. Může jít při realizaci stavby např. o volbu vhodného stavebního materiálu, rozlohy, výšky či vzhledu stavby, o technické vybavení stavby atd., což je zapotřebí zohlednit ve stavebním řízení a promítnout do vlastního stavebního povolení.

**Posuzování vlivů na životní prostředí** je specifický postup, jehož cílem je posoudit vlivy určitého záměru na životní prostředí ještě předtím, než dojde k jeho

---

<sup>123</sup> Tamtéž s. 76.

uskutečnění. Předmětem posuzování jsou pak záměry (stavby, činnosti a technologie) uvedené v příloze č.1 zákona o posuzování vlivů. Konečnou fází procesu posuzování je vydání stanoviska příslušného úřadu. Stanovisko vydává příslušný orgán na základě veřejného projednávání dokumentace a posudku. Nejdůležitější součástí stanoviska je pak vyjádření příslušného úřadu, zda-li je posuzovaný záměr přijatelný z hlediska vlivů na životní prostředí včetně uvedení podmínek pro realizaci záměru.

Za **ochranu zdraví** v právu životního prostředí označujeme tu část právních norem, jejichž cílem je zajištění příznivého životního prostředí z hlediska jeho zdravotní nezávadnosti pro člověka. Toto se uskutečňuje za pomoci vytváření a ochrany zdravých životních podmínek (aktivní ochrana zdraví člověka) na jedné straně a regulací zacházení s možnými zdroji ohrožení lidského zdraví (pasivní ochrana zdraví člověka - ochrana před zdroji ohrožení) na straně druhé. Základ právní úpravy tvoří zákon o zdravotních službách (zákon č. 372/2011 Sb.), zákon o ochraně veřejného zdraví (zákon č.258/2000 Sb.) a lázeňský zákon (zákon č.164/2001 Sb.) a dále řada vyhlášek ministerstva zdravotnictví a směrnic hlavního hygienika ČR. Uvedenými předpisy je sledováno zajištění zdravého stavu životního prostředí a hlavní důraz je přitom kladen na prevenci.

Základní vlastností **integrované prevence a ochrany před znečištěním** je snaha o uchopení a regulaci všech významných dopadů na životní prostředí jako celek. Tímto způsobem by měl být odstraněn stav, kdy jedna ze složek životního prostředí je předmětem přísné regulace a znečišťování životního prostředí se přenáší do složky, jež není tak intenzivně chráněna. Integrovaný přístup tedy usiluje o maximální omezení celkové zátěže. Integrované rozhodování ve věcech zásahů do životního prostředí a jeho složek je významným procesním nástrojem ochrany životního prostředí. Do českého práva byl tento přístup zaveden zákonem o integrované prevenci, jímž se do právního řádu České republiky transponuje tzv. IPPC směrnice ES. Zajištění ochrany životního prostředí se zajišťuje prostřednictvím integrovaného rozhodování, jemuž podléhají vybraná zařízení resp. činnosti. Účelem integrovaného rozhodování je stanovit závazné podmínky provozu zařízení, které jsou obsahem integrovaného povolení.

**Právo na informace o životním prostředí** vychází již z Listiny, kde je v čl. 17 upraveno svoboda projevu a obecné právo na informace a v čl. 35 odst. 2 právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Právu na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů pak odpovídá povinnost státních orgánů, právnických a fyzických osob tyto informace poskytnout. Je kladen důraz na včasnost a úplnost informací, neboť pouze dobře informovaní lidé se mohou podílet na kontrole opatření zajišťujících právo na příznivé životní prostředí. Komplexní úpravu realizace práva na informace o životním prostředí zajišťuje zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Základním principem tohoto zákona je skutečnost, že každý má právo vyhledávat přijímat a rozšiřovat informace, jež mají orgány veřejné správy k dispozici. Orgány veřejné správy mají pak povinnost takovéto žádosti vyřídit v zákonné lhůtě.

## **Závěr**

Příroda je základní podmínkou existence člověka, avšak zejména v posledních desetiletích ji člověk svojí činností nadměrně poškozuje. Vzniká tedy potřeba ochrany přírody, která nemusí být nutně v rozporu s hospodářským rozvojem, bude-li dodržována zásada trvale udržitelného rozvoje. Existuje řada prostředků působících při ochraně životního prostředí, mezi něž samozřejmě řadíme i prostředky právní. Ty sehrávají v ochraně životního prostředí nezastupitelnou roli, a to díky své přesnosti, závaznosti a vynutitelnosti jím formulovaných pravidel chování. K ochraně životního prostředí pak právo užívá poměrně širé škály nástrojů ochrany. Dělíme je na nástroje přímého a nepřímého působení podle bezprostřednosti jejich vlivu a závaznosti na chování adresátů. Jsou to zejména nástroje administrativně-právní, koncepční, sankční, ekonomické a nástroje speciální.

**Koncepčními nástroji** jsou koncepce plány a programy. Koncepce představuje určitý rámcově formulovaný dokument, který předurčuje lidské směřování na určitém úseku. V rámci koncepce se zpravidla formulují cíle, kterých by se mělo dosáhnout a nástroje, jež by měly tyto cíle zabezpečit. Je mnoho kritérií, dle kterých lze koncepce třídit - např. podle zpracovatele (stát vs. fyzická či právnická osoba) nebo dle toho, zda-li jsou koncepce závazné či pouze orientační a směrné. Co se týče procesu vytváření koncepcí, tak neexistuje jednotný proces v jejich vytváření. Jedná se o procedury sui generis. I tak lze ale procesněprávní fáze roztrždit, a to na fázi zpracování koncepcí, na fázi schvalovací a fázi realizační. Existuje mnoho úseků, v rámci nichž se koncepce uplatňují. Zmíňme např. národní program snížení emisí na úseku ochrany ovzduší, záchranné programy zvláště chráněných druhů v rámci ochrany přírody a krajiny nebo havarijní plány pro vznik závažné havárie.

**Administrativně-právní nástroje** tvoří systém, jehož podstatou je stanovování zákazů či příkazů regulujících chování subjektů ve prospěch ochrany životního prostředí. Nezastupitelnost administrativních nástrojů spočívá v možnosti jimi regulovat jakýkoliv problém spojený s ochranou životního prostředí. S administrativně-právními nástroji se pojí závaznost a vynutitelnost stanovených povinností státní mocí. Zároveň mají znečišťovatelé dānu pouze jednu stanovenou

možnost chování. Každá jiná možnost by znamenala porušení právních předpisů a tedy protiprávní jednání.

Nevýhodou administrativně-právních nástrojů je jejich neucelená právní úprava. Tato roztržitost je zřejmá i z množství poddruhů těchto nástrojů, jejichž úpravu lze nalézt v podstatě napříč celým právním řádem. Důsledkem tohoto stavu jsou pak nesrovnalosti po obsahové stránce nebo i v organizaci státní správy. Řešením této situace by pak mohlo být přijetí jednoho uceleného právního předpisu, který by danou úpravu sjednotil. Tento problém částečně řeší zákon o integrované prevenci, na jehož základě je vydáváno tzv. integrované povolení. Jeho přínosem je fakt, že jediné řízení podle tohoto předpisu nahrazuje různá správní řízení a vytváří tak ucelený postup. I přes svůj přínos však nepřináší konečné řešení problému roztržitosti právní úpravy.

**Ekonomické nástroje** řadíme mezi nástroje nepřímé regulace, což znamená, že stát v jejich uplatnění poskytuje možnost volby. V praxi pak dochází k situaci, kdy si daný subjekt může zvolit, zda-li se bude chovat ekologicky šetrně, přičemž za to vynaloží odpovídající náklady, anebo se bude chovat tak, že životní prostředí poškodí, za což bude muset následně zaplatit. Mezi základní ekonomické nástroje řadíme daně a poplatky. Daněmi rozumíme platební povinnost, kterou stát stanoví k získání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb, aniž přitom poskytuje subjektům ekvivalentní protiplnění. Absence poskytování ekvivalentního protiplnění je základním rozlišujícím znakem od poplatků. Mezi daňové nástroje v oblasti životního prostředí řadíme daňová zvýhodnění a ekologické daně. Poplatky lze považovat za určitou „cenu“, kterou poplatník platí za poškození životního prostředí. Právě poskytnutá služba ve formě zatížení životního prostředí je to, co poplatky odlišuje od ekologických daní. Poplatky dělíme na čtyři základní kategorie, a to na emisní poplatky, uživatelské poplatky, poplatky za výrobky a správní poplatky.

Mezi ostatní ekonomické nástroje řadíme zejména finanční podporu, pokuty, obchodovatelná emisní povolení, zálohové systémy a finanční zajištění.

**Sankční nástroje** ochrany životního prostředí sestávají z odpovědnosti deliktů, správních, za škodu a za ekologickou újmu.

Trestněprávní odpovědnost jako prostředek ultima ratio je upravena v podobě trestných činů proti životnímu prostředí souhrnně v hlavě VIII. trestního zákoníku. Jsou to skutkové podstaty obecné týkající se životního prostředí jako celku, skutkové podstaty zvláštní upravující ochranu dílčích složek životního prostředí a skutkové podstaty ostatní nacházející se v jiných hlavách trestního zákoníku.

O správní delikt jde v případě, že jsou porušována ustanovení z oblasti správního práva, resp. z práva životního prostředí. Řadíme mezi ně jak správní delikty fyzických osob, tak i správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. Skutkové podstaty jsou pak upraveny v sankčních ustanoveních zákonů upravujících výkon veřejné správy na jednotlivých úsecích.

Pod pojem ztráty na životním prostředí řadíme jednak odpovědnost za škodu a jednak odpovědnost za ekologickou újmu. Škodou rozumíme majetkovou ztrátu na věci, která je vyčíslitelná v penězích, přičemž tento institut je podle občanského práva aplikovatelný jen u těch složek životního prostředí, jež jsou současně věcmi a zároveň mají konkrétního vlastníka. Uplatnění náhrady škody pak závisí na volném uvážení poškozeného vlastníka věci.

Druhým institutem řadící se mezi ztráty na životním prostředí je odpovědnost za ekologickou újmu. Ekologická újma je primárně pojímána jako imateriální ztráta, která může vznikat nejen na základě protiprávního jednání, ale i jednáním po právu, přičemž tímto institutem lze uplatnit odpovědnost za ztráty i vůči vlastníkovi věci samé.

Mezi **nástroje speciální** řadíme zejména problematiku územního plánování a stavebního řízení, posuzování vlivů na životní prostředí, ochranu veřejného zdraví a hygienu životního prostředí, integrovanou prevenci a ochranu před znečištěním a právo na informace o životním prostředí.

Územní plánování se komplexně zabývá funkčním využitím území a stanoví zásady a limity pro rozvoj daného území. Sleduje zabezpečení součinnosti všech subjektů a činností v území s cílem dosáhnout trvale udržitelného rozvoje. Mezi

základní úkoly územního plánování patří stanovení limitů využití území a regulace uspořádání území.

Ve Stavebním řízení a rozhodování se rovněž promítají požadavky na ochranu životního prostředí, neboť i při dodržení podmínek obsažených v územním rozhodnutí může být stavbou území výrazně dotčeno. Může jít při realizaci stavby např. o volbu vhodného stavebního materiálu, rozlohy, výšky či vzhledu stavby, o technické vybavení stavby atd., což je zapotřebí zohlednit ve stavebním řízení a promítnout do vlastního stavebního povolení.

Posuzování vlivů na životní prostředí je specifický postup, jehož cílem je posoudit vlivy určitého záměru na životní prostředí ještě předtím, než dojde k jeho uskutečnění. Předmětem posuzování jsou pak záměry (stavby, činnosti a technologie) uvedené v příloze č.1 zákona o posuzování vlivů. Konečnou fází procesu posuzování je vydání stanoviska příslušného úřadu. Stanovisko vydává příslušný orgán na základě veřejného projednávání dokumentace a posudku. Nejdůležitější součástí stanoviska je pak vyjádření příslušného úřadu, zda-li je posuzovaný záměr přijatelný z hlediska vlivů na životní prostředí včetně uvedení podmínek pro realizaci záměru.

Za ochranu zdraví v právu životního prostředí označujeme tu část právních norem, jejichž cílem je zajištění příznivého životního prostředí z hlediska jeho zdravotní nezávadnosti pro člověka. Toto se uskutečňuje za pomoci vytváření a ochrany zdravých životních podmínek (aktivní ochrana zdraví člověka) na jedné straně a regulací zacházení s možnými zdroji ohrožení lidského zdraví (pasivní ochrana zdraví člověka - ochrana před zdroji ohrožení) na straně druhé.

Základní vlastností integrované prevence a ochrany před znečištěním je snaha o uchopení a regulaci všech významných dopadů na životní prostředí jako celek. Tímto způsobem by měl být odstraněn stav, kdy jedna ze složek životního prostředí je předmětem přísné regulace a znečišťování životního prostředí se přenáší do složky, jež není tak intenzivně chráněna. Integrovaný přístup tedy usiluje o maximální omezení celkové zátěže. Zajištění ochrany životního prostředí se zajišťuje prostřednictvím integrovaného rozhodování, jemuž podléhají vybraná zařízení resp. činnosti. Účelem integrovaného rozhodování je stanovit závazné podmínky provozu zařízení, které jsou obsahem integrovaného povolení.

Právo na informace o životním prostředí vychází již z Listiny, kde je v čl. 17 upravena svoboda projevu a obecné právo na informace a v čl. 35 odst. 2 právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Právu na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů pak odpovídá povinnost státních orgánů, právnických a fyzických osob tyto informace poskytnout. Je kladen důraz na včasnost a úplnost informací, neboť pouze dobře informovaní lidé se mohou podílet na kontrole opatření zajišťujících právo na příznivé životní prostředí.



## *Seznam použitých pramenů*

### *Literatura:*

ANDRLOVÁ, Lucie a kol. ed. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva: sborník z konference*. Praha: Ediční středisko PF UK, 2003

BAKEŠ, Milan, KARFÍKOVÁ, Marie a kol. ed. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012

DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí: 2. rozš. a aktualiz. vyd.* Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2006

DAMOHORSKÝ, Milan, Jaroslav DROBNÍK, Martin SMOLEK, Michal SOBOTKA a Vojtěch STEJSKAL. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010

DIENSTBIER Filip (ed.), *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva : sborník z mezinárodní vědecké konference*, Olomouc 2011

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009

JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vydání. Brno, 2004

JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Právo životního prostředí: obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2016

KRUŽÍKOVÁ, Eva, PETRŽÍLEK, Petr: *KODEX životního prostředí - zdroj polemik i nadějí aneb návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružíkové a Petra Petržílka*, MŽP 2005

MOLDAN, Bedřich. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí: situace v České republice*. Praha: Karolinum, 1997

MOLDAN, Bedřich. *Podmaněná planeta*. Druhé, rozšířené a upravené vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2015

PRŮCHOVÁ, Ivana, ed. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. Acta Universitatis Brunensis. Iuridica

SOBOTKA, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001

STEJSKAL, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*, Linde Praha, 2006

***Internetové prameny:***

<http://www.uhul.cz/nase-cinnost/oblastni-plany-rozvoje-lesu/co-jsou-to-oprl>

[https://www.mzp.cz/cz/zpravy\\_o\\_stavu\\_zivotniho\\_prostredi\\_publicace](https://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi_publicace)

***Odborné články:***

FABŠÍKOVÁ, Tereza, *Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí* in *České právo životního prostředí*, vědecký časopis, číslo 45.

## *Seznam použitých předpisů*

Zákon č. 44/1988 Sb., horní zákon

Zákon č. 17/1992 Sb., zákon o ochraně životního prostředí

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a změně a doplnění některých jiných zákonů, v platném znění

Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky

Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 231/1999 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)

Zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon)

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)

Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách

Zákon č. 449/2001 Sb., zákon o myslivosti

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

Zákon č. 167/2008 Sb., zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

Zákon č. 224/2015 Sb., o prevenci závažných havárií

Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich

Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech

## *Abstrakt*

Předmětem této diplomové práce jsou nástroje ochrany životního prostředí, které se uplatňují v českém právu. Jedná se o prostředky, za pomoci nichž se stát a jiné instituce snaží zabezpečit co nejefektivnější ochranu životního prostředí.

Nástroje ochrany dělíme do dvou základních skupin. Jednak jsou to nástroje přímého působení na stav životního prostředí a jednak nástroje působení nepřímého. Do první skupiny řadíme nástroje administrativní, koncepční, sankční a speciální. Do skupiny druhé spadají nástroje ekonomické.

Administrativně-právní nástroje zahrnují především různé zákazy, příkazy, omezení, povolení stanoviska a vyjádření. Jedná se o opatření uplatňovaná vrchnostensky orgány veřejné moci. Ke koncepčním nástrojům patří různé koncepce, plány a programy, které představují určité dlouhodobě pojaté dokumenty lidského směřování v určité oblasti. Mezi sankční nástroje se řadí pokuty a jiné formy trestů. V rámci sankčních nástrojů rozlišujeme odpovědnost deliktní a odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Ekonomické nástroje jsou tvořeny především daněmi a poplatky. Vyznačují se odlišným působením na adresáty, a to tak, že jim poskytují možnost volby chování. Mezi nástroje speciální řadíme zejména problematiku územního plánování a stavebního řízení, posuzování vlivů na životní prostředí, ochranu veřejného zdraví a hygienu životního prostředí, integrovanou prevenci a ochranu před znečištěním a právo na informace o životním prostředí.

## *Abstract*

The subject of this diploma thesis are instruments of environmental protection, which are used in the Czech legal system. With the aid of these instruments the state and other institutions try to ensure the most effective environmental protection.

The instruments of environmental protection are divided into two basic groups. On one hand there are instruments with direct effect, on the other hand instruments with indirect effect. In the first group belong instruments administrative, conceptual, vindicatory and special. Economical instruments fall into the second group.

Administrative instruments include primarily different commands, restrictions, permissions, standpoints, expressions, standards and limits. They are about actions that are applied by public authorities. To the conceptual instruments belong different conceptions, plans and programs that represent certain long-term documents of human aiming in a certain area. To the vindicatory instruments belong fines and other forms of penalties. We distinguish tort liability and responsibility for environmental damage. Economical instruments consist mainly of taxes and fees. They are distinguished by distinct effect on addressees by the fact, that they provide them the possibility for the choice of behaviour. To the special instruments belong primarily planning and building procedure, environmental impact assessment, protection of public health and environmental hygiene, integrated prevention and protection against pollution and right to information on the environment.

## *Summary*

### *Instruments of environmental protection in Czech law*

This diploma thesis focuses on instruments of environmental protection, which are found in Czech legal system. The aim of this work is to introduce and summarise these methods, sort them based on various criteria and give certain examples from valid legislation.

The first chapter discusses the need for environmental protection, the role of law in environmental protection and basic categorisation of environmental instruments. The need for environmental protection is significant not only because healthy environment is a condition for any life on Earth, but also because the state of particular parts of the environment tends to worsen. The role of law in environmental protection is irreplaceable thanks to its ability to set precisely the obligatory and enforceable rules of behaviour. Under the instruments of environmental protection we understand different activities, acts and actions, that are realised by public institutions, state authorities as well as certain individuals. They can be divided into direct and indirect instruments. In the first group belong instruments administrative, conceptual, vindicatory and special. Economical instruments fall into the second group.

The second chapter deals with conceptual instruments. To the conceptual instruments belong different conceptions, plans and programs that represent certain long-term documents of human aiming in a certain area. Within the purview of concepts goals are expressed, that should be reached and instruments that should guarantee these goals. There are lots of criterions, by which conceptions can be divided, for example by processor of the conception (state vs. individual) or by the fact if the conceptions are obligatory or only orientational.

The third chapter is concerned with the administrative-legal instruments. These instruments form a system, whose essence is setting prohibitions and orders regulating the behaviour of subjects for the benefit of environmental protection. The irreplaceability of administrative instruments consists in their ability to regulate any problem associated with environmental protection. These instruments are associated

with obligatory effect of set obligations by state power. Simultaneously the polluters have only one set option of behaviour. Any other option would mean violation of the regulation and thus illegal behaviour.

The fourth chapter analyses the economical instruments, which represent the instruments with indirect effect. That means that state provides in their application the possibility of choice. We divide these instruments into two groups - instruments of positive or negative stimulation. In the case of instruments of positive stimulation, the instrument economically favours ecologically more frugal option. By contrast the instruments of negative stimulation disadvantages ecologically less suitable option, whereas with running the ecological more frugal activity no additional costs are related. To the economical instruments belong charges, taxes, financial support, depository – refund systems, the instruments of financial assistance and merchantable permissions.

The fifth chapter deals with vindicatory instruments that are composed of delictual liability and liability for environmental loss. Delictual liability consists of administrative liability and criminal liability. Criminal liability is governed by the Criminal Code, particularly in its head VIII., where we find crimes against environment. Liability for environmental loss is based on damage liability as well as liability for ecological damage.

The last - sixth chapter is concerned with the special instruments. To the special instruments belong primarily planning and building procedure, environmental impact assessment, protection of public health and environmental hygiene, integrated prevention and protection against pollution and right to information on the environment.



***Klíčová slova - Key words***

Životní prostředí - Environment

Ochrana životního prostředí - Environmental protection

Nástroje ochrany životního prostředí - Instruments of environmental protection