

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Diplomová práce

**Administrativní a ekonomické**  
**nástroje ochrany životního**  
**prostředí**

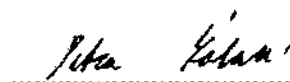
Vypracovala: Petra Látalová

Vedoucí práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

2008

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně s  
využitím uvedených pramenů a literatury.“

V Praze, dne 31. srpna 2008

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Petra Látalová', written over a horizontal dotted line.

Petra Látalová

## Obsah:

<b>I. Úvod</b> .....	str.	1
<b>II. Administrativní nástroje</b> .....	str.	3
<b>II.1. Zákazy, příkazy, omezení</b> .....	str.	5
<b>II.2. Povolení, souhlasy, stanoviska, vyjádření</b> .....	str.	7
II.2.1. Povolení.....	str.	8
II.2.2. Souhlasy.....	str.	10
II.2.3. Stanoviska a vyjádření.....	str.	11
<b>II.3. Standardy</b> .....	str.	12
II.3.1. Požadavky na kvalitu životního prostředí (imisní limity).....	str.	12
II.3.2. Emisní limity.....	str.	13
II.3.3. Provozní požadavky.....	str.	14
II.3.4. Požadavky na výrobky.....	str.	16
<b>II.4. Kategorizace objektů ochrany a zdrojů         znečištění</b> .....	str.	17
<b>II.5. Kontrola a sankce</b> .....	str.	17
<b>II.6. Shrnutí</b> .....	str.	18
<b>III. Ekonomické nástroje</b> .....	str.	21
<b>III.1. Daně</b> .....	str.	24
III.1.1. Daň z příjmů.....	str.	25
III.1.2. Spotřební daně.....	str.	26
III.1.3. Daň z přidané hodnoty.....	str.	27
III.1.4. Daň z nemovitostí.....	str.	27
III.1.5. Daň dědická, daň darovací, daň z převodu nemovitostí.....	str.	28
III.1.6. Daň silniční.....	str.	28
<b>III.2. Poplatky</b> .....	str.	29

III.2.1. Emisní poplatky.....	str.	30
III.2.2. Uživatelské poplatky.....	str.	31
III.2.3. Poplatky za výrobky.....	str.	32
III.2.4. Správní poplatky.....	str.	32
<b>III.3. Finanční podpora.....</b>	<b>str.</b>	<b>33</b>
III.3.1. Dotace.....	str.	34
III.3.2. Zvýhodněné půjčky.....	str.	34
III.3.3. Finanční záruka.....	str.	34
<b>III.4. Obchodovatelná emisní povolení.....</b>	<b>str.</b>	<b>35</b>
<b>III.5. Zálohové systémy.....</b>	<b>str.</b>	<b>37</b>
<b>III.6. Finanční zajištění.....</b>	<b>str.</b>	<b>38</b>
III.6.1. Ekologické pojištění.....	str.	38
III.6.2. Zajišťovací fondy.....	str.	39
<b>III.7. Shrnutí.....</b>	<b>str.</b>	<b>40</b>
<b>IV. Ochrana vod.....</b>	<b>str.</b>	<b>43</b>
<b>IV.1. Administrativní nástroje ochrany vod.....</b>	<b>str.</b>	<b>45</b>
IV.1.1. Zákazy, příkazy, omezení.....	str.	45
IV.1.2. Povolení, souhlasy, vyjádření.....	str.	49
IV.1.3. Standardy.....	str.	52
IV.1.4. Kategorizace objektů ochrany.....	str.	54
IV.1.5. Právní odpovědnost.....	str.	56
<b>IV.2. Ekonomické nástroje ochrany vod.....</b>	<b>str.</b>	<b>57</b>
IV.2.1. Poplatky a jiné platby.....	str.	57
IV.2.1.1. Poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.....	str.	58
IV.2.1.2. Poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních	str.	60
IV.2.1.3. Poplatek za odběr podzemní vody..	str.	60
IV.2.1.4. Platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí.....	str.	62

IV.2.2. Daňová zvýhodnění.....	str. 63
IV.2.3. Finanční podpora.....	str. 64
IV.2.4. Finanční zajištění.....	str. 65
V. Závěr.....	str. 67

**Seznam použité literatury**

**Seznam použitých právních předpisů**

## I. Úvod

Ochrana životního prostředí je problémem celé společnosti, dotýká se všech jednotlivců a stále více se promítá do všech oblastí lidského života. Protože ochrana životního prostředí úzce souvisí s většinou sektorových politik státu, je zřejmá nutnost integrace hlediska životního prostředí do všech souvisejících politik.<sup>1</sup>

Právo každého na příznivé životní prostředí je zakotveno již na ústavní úrovni.<sup>2</sup> Garantem tohoto práva je stát<sup>3</sup>, který jednak stanoví závazná pravidla chování ostatním subjektům, a jednak dodržování těchto pravidel kontroluje a vynucuje. Stát usiluje prostřednictvím politiky životního prostředí o co nejefektivnější dosažení cílů k ochraně životního prostředí. Pro prosazení těchto cílů disponuje širokým souborem nástrojů, které ovlivňují chování ostatních subjektů.

Po dlouhou dobu byly hlavními nástroji ekologické politiky nástroje administrativně právní. Postupně přibýly i nástroje další, zejména ekonomické. V současné době je ve většině států využíván tzv. „nástrojový mix“, tedy určitý smíšený systém, jakožto výsledek hledání vhodné kombinace nástrojů, která nejlépe odpovídá povaze určitého ekologického problému. Tendence směřuje k širšímu využívání takových nástrojů, které budou respektovat rozdílné podmínky jednotlivých znečišťovatelů.<sup>4</sup>

Soubor prostředků ekologické politiky bývá vymezen různě. Uváděny jsou například kategorie: administrativní řízení, samoregulace, dobrovolnost, vzdělávací a informační strategie, ekonomické nástroje a nástroje volného trhu.<sup>5</sup> Státní politika životního prostředí České republiky pro období 2004 až 2010, schválená usnesením vlády 17. března 2004, uvádí tyto nástroje: zvyšování povědomí veřejnosti v otázkách životního

---

<sup>1</sup> Tento požadavek je zakotven na několika místech Státní politiky životního prostředí České republiky (srovnej např. str. 6, str. 10 Státní politiky životního prostředí České republiky 2004 – 2010. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004.)

<sup>2</sup> Čl. 35 Listiny základních práv a svobod.

<sup>3</sup> Povinnost státu dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství vyplývá z čl. 7 Ústavy.

<sup>4</sup> Mezřický, V. Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005. str. 128.

<sup>5</sup> Gunningham, N., Grabosky, P., Sinclair, D. Smart Regulation: Designing Environmental Policy. Oxford: Clarendon Press, 1998. str. 38.

prostředí, environmentální vzdělávání, výchova a osvěta; nástroje právní; ekonomické; dobrovolné; informační; nástroje strategického plánování; nástroje zapojování veřejnosti; výzkum a vývoj; mezinárodní spolupráce a nástroje institucionální.<sup>6</sup>

Tato práce se věnuje dvěma nástrojům ekologické politiky, a to nástrojům administrativním a nástrojům ekonomickým, které jsou popsány jednak v obecné rovině, jednak konkrétně na příkladu ochrany vod. Tomu odpovídá i dělení práce na dvě základní části. První obecná část se dále člení na oddíl týkající se administrativních nástrojů a oddíl, který se věnuje nástrojům ekonomickým. V každém z těchto oddílů jsou vyjmenovány jednotlivé druhy těchto nástrojů a shrnuty výhody a nevýhody této metody regulace. Část druhá kopíruje systematiku předchozí části a uvádí jednotlivé nástroje tak, jak jsou využívány k ochraně vod, a to jak z hlediska ochrany jejich kvality, tak i kvantity.

Vzhledem k obsáhlosti tématiky není možné jednotlivé nástroje popsat zcela vyčerpávajícím způsobem. Cílem předkládané práce je podat čtenáři především základní přehled administrativních a ekonomických nástrojů a dále je přiblížit v souvislosti s problematikou ochrany vod.

Práce vychází z právního stavu ke dni 31. srpna 2008.

---

<sup>6</sup> Státní politika životního prostředí České republiky 2004 – 2010. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004. str. 33-41.

## II. Administrativní nástroje

Administrativní nástroje, též nazývané administrativně právní, tvoří základ systému ochrany životního prostředí. Jejich použití bylo charakteristické pro období přímé regulace, zejména v 70. letech 20. století, nicméně dosud tvoří skupinu nástrojů převládající.<sup>7</sup> Význam práva (v jeho nejširší obecné rovině) jako jednoho z nejdůležitějších nástrojů environmentální politiky deklaruje také Státní politika životního prostředí.<sup>8</sup> Právo samotné nejenom stanovuje požadavky na chování subjektů, ale zakotvuje také další nástroje ochrany životního prostředí.

Administrativní nástroje jakožto nástroje přímé regulace předepisují svým adresátům určité chování, a to formou příkazů, zákazů, popřípadě určitý druh chování omezují. Dodržování těchto povinností je kontrolováno a vynucováno, v případě porušení dochází k uložení sankce.<sup>9</sup> Administrativní nástroje dávají subjektům práv a povinností pouze jednu možnost chování a tím se odlišují od nástrojů regulace nepřímé, které naopak motivují adresáty k samostatnému rozhodování v rámci určitých dovolených možností chování. U administrativních nástrojů žádná volba chování nepřichází v úvahu, naopak by znamenala porušení právního předpisu a byla by jednáním protiprávním.

Administrativně právní nástroje ve většině případech určitý typ chování zakazují či omezují; ukládají adresátům povinnost zdržet se určitého chování a mají tedy povahu negativní. Tomu odpovídá i účel systému nástrojů ekologické politiky, kterým je zlepšení či alespoň zachování stavu životního prostředí. Tohoto je nejčastěji dosahováno zákazem či omezením škodlivých činností. Na druhou stranu ovšem

---

<sup>7</sup> Spolu s nástroji administrativními bývají mezi nástroje přímé regulace řazeny také nástroje koncepční, administrativní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky (Srovnej Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003. str. 36).

<sup>8</sup> Státní politika životního prostředí České republiky 2004 – 2010. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004. str. 34.

<sup>9</sup> Tato sankce může mít podobu správně právní (časté je ukládání pokut, zákaz činnosti například ve formě zrušení vydaného povolení), v závažných případech i podobu sankce trestně právní.



najdeme i stanovení povinnosti aktivního jednání, především v případech, kdy je nutné odstranit již vzniklou ekologickou újmu.<sup>10</sup>

Jak již bylo řečeno, zakládají se administrativně právní nástroje charakterizované svou závazností a vynutitelností, na stanovení povinností ve formě příkazů a zákazů. Povinnosti (popřípadě též oprávnění) ukládaná subjektům mohou vyplývat přímo z právního předpisu (*ex lege*), z individuálního správního aktu vydaného příslušným státním úřadem na základě zmocnění v právním předpise a v jeho rámci (*ex actu*) nebo z kombinace obou těchto způsobů.<sup>11</sup> Povinnosti mohou být založeny též smlouvou (*ex contractu*). Ochrana založená administrativní smlouvou umožňuje zajistit šetrnější vztah k životnímu prostředí než jaký je možné nařídit obecně závazným předpisem. Jejím příkladem jsou dohody o ochranných podmínkách ke zřízení přírodní rezervace, přírodní památky, památných stromů včetně jejich ochranných pásem.<sup>12</sup> Takovéto dohody mají formu dispozitivní dohody mezi sobě rovnými subjekty, jejich znakem je dobrovolnost a bývají proto řazeny do samostatné kategorie dobrovolných nástrojů.<sup>13</sup>

Skupina administrativně právních nástrojů je velmi obsáhlá. Jedno z možných dělení může být provedeno z hlediska jejich formy či jejich obsahu. Na základě formy administrativně právních nástrojů můžeme vymezit především základní kategorie právních předpisů, správních aktů a

<sup>10</sup> Ekologická újma je vymezena zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen zákon o životním prostředí) jako „ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti“. Zákon dále v §27 vymezuje povinnost toho, kdo ekologickou újmu způsobil obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému, popř. nahradit újmu jiným způsobem nebo v penězích. Speciální úpravu obsahuje nově přijatý zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále jen zákon o předcházení ekologické újme a o její nápravě), který definuje ekologickou újmu jako „nepříznivou měřitelnou změnu přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo“ (§ 2 písm. a). Tento zákon zároveň upravuje povinnosti osob při předcházení ekologické újme a při její nápravě (formou preventivních a nápravných opatření). Nápravná opatření jsou ukládána také na základě jednotlivých složkových předpisů na ochranu životního prostředí.

<sup>11</sup> Sobotka, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000. str. 33.

<sup>12</sup> Děje se tak na základě § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen zákon o ochraně přírody a krajiny).

<sup>13</sup> Srovnej např. Mezřický, V. Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005. str. 71. Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 133-135.

veřejnoprávních smluv. Z hlediska obsahu se uvádějí zákazy, povolení, omezení, standardy, kategorizace ochrany, kontrola a sankce.<sup>14</sup>

V následující části jsem vycházela z dělení druhého, tedy podle obsahu těchto nástrojů, a vymezila jsem následující kategorie administrativně právních nástrojů:<sup>15</sup>

1. Zákazy, příkazy, omezení
2. Povolení, souhlasy, stanoviska, vyjádření
3. Standardy (emisní a imisní limity, provozní standardy, požadavky na výrobky)
4. Kategorizace objektů ochrany a zdrojů znečištění
5. Kontrola a sankce

## **II.1. Zákazy, příkazy, omezení**

V rámci přímé regulace jsou jejím adresátům ukládány určité povinnosti, které musí plnit. Tyto povinnosti mají formu příkazů (např. dodržovat stanovené emisní limity), zákazů (např. zákaz používání určitých škodlivých látek) nebo omezení (např. odstavení zdroje znečištění ovzduší v případě poruchy zařízení). Mohou být charakteru trvalého či dočasného a jsou ukládány přímo zákonem nebo na jeho základě. Povinnosti (příkazy, zákazy) ukládané na základě zákona správními orgány mají povahu individuálních správních aktů, popřípadě jiných úkonů správních orgánů, a bude o nich více pojednáno pod bodem 2 (povolení, souhlasy, stanoviska, vyjádření). Následující informace se vztahují na příkazy či zákazy ukládané přímo obecně závazným právním předpisem.

Ukládání povinností přímo obecně závazným právním předpisem je ve srovnání s individuálním posuzováním jednotlivých činností výhodné především z hlediska administrativní náročnosti. Nicméně případy, kdy je povinnost adresována širokému okruhu adresátů, mohou svou obecností vést

<sup>14</sup> Dienstbier, F. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Prezentace přednášky konané na Univerzitě Palackého v Olomouci dne 9. dubna 2008. str.1.

<sup>15</sup> Srovnej také Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003. str. 36-38.

k opomenutí odlišností konkrétních případů. Tyto okolnosti je nutné při volbě konkrétní metody pečlivě zvážit.

Ke stanovení povinností právním předpisem dochází v případech, kdy je třeba určitou povinnost adresovat širokému okruhu subjektů. Přílišná obecnost uložené povinnosti popřípadě i subjektu, kterému je ukládána, je ovšem problematická. Obecná ustanovení ukládající například povinnost každého „předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí“<sup>16</sup> nebo „povinnost předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti“<sup>17</sup>, se stávají spíše ustanoveními proklamativními. Je obtížné určit okamžik, kdy subjekt jedná v rámci zákonných mezí a kdy již jedná protiprávně. Takováto ustanovení navíc postrádají sankci v případě jejich porušení.

Zákazy či omezení vyplývají ze zákona také v případech tzv. „obecného užívání“. Obecné užívání spočívá v dovolení určité činnosti neomezenému počtu subjektů - uživatelů (např. právo vstupu do lesa<sup>18</sup>, právo odebírat povrchovou vodu bez použití technického zařízení<sup>19</sup>, právo volného průchodu<sup>20</sup>). Zákonná omezení spočívají ve stanovení určitých mezí obecného užívání<sup>21</sup>. Obecné užívání může být také dočasně omezeno nebo vyloučeno správním aktem příslušného orgánu, ať už pro všechny či pro konkrétního uživatele.<sup>22</sup>

Zákazy a omezení stanovené zákonem se dále využívají v případech, kdy okruh adresátů povinností je možno přesně identifikovat na

<sup>16</sup> § 17 odst. 1 zák. č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

<sup>17</sup> § 10 odst. 1 zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen zákon o odpadech).

<sup>18</sup> § 19 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen lesní zákon).

<sup>19</sup> § 6 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a změně některých zákonů (dále jen vodní zákon).

<sup>20</sup> § 63 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>21</sup> V případě užívání lesů se jedná o povinnost les „nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí, dbát pokynů vlastníka,..“ (§ 19 odst. 1 lesního zákona). V případě obecného nakládání s povrchovými vodami se nesmí „ohrožovat jakost nebo zdravotní nezávadnost vod, narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry,..“ (§ 6 odst. 3 vodního zákona).

<sup>22</sup> Viz např. možnost orgánu státní správy lesů omezit či vyloučit vstup do lesa (§ 19 odst. 3 lesního zákona) nebo možnost vodoprávního úřadu upravit, omezit, popř. zakázat obecné nakládání s povrchovými vodami (§ 6 odst. 4 vodního zákona).

základě určité společné charakteristiky.<sup>23</sup> Jedná se současně o činnosti typizované (jsou provozovány stejným způsobem za stejných podmínek); podmínky jejich výkonu není nutné upravovat individuálně a jsou tudíž regulovány jako celek.<sup>24</sup> Právní úprava zde spočívá ve stanovení určitých požadavků, které je provozovatel činnosti povinen plnit. Tyto požadavky jsou většinou předmětem úpravy až prováděcích předpisů, na které zákon odkazuje.

Politika zákazů je vhodná v případech, kdy je nutno stanovit absolutní zákaz určitého chování (například zákaz vypouštění zvláště nebezpečných látek, v rámci ochrany ohrožených druhů živočichů a rostlin zákaz jejich usmrcení či zničení). Touto metodou je možno poměrně spolehlivě zajistit určité ekologicky vhodné chování, samozřejmě za podmínky, že existuje kontrola a mechanismus vynucení požadovaného chování.<sup>25</sup>

## II.2. Povolení, souhlasy, stanoviska, vyjádření

Další kategorie administrativně právních nástrojů je velmi obsáhlá. Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření představují z hlediska své formy jednak správní akty, jednak jiné úkony správních orgánů.

Správní aktem se rozumí rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má či nemá<sup>26</sup>. V oblasti ochrany životního prostředí se jedná o povolení a

<sup>23</sup> Například dle lesního zákona jsou to povinnosti ukládané vlastníkům lesů jakožto specifické kategorii subjektů. Zákon č. 86/2002 o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (dále jen zákon o ochraně ovzduší) vymezuje kategorii provozovatelů zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a kategorii provozovatelů malých stacionárních zdrojů znečišťování.

<sup>24</sup> Sobotka, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000. str. 37.

<sup>25</sup> Mezřický, V. Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005. str. 69.

<sup>26</sup> § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen správní řád).

souhlasu správních orgánů. Setkáme se ovšem i s vyjádřeními, stanovisky a osvědčeními, které mají povahu jiných úkonů správních orgánů.<sup>27</sup>

Správní řízení<sup>28</sup>, jehož cílem je povolení určité činnosti, se využívá ve dvou případech. Určitá činnost, kterou chce subjekt provozovat, je zakázána, nikoli však absolutně, a proto lze požádat o vydání takového správního aktu, kterým z tohoto zákazu správní orgán udělí výjimku (tzv. „relativně zakázaná činnost“). Druhým případem je vykonávání určité obecně dovolené činnosti, nicméně tento výkon je podmíněn právě předchozím povolením správního orgánu. V obou výše popsáných případech by se bez příslušného povolení subjekt dopouštěl protiprávního chování a vystavil se uložení sankce.

### II.2.1. Povolení

Povolení je správním aktem, konečným rozhodnutím v určité věci. To znamená, že k vykonávání činnosti není třeba žádného dalšího rozhodnutí či úkonu správního orgánu. Samo povolení opravňuje držitele k bezprostřednímu provozování povolené činnosti.<sup>29</sup> Povolovaná činnost je vázána na určité hmotněprávní podmínky. Jestliže žadatel tyto předpoklady splňuje, nelze vydání povolení odepřít - na vydání má tedy adresát právní

<sup>27</sup> Vyjádření či stanoviska správních orgánů nejsou dle správní nauky považovány za správní akty, neboť samy o sobě nezasahují přímo do ničích práv, respektive se jejich prostřednictvím nezakládají, nemění ani neruší práva nebo povinnosti jmenovitě určených osob. Tyto úkony slouží jako podklady pro vydávání správních rozhodnutí věcně příslušných orgánů. (srovnej Vedraň, J. Správní řád: komentář. Praha : BOVA POLYGON, 2006. str. 878, 881).

<sup>28</sup> Na tato řízení se použije subsidiárně správní řád, pokud jednotlivé složkové zákony na ochranu životního prostředí nestanoví jinak (Viz případ smogové situace - § 53 odst. 1 ve spojení s § 8 zákona o ochraně ovzduší).

<sup>29</sup> Je třeba poznamenat, že z tohoto pravidla existují určité výjimky. Povolení orgánů ochrany ovzduší vydávaná podle § 17 odst. 1 k řízením podle stavebního zákona (konkrétně povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a k jejich změnám a povolení k uvedení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů do zkušebního i trvalého provozu) mají charakter podkladového rozhodnutí předběžné povahy, se který m nejsou přímo spojena žádná práva a povinnosti. (Viz Sdělení sekretariátu rozkladové komise o některých správních rozhodnutích ministra životního prostředí č. 4/2004. In *Věstník ministerstva životního prostředí*. Listopad 2004. Ročník XIV). Z hlediska srozumitelnosti právní úpravy by v těchto případech bylo terminologicky vhodnější označení stanovisko.

nárok.<sup>30</sup> Součástí povolení jsou podmínky provozování povolované činnosti. Povolení může být vydáno na dobu časově omezenou, v některých případech zákon přímo stanoví omezení platnosti povolení na určitou dobu, popřípadě stanoví maximální dobu, na kterou lze povolení vydat.<sup>31</sup> Jednotlivé zákony také stanoví, v jakých případech může příslušný orgán povolení změnit či zrušit.

S vydáváním povolení se setkáme v převážné většině zákonů na ochranu přírody. Podle zákona na ochranu ovzduší vydává příslušný orgán ochrany ovzduší povolení například k záměrům na zavedení nových výrobních technologií s dopadem na ovzduší u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů<sup>32</sup>; vodní zákon upravuje například povolení k nakládání s povrchovými či podzemními vodami<sup>33</sup>, stavební povolení k vodním dílům<sup>34</sup>, povolení k některým dalším činnostem (např. vysazování stromů v záplavových územích<sup>35</sup>); dle zákona o ochraně přírody a krajiny se jedná například o povolení ke kácení dřevin<sup>36</sup> či povolení k průzkumu či výzkumu jeskyně pokud se nejedná o zákonem vyjmenované subjekty, které toto povolení nepotřebují<sup>37</sup>; podle lesního zákona je možné povolit využití pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům<sup>38</sup>. Významná jsou též povolení vydávaná podle stavebního zákona – například stavební povolení<sup>39</sup> či územní rozhodnutí<sup>40</sup>.

Významným z hlediska ochrany životního prostředí jako celku je institut integrovaného povolení, zavedený do českého právního řádu zákonem č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen zákon o integrované prevenci). Tento zákon usiluje o překonání složkového

<sup>30</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozš. vyd. Praha: C.H.Beck, 2003. str. 125.

<sup>31</sup> Viz například povolení k nakládání s vodami (§ 9 vodního zákona).

<sup>32</sup> § 17 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>33</sup> § 8 vodního zákona.

<sup>34</sup> § 15 vodního zákona.

<sup>35</sup> § 14 vodního zákona.

<sup>36</sup> § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>37</sup> § 10 zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>38</sup> § 13 lesního zákona.

<sup>39</sup> § 115 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen stavební zákon).

<sup>40</sup> § 77 a násl. stavebního zákona.

přístupu v ochraně životního prostředí. S posuzováním vlivů jednotlivých zdrojů znečištění individuálně je totiž spojeno nebezpečí z převádění škodlivin z jedné složky životního prostředí do druhé. Integrované povolení se tomu snaží čelit, a to prostřednictvím komplexního posuzování dopadů určitých činností na životní prostředí.<sup>41</sup> Zároveň je výhodné z toho důvodu, že stanoví jediný integrovaný postup, na jehož konci je vydání jediného integrovaného povolení, a pomáhá tak odstranit rozpory, které mohou vzniknout při složitém vydávání stanovisek či souhlasů podle jednotlivých složkových zákonů.

### II.2.2. Souhlasy

Souhlas představuje druh schvalovacího aktu správního orgánu. Je udělován předběžně, je tedy podmínkou oprávnění provozování určité činnosti. Nejčastěji je souhlas podmínkou vydání povolení či jiného meritorního rozhodnutí.<sup>42</sup> Příslušné orgány, které souhlas udělují, mají postavení tzv. „dotčených orgánů“ v řízení, které směřuje k vydání meritorního rozhodnutí. Souhlas uděluje například vodoprávní úřad k určitým stavbám, zařízením nebo činnostem, které mohou ovlivnit vodní poměry<sup>43</sup>, orgán ochrany zemědělského půdního fondu uděluje souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely<sup>44</sup>, orgán ochrany přírody uděluje souhlas k umístování a povolování staveb, popřípadě i k jiným činnostem, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz.<sup>45</sup>

Správní nauka dále stanoví, že vykonavatel veřejné správy může souhlas vydat nebo jeho vydání odepřít, nemůže však stanovit žádné podmínky výkonu oprávnění, k němuž je vydání souhlasu zapotřebí.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Činnosti, ke kterým je třeba integrované povolení, jsou vymezeny v Příloze č. 1 zákona o integrované prevenci.

<sup>42</sup> Příkladem souhlasu jakožto samostatného meritorního rozhodnutí může být souhlas s provedením ohlášené stavby, terénní úpravy nebo zařízení podle § 106 stavebního zákona.

<sup>43</sup> § 17 vodního zákona.

<sup>44</sup> § 9 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen zákon o ochraně zemědělského půdního fondu).

<sup>45</sup> § 12 zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>46</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozš. vyd. Praha: C.H.Beck, 2003. str. 125.

Právní úprava nicméně v řadě případů stanoví možnost podmínky souhlasu stanovit (viz již zmíněný souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely či souhlas vodoprávního úřadu).

### II.2.3. Stanoviska a vyjádření

Jak již bylo zmíněno, stanoviska a vyjádření nejsou rozhodnutími, nýbrž se řadí mezi jiné úkony správních orgánů.<sup>47</sup> Jsou předpokladem vydání správního aktu v případech, kdy to konkrétní právní předpis vyžaduje, tedy obdobně jako u souhlasu se vydávají pro účely správního řízení vedeného jiným správním orgánem. Jedná se o prezentaci odborného názoru či postoje příslušného orgánu s cílem uplatnit zájmy, které má tento orgán za úkol chránit.<sup>48</sup> Stanoviska a vyjádření nejsou pro toho, komu jsou učena, závazná. Výjimku tvoří závazná stanoviska, jakožto úkony správních orgánů, která nejsou (samostatnými) rozhodnutími, nicméně jejich obsah je závazný pro výrokovou část správního rozhodnutí.<sup>49</sup>

Jako příklad můžeme uvést vyjádření vodoprávního úřadu k umístění, provedení, změně či odstranění stavby či zařízení či provádění jiné činnosti<sup>50</sup>, stanoviska orgánů ochrany ovzduší k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci<sup>51</sup>. Na stejném místě zákon o ochraně ovzduší uvádí též závazná stanoviska, která jsou nutná k umístování staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů. Podle zákona o ochraně přírody a krajiny je nutné opatřit si závazné stanovisko orgánu ochrany přírody například k zásahům, které by mohly vést k poškození či zničení významného krajinného prvku, zákon též speciálně vymezuje, ke kterým činnostem ve zvláště chráněných územích je závazné stanovisko třeba.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> K povaze vyjádření a stanovisek bývá někdy uváděno, že pojem vyjádření je zastřešující a můžeme pod něj subsumovat i úkony v zákonech označované jako stanoviska, popřípadě i posudky s výjimkou znaleckých (Viz Vedraň, J. Správní řád: komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006 str. 884).

<sup>48</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozš. vyd. Praha: C.H.Beck, 2003. str. 188.

<sup>49</sup> § 149 správního řádu.

<sup>50</sup> § 18 vodního zákona.

<sup>51</sup> § 17 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>52</sup> § 4 a § 44 zákona o ochraně přírody a krajiny.



### II.3. Standardy

Významné místo v systému administrativně právních nástrojů zauímají standardy. Jedná se o jednotné požadavky či limity, které se týkají široké skupiny chování subjektů, za účelem dosahování specifických environmentálních cílů.<sup>53</sup>

Standardy musí vycházet z principu vysoké úrovně ochrany životního prostředí a z principu integrované ochrany. Při jejich stanovení je nezbytné brát v úvahu možný souběžný výskyt různých druhů znečišťujících látek. Výše standard by měla garantovat takový stav životního prostředí, který za současného stavu poznání nepředstavuje nebezpečí pro zdraví člověka, neohrožuje další živé organismy a ostatní složky životního prostředí.<sup>54</sup>

Standardy mohou být zakotveny přímo v zákoně, častěji však jsou detailněji upraveny až v podzákoných právních předpisech, na které zákon odkazuje. Takovýto postup je bezpochyby výhodný, neboť ve srovnání se zdlouhavostí legislativního procesu dovoluje operativněji dané limity přizpůsobit novým vědeckým poznatkům.

Požadavky se mohou vztahovat na kvalitu životního prostředí, pak hovoříme o požadavcích na kvalitu životního prostředí. Standardy mohou určovat také lidskou činnost, a to ve všech jejích stádiích (prostředky, které jsou při činnosti používány či výsledky činnosti). V těchto případech rozlišujeme emisní limity, provozní požadavky a požadavky na výroby.<sup>55</sup>

#### II.3.1. Požadavky na kvalitu životního prostředí (emisní limity)

<sup>53</sup> Gunningham, N., Grabosky, P., Sinclair, D. *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Clarendon Press, 1998. str. 41.

<sup>54</sup> Ritschelová, I. a kol. *Úvod do politiky životního prostředí*. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 2002. str. 58.

<sup>55</sup> Sobotka, M. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce*. Praha: Univerzita Karlova, 2000. str. 44.

Imisní limity, některými autory řazeny spolu s limity emisními do obecné kategorie limitů znečišťování<sup>56</sup>, představují určitou maximální přípustnou hranici, která při znečišťující činnosti nesmí být překročena. Imisní limit konkrétně vyjadřuje nejvýše přípustnou úroveň znečišťující látky, která se může v jejím recipientu (tj. jednotlivé složce životního prostředí) vyskytovat.<sup>57</sup> Tento limit charakterizuje žádoucí stav jednotlivých složek životního prostředí, tedy jejich kvalitu, která má být dosažena, respektive zachována.

Jako příklad můžeme uvést ukazatele přípustného stupně znečištění vod stanovené nařízením vlády k provedení vodního zákona<sup>58</sup> nebo zvláštní imisní limity znečišťujících látek stanovené na základě zákona o ochraně ovzduší<sup>59</sup>.

### II.3.2. Emisní limity

Emisní limity se vztahují k jednotlivým lidským činnostem, konkrétně stanovují požadavky na zdroje znečištění. Emisní limit můžeme charakterizovat jako nejvýše přípustné množství znečišťující látky, které může být do životního prostředí vypouštěno.<sup>60</sup> Zjednodušeně se tedy jedná o určitou přípustnou úroveň znečišťování životního prostředí, respektive jeho složky. Emisní limit je zpravidla založen na výkonu určité technologie.

<sup>56</sup> Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 110-111.

<sup>57</sup> Srovnej např. definici obsaženou v zákoně o ochraně ovzduší, který charakterizuje imisní limit jako „hodnotu nejvýše přípustné úrovně znečištění ovzduší vyjádřenou v jednotkách hmotnosti na jednotku objemu při normální teplotě a tlaku“ (§ 2 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně ovzduší)

<sup>58</sup> Imisní standardy, tedy „nejvýše přípustné hodnoty ukazatelů přípustného znečištění povrchových vod v jednotkách hmotnosti, radioaktivity nebo bakteriálního znečištění na jednotku objemu“ (§ 2 písm. g nařízení) jsou stanoveny v příloze č. 3 k nařízení vlády č. 61/2003 Sb. o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech.

<sup>59</sup> Viz Příloha č. 1 vyhlášky č. 553/2002 Sb., kterou se stanoví hodnoty zvláštních imisních limitů znečišťujících látek, ústřední regulační řád a způsob jeho provozování včetně seznamu stacionárních zdrojů podléhajících regulaci, zásady pro vypracování a provozování krajských a místních regulačních řádů a způsob a rozsah zpřístupňování informací o úrovni znečištění ovzduší veřejnosti.

<sup>60</sup> Srovnej např. definici zákona o integrované prevenci, který emisním limitem rozumí „nejvýše přípustnou emisí znečišťujících látek vyjádřenou množstvím, koncentrací, hmotnostním tokem nebo jinou specifickou veličinou, která nesmí být během jednoho či několika časových období překročena; emisní limity mohou být též stanoveny pro určité skupiny, druhy či kategorie látek“ (§ 2 písm. d zákona o integrované prevenci)

Stanoví jednotný cíl pro znečišťovatele, ale ponechává určitou volnost, jakou má být dosažen.<sup>61</sup>

Emisní limit může být stanoven přímo zákonem (respektive prováděcím předpisem), může být také stanoven v povolení určité činnosti (často k provozování určitého zdroje znečišťování), vydané na základě právního předpisu. Reprezentantem první možnosti je řada prováděcích předpisů zákona o ochraně ovzduší<sup>62</sup>. Zůstaneme-li v oblasti ochrany ovzduší, upravuje zákon emisní limity jako součást závazných podmínek například při vydání povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů, popřípadě k uvedení těchto zdrojů do provozu, nebo jako součást závazných stanovisek k umístování staveb výše uvedených zdrojů<sup>63</sup>.

Stanovení emisního limitu při povolení určité znečišťující činnosti je vhodné zejména proto, že reflektuje aktuální stav, a to jak co se týká stavu životního prostředí (v oblastech s velmi znečištěným prostředím představuje možnost přísněji omezit činnost zdrojů znečišťování), tak možností vyplývajících ze stávajícího stavu techniky. V souvislosti s rozšiřováním dobrovolných přístupů k ochraně životního prostředí je dokonce možné stanovit na základě dohody znečišťovatele s orgánem ochrany životního prostředí zpřísněné emisní limity.<sup>64</sup>

### II.3.3. Provozní požadavky

Provozní požadavky představují především požadavky na zařízení, a to stanovením určitého způsobu provozu zařízení či stanovením prostředků, které při provozu zařízení mají být použity. Zatímco emisní

<sup>61</sup> Stanovení jednotných limitů může být efektivní při omezování množství emisí znečišťujících látek, avšak tento výsledek je dosažen při relativně vysokých nákladech pro společnost. Částečně je možné problém řešit rozdělením zdrojů znečišťování do kategorií podle určitých kritérií (např. velikost podniku nebo druh odvětví) (Srovnej Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 110-111).

<sup>62</sup> Např. nařízení vlády č. 352/2002 Sb., kterým se stanoví emisní limity a další podmínky provozování spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší; nařízení vlády č. 354/2002 Sb., kterým se stanoví emisní limity a další podmínky pro spalování odpadu nebo nařízení vlády č. 615/2006 Sb., o stanovení emisních limitů a dalších podmínek provozování ostatních stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší

<sup>63</sup> § 17 odst. 7, 8 zákona o ochraně ovzduší

<sup>64</sup> Srovnej úpravu obsaženou v § 6 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší.

limity definují cíl – určitou maximální úroveň znečištění životního prostředí, provozní požadavky určují způsob (postupy a parametry), jak tento vytyčený cíl dosáhnout.<sup>65</sup>

Provozní požadavky mnohdy postihují celý cyklus určité činnosti: předepisují jaké materiály musí být používány<sup>66</sup>, stanoví požadavky na technická zařízení<sup>67</sup> i na technologický proces<sup>68</sup>, včetně požadavků na odpadní látky jakožto vedlejší produkt výroby a jejich zneškodňování.<sup>69</sup>

Specifickým provozním požadavkem je povinnost používat nejlepší dostupnou technologii (BAT – Best Available Technology) Nové vědecké poznatky nabízejí nové technologie s menšími negativními vlivy na životní prostředí. Použití nejlepší dostupné technologie tedy představuje v daném okamžiku nejnížší míru znečištění životního prostředí. Vymezení nejlepších dostupných technik nalezneme v zákoně o integrované prevenci jako „nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje technologií a činností a způsobů jejich provozování, které ukazují praktickou vhodnost určitých technik navržených k předcházení, a pokud to není možné, tak k omezování emisí a jejich dopadů na životní prostředí“<sup>70</sup>. Zákon dále konkretizuje pojem nejlepší dostupné techniky<sup>71</sup>, nicméně i přesto zůstává ne zcela určitý a

<sup>65</sup> Gunningham, N., Grabosky, P., Sinclair, D. Smart Regulation: Designing Environmental Policy. Oxford: Clarendon Press, 1998. str. 40.

<sup>66</sup> Zákon o ochraně ovzduší např. stanoví požadavky týkající se spalovaných paliv (§ 3) a v podrobnostech odkazuje na prováděcí právní předpis (např. vyhláška č. 357/2002 Sb., kterou se stanoví požadavky na kvalitu paliv z hlediska ochrany ovzduší).

<sup>67</sup> Např. požadavky na technická zařízení používaná při hornické činnosti dle § 8 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále jen zákon o hornické činnosti).

<sup>68</sup> Např. stanovení postupů při úpravě a zušlechťování nerostů dle § 30 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (dále jen horní zákon) nebo úprava řady specifických činností dle zákona o hornické činnosti.

<sup>69</sup> Viz např. požadavky na zacházení s odpadními vodami (§ 38 vodního zákona).

<sup>70</sup> § 2 písm. f) zákona o integrované prevenci.

<sup>71</sup> „Pod dostupnými technikami se rozumí techniky vyvinuté v měřítku umožňujícím zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy, pokud jsou provozovateli za rozumných podmínek dostupné bez ohledu na to, zda jsou používány nebo vyráběny v ČR.“ Vymezení jejich přijatelnosti, nákladů a přínosů i rozumných podmínek dostupnosti může v praxi činit značné potíže.

konkrétní aplikace bude záležet na správním uvážení příslušného správního orgánu.<sup>72</sup>

Povinnost použít nejlepší dostupné technologie vyplývá například ze zákona o ochraně ovzduší<sup>73</sup> nebo vodního zákona<sup>74</sup>.

Požadavky mohou být kladeny také na fyzické osoby, které určitou činnost vykovávají či zajišťují. Zákonem stanovené předpoklady se týkají odborných znalostí a schopností těchto osob, popřípadě i jejich bezúhonnosti a zdravotní způsobilosti, s cílem zajistit, že určité rizikové činnosti budou provádět pouze osoby k této činnosti zvláště způsobilé.<sup>75</sup>

### II.3.4. Požadavky na výrobky

Požadavky na výrobky jsou dalším druhem standardů, který úzce souvisí se standardy provozními. Důvodem pro stanovení vlastností výrobků je minimalizace škodlivých následků na životní prostředí, a to nejen během používání výrobku, ale také po jeho spotřebování, kdy se stává odpadem. Významným v této oblasti je zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů<sup>76</sup>, podle kterého jsou vydávány další technické předpisy a normy.<sup>77</sup> Řada požadavků na výrobky je zakotvena také v jiných zákonech (např. požadavky na obaly a uzávěry podle zákona o chemických látkách a chemických přípravcích<sup>78</sup>).

<sup>72</sup> V příloze č. 3 k zákonu o integrované prevenci jsou rozpracována alespoň hlediska, k nimž úřad přihlíží při určování nejlepší dostupných technik.

<sup>73</sup> § 3 odst. 6 ukládá povinnost volit nejlepší dostupné techniky při výstavbě nových a změně stávajících zvláště velkých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší nebo při jejich modernizaci.

<sup>74</sup> Při stanovování podmínek v rámci povolení k vypouštění odpadních vod je vodoprávní úřad povinen přihlížet k nejlepším dostupným technologiím v oblasti zneškodňování odpadních vod (§ 38 vodního zákona).

<sup>75</sup> Srovnej např. způsobilost k zacházení s výbušninami dle § 34 zákona hornické činnosti nebo funkce odpadového hospodáře dle § 15 zákona o odpadech.

<sup>76</sup> Zákon mimo jiné upravuje způsob stanovování technických požadavků na výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo životní prostředí, popřípadě jiný veřejný zájem (§ 1 zákona o technických požadavcích na výrobky)

<sup>77</sup> Z několika desítek prováděcích předpisů uvedme například nařízení vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku nebo nařízení vlády č. 25/2003 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na účinnost nových teplovodních kotlů spalujících kapalná nebo plynná paliva.

<sup>78</sup> Zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů uvádí v § 19 požadavky na obaly a uzávěry látek nebo přípravků, které

## II.4. Kategorizace objektů ochrany a zdrojů znečištění<sup>79</sup>

Kategorizace objektů ochrany a zdrojů znečištění životního prostředí jsou druhem administrativně právních nástrojů, které slouží k odstupňování ochrany se zřetelem na význam a stupeň ohrožení objektu a se zřetelem na zdroje ohrožení.<sup>80</sup> Může se jednat o ochranu určitého objektu, dále o ochranu okolí před ohrožením vyplývajícím z určitého ohrožujícího jevu nebo o ochranu obousměrnou (tedy k ochraně objektu a zároveň okolí před vlivy pocházejícími z tohoto objektu).

S kategorizací objektů ochrany se setkáme například v lesním zákoně<sup>81</sup>, zákoně o vodách<sup>82</sup> nebo v zákoně o ochraně přírody a krajiny<sup>83</sup>. Jako příklad kategorizace zdrojů znečišťování je možné uvést zákon o ochraně ovzduší.<sup>84</sup> Smyslem kategorizace je – úměrně ke stupni ohrožení daného objektu či k povaze zdroje znečišťování – stanovit určitý zpřísněný režim, a to buď přímo zákonem nebo na jeho základě.

## II.5. Kontrola a sankce

Jakmile jsou adresátům stanoveny povinnosti, je nutné jejich dodržování kontrolovat a zároveň je třeba stanovit účinný systém donucovacích opatření. Jak již bylo řečeno, v případě porušení uložené povinnosti, nastupuje sankce. Odpovědnostní systém zahrnuje náhradu škody, odstraňování ekologické újmy formou nápravného opatření,

---

jsou klasifikované jako nebezpečné, nebo přípravků, které mohou představovat specifické nebezpečí pro zdraví nebo životní prostředí.

<sup>79</sup> Některými autory bývají označovány jako plošné mechanismy ochrany (Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 116-117).

<sup>80</sup> Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003. str.38.

<sup>81</sup> Kategorizace lesů podle § 6 a násl. lesního zákona.

<sup>82</sup> Např. ochranná pásma vodních zdrojů podle § 30 vodního zákona.

<sup>83</sup> Např. kategorizace zvláště chráněných území podle § 14 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>84</sup> § 4 zákona o ochraně ovzduší.

odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty a odpovědnost za trestné činy.<sup>85</sup>

Sankcemi, se kterými se setkáme nejčastěji, jsou sankce ukládané na základě složkových předpisů ochrany životního prostředí. Jedná se tedy o odpovědnost správněprávní, která vzniká v důsledku porušení povinností, stanovených jednotlivými zákony na ochranu životního prostředí nebo uloženými příslušným správním orgánem na základě zákona. Vůči tomu, kdo poruší stanovenou povinnost, je možné uplatnit různé sankce: uložení pokuty, uložení opatření k nápravě popřípadě také odejmutí vydaného povolení. Sankce jsou často kombinovány, v případě nesplnění mírnějšího prostředku (např. provedení opatření k nápravě) může příslušný orgán povinnost vynucovat uložením pokuty, popřípadě uplatněním zákazu činnosti.

## II.6. Shrnutí

Administrativně právní nástroje představují obsáhlou skupinu nástrojů ochrany životního prostředí. Většina z nich působí na chování adresátů před jejich zásahem do životního prostředí (například povinnosti uložené zákonem či správním aktem) a jsou tedy povahou preventivní. Najdeme v této kategorii ovšem i nástroje působící následně (kontrola a ukládání sankcí jako reakce na porušení právní povinnosti), které jsou nezbytným předpokladem k zajištění účinné ochrany životního prostředí.

System administrativně právních nástrojů je od počátku základním způsobem ochrany životního prostředí, během svého vývoje byl nucen reagovat na širokou škálu problémů, což vedlo ke značné variabilitě těchto nástrojů. Výsledkem tohoto procesu je schopnost administrativně právních nástrojů regulovat jakýkoli problém týkající se ochrany životního prostředí, a to poměrně spolehlivě a rychle. Žádoucí chování adresátů je

---

<sup>85</sup> Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003. str. 38.

totiž možné vymezit poměrně jednoznačně, je tudíž možné určitě zjistit porušení uložených povinností a jejich dodržování prosazovat.<sup>86</sup>

Uvádí se, že systém administrativního řízení je poměrně úspěšný při omezování bodového znečištění, zákazu zvláště nebezpečných látek, ukládání toxického odpadu a ochraně ohrožených druhů.<sup>87</sup> Na druhou stranu tento systém řízení není příliš efektivní v případě většiny naléhavých současných problémů jako jsou například problematika nebudových zdrojů znečištění, přenos znečištění z jedné složky životního prostředí do druhé či nutnost reakce na rychle se vyvíjející technologie včetně souvislosti ekonomických.<sup>88</sup>

Mezi nedostatky bývá uváděna nákladnost administrativního řízení a relativně malá efektivnost, neboť žádoucí ekologické cíle nejsou dosahovány při nejmenším možném vynakládání prostředků. Stanovení jednotných požadavků pro všechny subjekty nebere v úvahu, že každý znečišťovatel má jiné náklady na redukci znečišťování. Výsledkem této plošné aplikace požadavků mohou být tvrdé ekonomické dopady na řadu subjektů, které mohou na základě sociální argumentace vytvářet tlak na státní orgány s cílem změkčení těchto požadavků či udělení výjimek, čímž původní záměr ztrácí smysl.<sup>89</sup> Nákladnost je taktéž spatřována v nutnosti rozsáhlého administrativního aparátu k účinné realizaci systému přímé regulace včetně nákladů na prosazování (zejména prostředků na monitoring).<sup>90</sup>

Další kritikou je, že některé administrativně právní nástroje (např. plošně stanovené standardy) nezahnují podněty k tomu, aby znečišťovatelé pokračovali se snižováním emisí i poté, co dosáhnou zákonem vyžadované meze. Povinnost zpřísnit standardy pak leží na státních orgánech, což bývá proces zdlouhavý a často i politicky složitý. Od

<sup>86</sup> Mezřický, V. Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005. str. 69.

<sup>87</sup> Gunningham, N., Grabosky, P., Sinclair, D. Smart Regulation: Designing Environmental Policy. Oxford: Clarendon Press, 1998. str. 42.

<sup>88</sup> Gunningham, N., Grabosky, P., Sinclair, D. Smart Regulation: Designing Environmental Policy. Oxford: Clarendon Press, 1998. str. 44.

<sup>89</sup> Štěpánek, Z. Ekonomika a životní prostředí. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 1999. str. 24.

<sup>90</sup> Mezřický, V. Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005. str. 69.



státní správy se navíc vyžaduje přesná a úplná znalost chodu a kapacity průmyslu a zjišťování takovýchto informací je velmi obtížné a nákladné. I za předpokladu, že příslušné informace budou řádně zjištěny a cíle redukce znečištění správně nastaveny, jedná se o řešení přechodné, neboť spolu se změnou a nárůstem ekonomických aktivit i technologií vznikají také nové ekologické problémy.<sup>91</sup>

Z výše uvedených důvodů je patrné, že administrativně právní nástroje nejsou samy schopny zajistit účinnou ochranu životního prostředí. Pozornost se proto zaměřuje na hledání efektivnějších nástrojů ochrany životního prostředí, které budou jednak ekonomicky méně nákladnější a zároveň budou lépe reagovat na aktuální situaci.

---

<sup>91</sup> Gunningham, N., Grabosky, P., Sinclair, D. *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Clarendon Press, 1998. str. 44-45.

### III. Ekonomické nástroje

Další významnou skupinu nástrojů ochrany životního prostředí představují nástroje ekonomické. Státní politika životního prostředí ČR je označuje za jedny z nejefektivnějších nástrojů pro zajištění cílů Státní politiky.<sup>92</sup> Ekonomické nástroje řadíme mezi nástroje nepřímé regulace. Zatímco administrativní nástroje stanovují požadavky na chování jednotlivých subjektů přímo, v případě nástrojů ekonomických stát chování subjektů ovlivňuje nepřímo, poskytnutím možností volby chování. Ekonomické nástroje určité chování tedy přímo nevynucují, ale naopak vytvářejí podněty, které znečišťovatele motivují k volbě ekologicky vhodnějšího chování. Ekonomické nástroje jsou tudíž vhodným doplňkem nástrojů přímé regulace, které takovéto podněty neobsahují.

Selhání trhu<sup>93</sup> způsobuje, že většina činností hospodářských subjektů je ekonomicky výhodnější než jejich ekologičtější varianty. Subjekty se chovají tak, jak je to pro ně ekonomicky nejvýhodnější a nikoli ekologicky nejvhodnější, neboť toto druhé řešení s sebou nese vyšší náklady (například na pořízení dalších technologií). Stát se snaží napravit tuto situaci tím, že pomocí ekonomických nástrojů ekologičtější chování zvýhodňuje a naopak ekologicky méně vhodné chování znevýhodňuje.

S výše uvedeným souvisí také internalizační funkce ekonomických nástrojů, což znamená začlenění externalit do výrobních nákladů jednotlivých znečišťovatelů. Ekonomické nástroje tedy eliminují rozdíl mezi ekologicky příznivější (ale ekonomicky méně výhodnou) a

<sup>92</sup> Státní politika životního prostředí České republiky 2004 – 2010. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004. str. 33-41.

<sup>93</sup> Životní prostředí je v ekonomické terminologii veřejným statkem, který nikdo nevlastní a jehož užítky nejsou zprostředkovány trhem. V důsledku toho nemůže existovat tržní cena životního prostředí, která by koordinovala různé nároky, kladené na prostředí tak, aby byla zachována jeho trvalá udržitelnost. Selhání trhu je v ekonomické teorii interpretováno pomocí teorie negativních externalit. Tyto externality znamenají, že jeden subjekt působí pomocí své činnosti škody na životním prostředí, ale tyto škody nenese on sám nýbrž celá společnost). Výsledkem opomíjení pravdivých nákladů je větší produkce a neracionální výsledek pro společnost. Externality tedy ospravedlňují určitý druh státní regulace, který přinutí subjekty zohledňovat pravdivé náklady svých činností (Mezřický, V., Braniš, M., Kružíková, E., Tošovská, E. Teorie a praxe environmentální politiky. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava, 1999. str. 55-57; Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 85).

ekologicky méně příznivou variantou chování, která je díky nezahrnutým externím vlivům<sup>94</sup> ekonomicky výhodnější. V této souvislosti jsou ekonomické nástroje zároveň projevem zásady znečišťovatel platí.

Ekonomické nástroje dále plní stimulační funkci, neboť stimulují znečišťovatele ke snížení úrovně jeho znečištění nebo k omezování spotřeby přírodních zdrojů, popřípadě k rozvoji ekologicky šetrných technologií.

Další významnou funkcí je funkce fiskální. Výnosy ekonomických nástrojů slouží jako zdroj finančních prostředků, které jsou dále využívány k financování opatření na ochranu životního prostředí.

Mezi dalšími funkcemi bývají uváděny funkce kompenzační (účelem nástroje je kompenzovat újmu, jejíž vznik je se škodlivou činností spojen)<sup>95</sup>, vyrovnávací (nástroj vyrovnává rozdílné ekonomické podmínky znečišťovatelů, které jsou důsledkem minulého vývoje nebo působení normativních nástrojů) a funkci redistributivní (ekonomický nástroj zmírňuje finanční nebo nákladový dopad nástroje na různá odvětví, sociální skupiny apod.).<sup>96</sup>

Ekonomické nástroje můžeme klasifikovat z různých hledisek. Z hlediska stimulačního působení těchto nástrojů je můžeme rozdělit na nástroje pozitivní a negativní stimulace. Nástroje pozitivní stimulace (preventivní) usměrňují činnosti ekonomických subjektů tak, aby k poškození prostředí nedocházelo, neboť ekonomicky zvýhodňují ekologickou variantu. Jedná se o různé dotace či daňové zvýhodnění ekologicky šetrných činností. Naopak nástroje negativní stimulace (reaktivní) se vztahují na již vzniklé poškození životního prostředí. Tato skupina nástrojů znevýhodňuje provozování ekologicky méně vhodné činnosti, zatímco s používáním ekologicky šetrnější varianty žádné

---

<sup>94</sup> Externí vlivy zde představují celospolečenské náklady, které jsou vyvolány důsledky znečištění životního prostředí jednotlivými znečišťovateli, kteří tyto náklady nezahrnují do svého rozhodování (viz také poznámka 37).

<sup>95</sup> Sobotka, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000. str. 59-60).

<sup>96</sup> Mezřický, V. Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005. str. 130.

dodatečné náklady spojeny nejsou. Do této skupiny spadají například poplatky za znečišťování či ukládání pokut za protiprávní chování.<sup>97</sup>

Uvádí se také klasifikace podle původu těchto nástrojů. Pak hovoříme o obecných ekonomických nástrojích, které byly přizpůsobeny či jinak využity k ochraně životního prostředí (například daně), a nástrojích specifických, které byly zavedeny speciálně pro potřeby ochrany životního prostředí (například poplatky za znečišťování).<sup>98</sup>

Jiní autoři člení ekonomické nástroje na nástroje platební (poplatky, daně, finanční podpory, dotace, zvýhodněné půjčky, záruky), nástroje využívající mechanismu volného trhu (např. obchodovatelná povolení) a nástroje zajišťovací (finanční rezervy, kauce a pojištění).<sup>99</sup>

V českém právním řádu jsou ekonomické nástroje obecně zakotveny v zákoně o životním prostředí. Podle něj platí fyzické nebo právnické osoby za znečišťování životního prostředí a za hospodářské využívání přírodních zdrojů daně, poplatky, odvody a další platby.<sup>100</sup> Zároveň mohou být v určitých případech osoby, které životní prostředí chrání nebo využívají přírodní zdroje v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje, zvýhodněny úpravami daní a odvodů nebo poskytováním úvěrů a dotací.<sup>101</sup> Za nástroje ochrany jsou označeny také fondy.<sup>102</sup> Ve všech případech zákon odkazuje na úpravu obsaženou ve zvláštních předpisech.

Díky značné obsáhlosti ekonomických nástrojů se jejich kategorizace značně různí.<sup>103</sup> K získání základního přehledu jsem vymezila následující hlavní kategorie ekonomických nástrojů:

<sup>97</sup> Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 119-120; Mezřický, V. Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005. str. 130.

<sup>98</sup> Štěpánek, Z. Ekonomika a životní prostředí. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 1999. str. 25.

<sup>99</sup> Dienstbier, F. Efektivita práva a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. In České právo životního prostředí 4/2004. str. 50.

<sup>100</sup> §31 zákona o životním prostředí.

<sup>101</sup> §32 zákona o životním prostředí.

<sup>102</sup> §33 zákona o životním prostředí.

<sup>103</sup> Například Barde uvádí sedm druhů ekonomických nástrojů: emisní poplatky či daně, uživatelské poplatky, poplatky či daně za výrobky, administrativní poplatky, obchodovatelná povolení, depozitně refundační systémy a podpory (Barde, J.-Ph. Economic Instruments in Environmental Policy: Lessons from the OECD Experience and their Relevance to Developing Economies. OECD Development Centre 1994. str.10-12).

1. daně
2. poplatky (emisní, uživatelské, za výrobky, správní)
3. finanční podpora (dotace, zvýhodněné půjčky, finanční záruky)
4. obchodovatelná emisní povolení
5. zálohové systémy
6. finanční zajištění

V rámci obchodní politiky jsou efektivním nástrojem také cla. Celní sazby je možné využít například k zatížení ekologicky škodlivých výrobků nebo naopak ke snížení sazeb u ekologicky šetrných výrobků. Objevují se zde tedy principy obdobné jako u spotřebních daní.<sup>104</sup> Možnosti celní politiky jsou ovšem omezeny mezinárodními dohodami. Clo tak pozbývá na významu a je nahrazováno jinými nástroji<sup>105</sup>. Z tohoto důvodu také cla nejsou dále zařazena pod samostatným bodem.

### III.1. Daně

Daně představují „platební povinnost, kterou stát stanoví zákonem k získání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb, aniž přitom poskytuje zdaňovaným subjektům ekvivalentní protiplnění“<sup>106</sup>.

Ekologický aspekt se v daňových zákonech projevuje ve dvou formách. Pozitivní formou chápeme zvýšené zatížení činností, při kterých dochází ke znečištění životního prostředí. Negativní forma naopak představuje daňové zvýhodnění činností, které jsou šetrné k životnímu prostředí. Daňová zvýhodnění se nejčastěji objevují formou daňového osvobození (provozovatel ekologicky vhodné činnosti je zcela osvobozen od povinnosti platit daň, kterou by jinak uvedená činnost byla zatížena) nebo

<sup>104</sup> Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 130-131.

<sup>105</sup> Jednat se může o nástroje právní (zákazy nebo omezení dovozu či vývozu) nebo ekonomické (daně či poplatky) založené na nediskriminativním přístupu (Dienstbier, F. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006. str. 28).

<sup>106</sup> Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 3. vyd. Praha: C.H.Beck 2003. str. 184.

slev na daních (v těchto případech je povinnost platit daň zachována, nicméně v nižší míře). Daňové zákony obsahují také ustanovení vztahující se k ochraně životního prostředí, která nelze zařadit pod tyto výše uvedené formy (například daňové zvýhodnění darů poskytnutých na ekologické účely).<sup>107</sup>

Předmětem zdanění jsou v případě ekologických daní ty skutečnosti, které mají nepříznivý dopad na životní prostředí.<sup>108</sup> Těmito skutečnostmi může být například používání škodlivých látek nebo škodlivých výrobních technologií. Daně mohou směřovat také vůči určitému produktu, příjmům či majetku.

V českém právním řádu nalezneme daňové zvýhodnění ekologicky příznivých činností nebo zatížení určitých ekologicky škodlivých činností nebo produktů u všech daní. Samostatná daň k ochraně životního prostředí není zavedena. S takovou daní počítal zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní, nicméně k jejímu zakotvení v právním řádu nakonec nedošlo.<sup>109</sup>

### III.1.1. Daň z příjmů

U daně z příjmů se ekologický aspekt projevuje v ustanovení, že určité příjmy nejsou předmětem daně z příjmů (příjmy fyzických osob získané nabytím daru v souvislosti s provozováním zařízení na ochranu ohrožených druhů zvířat<sup>110</sup>) nebo jsou od daně osvobozeny (např. příjmy plynoucí z provozu malých vodních elektráren do výkonu 1 MW, větrných elektráren, tepelných čerpadel či solárních zařízení<sup>111</sup> nebo dotace a příspěvky z veřejných rozpočtů a fondů nebo z prostředků Evropských společenství<sup>112</sup>). Zároveň jsou určité částky uznány jako nezdanitelné části

<sup>107</sup> Boháč, R. Ochrana životního prostředí v daňových zákonech. In: *Daně*. Číslo 10-11. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2004. str. 10.

<sup>108</sup> Dienstbier, F. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006. str. 22.

<sup>109</sup> Zákon o soustavě daní byl zrušen k 1.1.2004 novým zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

<sup>110</sup> § 3 odst. 4 písm. a) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů (dále jen zákon o daních z příjmů).

<sup>111</sup> § 4 odst. 1 písm. e) zákona o daních z příjmů.

<sup>112</sup> § 4 odst. 1 písm. t) zákona o daních z příjmů.

základu daně (např. hodnota darů poskytnutých na ekologické účely zákonem specifikovaným subjektům<sup>113</sup>) nebo jako položky odčitatelné od základu daně (např. výdaje na provoz vlastního zařízení k ochraně životního prostředí<sup>114</sup>).

### III.1.2. Spotřební daně

Spotřební daně jsou upraveny jednak zákonem 353/2003 Sb., o spotřebních daních. Z hlediska ochrany životního prostředí je významná daň minerálních olejů, která má za cíl limitovat rozsah jejich spotřeby. Také u této daně lze využít daňové zvýhodnění či úplné vyjmutí předmětu daně u stanovených produktů.<sup>115</sup>

Od 1. ledna 2008 byly zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, nově zavedeny daň z elektřiny a daň z pevných paliv. Zároveň tento zákon reguluje daň ze zemního plynu a některých dalších plynů. Povinnost zavést tyto daně stanovila směrnice č. 2003/96/ES, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny. V souladu s touto Směrnicí umožňuje zákon osvobodit od zdanění ekologicky šetrná paliva a ekologicky šetrné způsoby výroby energie<sup>116</sup>.

Zavedení daně z elektřiny a daně z pevných paliv společně s daní ze zemního plynu představuje první část tzv. ekologické daňové reformy. Tato reforma je koncipována jako výnosově neutrální, což znamená, že nárůst výdajů spojených se zdaněním bude kompenzován například snížením pojistného na sociální zabezpečení. Cílem je tedy snížit daňové zatížení práce a povzbudit tak zaměstnanost.<sup>117</sup> Výnosová neutralita

<sup>113</sup> § 15 odst. 1 zákona o daních z příjmů.

<sup>114</sup> § 24 odst. 2 písm. g) zákona o daních z příjmů.

<sup>115</sup> Do 31.12.2007 bylo od daně z minerálních olejů osvobozeny např. biopaliva vyráběná a používaná pro výrobu tepla, elektřiny nebo pohonu motorů.

<sup>116</sup> Osvobození ekologicky šetrné elektřiny (pocházející například ze sluneční, větrné či geotermální energie) předpokládá § 8 odst. 1 písm. a) části čtyřicáté sedmé zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů; podle § 8 odst. 2 písm. d) tamtéž je osvobozena také elektřina používaná při provozování dráhy pro přepravu osob.

<sup>117</sup> Srovnej materiál Principy a harmonogram ekologické daňové reformy, který vláda 3.1.2007 projednala a vzala na vědomí usnesením č. 25 (Principy a harmonogram ekologické daňové reformy str. 3-4).

ekologické daňové reformy by měla být naplněna od 1. ledna 2009 poté, co budou vyhodnoceny reálné výnosy z nově zavedených daní.<sup>118</sup>

### III.1.3. Daň z přidané hodnoty

U daně z přidané hodnoty jsou stanoveny dvě rozdílné daňové sazby. To umožňuje využít daň z přidané hodnoty k podpoře vybraných výrobků šetrných k životnímu prostředí jejich zařazením do snížené sazby.<sup>119</sup> Snížená sazba se v současné době využívá například na podporu hromadné osobní dopravy.<sup>120</sup>

### III.1.4. Daň z nemovitostí

Daň z nemovitostí je podle zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, tvořena daní z pozemků a daní ze staveb. Zásada „znečišťovatel platí“ je u této daně promítnuta především negativní formou, tedy vynětím určitých pozemků či staveb z předmětu daně nebo jejich osvobozením od daně z nemovitostí.

Od daně ze staveb jsou například osvobozeny stavby sloužící výlučně k účelům zlepšení stavu životního prostředí<sup>121</sup> nebo po dobu 5 let stavby, u nichž byla provedena změna systému vytápění z pevných paliv na systém využívající obnovitelné energie solární, větrné apod.<sup>122</sup> U pozemků se jedná například o osvobození pozemků tvořících jeden funkční celek

<sup>118</sup> Druhá etapa reformy, jejíž realizace se předpokládá v letech 2010 až 2013, by se měla týkat zdanění energetických produktů a elektřiny, revize stávajících poplatků a dalších nástrojů regulace v oblasti životního prostředí a opatření v oblasti dopravy. Zároveň má být zvažována transformace vybraných environmentálních poplatků na ekologické daně. V rámci třetí etapy s předpokládanou realizací v letech 2014 až 2017 bude zvaženo další prohloubení reformy a rozšíření na další surovinové zdroje, výrobky, služby a užití přírody. (Viz Principy a harmonogram ekologické daňové reformy. str. 3)

<sup>119</sup> Seznam zboží podléhajícího snížené sazbě obsahuje příloha č. 1 k zákonu č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

<sup>120</sup> Seznam služeb podléhajících snížené sazbě obsahuje příloha č. 2 k zákonu o dani z přidané hodnoty.

<sup>121</sup> § 9 odst. 1 písm. m) zákona o dani z nemovitostí. Tyto stavby vypočítává vyhláška č. 12/1993 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o dani z nemovitostí. Jedná se např. o stavby sloužící výlučně k úpravě odpadů pro jejich další využití nebo pro třídění a sběr odpadů (§1 odst. 2 vyhlášky).

<sup>122</sup> § 9 odst. 1 písm. r) zákona o dani z nemovitostí.



se stavbami sloužícími výlučně k účelu zlepšení stavu životního prostředí<sup>123</sup> nebo pozemky I. zón národních parků, I. zón chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, přírodních rezervací, národních přírodních památek a přírodních památek<sup>124</sup>.

Kromě těchto případů se uplatňuje také pozitivní forma, která spočívá ve zvýšené sazbě pro stavby, které jsou umístěny v národních parcích a v I. zónách chráněných krajinných oblastí.<sup>125</sup>

### III.1.5. Daň dědická, daň darovací, daň z převodu nemovitostí

Z těchto daní upravených zákonem č. 357/1992 Sb., o dani dědické dani darovací a dani z převodu nemovitostí, nalezneme ekologické prvky pouze u daně dědické a darovací, a to formou osvobození od daně (např. osvobození bezúplatného nabytí majetku právnickými osobami se sídlem v ČR založenými k zabezpečování činností v oblasti ekologie, je-li nabytí majetku určeno na zabezpečování této činnosti<sup>126</sup>).

### III.1.6. Daň silniční

Předmětem daně silniční jsou silniční motorová vozidla a jejich přípojná vozidla, jsou-li používána k podnikání nebo v přímé souvislosti s ním. Ekologický prvek spočívá v daňovém zvýhodnění vozidel, která v menší míře znečišťují ovzduší, případně daňově více jsou zatížena ta vozidla, která znečišťují ovzduší podstatným způsobem<sup>127</sup>. Daňové zvýhodnění se uplatní formou osvobození od daně (např. vozidla na elektrický pohon<sup>128</sup>) nebo slevy na dani (u kombinované dopravy<sup>129</sup>). Je

<sup>123</sup> § 4 odst. 1 písm. h) zákona o dani z nemovitostí.

<sup>124</sup> § 4 odst. 1 písm. j) zákona o dani z nemovitostí.

<sup>125</sup> Podle § 11 odst. 4 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, je u staveb pro individuální rekreaci a rodinných domů užívaných pro individuální rekreaci a u staveb, které plní doplňkovou funkci k těmto stavbám, s výjimkou garáží, sazba daně dvojnásobná.

<sup>126</sup> § 20 odst. 4. písm. a) zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí.

<sup>127</sup> Například zvýšení sazby o 25 % v případě vozidel registrovaných v ČR do 31. prosince 1989 podle § 6 odst. 8 zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční.

<sup>128</sup> § 3 písm. f) zákona o dani silniční.

využívána také snížená sazba daně, která se uplatní po zákonem stanovenou dobu od data první registrace určených vozidel.<sup>130</sup> Do 31. prosince 2007 se snížená sazba daně se uplatňovala u vozidel splňující limity úrovně EURO 2 a EURO 3 (příp. limity vyšší úrovně).

### III.2. Poplatky

Poplatky jsou hojně využívaným ekonomickým nástrojem. Stejně jako daně odstraňují nulovou cenu spojenou s využíváním životního prostředí za účelem vypouštění znečišťujících látek a čerpání přírodních zdrojů. Stát jimi formálně stanoví svá vlastnická práva k přírodním zdrojům a určí cenu, která musí být zaplacená za jejich využívání.<sup>131</sup>

Na rozdíl od daní, pro které je charakteristická jejich nenávratnost, představují poplatky určitou úhradu nákladů spojených s činností státních orgánů nebo úhradu za oprávnění poskytovaná poplatníkovi.<sup>132</sup> Jedná se tedy o oboustranný závazek, při kterém se stát zavazuje něco konat v zájmu určitého subjektu, respektive tomuto subjektu něco umožnit (využívat životní prostředí), a na druhé straně se daný subjekt zavazuje za uvedenou činnost zaplatit.<sup>133</sup> V souvislosti s ochranou životního prostředí tedy můžeme chápat poplatek jako platbu za nepříznivý vliv na životní prostředí, který je způsoben zpoplatněnou činností.<sup>134</sup>

Výše poplatku se odvozuje od míry negativního vlivu na životní prostředí. Ideálně by měla výše poplatků být stanovena tak, aby sama o sobě poskytla dostatečnou pobídku pro znečišťovatele, aby emise snižovali nebo alespoň udržovali na optimální úrovni.<sup>135</sup> Z tohoto pohledu plní poplatky funkci motivační, neboť nutí podniky zvažovat přijetí opatření k

<sup>129</sup> §12 zákona o dani silniční.

<sup>130</sup> §6 odst. 6 zákona o dani silniční.

<sup>131</sup> Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 124-125.

<sup>132</sup> Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 3. vyd. Praha: C.H.Beck 2003. str. 184.

<sup>133</sup> Marková, H. Platební povinnosti poplatkového charakteru na úseku ochrany životního prostředí. In *Daně*. Číslo 10-11. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2004. str. 2.

<sup>134</sup> Sobotka, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000.

<sup>135</sup> Optimální úroveň chápe Jančárová takové množství emisí, které představuje minimální sumu nákladů na redukci emisí a nákladů vyjadřujících škody na životním prostředí (Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 125).

minimalizaci výše poplatku snížením vypouštěného znečištění.<sup>136</sup> Poplatky plní také funkci internalizační a zároveň jsou zdrojem prostředků pro financování opatření k ochraně životního prostředí.

Rozlišujeme čtyři základní kategorie poplatků<sup>137</sup>:

1. emisní poplatky
2. uživatelské poplatky
3. poplatky za výrobky
4. správní poplatky

### III.2.1 Emisní poplatky

Emisní poplatky, také označované jako poplatky za znečišťování životního prostředí, jsou stanoveny pro případy, kdy dochází k vypouštění škodlivých látek do životního prostředí. Poplatky jsou vyměřovány bez ohledu na to, jestli je životní prostředí znečišťováno v rámci stanovených přípustných mezí nebo zdali znečišťovatel tuto povinnost porušuje.<sup>138</sup> Jejich výše je závislá na množství emise a na nebezpečnosti vypouštěné látky, popřípadě dalších faktorech (např. kategorie zdroje znečišťování).

Cílem emisních poplatků je snížení míry znečišťování životního prostředí. Proto je nutné stanovit výši poplatků tak, aby motivovaly znečišťovatele k realizaci opatření ke snížení emisí, popřípadě také zavedení alternativních technologií.<sup>139</sup> U emisních poplatků zákon v některých případech stanoví možnost odkladu nebo prominutí platební povinnosti v

<sup>136</sup> Je otázkou, nakolik současná výše poplatků skutečně plní svou motivační funkci. Ze zprávy OECD vyplývá doporučení např. k pravidelné úpravě sazeb poplatků za emise do ovzduší tak, aby byl zachován jejich stimulační účinek (OECD Zpráva o politice, stavu a vývoji životního prostředí: Česká republika, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, str. 21). Na nutnost přehodnotit a upravit celkovou strukturu stávajícího systému plateb za znečišťování a využívání životního prostředí upozorňuje také Státní politika životního prostředí (Státní politika životního prostředí České republiky 2004 – 2010. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004, str. 35).

<sup>137</sup> Sobotka, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000, str. 67. Barde, J.-Ph. Economic Instruments in Environmental Policy: Lessons from the OECD Experience and their Relevance to Developing Economies. OECD Development Centre 1994, str. 10-11.

<sup>138</sup> Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 124.

<sup>139</sup> K otázce výše poplatků srovnej též pozn. č. 136.

případě investic do opatření ke snížení emisí.<sup>140</sup> Tato ustanovení navíc eliminují jeden z negativních rysů plateb, a to, že poplatky odčerpávají disponibilní finanční prostředky poplatníků, které by jinak mohly být využity pro investice do nových technologií.<sup>141</sup>

Emisní poplatky jsou současně jedním z nejvýznamnějších zdrojů prostředků pro financování opatření k ochraně životního prostředí.

Do kategorie emisních poplatků v České republice v současné době spadají poplatky za znečišťování ovzduší, poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových a poplatky za ukládání odpadů na skládky. Předpisem České správy letišť jsou zavedeny poplatky za hluk z letecké dopravy, nicméně tyto platí pouze pro letiště Praha-Ruzyně.<sup>142</sup>

### III.2.2. Uživatelské poplatky

Životní prostředí je především zdrojem surovin. Cenu za jejich využívání představují právě uživatelské poplatky, nazývané také poplatky za využívání přírodních zdrojů. Uživatelské poplatky (započítané jako náklady) tudíž plní především roli internalizační, zároveň však motivují k hospodárnému využívání přírodních zdrojů, případně hledání jejich substitutů. Jako příklad můžeme uvést poplatky za odběr vody, odvody za vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu nebo poplatky za vynětí pozemků určených k plnění funkcí lesa

Za uživatelské poplatky bývají zároveň označovány platby za využívání veřejných zařízení nebo služeb, v případě že mají veřejnoprávní

---

<sup>140</sup> Srovnej např. úpravu odkladu placení části poplatků a prominutí části poplatku za znečišťování ovzduší podle § 21 a 22 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>141</sup> Dienstbier, F. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006. str. 26.

<sup>142</sup> Mezříčský, V. Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005. str. 131.

povahu<sup>143</sup>. Jedná se například o poplatky k úhradě nákladů na provoz zařízení sloužících k likvidaci odpadů nebo odpadních vod<sup>144</sup>.

### III.2.3. Poplatky za výrobky

Poplatky za výrobky zatěžují výrobky nebo látky, jejichž výroba nebo spotřeba představuje nebezpečí zvýšené zátěže pro životní prostředí. Mají za cíl motivovat osoby, které s těmito výrobky nakládají k minimalizaci jejich využívaného množství. Kromě uvedené motivační funkce je zároveň cílem těchto poplatků získat finanční prostředky na zneškodnění těchto vysoce škodlivých výrobků.

Ve světě se poplatky za výrobky vybírají například za využívání vybraných hnojiv, pesticidů nebo baterií. V České republice mají tento charakter poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují, upravené zákonem na ochranu ovzduší.<sup>145</sup>

### III.2.4. Správní poplatky

Správní poplatky nejsou klasickými ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí. Od ostatních dříve uvedených poplatků se liší absencí motivační funkce. Jejich výše totiž není odvozována od míry vlivu škodlivé činnosti na životní prostředí, ale od výše nákladů spojených s činnostmi státních orgánů v oblasti ochrany životního prostředí.<sup>146</sup>

Smyslem správních poplatků je, aby žadatel přispěl na činnost orgánu, která se uskutečňuje v jeho zájmu, a aby tudíž náklady na výkon státní správy, uskutečněný v zájmu jedince, nenesli všichni občané. Správní

---

<sup>143</sup> Mezřický, který uživatelským poplatkem chápe pouze příspěvek na úhradu nákladů provozu určitých zařízení, polemizuje se zařazením tohoto poplatku mezi ekonomické nástroje, neboť ve většině případů u něj chybí vazba na množství či kvalitu odpadu a tento poplatek nemá proto stimulační efekt. (Mezřický, V. *Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj*. Praha: Portál, 2005. str. 132).

<sup>144</sup> Sobotka, M. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce*. Praha: Univerzita Karlova, 2000. str. 67.

<sup>145</sup> § 33 zákona o ochraně ovzduší, který provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 2037/2000, o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu. Regulované látky jsou definovány v čl. 2 a vypočteny v Příloze I. tohoto nařízení.

<sup>146</sup> Sobotka, M. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce*. Praha: Univerzita Karlova, 2000. str. 68-69.

poplatky jsou zavedeny také z důvodu, aby státní správa nebyla zatěžována zbytečnými podáními.<sup>147</sup>

### III.3. Finanční podpora

Finanční podpora je nástrojem pozitivní stimulace, který znečišťovatele motivuje ke změně chování, popřípadě mu umožňuje dosáhnout souladu se zákonnými požadavky.<sup>148</sup> Určité omezení v oblasti poskytování podpor představují požadavky stanovené komunitárním právem, podle kterých podpory poskytované státem nebo ze státních prostředků nesmí narušit hospodářskou soutěž na společném trhu.<sup>149</sup>

Finanční prostředky mohou být čerpány jak z domácích (státního rozpočtu, místních rozpočtů nebo účelově zřízených fondů<sup>150</sup>), tak i zahraničních zdrojů (strukturálních fondů Evropské Unie). Podpora je poskytována na konkrétní projekty za předem stanovených podmínek, nicméně na její poskytnutí není právní nárok.

Podpory můžeme dělit na přímé, které představují poskytnutí finančních prostředků z veřejných zdrojů (např. dotace), a nepřímé, mezi něž řadíme například finanční záruky a zvýhodněné půjčky. Metody podpory mohou být návratné (např. úvěry) a nenávratné (např. dotace). Financování stanovených projektů může být podílové nebo plné (tedy až do

<sup>147</sup> Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 3. vyd. Praha: C.H.Beck 2003. str. 321.

<sup>148</sup> Sobotka, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000. str. 72.

<sup>149</sup> Čl. 87 odst. 1 Smlouvy ES konkrétně stanoví, že: „se společným trhem jsou neslučitelné podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy“.

<sup>150</sup> Nejvýznamnějším příkladem u nás je Státní fond životního prostředí, zřízený zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky. Prostředky fondu lze použít např. na podporu investičních a neinvestičních akcí souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí, podporu programu výzkumu, vývoje, výroby a zavádění vhodných technologií nebo na podporu monitorování složek životního prostředí a ekologických procesů (§ 3 odst. 1). Podporou zákon rozumí dotace, subvence, půjčky, převzetí závazku a další pomoc (§ 3 odst. 2).

100% nákladů).<sup>151</sup> Jako základní formy finanční podpory můžeme uvést dotace, zvýhodněné půjčky a finanční záruky.<sup>152</sup>

### III.3.1. Dotace

Dotace představují finanční prostředky poskytnuté státem na konkrétní projekty, které mají sloužit ke zlepšení stavu životního prostředí. Tyto finanční prostředky jsou poskytnuty nenávratně, to znamená, že adresát podpory je nemá povinnost vrátet, samozřejmě za předpokladu, že podporu využije v souladu s podmínkami, za kterých mu byly poskytnuty. Dotace mohou být poskytnuty v plné výši nákladů projektu nebo jen v částečné výši, kdy se na projektu finančně účastní také subjekt, kterému je dotace poskytována.<sup>153</sup>

### III.3.2. Zvýhodněné půjčky

Poskytování zvýhodněných půjček je vázáno na účelové využití poskytnutých finančních prostředků obdobně jako u dotací. Zvýhodněné půjčky představují poskytnutí (nikoli nenávratné) finančních prostředků za výhodnějších podmínek ve srovnání s tržními. Na rozdíl od dotací není poskytování zvýhodněných půjček v rozporu s principem znečišťovatel platí, neboť samotné investiční náklady ekologických opatření nese znečišťovatel.<sup>154</sup>

### III.3.3. Finanční záruka

---

<sup>151</sup> Dienstbier, F. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006. str. 43.

<sup>152</sup> Sobotka, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000. str. 73.

<sup>153</sup> K omezení výše dotace srovnej například dokument Příloha I ke Směrnici Ministerstva životního prostředí č. ZP02/2007, o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí ČR, která stanoví výši dotací ze Státního fondu pro jednotlivé programy. Dostupné z [www.env.cz](http://www.env.cz).

<sup>154</sup> Sobotka, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000. str. 73.

Finanční záruka je stejně jako zvýhodněné půjčky nepřímou formou finanční podpory. Stát neposkytuje finanční prostředky, ale pouze přebírá záruku např. za splacení poskytnutého úvěru. Náklady ekologických opatření primárně nese sám znečišťovatel, stát nastupuje až v případě, kdy znečišťovatel není schopen dostát svým závazkům.<sup>155</sup>

#### III.4. Obchodovatelná emisní povolení

Obchodovatelná emisní povolení jsou tržním nástrojem, některými dokonce pokládána za ekonomicky nejefektivnější nástroj politiky životního prostředí.<sup>156</sup> Cílem systému obchodovatelných emisních povolení je docílit snížení celkového množství znečištění na určitém území.<sup>157</sup> Obchodovatelná emisní povolení představují určité poukázky, které opravňují držitele k emitování určitého množství znečišťující látky do životního prostředí.<sup>158</sup> Tyto poukázky jsou obchodovatelné a nabízí znečišťovatelům určité varianty chování. Znečišťovatelé mohou investovat do zařízení ke snížení znečištění a ušetřené poukázky odprodat nebo naopak chybějící poukázky nakoupit.<sup>159</sup>

Systém obchodovatelných povolení spočívá ve stanovení maximální přípustného rozsahu znečišťování pro určitou oblast. V jejím rozsahu jsou pak znečišťovatelům, kteří v této oblasti působí, vydávány

<sup>155</sup> Sobotka, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000. str. 73-74.

<sup>156</sup> Mezřický, V. Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005. str. 133.

<sup>157</sup> V takových případech je systém obchodovatelných povolení velmi efektivní. Aplikovat jej naopak nelze na redukci emisí z jednotlivých zdrojů (Mezřický, V. Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005. str. 133).

<sup>158</sup> Je nutné upozornit na to, že předmětem trhu nejsou obchodovatelná povolení (jakožto správní akty vydávané správními orgány) ale povolenky, které mají podobu veřejně obchodovatelných cenných papírů, zakládajících možnost znečišťovat životní prostředí v povolenkou stanoveném rozsahu (Štěpánek, Z. Ekonomika a životní prostředí. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 1999. str. 47). K bližšímu pochopení můžeme uvést definice obsažené v zákoně č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů. Zatímco povolením se rozumí „rozhodnutí, kterým se povolují v rozsahu získaných povolenek emise skleníkových plynů...“, povolenkou dle zákona je „majetková hodnota odpovídající právu provozovatele zařízení vypustit do ovzduší v daném kalendářním roce ekvivalent tuny CO<sub>2</sub>“ (§2 odst. 1. písm. e a f zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů).

<sup>159</sup> Sobotka, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000. str. 77.



(zpravidla bezplatně) obchodovatelné emisní povolenky. Celkový rozsah znečištění může být postupně snižován.<sup>160</sup> Jednotlivé subjekty si pak mohou volit pro ně ekonomicky nejvýhodnější variantu. Firmy s nízkými náklady na snížení znečištění investují do opatření ke snížení emisí a díky tomu mohou povolenky prodávat. Naopak firmy, u nichž jsou náklady na snížení znečištění vysoké, povolenky kupují<sup>161</sup>. Výsledkem je minimalizace celkových nákladů na snížení znečištění dané složky životního prostředí, což je také největší předností tohoto systému.<sup>162</sup>

Rozlišujeme několik variant systému obchodovatelných povolení. Koncept bublin (bubbles) je založen na fikci uzavřeného prostoru (bubliny), pro který jsou stanoveny cíle k redukci emisí. V rámci bubliny může existovat jeden znečišťovatel s několika zdroji (koncept bublin na vnitropodnikové úrovni je historicky nejstarší) nebo více znečišťovatelů. Výhodou je flexibilita tohoto systému, neboť postačí dosažení emisního snížení v rámci celé bubliny. Například u bubliny, kterou tvoří znečišťovatel s více zdroji, je tedy výhoda spatřována v možnosti vybrat si, jakým způsobem budou emise redukovány za účelem dosažení celkového limitu. Podnik může provést snížení znečištění s minimálními náklady, neboť provede redukce tam, kde je lze nejsnadněji dosáhnout.<sup>163</sup>

Vyrovňovací metoda (offset) taktéž stanoví určité cílové limity, které musí být dodržovány. Nový zdroj je možné v dané oblasti uvést do provozu jen v případě, že se podaří zajistit snížení emisí u stávajících zdrojů, a to minimálně v rozsahu emisí, které bude sám emitovat. Cílem vyrovňovací metody je kromě minimalizace nákladů zároveň koordinace rozvoje ekonomických aktivit s ochranou životního prostředí tím, že v

---

<sup>160</sup> Štěpánek, Z. *Ekonomika a životní prostředí*. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 1999. str. 47-48).

<sup>161</sup> Koupené povolenky ovšem firma nemusí využívat. Toho někdy využívají nevládní organizace ke snížení povolené úrovně znečišťování (Jančárová, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 129).

<sup>162</sup> Mezřický, V. *Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj*. Praha: Portál, 2005. str. 133.

<sup>163</sup> Jančárová, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 128-129.

určitých oblastech lze provádět nové hospodářské aktivity jen za podmínky, že nebude zvýšena celková výše emisí.<sup>164</sup>

Spořicí metoda je výhodná z dlouhodobého hlediska. Znečišťovatelé si totiž mohou ukládat emisní povolení, která nevyužili v předepsaném roce, v emisních bankách. Takto uložená povolení mohou být v budoucnu použita pro vlastní potřebu nebo mohou být prodána jiným podnikům (v případě, že okamžitý prodej by nebyl výhodný).

### III.5. Zálohové systémy

Systémy zálohování, neboli deponitně refundační systémy, jsou zavedeny v případech, kdy jsou do oběhu uváděny výrobky, které se zcela nespoteblovávají a u nichž je z důvodu ochrany životního prostředí zájem na jejich opětovném stažení z oběhu.<sup>165</sup> Systém spočívá v tom, že při uvádění výrobků do oběhu je od kupujícího vybrána určitá peněžní částka (záloha). V případě, že spotřebitele produkt nebo jeho část stanoveným způsobem vrátí, je mu záloha vrácena. V opačném případě tato záloha propadá.

Zálohový systém tedy na jedné straně motivuje spotřebitele k ekologickému chování a snižuje množství odpadu, na druhé straně zajišťuje potřebné finanční prostředky na zneškodnění či recyklaci produktů.<sup>166</sup>

Známe také variantu zálohových systémů, při kterých zálohu, která je opět součástí prodejní ceny výrobku, spotřebitel zpět nedostává. Spotřebitel zde přímo přispívá na zneškodnění výrobku po jeho dožití. Hlavní funkcí tohoto typu zálohových systémů je tedy zabezpečit finanční zdroje na sběr a bezpečnou likvidaci vybraných výrobků.<sup>167</sup>

<sup>164</sup> Barde, J.-Ph. Economic Instruments in Environmental Policy: Lessons from the OECD Experience and their Relevance to Developing Economies. OECD Development Centre 1994, str. 11.

<sup>165</sup> Dienstbier, F. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006. str. 40.

<sup>166</sup> Tyto finanční zdroje se tvoří ze záloh, které nebyly spotřebiteli zpětně proplaceny (neboť výrobky nebyly vráceny). Uvádí se, že optimální rozsah návratnosti je přibližně 75%, a to právě z důvodu, že při vyšší návratnosti by nedošlo k vytvoření potřebných finančních zdrojů (Štěpánek, Z. *Ekonomika a životní prostředí*. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 1999. str. 45-46).

<sup>167</sup> Štěpánek, Z. *Ekonomika a životní prostředí*. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 1999. str. 46.

Zálohové systémy jsou využívány v případě výrobků hromadně spotřeby, které mohou být opakovaně využity, a to bez další úpravy (např. skleněné lahve) nebo je využit materiál, z něhož jsou vyrobeny (např. platové obaly). Dále je tento systém využíván například u výrobků, jejichž použitím vzniká nebezpečný odpad (např. baterie), anebo výrobků, jejichž nebezpečí pro životní prostředí spočívá především v množství takovýchto použitých výrobků (např. PET lahve).<sup>168</sup>

### III.6. Finanční zajištění

Nástroje finančního zajištění jsou významným prostředkem k zajištění reálné vymahatelnosti administrativně právních nástrojů. Jejich cílem je zajistit pro případ vzniku ekologické újmy finanční prostředky nezbytné k provedení opatření k její nápravě a vytvořit tak záruku splnění povinností určitého subjektu.<sup>169</sup> Kromě této primární zajišťovací funkce mají zajišťovací nástroje také funkci motivační. Povinný subjekt, pro který finanční zajištění představuje často významnou ekonomickou zátěž, je motivován k hledání postupů, jak přinejmenším minimalizovat aktivity, které jsou takto „sankcionovány“, případně jak odstranit nebo minimalizovat jejich negativní dopady na životní prostředí.<sup>170</sup>

Jako nástroje finančního zajištění bývají uváděny ekologické pojištění, finanční jistoty a záruky, finanční rezervy a jiné zajišťovací fondy. Výběr konkrétního instrumentu závisí na druhu zajišťované povinnosti i na samotném charakteru nebezpečí pro životní prostředí, které vyplývá z regulované aktivity.<sup>171</sup>

#### III.6.1. Ekologické pojištění

---

<sup>168</sup> Sobotka, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000. str. 79.

<sup>169</sup> Dienstbier, F. Efektivita práva a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. In *České právo životního prostředí*. Číslo 14. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2004. str. 51.

<sup>170</sup> Dienstbier, F. Ekonomické zajištění odpovědnosti při ochraně životního prostředí. In *Dané*. Číslo 10-11. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2004. str. 20.

<sup>171</sup> Dienstbier, F. Efektivita práva a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. In *České právo životního prostředí*. Číslo 14. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2004. str. 51.

Pojištění představuje formu zajištění peněžitého plnění pro případ budoucí události, u níž není jisté, kdy a zda vůbec nastane. Sjednáním pojištění vzniká soukromoprávní smluvní vztah mezi pojišťovnou a subjektem povinným uzavřít pojištění.<sup>172</sup> Pojištění slouží k finančnímu pokrytí odpovědnosti znečišťovatele za způsobenou újmu. V případě, že ke způsobení ekologické újmy (tedy pojistné události) dojde, hradí náklady na odstranění této újmy pojišťovna na základě pojistné smlouvy.

Primární funkcí pojištění je bezpochyby funkce zajišťovací. Pojištění navíc může plnit funkci motivační. Pojišťovny, které se snaží minimalizovat svá rizika, zohledňují při výpočtu pojistného mimo jiné i opatření, která byla provedena s cílem předejít vzniku pojistné události. Tímto budou ekonomicky motivovat daný subjekt k realizaci takových opatření.<sup>173</sup>

Povinnost pojištění odpovědnosti za škody stanoví v českém právním řádu například atomový zákon<sup>174</sup> nebo zákon o prevenci závažných havárií<sup>175</sup>.

### III.6.2. Zajišťovací fondy

Zajišťovací fondy se uplatňují v případech, kdy dochází k dlouhodobé činnosti s negativním vlivem na životní prostředí. S provozem této činnosti je spojena povinnost vytvářet v průběhu ekonomické aktivity finanční prostředky, které představují záruku pozdějšího odstranění

<sup>172</sup> Dienstbier, F. Ekonomické zajištění odpovědnosti při ochraně životního prostředí. In *Daně*. Číslo 10-11. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2004. str. 20.

<sup>173</sup> Dienstbier, F. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006. str. 36.

<sup>174</sup> § 36 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen atomový zákon), stanoví povinnost držitele povolení k provozu jaderného zařízení nebo povolení k přepravě jaderných materiálů je povinen sjednat pojištění své odpovědnosti za jadernou škodu, pokud není stanoveno jiné finanční zajištění pro případ odpovědnosti za jadernou škodu.

<sup>175</sup> Viz § 12 zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybraných nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky.

následků této činnosti na životní prostředí (například rekultivace vytěžené lokality).

Někteří autoři dělí ekonomické zajištění na dvě skupiny, a to podle situace, která může nastat.<sup>176</sup> Jednak může již z povahy samotné činnosti vyplývat, že v budoucnu bude třeba provést určitá opatření (například rekultivace skládky). Pak se uplatní ekonomické zajištění formou finančních rezerv. Druhým případem jsou budoucí události nejisté, tedy které nastat mohou, ale nemusí. Jestliže tyto události (např. havárie) nastanou, bude nutné realizovat nápravná opatření. Tato budou zajištěna formou jistiny (kauce).

Finanční rezervy slouží především povinnému subjektu, který je využije ke splnění zákonem stanovených povinností. Je možné, aby s vyčleněnými finančními prostředky disponoval také jiný subjekt, který opatření realizuje namísto původního povinného (např. zanikl-li povinný subjekt). Funkcí finančních rezerv je tedy akumulace a zajištění finančních prostředků. Naproti tomu v případě jistin vystupuje do popředí funkce motivační. Povinná osoba je motivována k tomu, aby vzniku havarijní situace předcházela, případně aby její následky včas a řádně odstranila, neboť v těchto případech je celá výše jistiny vrácena.<sup>177</sup>

Jako příklad můžeme uvést vytváření finančních rezerv k zajištění vypořádání dlužných škod<sup>178</sup>, finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu<sup>179</sup> nebo finanční zajištění preventivních nebo nápravných opatření zavedené nedávno přijatým zákonem o předcházení ekologické újmy a o její nápravě<sup>180</sup>.

### III.7. Shrnutí

<sup>176</sup> Srovnej např. Dienstbier, F. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006. str. 31-32.

<sup>177</sup> Tamtéž.

<sup>178</sup> § 37a horního zákona.

<sup>179</sup> § 49 zákona o odpadech.

<sup>180</sup> Úprava obsažená v § 14 týkající se finančního zajištění ovšem na rozdíl od ostatních ustanovení zákona nabývá účinnosti až k 1.1. 2013 (resp. 30.4. 2011 u §14 odst. 5). Bližší podmínky provádění a způsobu finančního zajištění zákon sám nestanoví, ale odkazuje na nařízení vlády, které bude teprve přijato.

Ekonomické nástroje zahrnují širokou skupinu různorodých instrumentů. Jejich existence je stejně jako u jiných nástrojů ochrany zakotvena v právním řádu. Ekonomické nástroje využívají různé druhy pobídek, a tak motivují znečišťovatele k ekologicky šetrnějšímu chování. Jejich pomocí jsou zároveň získávány finanční prostředky na investiční akce k ochraně či zlepšení stavu životního prostředí.

Cílem nepřímého druhu regulace pomocí ekonomických nástrojů je stejně jako u přímého regulatorního přístupu zajistit omezení znečištění. V případě nepřímé regulace je toto možné za daleko nižších nákladů, a to jak na straně samotného regulátora (státu), tak i na straně regulovaných subjektů (znečišťovatelů)<sup>181</sup>.

Ekonomické nástroje nutí podniky započítat výdaje na životní prostředí do svého rozhodování a tím vytváří pobídku k nacházení účinnějších technologií, „čistších“ výrobních procesů i produktů.<sup>182</sup>

Další výhodou ekonomických nástrojů je zvýšení flexibility chování adresátů. Subjekty se mohou volněji rozhodovat a přizpůsobovat se měnící se situaci.<sup>183</sup> Volnost rozhodování mezi více variantami, která je vlastní ekonomickým nástrojům, a z ní plynoucí nejistota ohledně budoucího výsledku zároveň představuje jedno z největších úskalí těchto nástrojů. Mohou-li si subjekty vybrat, není zcela jisté, zda a v jaké míře si zvolí právě onu ekologičtější variantu chování. Při dnešním nastavení sazeb některých ekonomických nástrojů (především poplatků a daní) je zřejmé, že se podnikům vyplatí odvádět tyto platby spíše než investovat do nových technologií nebo činit jiná opatření. Do budoucna je tedy potřeba příslušné sazby upravovat tak, aby reagovaly na novou situaci a nepřestaly plnit svou motivační funkci.

Dalším nedostatkem ekonomických nástrojů je jejich omezený věcný dopad. Některé problémy totiž ekonomické nástroje nejsou schopny

---

<sup>181</sup> Viz např. Mezřický, V. *Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj*. Praha: Portál, 2005. str.73; Jančárová, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 131-132.

<sup>182</sup> Barde, J.-Ph. *Economic Instruments in Environmental Policy: Lessons from the OECD Experience and their Relevance to Developing Economies*. OECD Development Centre 1994. str. 13.

<sup>183</sup> Jančárová, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 132.

řešit, popřípadě je řeší jen v omezeném rozsahu. Uvádí se především „problematické“ řešení havárií či jiných situací akutního ohrožení životního prostředí či zdraví lidí<sup>184</sup>, územní ochrana životního prostředí nebo ochrana ohrožených druhů<sup>185</sup>. Přímá regulace je v těchto případech vhodnější, neboť je účinnější, rychlejší a především nespolečá na dobrovolné rozhodování subjektů.<sup>186</sup> I přesto je možné ekonomické nástroje uplatnit – například pro případ havárií lze formou pojištění zajistit finanční prostředky na zneškodnění ekologické újmy.

---

<sup>184</sup> Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 132.

<sup>185</sup> Sobotka, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000. str. 107.

<sup>186</sup> Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 132.

#### IV. Ochrana vod

Voda je jednou ze základních součástí životního prostředí. Je nezbytnou složkou životního prostředí nejen člověka, ale také ostatních živočišných a rostlinných ekosystémů. Kromě uspokojení základních životních potřeb využívá člověk vodu i k řadě dalších činností – pro zemědělskou a průmyslovou výrobu, dopravu i rekreaci.<sup>187</sup> Aby mohly být vodní zdroje zachovány (pokud jde o jejich množství jakož i jakost) a plnit tak své funkce, je nutno regulovat ty lidské činnosti, které stav vody ovlivňují.

Voda je součástí životního prostředí a dostává se do kontaktu s jeho ostatními složkami. Tyto složky se vzájemně ovlivňují, a proto se ochrana vody vztahuje také na ty části životního prostředí, které jsou s vodou bezprostředně spojeny (například vodní ekosystémy). Kromě vody samotné je chráněno také prostředí, ve kterém se voda vyskytuje.

Ochrana vod se primárně zaměřuje na zachování její jakosti a množství. Jakost vod ovlivňují jak bodové, tak plošné zdroje znečištění. S pokračujícím poklesem znečištění z bodových zdrojů roste význam plošného znečištění.<sup>188</sup> Bodovými zdroji jsou města a obce, průmyslové závody a objekty intenzivní živočišné výroby. Mezi plošné zdroje řadíme znečištění ze zemědělského hospodaření, atmosférické depozice<sup>189</sup> a erozní splachy z terénu.<sup>190</sup> Významné z hlediska působení na jakost vod je také znečištění havarijní.

<sup>187</sup> Je uváděno, že v celosvětovém měřítku je za největší díl čerpání sladké vody (69%) zodpovědné zemědělství, za ním následuje průmysl (23%) a využití v domácnostech (8%). V zemích OECD naopak vyšší podíl na spotřebě nese průmysl. Do budoucna se předpokládá významný nárůst čerpání vody právě v průmyslu, a to především pro účely chlazení při produkci elektřiny (Environmentální výhled OECD. Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 2002. str. 95-98).

<sup>188</sup> Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2006. str. 38.

<sup>189</sup> Rozlišujeme depozice mokré ve formě srážek a suché, které se v podobě mikroskopických částic nebo plynu zachycují na listech, půdě, vodě i na povrchu budov bez přítomnosti srážek (Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 60-62).

<sup>190</sup> Mezi nejzávažnější typy plošného znečištění patří znečištění vod dusíkatými látkami, zejména dusičnany, které se do vod dostávají v souvislosti se zemědělským hospodařením, dále přísun dusíku a síry prostřednictvím atmosférické depozice, znečištění pesticidy a fosforem (Zpráva o stavu ochrany vod v České republice v roce 2005. str. 6-7).



Předmětem ochrany jsou především vody povrchové, kterými jsou vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu<sup>191</sup>, a vody podzemní, kterými rozumíme vody přirozeně se vyskytující pod zemským povrchem v pásmu nasycení v přímém styku s horninami<sup>192</sup>. Kromě těchto dvou základních kategorií existují i některé další (například důlní nebo minerální vody), jejichž nakládání je upraveno zvláštními právními předpisy.<sup>193</sup>

Lidská činnost může vést ke zhoršení stavu vod, ohrožení jejich množství nebo narušení stavu ekosystémů, které jsou na vodu vázány. Řada činností, jako například činnost stavební, ovlivňuje vodu nepřímo. Právě z důvodu existence různorodých negativních vlivů a nutnosti reagovat na ně musí být systém nástrojů ochrany vod široký. Tento systém tvoří nástroje informační, koncepční, administrativní, ekonomické a sankční.<sup>194</sup> Systém nástrojů je vzájemně provázán. Významný vliv má komunitární právo, a to především v oblasti koncepčních nástrojů. V souladu s požadavky Rámcové směrnice 2000/60/ES o vodní politice je cílem prosazování koordinovaných mechanismů pro zlepšování stavu vod prostřednictvím plánů oblastí povodí, do nichž budou postupně začleněna veškerá opatření na zlepšení ochrany povrchových a podzemních vod.<sup>195</sup>

V souladu s názvem práce bude níže pojednáno pouze o administrativních a ekonomických nástrojích, a to se zaměřením jak na ochranu kvality tak i kvantity vod. Již bylo zmíněno, že jednotlivé negativní

<sup>191</sup> § 2 odst. 1. vodního zákona.

<sup>192</sup> § 2 odst. 2. vodního zákona.

<sup>193</sup> Viz horní zákon nebo 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).

<sup>194</sup> Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003. str. 241. V návaznosti na vymezení nástrojů ve Státní politice životního prostředí (viz pozn. č. 5) mezi ně můžeme zařadit také nástroje výchovné nebo dobrovolné. Některé kategorie dobrovolných nástrojů se mohou ochrany vod dotýkat pouze částečně (viz například systémy ekologického managementu), jiné mohou být orientovány na ochranu vod přímo. Jako dobrovolná dohoda mezi veřejným orgánem a soukromým subjektem byla sjednána dohoda o postupném snižování dopadu pracích prostředků na životní prostředí, která by měla přispět mimo jiné ke zvýšení ochrany povrchových vod. Této dohody se zúčastnilo Ministerstvo životního prostředí a České sdružení výrobců mýdla, čistících a pracích prostředků (Srovnej Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 134-135).

<sup>195</sup> Státní politika životního prostředí České republiky 2004 – 2010. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004. str. 14.

vlivy lidské činnosti působící na jednu složku životního prostředí se dříve či později projeví také na jeho dalších složkách. Kvalitu vod významně ovlivňují například kyselé srážky a v nejširším ohledu slouží k ochraně vod také požadavky na vypouštění škodlivých látek do ovzduší a řada dalších ustanovení. Obsah všech těchto souvisejících ustanovení sloužících k ochraně vod je velmi široký a není jej možné v rámci této práce podrobně vyčerpávat. Níže budou uvedeny především nástroje upravené vodním zákonem nebo stanovené na jeho základě, popřípadě další nástroje vztahující se k ochraně vod přímo, v souvislosti s nakládáním s nimi.

#### **IV.1. Administrativní nástroje ochrany vod**

Problematika administrativních nástrojů je velmi široká. Zákonná ustanovení se vztahují jednak k samotné vodě a jednak upravují její ochranu před zvláštními zdroji ohrožování (například odpady). Administrativní nástroje se vztahují jak k ochraně jakosti vod, tak i k ochraně jejího množství. Uplatňují se zákazy, příkazy a omezení stanovené přímo zákonem nebo individuálními správními akty na základě zákona. Využívány jsou také standardy či kategorizace objektů ochrany, která slouží k ochraně území, kde se voda nachází, popřípadě k ochraně některých specifických vodních útvarů. Stručně bude též pojednáno o právní odpovědnosti a ukládání sankcí.

##### **IV.1.1. Zákazy, příkazy, omezení**

K ochraně vod slouží řada povinností spočívajících v zákazech, omezeních nebo příkazech určitého jednání. Tyto povinnosti vyplývají z řady složkových (popřípadě i dalších) předpisů na ochranu životního prostředí. Abychom zúžily tento široký katalog povinností, bude níže pojednáno především o povinnostech stanovených vodním zákonem.

Vodní zákon upravuje na mnoha místech řadu povinností, které v podstatě představují prvotní a nejzákladnější způsob ochrany vod. Povinnosti jsou adresovány buď obecně každému subjektu, který nakládá s

povrchovými nebo podzemními vodami, nebo subjektům zvláštním, kteří mají stanoveny některé povinnosti další – vyplývající z jejich specifického postavení.

V hlavě druhé, díle prvním stanoví vodní zákon několik povinností, které označuje jako tzv. „základní povinnosti“.<sup>196</sup> Každému, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami, je uložena povinnost dbát o jejich ochranu, zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání a dbát, aby nedocházelo k znehodnocování jejich energetického potenciálu a k porušování jiných veřejných zájmů chráněných zvláštními právními předpisy (především ostatními složkovými předpisy na ochranu životního prostředí). Další povinnosti jsou adresovány osobám, které nakládají s vodami k výrobním účelům. Jim je přímo uloženo provádět ve výrobě účinné úpravy, které povedou k hospodárnému využívání vodních zdrojů, a zohledňovat nejlepší dostupné technologie. Stavebníci mají při provádění staveb nebo jejich změn povinnost zabezpečit stavby zásobováním vodou a odváděním, čištěním, popřípadě jiným zneškodňováním odpadních vod z nich v souladu s vodním zákonem.

Další povinnosti se vztahují k tzv. obecnému nakládání s povrchovými vodami, kterým zákon rozumí odebírání nebo jiné nakládání s povrchovými vodami pro vlastní potřebu, není-li k němu třeba zvláštního technického zařízení.<sup>197</sup> Při obecném nakládání s povrchovými vodami se nesmí ohrožovat jakost nebo zdravotní nezávadnost vod, narušovat přírodní prostředí, zhoršovat odtokové poměry, poškozovat břehy, vodní díla a zařízení, zařízení pro chov ryb a porušovat práva a právem chráněné zájmy jiných. V případě, že by docházelo k porušování těchto povinností, může vodoprávní úřad obecné nakládání s povrchovými vodami omezit, popřípadě i zcela zakázat.<sup>198</sup>

V souvislosti s užíváním povrchových vod k plavbě zákon stanoví další povinnosti. Provozovatelé plavidel jsou například povinni vybavit plavidla potřebným zařízením k akumulaci odpadních vod a jsou

---

<sup>196</sup> § 5 vodního zákona.

<sup>197</sup> Obecným nakládáním je například užívání vod k rekreačním účelům, praní prádla, plavení zvířat, zachycování povrchových vod jednoduchými zařízeními apod. (Punčochář, P. a kol. Zákon o vodách. 3. vyd. Praha: Soudy, 2004. str. 25).

<sup>198</sup> § 6 vodního zákona.

Liverpool-Man.Utd.- 02.  
 Portsmouth-Middlesbr.- 10.  
 Gimnasia L.P.Argentinos - 10.  
 FC Bruggy-Dender - 1.  
 GB Antwerp-Roeselare - 1.  
 Mons-Anderlecht - 2.  
 Monaco-Lorient - 10.  
 Inter Milano-Catania - 1.  
 Bremen-Cottbus - 1.  
 Köln-Bayern - 2.  
 Eindhoven-Sp.Rotterd.- 1.  
 Tw.Ensch.-Nijmegen - 10.  
 Motherwell-Celtic - 2.  
 Aberdeen-Hamilton - 10.  
 Barcelona-Santander - 1.  
 FC Sevilla-Gijón - 1.  
 Hacettepe-Penaltance - 2.  
 Boca Jrs.-Independiente - 1.  
 Midtjylland-Esbjerg - 1-1.  
 Juventus-Udinese - 1.  
 Breda-Tilburg - 10.  
 W.Kraków-Poznań - 10.  
 Real Madrid-Numancia - 1.  
 Genclerbirligi-Eskişehirspor - 10.

také povinnosti zabránit únikům odpadních vod a závadných látek z plavidel do povrchových nebo podzemních vod.<sup>199</sup> Další ustanovení určují povinnost zabezpečovat zásobování plavidel pohonnými hmotami nebo odstraňovat odpadní vody nebo závadné látky z plavidel tak, aby nedocházelo ke znečišťování povrchových nebo podzemních vod. Při užívání povrchových vod k plavbě nesmí dojít mimo jiné k ohrožení jakosti vod a vodních ekosystémů, v některých případech je plavba dokonce zcela zakázána.<sup>199</sup> Vyjmenovaným druhům nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami nebo některým činnostem, které mohou mít vliv na jakost, množství, odtokové poměry vod apod. (viz následující kapitola).<sup>200</sup> V tomto povolení jsou ovšem stanoveny přímo zákonem. Jedná se například o povinnost osob oprávněné povolením k odběru povrchových vod měřit množství a jakost vody, se kterým nakládá, nebo povinnost osob, které vypouští odpadní vody do povrchových nebo podzemních měřit objem vypuštěných vod a míru jejich znečištění. Tyto osoby mají zároveň povinnost jednou ročně ohlašovat údaje o těchto odběrech a vypouštění příslušným správcům povodí.<sup>201</sup>

Důležitá jsou ustanovení, která upravují ochranu jakosti vod před zdroji znečištění, jakými jsou odpadní vody, závadné látky nebo havárie.<sup>202</sup> V této souvislosti zákon ukládá každému, kdo zachází se závadnými látkami<sup>203</sup>, povinnost učinit přiměřená opatření, aby tyto látky nevnikly do povrchových nebo podzemních vod a neohrozily jejich prostředí.<sup>204</sup> Přísnější režim se uplatní v případech, kdy se s těmito látkami zachází ve větším rozsahu nebo je-li toto zacházení spojeno se zvýšeným nebezpečím, anebo v

<sup>199</sup> § 7 vodního zákona.

<sup>200</sup> § 8 až 16 vodního zákona.

<sup>201</sup> § 22 vodního zákona.

<sup>202</sup> Hlava V, díl 5 vodního zákona.

<sup>203</sup> Závadnými látkami zákon rozumí látky, které nejsou odpadními ani důlními vodami a které mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod (§ 39 vodního zákona).

<sup>204</sup> Z ustanovení týkající se zákazu použití závadných látek ve vodním prostředí zákon umožňuje vodoprávnímu úřadu povolit výjimky, a to například k úpravě a udržování vodního toku, k úpravě povrchových nebo podzemních vod pro určité způsoby užívání nebo k odstranění nežádoucí flóry nebo fauny ve vodním toku (§ 39 odst. 7 vodního zákona).

případech zacházení se zvláště nebezpečnými látkami. Nakládání se závadnými látkami je upraveno kromě vodního zákona také řadou dalších právních předpisů.<sup>205</sup> Cílem všech těchto ustanovení je zabezpečit co možná nejlepší ochranu kvality vod, tedy chránit vody proti úniku těchto látek, respektive přispívat k minimalizaci kontaminace povrchových a podzemních vod těmito látkami.

Z ustanovení týkající se havárií, je zřejmě nejvýznamnější povinnost uložená původci této havárie činit bezprostřední opatření k odstraňování jejích příčin a následků.<sup>206</sup>

Zákazy určitých činností jsou stanoveny pro aktivní zóny záplavových území. V těchto oblastech se nesmí umísťovat stavby (s výjimkou vyjmenovaných vodních děl či nezbytných staveb infrastruktury) a provádět další činnosti jako například těžba nerostů a zeminy způsobem zhoršujícím odtok povrchových vod, skladování odplavitelného materiálu nebo zřizování oplocení a podobných překážek. Další omezení může stanovit vodoprávní úřad pro oblast mimo aktivní zónu záplavového území nebo pro celé záplavové území, není-li aktivní zóna stanovena.<sup>207</sup> Tyto povinnosti úzce souvisí také s ochranou vodních toků a jejich koryt. Jsou zakázány činnosti, které by mohly negativně ovlivnit odtok vod či jiné zájmy, jejichž realizace je na vodní tok vázána (například nakládání s vodami). Je proto zakázáno měnit přirozený stav koryta vodního toku, poškozovat břehy nebo ukládat do vodních toků předměty, kterými by mohlo dojít k ohrožení plynulosti odtoku vod, zdraví nebo bezpečnosti.<sup>208</sup>

Vodní zákon stanoví specifickým kategoriím subjektů některé další povinnosti. Tyto povinnosti se nemusejí týkat přímo ochrany kvality nebo množství vod, nýbrž slouží například k zjišťování informací, které jsou dále využívány jako podklad pro rozhodování vodoprávních úřadů.

---

<sup>205</sup> Tyto mohou mít formu zákona (např. zákon č. 356/2003 Sb. o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů) nebo předpisů nižší právní síly (např. nařízení vlády č. 103/2003 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a o používání a skladování hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření v těchto oblastech nebo vyhláška č. 450/2005 Sb., o náležitostech nakládání se závadnými látkami a náležitostech havarijního plánu, způsobu a rozsahu hlášení havárií, jejich zneškodňování a odstraňování jejich škodlivých následků).

<sup>206</sup> § 41 odst. 1 vodního zákona.

<sup>207</sup> § 67 vodního zákona.

<sup>208</sup> § 46 vodního zákona.

Příkladem mohou být povinnosti vlastníků pozemků, na nichž se nacházejí koryta vodních toků, nebo vlastníků pozemků sousedících s koryty vodních toků, konkrétně povinnost strpět na svém pozemku umístění zařízení ke sledování stavu povrchových a podzemních vod a ekologických funkcí vodního toku.<sup>209</sup>

Vodní zákon stanoví také povinnost odvádět poplatky (respektive jiné platby) za vyjmenované nakládání s vodami. Tímto dochází k právnímu zakotvení poplatků jako významného ekonomického nástroje v oblasti ochrany vod.<sup>210</sup>

#### **IV.1.2. Povolení, souhlasy, vyjádření**

Vodní zákon upravuje v hlavě druhé, dílu třetím další administrativní nástroje důležité z hlediska ochrany vod. Jedná se o povolení, souhlasy a vyjádření vodoprávních úřadů.<sup>211</sup>

Povolení vodoprávního úřadu jsou nutná k zákonem specifikovaným nakládáním s vodami a k některým jiným činnostem; další kategorii tvoří stavební povolení k vodním dílům.

Nejde-li o obecné nakládání s vodami, je třeba povolení k nakládání s vodami v případě povrchových vod k jejich odběru, vzdouvání, popřípadě akumulaci, využívání jejich energetického potenciálu, k užívání těchto vod pro chov ryb, vodní drůbeže nebo jiných vodních živočichů za účelem podnikání anebo k jinému nakládání s povrchovými vodami. I u podzemních vod je třeba povolení k jejich odběru, akumulaci, dále k jejich čerpání za účelem snižování jejich hladiny, umělému obohacování podzemních zdrojů vod povrchovou vodou, popřípadě k jinému nakládání s nimi. Povolení je dále třeba k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, vypouštění odpadních vod s obsahem zvláště nebezpečné závadné látky do kanalizace, čerpání povrchových nebo podzemních vod a jejich následnému vypouštění do těchto vod za účelem

<sup>209</sup> § 50 a 51 vodního zákona.

<sup>210</sup> § 88 až 101 vodního zákona. Více k tomuto druhu ekonomického nástroje viz kapitola IV.2.1.

<sup>211</sup> Úprava je obsažena v § 8 až 18 vodního zákona.

získání tepelné energie a k čerpání (a následnému vypouštění) znečištěných podzemních vod za účelem snížení jejich znečištění.

Povolení se vydává na žádost na časově omezenou dobu s možností prodloužit jeho dobu platnosti, pokud se nezměnily podmínky, za kterých bylo povolení uděleno. V povolení k nakládání s vodami se stanoví účel, rozsah, povinnosti a popřípadě podmínky, za kterých se povolení vydává. Podkladem vydání povolení k nakládání s podzemními vodami je vyjádření osoby s odbornou způsobilostí.<sup>212</sup> Zákon upravuje také změnu a zrušení povolení k nakládání s vodami. Významné je oprávnění vodoprávního úřadu ke změně nebo zrušení povolení (i z vlastního podnětu), jestliže například oprávněná osoba při výkonu povolení závažně nebo opakovaně porušuje povinnosti stanovené zákonem, došlo-li ke změně podmínek rozhodných pro vydání povolení (například při změně stanovené minimální zůstatkové hladiny podzemních vod) nebo je-li to nezbytné ke splnění určitých programů na ochranu vod.<sup>213</sup>

Povolení je dále třeba k některým činnostem, které se nevztahují přímo na nakládání s vodami, nicméně mohou na ně (respektive vodní poměry obecně) mít významný vliv. Jako příklad můžeme uvést povolení k vysazování stromů nebo keřů v záplavových územích v rozsahu ovlivňujícím odtokové poměry, k těžbě říčního materiálu z pozemků, na nichž leží koryto vodního toku, nebo ke geologickým pracím spojeným se zásahem do pozemku v záplavových územích a v ochranných pásmech vodních zdrojů. V určitých případech se povolení nevyžaduje. Na vydání, zrušení, změnu a zánik povolení k některým činnostem se přiměřeně použijí ustanovení týkající se povolení s nakládáními s vodami.

Stavební povolení k vodním dílům se vyžaduje k provedení vodních děl, k jejich změnám, změnám jejich užívání i k jejich odstranění. V případě údržovacích prací, které by mohly negativně ovlivnit životní

---

<sup>212</sup> Pro zjednodušení procesu povolování může vodoprávní úřad rozhodnout, že toto vyjádření nebude vyžadovat. Vyjádření osoby s odbornou způsobilostí (hydrogeologa) nicméně není pro vodoprávní úřad závazné (Punčochář, P. a kol. Zákon o vodách. 3. vyd. Praha: Sondy, 2004. str. 35).

<sup>213</sup> § 12 vodního zákona.

prostředí nebo stabilitu vodního díla, postačí ohlášení vlastníka vodoprávnímu úřadu.<sup>214</sup>

K určitým stavbám, zařízením nebo činnostem není třeba povolení. Nicméně v případech, kdy tyto objekty nebo činnosti mohou ovlivnit vodní poměry, je třeba souhlasu vodoprávního úřadu.<sup>215</sup> Souhlas je například nutný ke stavbám a zařízením na pozemcích, na nichž se nacházejí koryta vodních toků (popřípadě na pozemcích s takovými pozemky sousedících), pokud tyto stavby a zařízení ovlivní vodní poměry, ke stavbám, k těžbě nerostů nebo k terénním úpravám v záplavových územích, ke stavbám v ochranných pásmech vodních zdrojů nebo ke zřizování určitých staveb a skládek, pokud jejich provoz může významně ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod. Vodoprávní úřad může v rozhodnutí o udělení souhlasu stanovit podmínky<sup>216</sup> i dobu, po kterou se souhlas uděluje. Souhlas vydaný vodoprávním úřadem je závazný pro orgány, které rozhodují v řízení o povolení stavby, terénních úprav nebo o těžbě nerostů ve výše uvedených případech. Vodoprávní úřad má tedy postavení dotčeného orgánu, jehož rozhodnutí je podkladem dalšího řízení.

Vyjádření – na rozdíl od povolení a souhlasů – není správním aktem, neboť se jím v určité věci nezakládají, nemění nebo neruší práva či povinnosti jmenovitě určené osoby a ani se jím autoritativně neurčuje, zda osoba určitá práva má či nemá. Zákon dokonce výslovně stanoví, že vyjádření není rozhodnutím ve správním řízení a že nenahrazuje povolení nebo souhlas vodoprávního úřadu vyžadovaný vodním zákonem ve stanovených případech. Vyjádření vodoprávní úřad poskytuje na základě žádosti osoby, která hodlá umístit, provést, změnit nebo odstranit stavbu či zařízení nebo provádět jiné činnosti, pokud takový záměr může ovlivnit vodní poměry, energetický potenciál, jakost nebo množství povrchových nebo podzemních vod. Ve vyjádření úřad sdělí, zda je tento záměr možný (z hlediska zájmů chráněných vodním zákonem), popřípadě za jakých

---

<sup>214</sup> § 15 vodního zákona.

<sup>215</sup> § 17 vodního zákona.

<sup>216</sup> Souhlas podle vodního zákona se odlišuje od obecného vymezení ve správní nauce, které možnost uložení podmínek v souhlasu nepředpokládá (srovnej výklad v kapitole II.2.2.).



podmínek.<sup>217</sup> Tento institut má za cíl zajistit vyšší míru předvídatelnosti rozhodování či postupů správních orgánů.<sup>218</sup>

#### IV.1.3. Standardy

V rámci ochrany vod – obdobně jako v případě ochrany dalších složek životního prostředí – zaujímají významné místo standardy. Standardy se vztahují na kvalitu vody samotné nebo se vztahují k určitým znečišťujícím činnostem, respektive ke zdrojům znečištění vod. Požadavky jsou stanoveny jak k ochraně kvantity tak i kvality vod.

K ochraně množství povrchových vod slouží stanovení minimálního zůstatkového průtoku. Tím se rozumí průtok povrchových vod, který ještě umožňuje obecné nakládání s povrchovými vodami a ekologické funkce vodního toku.<sup>219</sup> Obdobně se v případě podzemních vod stanoví minimální hladina podzemních vod, což je hladina, která ještě umožňuje trvale udržitelné užívání vodních zdrojů a při které nedojde k narušení ekologické stability ekosystému vodních útvarů s nimi souvisejících.<sup>220</sup> Minimální zůstatkový průtok nebo minimální hladinu podzemních vod stanoví vodoprávní úřad v povolení k nakládání s vodami, pokud toto nakládání může mít za následek snížení průtoku vodního toku či podstatné snížení hladiny podzemních vod. Zároveň může úřad uložit další povinnosti, jako například povinnost měřit hladinu či průtok vod.<sup>221</sup>

Také na kvalitu vod jsou kladeny požadavky, které spočívají ve stanovení určitých hodnot, kterých musí vody z hlediska kvality dosahovat. Imisní standardy představují nejvýše přípustné hodnoty ukazatelů znečištění

<sup>217</sup> § 18 vodního zákona.

<sup>218</sup> Vyjádření podle vodního zákona odpovídá poskytnutí tzv. předběžné informace, jak ji předvídá správní řád v § 139. Smyslem tohoto institutu je, aby se dotčeným osobám dostalo určité kvalifikované informace, na jejímž základě budou moci zhodnotit svůj případný postup v dané věci. Předběžná informace vydaná k určité věci formálně správní orgán nezavazuje. Do určité míry nicméně závazná je, neboť nedojde-li ke změně skutkových nebo právních podmínek, za nichž byla informace vydána, nemůže správní orgán následně postupovat zcela v rozporu s podanou předběžnou informací, aniž by to pro něj nemohlo mít negativní důsledky spočívající například v odpovědnosti za škodu (srovnej Vedral, J. Správní řád: komentář. Praha: BOVA POLYGON, 2006. str. 762-765).

<sup>219</sup> § 36 odst. 1 vodního zákona.

<sup>220</sup> § 37 odst. 1 vodního zákona.

<sup>221</sup> § 36 a 37 vodního zákona.

povrchových vod. Jejich konkrétní hodnoty nalezneme v příloze č. 3 nařízení vlády č. 61/2003 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech (dále jen nařízení vlády č. 61/2003 Sb.).

Dále jsou stanoveny emisní standardy jako nejvýše přípustné hodnoty ukazatelů znečištění odpadních vod.<sup>222</sup> V rámci povolení k vypouštění odpadních vod stanoví vodoprávní úřad pro konkrétního znečišťovatele vždy emisní limity. Ve výjimečných případech (například při uvádění čistírny odpadních vod do provozu) může úřad povolit vypouštění odpadních vod s přípustnými hodnotami ukazatelů znečištění vyššími než hodnoty stanovené nařízením. V takových případech musí úřad zároveň stanovit lhůtu k dosažení požadovaných emisních limitů.

Z hlediska ochrany vod jsou významné též provozní požadavky, z nichž zmiňme požadavek týkající se nejlepších dostupných technologií. K dosažení hospodárného a účelného užívání vod ukládá vodní zákon každému, kdo nakládá s vodami k výrobním účelům, povinnost provádět ve výrobě úpravy, které zohledňují nejlepší dostupné technologie.<sup>223</sup> Zároveň je k nejlepším dostupným technologiím povinen přihlížet vodoprávní úřad při stanovování podmínek v povolení k vypouštění odpadních vod. V tomto případě se má konkrétně jednat o nejlepší dostupné technologie v oblasti zneškodňování odpadních vod.<sup>224</sup> Zákon sám ovšem nijak blíže tyto technologie nedefinuje; vymezeny jsou až v prováděcím nařízení vlády č. 61/2003 Sb. Rozumí se jimi „nejúčinnější a nejpokročilejší stupeň vývoje použité technologie zneškodňování nebo čištění odpadních vod, která je vyvinuta v měřítku umožňujícím její zavedení za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek a zároveň je nejúčinnější pro ochranu vod“.<sup>225</sup>

<sup>222</sup> Emisní standardy ukazatelů přípustného znečištění odpadních vod nalezneme v příloze č. 1 výše zmíněného nařízení vlády č. 61/2003 Sb. Hodnoty jsou určeny zvláště pro skupinu zahrnující průmyslové vody (vody vypouštěné z vybraných průmyslových a zemědělských odvětví) a městské vody. Zvláště jsou také stanoveny hodnoty pro odpadní vody s obsahem uvedených zvláště nebezpečných látek.

<sup>223</sup> Jedná se o jednu z tzv. základních povinností stanovenou v § 5 odst. 2 vodního zákona.

<sup>224</sup> § 5 odst. 2 vodního zákona.

<sup>225</sup> § 2 písm. i) nařízení vlády č. 61/2003 Sb. Toto vymezení odpovídá definicím obsaženým v zákoně na ochranu ovzduší i zákoně o integrované prevenci.

K ochraně kvality vod slouží také požadavky na výrobky, neboť právě určité výrobky mohou být významným zdrojem ohrožení vod, ať už během jejich užívání či po jejich spotřebování.<sup>226</sup>

#### IV.1.4. Kategorizace objektů ochrany

Specifickým druhem administrativně právního nástroje, který se využívá v oblasti ochrany vod, je kategorizace objektů ochrany. Tato kategorizace spočívá v odstupňování ochrany vodních toků nebo určitých území, kde se voda nachází, a představuje vymezení určitého zpřísněného režimu, který je ve vytyčeném prostoru stanoven buď přímo zákonem nebo na jeho základě.<sup>227</sup>

Na kvalitu i kvantitu vod mají vliv také činnosti, ke kterým dochází v území, kde se voda vyskytuje. Proto zakotvuje vodní zákon nástroje sloužící také k ochraně území. Zvýšená ochrana je zajišťována pro území chráněných oblastí přirozené akumulace vod, ochranných pásem vodních zdrojů a pro území zranitelných oblastí.<sup>228</sup>

Chráněné oblasti přirozené akumulace vod (CHOPAV), vyhlášené nařízením vlády, jsou území, jejichž přírodní podmínky umožňují významnou přirozenou akumulaci vod. V těchto oblastech jsou ze zákona zakázány činnosti, které by mohly významně ovlivnit odtokové poměry nebo retenční schopnosti krajiny. Je zakázáno například zmenšovat rozsah lesních pozemků, odvodňovat lesní nebo zemědělské pozemky, těžít rašelinu nebo těžít a zpracovávat radioaktivní suroviny.<sup>229</sup>

Na rozdíl od předchozí kategorie představují ochranná pásma vodních zdrojů území maloplošná. Jsou zřizována k ochraně vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti zdrojů podzemních nebo povrchových vod využívaných nebo využitelných pro zásobování pitnou vodou. Dělí se na

<sup>226</sup> Srovnej kapitola II.3.4.

<sup>227</sup> Jedná se tedy obdobně jako u kapitoly IV.1.1. o stanovení určitých povinností, které jsou odstupňovány s ohledem na význam a stupeň ohrožení objektu, popřípadě též s ohledem na zdroje ohrožení (Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003. str. 38).

<sup>228</sup> Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003. str. 244-245.

<sup>229</sup> § 28 vodního zákona.

ochranná pásma I. stupně s přísnější ochranou a ochranná pásma II. stupně. Pásma jsou zřizována rozhodnutím vodoprávního úřadu, ve kterém úřad může zároveň zakázat či omezit určité činnosti poškozující nebo ohrožující vydatnost, jakost nebo zdravotní nezávadnost vodního zdroje, popřípadě omezit užívání pozemků a staveb. Vodoprávní úřad může také uložit provedení určitých technických opatření.<sup>230</sup>

Zranitelné oblasti zahrnují území, kde se vyskytují vody, které jsou vysoce znečištěné nebo ohrožené dusičnany ze zemědělských zdrojů. Proto je nezbytné poskytnout těmto oblastem zvýšenou ochranu a stanovit přísnější pravidla pro činnosti, kterými jsou nejvíce ohroženy (nakládání s hnojivy apod.).<sup>231</sup>

Zvláštní ochrana se poskytuje také určitým vodním útvarům. Konkrétně se jedná o povrchové vody využívané ke koupání, povrchové vody vhodné pro život a reprodukci původních druhů ryb a dalších vodních živočichů (rybí oblasti) a citlivé oblasti. Jsou přijímána zvláštní opatření, která se dotýkají činností, které s těmito vodami bezprostředně souvisí a které by je mohly ohrozit.

Citlivé oblasti představují vodní útvary s nepříznivým stavem vod v důsledku vyšší míry znečištění<sup>232</sup> nebo vody, které díky svému využití jako zdroje pitné vody vyžadují vyšší míru ochrany<sup>233</sup>. Hodnoty ukazatelů přípustného znečištění jsou stanoveny nařízením vlády č. 61/2003 Sb.<sup>234</sup>

Obdobně jako u citlivých oblastí také v případě rybích oblastí jsou stanoveny přísnější hodnoty jejich povoleného znečištění a jsou pro ně navíc stanoveny některé další ukazatele přípustného znečištění.<sup>235</sup> Zároveň

<sup>230</sup> § 30 vodního zákona.

<sup>231</sup> Seznam zranitelných oblastí je vymezen v příloze č. 1 nařízení vlády č. 103/2003 Sb., o stanovení zranitelných oblastí a o používání a skladování hnojiv a statkových hnojiv, střídání plodin a provádění protierozních opatření v těchto oblastech. Jak napovídá samotný název nařízení, jsou zde podrobněji vymezeny požadavky (zákazy a omezení) na používání a skladování hnojiv ve zranitelných oblastech.

<sup>232</sup> U těchto vod dochází nebo v blízké budoucnosti může dojít v důsledku vysoké koncentrace živin k nežádoucímu stavu jakosti vod anebo se jedná o takové vodní útvary, u nichž je nutný vyšší stupeň čištění odpadních vod (§ 32 vodního zákona).

<sup>233</sup> Zároveň u těchto vod, které jsou využívány nebo se předpokládá jejich využití jako zdroje pitné vody, koncentrace dusičnanů přesahuje hodnotu 50 mg/l.

<sup>234</sup> Nařízením mimo jiné jako citlivé oblasti vymezuje všechny povrchové vody na území České republiky (§10).

<sup>235</sup> Ukazatele a hodnoty přípustného znečištění povrchových vod vhodných pro život a reprodukci původních druhů ryb a dalších vodních živočichů stanoví příloha č. 3 výše

je zakázáno vypouštět ryby a ostatní vodní živočichy nepůvodních, geneticky nevhodných a neprověřených populací přirozených druhů do vodních toků a vodních nádrží bez souhlasu příslušného vodoprávního úřadu.<sup>236</sup>

#### IV.1.5. Právní odpovědnost

Porušování povinností vyplývajících z právních předpisů (především z vodního zákona) nebo povinností stanovených rozhodnutími správních orgánů má za následek ukládání sankcí.

Z hlediska trestního práva přichází v úvahu postih trestných činů na úseku ochrany vod podle § 181a a 181b (ohrožení a poškození životního prostředí) zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona.

Z hlediska odpovědnosti správněprávní rozlišujeme odpovědnost za přestupky, odpovědnost za správní delikty právnických osob a za správní delikty podnikajících fyzických osob. Skutkové podstaty přestupků na úseku vodního hospodářství upravuje zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích v § 34.<sup>237</sup>

Sankce za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob upravuje vodní zákon v hlavě dvanácté. Sankce – výlučně peněžní povahy – jsou ukládány za nedovolené odběry vod, nedovolené vypouštění vod, nedovolené nakládání se závadnými látkami a za porušení dalších povinností, které zákon podrobně vyjmenovává.<sup>238</sup> Výše pokut se v případě nedovolených odběrů odvíjí od množství odebraných vod, v ostatních případech je stanoveno rozmezí, v rámci něhož Česká inspekce životního prostředí nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností uloží pokutu s přihlédnutím k závažnosti protiprávního jednání a k rozsahu způsobené

---

uvedeného nařízení vlády č. 61/2003 Sb. Ukazatele a hodnoty jakosti těchto vod jsou stanoveny v příloze č. 2 nařízení vlády č. 71/2003 Sb., o stanovení povrchových vod vhodných pro život a reprodukci původních druhů ryb a dalších vodních živočichů a o zjišťování a hodnocení stavu jakosti těchto vod.

<sup>236</sup> § 35 odst. 3 vodního zákona.

<sup>237</sup> Přestupku se dopouští například ten, kdo odebere povrchovou nebo podzemní vodu bez potřebného povolení nebo v rozporu s ním nebo kdo vypouští odpadní nebo důlní vody v rozporu s vodním zákonem (§ 34 odst. 1 přestupkového zákona).

<sup>238</sup> § 116 odst. 1 vodního zákona.

škody. V případě opakovaného porušení povinnosti je použita dvojnásobná sazba. K dobrovolnému odstraňování následků způsobené škody má přispět institut upuštění od pokuty.<sup>239</sup>

Ukládání sankcí za správní delikty upravuje také zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě.<sup>240</sup> Provozovatel (právnícká nebo fyzická osoba vykonávající nebo řídící vypouštění odpadních vod nebo odběr vod podléhající povolení jako svou provozní činnost) se dopustí správního deliktu například tím, že neprovede preventivní nebo nápravná opatření uložená zákonem nebo na jeho základě rozhodnutím příslušného orgánu.<sup>241</sup>

## **IV.2. Ekonomické nástroje ochrany vod**

Vedle administrativních nástrojů hrají v oblasti ochrany vod důležitou roli také nástroje ekonomické. Z těch jsou využívány především poplatky a jiné platby, význam mají také některá daňová zvýhodnění. Z nástrojů pozitivní stimulace se uplatňují finanční podpory.

### **IV.2.1. Poplatky a jiné platby**

Do kategorie poplatků a plateb v oblasti ochrany vod spadají jednak poplatky (respektive platby) za jejich využívání (tedy čerpání) a jednak poplatky za jejich znečišťování. Cílem obou je ekonomicky nutit znečišťovatele k omezování ekologicky nežádoucí činnosti a vést tudíž ke snížení čerpání a zároveň znečišťování vodních zdrojů. Kromě stimulační funkce plní poplatky funkci fiskální; v některých případech jsou vybrané finanční prostředky účelově vázány k provedení opatření související s ochranou vod.

---

<sup>239</sup> § 117 až 125 vodního zákona.

<sup>240</sup> V souvislosti s ochranou vod zákon ekologickou újmou rozumí nepříznivou měřitelnou změnu na podzemních nebo povrchových vodách včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod, která má závažný nepříznivý účinek na ekologický, chemický nebo množstevní stav vody nebo na její ekologický potenciál (viz též pozn. č. 10).

<sup>241</sup> § 19 zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě.

#### IV.2.1.1. Poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových

Zřejmě nejčastější způsob nakládání s povrchovými vodami představuje právě vypouštění odpadních vod. Tato činnost je zdrojem znečištění vod, a proto je třeba ji regulovat. K vypouštění odpadních vod je zapotřebí již zmíněné povolení; současně je vypouštění odpadních vod zatíženo poplatkem.<sup>242</sup>

Poplatníkem je právnická nebo fyzická osoba, která vypouští odpadní vody do vod povrchových (označena legislativní zkratkou „znečišťovatel“). Poplatek je tvořen dvěma složkami, a to složkou odvozenou od míry znečištění vypouštěných odpadních vod (v zákoně je nazvána jako poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod) a složkou odvíjející se od jejich objemu (tedy poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod). Na vypouštění některých odpadních vod, které neohrožují čistotu povrchových vod (například minerální vody pokud nebyly použity při lázeňské péči nebo odpadní vody z průtočného chlazení parních turbín), se povinnost platit poplatek nevztahuje.

Poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod je znečišťovatel povinen platit, jestliže jím vypouštěné odpadní vody překročí v příslušném ukazateli znečištění současně hmotnostní a koncentrační limit zpoplatnění.<sup>243</sup> Poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod se poté vypočítá jako součet dílčích částek vypočtených podle jednotlivých ukazatelů znečištění.

Poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod je znečišťovatel povinen platit, jestliže objem jím vypouštěných odpadních vod překročí za kalendářní rok 100 000 m<sup>3</sup>. Sazba poplatku z objemu vypouštěných odpadních vod činí 0,1 Kč za 1 m<sup>3</sup>.

<sup>242</sup> Úprava poplatků za vypouštění odpadních vod do vod povrchových je obsažena v § 89 až 99 vodního zákona. Podrobnosti, týkající se například postupu pro určování znečištění nebo provádění měření objemu vypouštěných vod a vzory poplatkového hlášení a přiznání, stanoví vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 293/2002 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

<sup>243</sup> Ukazatele znečištění, hmotnostní (v kg/rok) a koncentrační (v mg/l) limity zpoplatnění a sazby poplatku členěné podle jednotlivých ukazatelů znečištění jsou uvedeny v příloze č. 2 část B vodního zákona.

Pro účel stanovení výše poplatků je znečišťovatel povinen sledovat koncentraci znečištění ve vypouštěných odpadních vodách, měřit objem vypouštěných odpadních vod a vést o tomto sledování a měření provozní evidenci podle jednotlivých ukazatelů znečištění.<sup>244</sup>

Znečišťovatel je povinen platit na následující kalendářní rok zálohy<sup>245</sup> na obě složky poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových (tedy poplatek za znečištění i poplatek z objemu). Výši záloh stanoví výměrem Česká inspekce životního prostředí na základě poplatkového hlášení znečišťovatele. Následně, tedy za uplynulý kalendářní rok, se na základě poplatkového přiznání znečišťovatele, ve kterém je uveden skutečný objem a množství a koncentrace ukazatelů znečištění vypouštěných vod, provede zúčtování záloh a případný přeplatek je vrácen nebo naopak vzniká povinnost zaplatit nedoplatek.

Zákonná úprava zároveň stimuluje znečišťovatele k provádění opatření, která sníží objem a znečištění vypouštěných odpadních vod. Motivačním prvkem zpoplatnění vypouštění odpadních vod je možnost odkladu a následně prominutí části poplatků v případech, kdy znečišťovatel zahájí práce na stavbě čistírny vod nebo jiného zařízení investičního charakteru ke snížení množství znečištění ve vypouštěných odpadních vodách. V takových případech může Česká inspekce životního prostředí povolit odklad placení až 80% výše poplatků za příslušný zdroj znečištění. Dodrží-li znečišťovatel podmínky, za nichž mu byl odklad povolen (především, že znečištění vypouštěných odpadních vod dosahuje stanovené úrovně), je mu prominuta ta část poplatků, jejíž placení bylo odloženo. Stimulační funkci má také ustanovení týkající snížení, respektive prominutí poplatku v případech, kdy u některé zpoplatněné látky dojde ke snížení jejího vypouštěného množství o stanovené procento oproti předcházejícímu roku.<sup>246</sup> Pro výpočet poplatku je také významné, zda jde o čištěné nebo

<sup>244</sup> Za porušení této povinnosti znečišťovateli hrozí pokuta až do výše 500 000 Kč (§ 116 odst. 1 písm. d) body 83 a 84 ve spojení s § 122 odst. 1 vodního zákona).

<sup>245</sup> Tyto zálohy se platí čtvrtletně nebo měsíčně, a to v závislosti na jejich výši.

<sup>246</sup> V případech snížení množství zpoplatněné látky v rozmezí 20 a 50% se poplatek za tuto látku snižuje o dvojnásobek dosaženého snížení. V případě snížení vyššího než 50% se poplatek za tuto látku neplatí.



nečištěné odpadní vody. Zvýhodnění u čištěných odpadních vod spočívá ve stanovení nižší sazby.

Poplatky jsou příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky.

#### **IV.2.1.2. Poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních**

K vypouštění odpadních vod do vod podzemních je dle vodního zákona třeba povolení a zároveň je takovéto vypouštění odpadních vod zpoplatněno. Zákon výslovně stanoví, že přímé vypouštění odpadních vod do vod podzemních nelze povolit, nicméně výjimečně lze povolit vypouštění odpadních vod nepřímo, tedy do půdních vrstev. Povolení je možné udělit jen k vypouštění odpadních vod z jednotlivých rodinných domů či staveb k individuální rekreaci na základě posouzení jejich vlivu na jakost podzemních vod. Vypouštěné odpadní vody však nesmějí obsahovat nebezpečné závadné látky nebo zvláště nebezpečné závadné látky.<sup>247</sup>

Výše poplatku je stejná pro rodinné domy i rekreační objekty. Činí 3 500 Kč za kalendářní rok, přičemž tento výnos z poplatku je příjmem obce, na jejímž katastrálním území k vypouštění dochází. V případech, kdy jsou odpadní vody čištěny domovní čistírnou na úroveň stanovenou v povolení k jejich vypouštění, se poplatek neplatí. Dále je od poplatku osvobozeno vypouštění vod použitých za účelem získání tepelné energie nebo vypouštění znečištěných vod, jejichž znečištění bylo po jejich vyčerpání z vod podzemních sníženo, a za stanovených podmínek také vypouštění minerálních a přírodních minerálních vod.<sup>248</sup>

#### **IV.2.1.3. Poplatek za odběr podzemní vody**

Osoba, která odebírá podzemní vodu, má povinnost opatřit si k tomuto odběru povolení a zároveň je povinna platit za tento odběr

<sup>247</sup> § 38 odst. 4 vodního zákona.

<sup>248</sup> § 100 vodního zákona.

poplatek.<sup>249</sup> Účelem poplatku je především motivovat odběratele (jímž zákon rozumí osobu oprávněnou povolením k odběru) k hospodárnému nakládání s odebranou vodou.

Základem poplatku je skutečně odebrané množství podzemní vody. V případě, že odběratel odebírá podzemní vodu z vodního zdroje na více místech území jedné obce, odebrané množství vody se pro účely zpoplatnění sčítá. Poplatek se platí v případě, že skutečný odběr podzemní vody z jednoho vodního zdroje přesáhne 6 000 m<sup>3</sup> za kalendářní rok nebo 500 m<sup>3</sup> v každém měsíci kalendářního roku. V případě, že těchto objemů odběr nedosahuje, poplatek se neplatí. Stejně tak se poplatek neplatí za odběry povolené k účelu získání tepelné energie, za odběry vody ke snížení znečištění podzemních vod, za odběry vody ke snižování jejich hladiny a za odběry vody sloužící hydraulické ochraně podzemních vod před znečištěním. Sazby poplatku jsou stanoveny dvě, a to v závislosti na účelu odběru. Sazba pro zásobování pitnou vodou činí 2 Kč/m<sup>3</sup> pro ostatní užití je to 3 Kč/m<sup>3</sup>.<sup>250</sup>

Poplatek se platí za uplynulý kalendářní rok, ale stejně jako u poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových se již v průběhu roku platí zálohy. Pro tyto účely je odběratel povinen zpracovat poplatkové hlášení, ve kterém sám vypočte výši záloh. Česká inspekce životního prostředí na podkladě poplatkového hlášení a ověření údajů rozhodných pro výpočet záloh poplatku (zejména údajů o povoleném množství odběru podzemních vod) rozhodne o výši zálohy a výši čtvrtletních nebo měsíčních splátek zálohovým výměrem.<sup>251</sup> Konečnou výši poplatku za uplynulý kalendářní rok si vypočte odběratel v poplatkovém přiznání. Výše poplatku se stanoví na základě skutečného množství odebrané podzemní vody podle účelu jejího použití. Na podkladě ověřených údajů poplatkového přiznání Česká inspekce životního prostředí poplatkovým výměrem rozhodne o výši poplatku a jeho vyrovnání se zaplacenými zálohami.

<sup>249</sup> Poplatek za odebrané množství podzemní vody upravuje § 88 vodního zákona.

<sup>250</sup> Příloha č. 2, bod A vodního zákona.

<sup>251</sup> Frekvence placení záloh se odvíjí od jejich souhrnné výše. Jestliže jsou vyšší než 300 000 Kč, platí se zálohy měsíčně, v opačném případě čtvrtletně (§ 88 odst. 8 vodního zákona).

50% poplatků je příjmem Státního fondu životního prostředí zbytek je příjmem rozpočtu kraje, na jehož území se odběr podzemní vody uskutečňuje. Poplatky, které jsou příjmem rozpočtu kraje, mohou být použity jen na podporu výstavby a obnovy vodohospodářské infrastruktury, a to zejména pro obec, na jejímž území se odběr podzemní vody uskutečňuje, a na zřízení a doplňování zvláštního účtu, který slouží k zabezpečení finančních prostředků pro úhradu nákladů opatření k nápravě závadného stavu (například k odstranění následků nedovoleného vypouštění odpadních vod nebo havárií)<sup>252</sup>.

#### **IV.2.1.4. Platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí**

Stejně jako je zpoplatněno vypouštění odpadních vod do vod povrchových i podzemních, tak i v případě odběru vod se platí jak za odběr vod podzemních tak i povrchových. Oprávněný, který odebírá povrchovou vodu z vodního toku, je povinen odvádět platbu k úhradě správy vodních toků a u odběrů povrchové vody z významných vodních toků také k úhradě správy povodí.<sup>253</sup>

Cenu za odběr povrchové vody stanoví správce vodního toku na základě zákona č. 526/1990 Sb., o cenách. Vodní zákon pouze stanoví, že cena má být stanovena zvlášť pro vyjmenované účely užití.<sup>254</sup> Platba se odvíjí od skutečně odebraného množství povrchové vody. Platba se neplatí, pokud odebrané množství povrchové vody je za kalendářní rok menší nebo rovno 6 000 m<sup>3</sup> nebo 500 m<sup>3</sup> v každém měsíci kalendářního roku, přičemž pro účely zpoplatnění se opět sčítá množství povrchové vody odebrané z vodního zdroje v jedné lokalitě na více místech. Dále se neplatí za odběry povrchových vod pro zákonem vyjmenované účely (například pro provoz rybích líhní a sádek, pro napouštění rybníků a vodních nádrží pro chov ryb,

<sup>252</sup> Srovnej § 42 vodního zákona.

<sup>253</sup> Úprava je obsažena v § 101 vodního zákona.

<sup>254</sup> Konkrétně se jedná o průtočné chlazení parních turbín, zemědělské závlahy, zatápění umělých prohlubní terénu a ostatní odběry. Zákon nicméně bližší podmínky nestanoví, není také stanovena nutnost užití rozdílných sazeb.

pro průtočné chlazení výzkumných jaderných reaktorů nebo pro požární účely).

#### IV.2.2. Daňová zvýhodnění

V české daňové soustavě nalezneme řadu ustanovení, jejichž cílem je přispívat k ochraně vod. Vyskytují se především formou daňových zvýhodnění.

Od daně z příjmů jsou osvobozeny příjmy plynoucí z provozu malých vodních elektráren do výkonu 1 MW v kalendářním roce, v němž byly uvedeny do provozu, a v bezprostředně následujících pěti letech. Totéž se vztahuje na případy, kdy malá vodní elektrárna do výkonu 1 MW byla rekonstruována, pokud příjmy již nebyly osvobozeny.<sup>255</sup> Mimo jiné i k ochraně vod slouží ustanovení týkající se osvobození dotací a příspěvků z veřejných rozpočtů a fondů nebo z prostředků Evropských společenství<sup>256</sup> nebo například možnost odečíst si od základu daně hodnotu darů poskytnutých na ekologické účely zákonem specifikovaným subjektům<sup>257</sup>.

V zákoně o dani z nemovitostí nalezneme další významná zvýhodnění, která se týkají jak daně ze staveb, tak daně z pozemků. Předmětem daně ze staveb nejsou stavby přehrad, stavby, jimiž se upravuje vodní tok, stavby vodovodních řadů a vodárenských objektů včetně úpraven vody, kanalizačních stok a kanalizačních objektů včetně čistíren odpadních vod, stavby, určené k předchozímu čištění vod před jejich vypouštěním do kanalizací, stavby na ochranu před povodněmi, stavby k zavlažování a odvodňování pozemků a také stavby vodních cest a přístavů, pokud slouží veřejné dopravě.<sup>258</sup> Od daně ze staveb jsou osvobozeny stavby sloužící výlučně k účelům zlepšení stavu životního prostředí, dle prováděcí vyhlášky se mimo jiné jedná o provoz malých vodních elektráren do výkonu 1 MW nebo stavby k umístění a provozu veřejné monitorovací sítě zajišťující

<sup>255</sup> § 4 odst. 1 písm. e) zákona o daních z příjmů.

<sup>256</sup> § 4 odst. 1 písm. t) zákona o daních z příjmů.

<sup>257</sup> § 15 odst. 1 zákona o daních z příjmů.

<sup>258</sup> § 7 odst. 2, 3 zákona o dani z nemovitostí.

informace o stavu vod (popřípadě dalších složek životního prostředí) financované z prostředků státních rozpočtů nebo rozpočtu obcí.<sup>259</sup>

Předmětem daně z pozemků nejsou vodní plochy<sup>260</sup> s výjimkou rybníků sloužících k intenzivnímu a průmyslovému chovu ryb.<sup>261</sup> Od daně z pozemků jsou osvobozeny pozemky tvořících jeden funkční celek se stavbami sloužícími výlučně k účelu zlepšení stavu životního prostředí (viz předchozí odstavec) nebo například pozemky pásma hygienické ochrany vod I. stupně<sup>262</sup>.

### IV.2.3. Finanční podpora

Do oblasti ochrany vod směřuje řada finančních podpor, z nichž nejvýznamnější jsou podpory poskytované Státním fondem životního prostředí. Jejich poskytování je upraveno Směrnicí Ministerstva životního prostředí<sup>263</sup>, jednotlivé programy, popřípadě další podrobnosti (zásady poskytování prostředků, formuláře) bývají dále rozvedeny v jejich Přílohách.<sup>264</sup>

Formu pozitivní ekonomické stimulace představuje také úhrada výdajů na opatření ve veřejném zájmu poskytovaná státem například pro činnosti správy povodí a drobných vodních toků, zjišťování a hodnocení stavu povrchových a podzemních vod, zřizování, obnovu vodních děl a koryt vodních toků, obnovu a provoz vodních děl a zařízení k ochraně před povodněmi a suchem, úpravu koryt vodních toků a zlepšování odtokových poměrů v krajině nebo provádění kontrolního zjišťování jakosti a množství

<sup>259</sup> § 9 odst. 1 písm. m) zákona o dani z nemovitostí ve spojení s § 1 odst. 2 vyhlášky č. 12/1993 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o dani z nemovitostí.

<sup>260</sup> Vodními plochami se podle katastrální vyhlášky rozumí pozemek, na němž je koryto vodního toku, vodní nádrž, močál, mokřad nebo bažina (viz příloha k vyhlášce č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky).

<sup>261</sup> § 2 odst. 2 písm. c) zákona o dani z nemovitostí.

<sup>262</sup> § 4 odst. 1 písm. k) zákona o dani z nemovitostí.

<sup>263</sup> Jedná se o směrnici Ministerstva životního prostředí č. 13/2006, o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí České republiky.

<sup>264</sup> Aktuálně je cílem programů vyhlášených Přílohami II Směrnice zabezpečení realizace „Státního programu na podporu úspor energie a využití obnovitelných zdrojů energie pro rok 2008“. K 30. dubnu 2008 bylo schváleno zrušení Příloh I Směrnice, která obsahovala specifické programy v oblasti ochrany vody (například program rozšíření kanalizačních systémů, program ochrana zdrojů pitné vody nebo program malé a střední zdroje).

vypouštěných odpadních vod.<sup>265</sup> Možnými příjemci finančních prostředků na opatření ve veřejném zájmu jsou správci povodí či vodních toků, Česká inspekce životního prostředí, vlastníci vodních děl, pověřené odborné subjekty i jiné fyzické a právnické osoby. Na poskytnutí finančních prostředků není právní nárok. Zákon stanoví, že vláda připraví každoročně závazná pravidla poskytování finančních prostředků, která jsou přílohou státního rozpočtu.<sup>266</sup> Úhrada výdajů na opatření ve veřejném zájmu představuje ekonomický nástroj ochrany životního prostředí (tzn. nástroj ekonomického ovlivňování chování nepodřízených subjektů) v případě poskytování prostředků osobám odlišným od státu. V opačném případě se v podstatě jedná o vedlejší způsob financování činnosti státních orgánů a institucí.<sup>267</sup>

#### IV.2.4. Finanční zajištění

Nově přijatý zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě stanoví povinnost finančního zajištění pro provozovatele, který vykonává provozní činnost uvedenou v příloze č. 1 zákona.<sup>268</sup> V této příloze jsou vyjmenovány mimo jiné vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních nebo odběr těchto vod. Vždy se přitom musí jednat o provozní činnost, tedy činnost vykonávanou v rámci hospodářské činnosti, obchodu nebo podnikání. Výše uvedené nakládání s vodami nelze provádět bez stanoveného finančního zajištění, s výjimkou zákonem vyjmenovaných situací, kdy finanční zajištění není třeba (například nejsou-li vypouštěny odpadní vody obsahující nebezpečné nebo zvlášť nebezpečné

<sup>265</sup> § 102 vodního zákona.

<sup>266</sup> Pro rok 2008 jsou závazná pravidla poskytování finančních prostředků v oblasti vod obsažena v Příloze č. 11 zákona č. 360/2007 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2008. Podle nich se poskytují finanční prostředky zejména na prevenci před povodněmi, odstraňování povodňových škod, obnovu, odbahnění a rekonstrukci rybníků a zřizování vodních děl k ochraně před povodněmi a suchem, podporu procesu plánování v oblasti vod a ostatní opatření ve vodním hospodářství. Příloha dále konkretizuje předmět podpory, její formu (včetně možné výše podpory) a podmínky přiznání. Podporu poskytuje na základě žádosti Ministerstvo zemědělství, na její poskytnutí není právní nárok.

<sup>267</sup> Dienstbier, F. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006. str. 78.

<sup>268</sup> Finanční zajištění preventivních nebo nápravných opatření je upraveno v § 14 zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

závadné látky). Tato právní úprava nabývá účinnosti až k 1.1.2013, ještě před tímto datem zákon předpokládá přijetí nařízení vlády, které vymezí bližší podmínky provádění a způsobu finančního zajištění k provedení preventivních a nápravných opatření.

K zajištění finančních prostředků na opatření k nápravě následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií anebo k náhradě nákladů na nápravná opatření k nápravě ekologické újmy na povrchových nebo podzemních vodách slouží zvláštní účet zřizovaný krajem. Účet je každoročně doplňován do výše 10 miliónů korun, k čemuž kraj může použít například výnos poplatků za odběr podzemní vody.

## V. Závěr

Předkládaná diplomová práce se zabývá problematikou administrativních a ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. Tyto nástroje představují základ systému nástrojů ekologické politiky a do budoucna jím také s největší pravděpodobností zůstanou. Administrativní a ekonomické nástroje plní totiž řadu funkcí a nelze je zcela nahradit nástroji jinými.

Administrativní nástroje stanoví minimální úroveň ochrany životního prostředí. Mohou regulovat jakýkoli problém, ačkoli jejich největší nevýhodou je určitá statická a nepružná, která je velmi potřebná k rychlé reakci na nově vznikající problémy a požadavky. Na rozdíl od ostatních nástrojů (zejména pak nástrojů založených na principu dobrovolnosti) je výhodou jejich vysoká spolehlivost, samozřejmě za podmínky, že existuje účinný systém kontroly a prosazování stanovených povinností.

Ekonomické nástroje jsou vítaným doplňkem nástrojů administrativních, neboť pomáhají překonat řadu jejich nedostatků. Zatímco heslem administrativních nástrojů by mohlo být slovíčko „regulovat“ nebo „řídít“, u nástrojů ekonomických je to „motivovat“. Právě stimulační funkce ekonomických nástrojů, která spočívá ve vytváření určitých pobídek k volbě šetrnějšího chování znečišťovatelů, je velmi významná. Zároveň umožňuje dosahovat snižování znečištění za mnohem nižších nákladů ve srovnání se skupinou předcházející. Samozřejmě existuje-li volba, není jisté, jaký výsledek s sebou nabízené varianty přinesou. Právě v takových případech, kdy je nutné trvat na určitých základních limitech ochrany, není možné přistoupit na regulaci pomocí ekonomických nástrojů.

Ekonomické nástroje mají také nepochybný význam jako zdroj peněžních prostředků k financování opatření na ochranu a zlepšení stavu životního prostředí. V rámci institutu finančního zabezpečení jimi získávané prostředky tvoří určitou pojistku pro odstraňování případných budoucích škod na životním prostředí.



Druhá část práce je zaměřena na oblast ochrany vod. Také zde jsou administrativní a ekonomické nástroje hojně využívány. Pomocí široké škály administrativních nástrojů jsou stanoveny základní povinnosti při nakládání s vodami, které mají – v souladu se zásadou prevence – především za cíl znečišťování vod předcházet, respektive jej minimalizovat. Dále jsou administrativními nástroji zakázány či omezeny některé činnosti (používání určitých látek apod.), které představují významné ohrožení této složky životního prostředí. Z ekonomických nástrojů jsou využívány především poplatky a jiné platby za čerpání nebo znečišťování vod a také finanční podpory.

Nedávným počinem bylo přijetí zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, jímž byla do českého právního řádu transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Přijetí zákona je z hlediska ochrany životního prostředí jistě významné, nicméně určitou mezerou je jeho omezená působnost. Zákon totiž dopadá pouze na újmu, která byla způsobena podnikajícími fyzickými a právnickými osobami, a to navíc pouze činnostmi uvedenými v příloze zákona.

Významné je z hlediska ochrany životního prostředí zavedení daně ze zemního plynu a některých dalších plynů, daně z pevných paliv a daně z elektřiny v souvislosti s první etapou tzv. ekologické daňové reformy. Tato reforma by měla dle připraveného harmonogramu probíhat ve třech etapách až do roku 2017. S sebou by měla přinést ještě další změny k ochraně životního prostředí, zejména pokračující úpravy daní či poplatků (případně transformovaných poplatků). Zároveň by měla být realizována její výnosová neutralita, kdy nově získané příjmy budou využity na snížení daňového zatížení práce. V tomto smyslu reforma slouží k naplnění cílů udržitelného rozvoje, který bere zřetel na ekonomické, ekologické, ale i sociální aspekty.

### Seznam použité literatury:

- Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 3. vyd. Praha: C.H.Beck 2003.
- Barde, J.-Ph. Economic Instruments in Environmental Policy: Lessons from the OECD Experience and their Relevance to Developing Economies. OECD Development Centre 1994. Dostupné z: <http://miranda.sourceoecd.org/vl=2065071/cl=30/nw=1/rpsv/cgi-bin/wppdf?file=5lgsjhvj7f35.pdf>
- Boháč, R. Ochrana životního prostředí v daňových zákonech. In *Daně*. Číslo 10-11. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2004.
- Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2003.
- Dienstbier, F. Efektivita práva a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. In *České právo životního prostředí*. Číslo 14. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2004. str. 49-52. Dostupné z: [http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo\\_14.pdf](http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_14.pdf) (1.7.2007).
- Dienstbier, F. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Prezentace přednášky konané na Univerzitě Palackého v Olomouci dne 9. dubna 2008. Dostupné z: [http://www.upol.cz/fileadmin/user\\_upload/PF-dokumenty/KSPP/Zivotko/ZPIp07.pdf](http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-dokumenty/KSPP/Zivotko/ZPIp07.pdf) (1.7.2007).
- Dienstbier, F. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006. Dostupné z: [http://is.muni.cz/th/6045/pravf\\_d/6045\\_dis.pdf](http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf) (1.7.2007).
- Dienstbier, F. Ekonomické zajištění odpovědnosti při ochraně životního prostředí. In *Daně*. Číslo 10-11. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2004.
- Dudová, J. Koncepční nástroje v oblasti ochrany vod. In *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta: Ediční středisko PF UK, 2003.

Environmentální výhled OECD. Praha: Ministerstvo životního prostředí ČR, 2002.

Gunningham, N., Grabosky, P., Sinclair, D. Smart Regulation: Designing Environmental Policy. Oxford: Clarendon Press, 1998.

Hájek, M. Charakteristika poplatků v ochraně životního prostředí. Zveřejněno 10.9.2001. Dostupné z: [www.env.cz](http://www.env.cz) (1.7.2007).

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 5. rozš. vyd. Praha: C.H.Beck, 2003.

Jančárová, I. Ekologická politika. Brno: Masarykova univerzita, 2004.

Marková, H. Platební povinnosti poplatkového charakteru na úseku ochrany životního prostředí. In *Daně*. Číslo 10-11. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., 2004.

Mezřický, V. Environmentální politika a trvale udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005.

Mezřický, V., Braniš, M., Kružiková, E., Tošovská, E. Teorie a praxe environmentální politiky. Ostrava: VŠB – Technická univerzita Ostrava, 1999.

Moldan, B. a kol. Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Praha: Karolinum 1997.

OECD Zpráva o politice, stavu a vývoji životního prostředí: Česká republika. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005.

Principy a harmonogram ekologické daňové reformy. Dostupné z: [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPAKFIH8IJF/\\$FILE/OEN-Koncepce-20070104.pdf](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPAKFIH8IJF/$FILE/OEN-Koncepce-20070104.pdf). (1.7.2007).

Průchová, I. (edit.). Aktuální otázky práva životního prostředí. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2005.

Punčochář, P. a kol. Zákon o vodách č. 254/2001 Sb., v úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem. 3. vyd. Praha : Soudy, 2004.

Ritschelová, I. a kol. Úvod do politiky životního prostředí. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 2002.

Sobotka, M. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000.

Státní politika životního prostředí České republiky 2004 – 2010. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2004.

Sněmovní tisk 222/0, část č.2/22 vládního návrhu zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů (Důvodová zpráva – obecná část). Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=11049> (1.7.2007).

Štěpánek, Z. Ekonomika a životní prostředí. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 1999.

Vedral, J. Správní řád: komentář. Praha : BOVA POLYGON, 2006.

Zpráva o stavu ochrany vod v České republice v roce 2005. Dostupné z: [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPJMP6I.8W5V/\\$FILE/stav\\_ochrany\\_vod\\_2005.doc](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPJMP6I.8W5V/$FILE/stav_ochrany_vod_2005.doc) (1.7.2007).

Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2006. Dostupné z: [http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/\\$pid/MZPAMFMHAFK2](http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPAMFMHAFK2) (1.7.2007).

## Seznam použitých právních předpisů:

Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)

Zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

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

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

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

Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)

Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů

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

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 o integrované prevenci)

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší)

Zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů

Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky

Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů

Zákon č. 360/2007 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2008

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

Vyhláška č. 26/2007 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, a zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální vyhláška)

Nařízení vlády č. 61/2003 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech

Směrnice Ministerstva životního prostředí č. 13/2006, o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí České republiky