

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Katedra práva životního prostředí

**NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO
PROSTŘEDÍ V ČESKÉM PRÁVU**

Diplomová práce

Tereza Fiedlerová

Vedoucí diplomové práce:

Prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Černošice, únor 2009

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Černošicích dne 25. února 2009

Tereza Fiedlerová

Poděkování

Děkuji panu prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc., vedoucímu mé diplomové práce, za pomoc při zpracování práce.

V Černošicích dne 25. února 2009

Tereza Fiedlerová

OBSAH

Předmluva	1
1. Nástroje ochrany životního prostředí a jejich kategorizace.....	3
1.1. Úvod	3
1.2. Mezinárodní a komunitární ochrana životního prostředí	4
1.3. Východiska ochrany životního prostředí v České republice.....	7
1.4. Nástroje ekologické politiky	8
1.5. Průřezové nástroje ochrany životního prostředí	14
1.5.1. EIA	14
1.5.2. IPPC	16
2. Administrativně-právní nástroje	18
2.1. Zákazy, příkazy, omezení	19
2.2. Povolení, souhlasy, stanoviska, vyjádření	21
2.3. Standardy	23
2.4. Kategorizace objektů ochrany	29
2.5. Právní odpovědnost	30
2.6. Shrnutí	33
3. Koncepční nástroje	36
3.1. Význam koncepčních nástrojů	37
3.2. Dělení koncepčních nástrojů	38
3.3. Procesněprávní regulace	38
3.4. Přehled hlavních koncepčních nástrojů v českém právu	40
3.4.1. Plánování na úseku ochrany ovzduší	40
3.4.2. Vodohospodářské plány.....	41
3.4.3. Plány na úseku lesního hospodářství	42
3.4.4. Plány na úseku ochrany přírody a krajiny	42
3.4.5. Plány odpadového hospodářství	43
3.5. Nástroje strategického plánování	43
3.5.1. Územní plánování	43
3.5.2. SEA	45
3.5.3. Místní agenda 21	47
3.6. Shrnutí	48
4. Ekonomické nástroje	50
4.1. Funkce ekonomických nástrojů	51
4.2. Druhy ekonomických nástrojů	53
4.3. Nástroje negativní stimulace v ČR	54
4.3.1. Poplatky	54

a)	Poplatky za znečišťování životního prostředí	55
b)	Poplatky za využívání přírodních zdrojů	58
c)	Uživatelské poplatky	60
d)	Správní poplatky	61
4.3.2.	Daňová znevýhodnění	62
4.4.	Ekologická daňová reforma	62
4.5.	Nástroje pozitivní stimulace v ČR	63
4.5.1.	Daňová zvýhodnění	64
4.5.2.	Granty, subvence, dotace	65
4.6.	Ostatní ekonomické nástroje	67
4.6.1.	Zálohové systémy (depozitně refundační systémy)	67
4.6.2.	Environmentální pojištění	68
4.6.3.	Ekologické značení výrobků	70
4.6.4.	Obchodovatelná emisní povolení	71
a)	Obchodování s emisemi obecně	71
b)	Obchodování dle Kjótského protokolu	73
c)	Evropský systém obchodování s povolenkami	74
d)	Obchodování v ČR	76
4.7.	Shrnutí	78
5.	Sankční nástroje	81
5.1.	Správně právní odpovědnost	81
5.2.	Sankce dle složkových předpisů práva životního prostředí	85
5.2.1.	Sankce na úseku ochrany vod	85
5.2.2.	Sankce na úseku ochrany ovzduší	87
5.2.3.	Sankce na úseku ochrany přírody a krajiny	89
5.2.4.	Sankce na úseku ochrany ZPF a lesa	90
5.2.5.	Sankce dle zákona o integrované prevenci	92
5.3.	Trestněprávní odpovědnost a sankce dle trestního zákona	94
5.4.	Shrnutí	100
	Závěr	104
	Seznam použitých zkratk	106
	Seznam použité literatury	108
	Internetové prameny	110
	Summary	111

PŘEDMLUVA

Téměř veškerá lidská činnost se dotýká životního prostředí, v řadě případů má na životní prostředí negativní důsledky, mnohdy nevratné. Některé problémy ochrany životního prostředí jsou globálního charakteru a znamenají nejen ohrožení řady živočišných druhů, ale i samotné lidské populace, neboť zdravé životní prostředí je základním předpokladem existence člověka. Ochrana životního prostředí proto neustále nabývá na významu a je jedním z nejvýznamnějších problémů současné společnosti. Je stále více patrné, že nadměrná spotřeba a čerpání přírodních zdrojů v míře a způsobem v dnešní době obvyklým není ekologicky únosná. Jelikož není dost dobře možné, aby lidská činnost na životní prostředí neměla negativní vliv, je třeba jej alespoň aktivněji chránit a rizika ohrožení či poškození životního prostředí eliminovat.

Právo životního prostředí je tvořeno rozsáhlou právní úpravou, která reguluje rozmanité společenské vztahy. Vzhledem k výskytu stále nových zdrojů a způsobů ohrožování a poškozování životního prostředí se, tak jako samotné právo životního prostředí, neustále vyvíjí i jednotlivé nástroje určené k jeho ochraně. Předmětem předkládané práce jsou nástroje ochrany životního prostředí uplatňované v českém právu. Vzhledem k rozsahu této problematiky nebylo možné pojednat o jednotlivých nástrojích do podrobností. Práci jsem proto koncipovala především jako systematický přehled nástrojů, které jsou v současné době uplatňovány v ekologické politice s uvedením konkrétních příkladů. Na takto vymezeném základě jsem se dále pokusila o určitá srovnání významu a účinků různých kategorií nástrojů i jednotlivých nástrojů v rámci jedné kategorie a zhodnocení stavu a efektivity ochrany životního prostředí v českém právu.

Práce je rozdělena do pěti částí. První část představuje obecný úvod do problematiky z hlediska mezinárodního, komunitárního a českého práva životního prostředí. Část druhá až pátá pojednává o jednotlivých kategoriích nástrojů ochrany životního prostředí uplatňovaných v českém právu, tedy o nástrojích administrativně-právních, koncepčních, ekonomických a sankčních. Jednotlivé části jsou dále členěny do podkapitol, ve kterých je zpravidla z různých hledisek pojednáno o konkrétních nástrojích. V části věnované ekonomickým nástrojům je více než v částech

pojednávajících o administrativně-právních, koncepčních a sankčních nástrojích vyhrazen prostor i pro mezinárodní a komunitární úpravu, neboť zvláště poslední jmenovaná má v této oblasti s ohledem na členství České republiky v Evropské unii neopomenutelný význam.

Práce vychází z právního stavu k 30. 11. 2008.

1. NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ A JEJICH KATEGORIZACE

1.1. Úvod

Pojem nástroje ochrany životního prostředí zahrnuje širokou škálu prostředků ochrany životního prostředí, a to jak právních, tak mimoprávních. Společným cílem těchto nástrojů je jednak bezprostřední ochrana životního prostředí (jako celku i jeho jednotlivých složek) před jeho ohrožováním a poškozováním, ale také zohlednění potřeb budoucích generací, jež je vyjádřeno v konceptu trvale udržitelného rozvoje.

Pojem trvale udržitelný rozvoj (sustainable development) je definován v ustanovení § 6 zákona o životním prostředí¹ jako takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů. Koncept trvale udržitelného rozvoje je v současné době jedním z nejdůležitějších principů ochrany životního prostředí². Je založen na přednostním využívání obnovitelných přírodních zdrojů a maximální šetrnosti a úspornosti ve vztahu ke zdrojům neobnovitelným. Princip trvale udržitelného rozvoje se postupně stal jedním z vedoucích principů dokumentů politických i právních na národní i mezinárodní úrovni, a proto se s jeho projevy v následujícím textu ještě několikrát setkáme.

Příroda je základním předpokladem existence všech živých organismů na Zemi, včetně člověka, zájem na ochraně životního prostředí³ je tedy zájmem celospolečenským. Člověk svou činností do přirozeného koloběhu přírody stále více zasahuje a svými bezohlednými zásahy začíná ohrožovat jak přežití mnoha živočišných

¹ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění (dále jen „zákon o životním prostředí nebo „ŽPZ“).

² Koncept trvale udržitelného rozvoje byl poprvé použit a popsán v dokumentu zvaném Naše společná budoucnost (Our Common Future) roku 1987 a dále přijat jako princip mezinárodním společenstvím na summitu v Rio de Janeiru roku 1992 i Johannesburgu roku 2002.

³ Pojem životní prostředí definuje ŽPZ v § 2 jako *vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů, včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, půda, horniny, organismy, ekosystémy a energie.*

druhů, tak i přežití své. Od 20. století proto narůstá potřeba životní prostředí chránit, a to tak, aby se alespoň omezily (pokud se jim přímo nedá zabránit) negativní vlivy člověka na životní prostředí.

Aby byly nástroje ochrany životního prostředí účinné, nelze je vytvářet bez mezinárodní koordinace, neboť poškozování životního prostředí v jednom státě může mít důsledky v i mnoha dalších státech, zvláště sousedních. Právo životního prostředí se proto postupně vyvíjí jako třívrstevný systém 1. mezinárodního, 2. evropského komunitárního a 3. národního práva, přičemž jsou tyto úrovně vzájemně propojeny a ovlivňují se.⁴

1.2. Mezinárodní a komunitární ochrana životního prostředí

Mezinárodní ochraně životního prostředí je v posledních letech přisuzován stále větší význam. Je to dáno vznikem řady globálních problémů v minulém století, které významným způsobem ovlivňují kvalitu života na Zemi jako např. změna klimatu, globální oteplování (podle britské meteorologické služby patřil rok 2008 mezi deset globálně nejteplejších let od roku 1850), zvyšování hladin oceánů (dle NASA ubylo v Grónsku, Antarktidě a na Aljašce za posledních pět let dva biliony tun ledu), ztráta biologické rozmanitosti, ztenčování ozónové vrstvy ad. Kromě globální ochrany životního prostředí se mezinárodní právo životního prostředí zaměřuje též na ochranu regionální. Mezi nejpálčivější problémy regionální charakteru patří zejména deforestace a desertifikace či kontaminace jednotlivých složek životního prostředí přesahující hranice jednoho státu.

Mezinárodní právo životního prostředí se tedy soustředí pouze na úpravu některých otázek ohrožování a poškozování životního prostředí a na zdroje znečištění, a to na ty, jejichž dopad přesahuje hranice států⁵. Hlavním cílem mezinárodní spolupráce je podpora v oblasti ochrany životního prostředí na bilaterální a multilaterální úrovni a přísné uplatňování environmentálních standardů odpovídajících mezinárodním závazkům i požadavkům národní legislativy.

⁴ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha 2007, str. 27.

⁵ Zejména: ochrana biodiverzity, ovzduší, mořských a vnitrozemských vod, ochrana před znečištěním nebezpečnými odpady a chemickými látkami a nukleární znečištění.

Nejdůležitějším a také nejčastěji se vyskytujícím pramenem mezinárodního práva životního prostředí jsou mezinárodní úmluvy, ať už regionální nebo univerzální (globální). Česká republika je v současné době smluvní stranou prakticky všech významných mezinárodních úmluv v oblasti ochrany životního prostředí⁶. Vzájemný vztah norem mezinárodního a vnitrostátního práva se řídí článkem 10 Ústavy⁷, dle něhož jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí našeho právního řádu, a pokud stanoví něco jiného než zákon, použije se prioritně mezinárodní smlouvy.

Již s přípravou vstupu České republiky do Evropské unie se komunitární právo životního prostředí stalo nejdůležitějším faktorem ovlivňujícím naši legislativu v oblasti práva životního prostředí. Komunitární právo tvoří normy primárního a sekundárního práva. Z primárního práva má pro ochranu životního prostředí největší relevanci Smlouva o založení Evropského společenství (SES), konkrétně její Hlava XIX (čl. 174-176), nazvaná „Životní prostředí“, a dále ustanovení z oblastí jako je zemědělství a vnitřní trh. Ustanovení Hlavy XIX SES nejsou bezprostředně aplikovatelná, konkrétní náplň je dána až v rámci sekundární legislativy.

Z pohledu komunitárního práva je hlavním cílem ochrany životního prostředí vysoká úroveň ochrany⁸ a trvale udržitelný rozvoj. SES v ustanovení článku 174 odst. 1 stanoví dále čtyři specifické cíle ochrany životního prostředí na komunitární úrovni. Jsou jimi: a) udržování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, b) ochrana lidského zdraví, c) obezřetné a racionální využívání přírodních zdrojů a d) podpora opatření na mezinárodní úrovni čelících regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí.

⁶ Např. Úmluvy o ochraně ozónové vrstvy Země (Viedeň, 1985), Ramsarské úmluvy o mokřadech (Ramsar, 1971), Úmluvy UNESCO (Paříž, 1972) – k těmto úmluvám ČR přistoupila roku 1990, dále Úmluvy CITES (Washington, 1973; přístup ČR 1992) ad.

⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění (dále jen „Ústava“).

⁸ Co se rozumí pojmem vysoká úroveň ochrany smlouva nedefinuje, výklad tohoto termínu byl podán Evropským soudním dvorem (ESD) ve věci C-233/94 SRN proti Evropskému parlamentu a radě. Není jím nejvyšší úroveň ochrany, ale je třeba vycházet ze standardů států s tradičně vysokou úrovní ekologické politiky (severské země, SRN).

K dosažení uvedených cílů existuje ve Společenství řada nástrojů právní i mimoprávní povahy. Tyto nástroje lze rozdělit na:

- a) právní,
- b) koncepční,
- c) administrativní a
- d) ekonomické.

Mezi právní nástroje patří nařízení, směrnice a rozhodnutí. Do kategorie sekundárního práva patří i doporučení a stanoviska, která však nemají povahu právních norem a nejsou tedy právně závazná. V oblasti ochrany životního prostředí jsou nejvíce využívány směrnice (tvoří asi 80 % environmentální legislativy Společenství).

Nařízení jsou závazná a přímo aplikovatelná na území všech členských států, a proto jsou přijímána v případech, kdy je třeba stanovit jednotná pravidla pro všechny členské státy.⁹ Směrnice jsou, jak již bylo řečeno, nejčastější formou komunitárních norem v oblasti životního prostředí. Jsou závazné pro každý členský stát, kterému jsou určeny, a to pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo. Volba metody, která se k dosažení výsledku použije, je ponechána na rozhodnutí státu¹⁰. Proces přenesení ustanovení směrnic do vnitrostátního právního řádu se nazývá transpozice. Směrnice musí být do národního právního řádu transponována formou obecně závazného předpisu ve stanovené lhůtě. V případě, že členský stát směrnicí včas a řádně netransponuje, mohou ze směrnice, za předpokladu, že její ustanovení jsou dostatečně konkrétní, přesná a bezpodmínečná, nabývat práva i fyzické a právnické osoby (ačkoli směrnice, na rozdíl od nařízení, primárně zavazují pouze členské státy). Rozhodnutí mají individuální povahu, zavazují tedy pouze ty, komu jsou určena - členský stát nebo fyzické či právnické osoby.

⁹ Příkladem nařízení je např. nařízení ES č. 2037/2000 o látkách poškozujících ozónovou vrstvu Země.

¹⁰ Dle č. 176 SES mohou členské státy používat nebo zavádět přísnější opatření, než jaká jsou stanovena na komunitární úrovni. To platí ovšem pouze za předpokladu, že tato opatření budou slučitelná s ostatními ustanoveními SES (zejména nesmí směřovat k omezení vnitřního trhu).

Koncepční nástroje hrají důležitou roli zejména v oblasti formulování požadavků ochrany životního prostředí, neboť často vytvářejí rámec pro budoucí právní úpravu. Mezi tyto nástroje patří Bílé a Zelené knihy, akční programy, případně sdělení a rezoluce¹¹.

Administrativní nástroje představují předpisy obsahující určité povinnosti, jako např. povinnost notifikace (oznámení určité činnosti příslušným správním úřadům) oznamovací povinnost (zejména v oblasti nakládání s chemickými látkami a geneticky modifikovanými organismy), informační povinnost či povinnost jednat (týká se např. vedení registrů, zpětného odběru určitých odpadů, podniknutí všech opatření k předcházení haváriím apod.). V řadě případů je provádění určité činnosti vázáno na povolení (např. vypouštění odpadních vod nebo emisí škodlivých látek do ovzduší); v souvislosti s regulací určitých produktů se v komunitárním právu životního prostředí objevují zákazy týkající se zejména nakládání, resp. výroby určitých chemických látek apod.

Mezi ekonomické nástroje patří zejména finanční podpory (subvence) a obchodovatelná emisní povolení. Komunitární finanční podpory jsou poskytovány (za podmínek tzv. Pokynů Společenství o státní podpoře na ochranu životního prostředí) především z Fondu soudržnosti. Příjemcem těchto podpor jsou členské státy, které je dále distribuují na konkrétní ekologické projekty. Cílem systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů je celková redukce znečišťujících látek emitovaných do ovzduší [viz dále bod 3.3.6. 4)].

1.3. Východiska ochrany životního prostředí v České republice

Vývoj stavu životního prostředí v České republice za poslední půl století byl velmi neuspokojivý. Minulý režim se otázkami ochrany životního prostředí prakticky nezabýval, resp. je měl spíše za okrajové. Po roce 1989 byla tedy potřeba tyto otázky řešit velmi naléhavá. Začaly intenzivní práce na přípravě nejdůležitějších zákonů na úseku ochrany životního prostředí, z nichž většina byla přijata již do roku 1992. Právo

¹¹ Blíže např. viz Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha 2007, str. 165.

se v ochraně životního prostředí stalo nezbytným a nezastupitelným nástrojem. Postupným procesem harmonizace naší právní úpravy s právem Evropských společenství se pak české právo životního prostředí začalo přibližovat úrovni srovnatelné s legislativou členských států Evropské unie.

Ochranu životního prostředí definuje zákon o životním prostředí v § 9 jako *„činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku“*. Tato definice vystihuje dvě podstatné složky ochrany. První spočívá v předcházení ohrožování či poškozování životního prostředí (ochrana preventivní), druhá v omezování či odstraňování znečišťování nebo poškozování životního prostředí (ochrana následná).

Odhodlání chránit životní prostředí, resp. *střežit zděděné přírodní bohatství* je vyjádřeno již v preambuli Ústavy ČR. Článek 7 Ústavy stanoví, že *stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*. Životnímu prostředí je dále věnován samostatný článek 35 Listiny základních práv a svobod¹², který stanovuje právo každého na příznivé životní prostředí, na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů a zákaz ohrožování a poškozování životního prostředí nad míru stanovenou zákonem. Tyto a další zásady zakotvené v Ústavě a Listině mají pro ochranu životního prostředí mimořádný význam, žádný předpis jim nesmí odporovat. Z principu odpovědnosti státu za ochranu a stav životního prostředí vyplývá povinnost státu vytvářet právní, ekonomické, politické, ale také institucionální zajištění této ochrany.¹³

1.4. Nástroje ekologické politiky

Jednotlivé nástroje ochrany životního prostředí lze členit dle různých kritérií, přičemž nejzákladnější je dělení do dvou základních skupin na nástroje přímého a

¹² Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, v platném znění (dále jen „LZPS“ nebo „Listina“).

¹³ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha 2007, str. 59.

nepřímého působení na stav životního prostředí, respektive na chování regulovaných subjektů.

Mezi nástroje přímého působení řadíme nástroje administrativně-právní (např. ukládání povinností, povolení, souhlasy, stanoviska, vyjádření, standardy apod.), dále nástroje koncepční (koncepte, plány, programy), dobrovolně převzaté závazky (ekologický management, ekologické značení výrobků aj.) a konečně nástroje sankční (správní a trestněprávní odpovědnost) a speciální (např. územní ochrana vod či přírody, regulace v době havárií, požárů, povodní atd., územní plánování, posuzování vlivů na životní prostředí, integrovaná prevence, ochrana veřejného zdraví ad.).

Nástroje nepřímého působení reprezentují především ekonomické nástroje. Tyto nástroje svou povahou patří do mimoprávních nástrojů ochrany životního prostředí, ale právo jim poskytuje zvláštní formu závazného a vynutitelného pravidla chování.¹⁴ Základním cílem ekonomických nástrojů je ekonomicky motivovat znečišťovatele životního prostředí k ekologicky šetrnějšímu chování a dosáhnout tak snížení zatížení životního prostředí.

Uvedené nástroje lze dále členit z hlediska právní závaznosti na nástroje materiálně (věcně) právně závazné (povolení, souhlasy) a nástroje formálně (procedurálně) právně závazné (vyjádření, stanoviska) a dále z hlediska časového uplatnění na nástroje preventivní (povolení) a následné (sankce).

Rámec pro dlouhodobé a střednědobé směřování naší environmentální politiky určuje aktuální Státní politika životního prostředí platná pro období let 2004-2010 (dále jen „SPŽP“)¹⁵. Tato vyjmenovává mezi nástroji k realizaci SPŽP: zvyšování povědomí veřejnosti, nástroje právní, ekonomické, dobrovolné, informační, nástroje strategického plánování, zapojování veřejnosti, výzkum a vývoj, mezinárodní spolupráci a nástroje povahy institucionální. O nástrojích právních a ekonomických a nástrojích strategického plánování bude pojednáno dále, na tomto místě budou představeny zbývající z právě uvedených nástrojů SPŽP.

¹⁴ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha 2007, str. 36.

¹⁵ Státní politika životního prostředí ČR 2004–2010, přijatá usnesením vlády ČR č. 235 ze dne 17. března 2004, MŽP, Praha, 2004, str. 33-40.

Zvyšování veřejného povědomí o záležitostech životního prostředí vede veřejnost k většímu pochopení environmentálních souvislostí hospodářského a sociálního života společnosti. Základním nástrojem pro zvyšování veřejného povědomí v záležitostech životního prostředí, je environmentální vzdělávání, výchova a osvěta (EVVO). EVVO je třeba posilovat v rámci vzdělávání ve školách všech stupňů, a to včetně podpory mimoškolních aktivit, zaměřených na pozitivní přístup k přírodě a životnímu prostředí.

Dobrovolné nástroje jdou nad rámec zákonných povinností. Představují je nové systémy řízení a další nástroje podporující ekonomický růst společnosti a zohledňující dopady na životní prostředí. Jedná se o spektrum nástrojů a opatření k ovlivnění rozhodování, jež činí hospodářská sféra, spotřebitelé, občané a tvůrci koncepcí a politik v ostatních oblastech, které budou také pozitivně ovlivňovat kvalitu životního prostředí.

Do této skupiny řadíme označování ekologicky šetrných výrobků (ecolabeling), včetně podpory tzv. zeleného nakupování (green purchasing) a na to navazující vytváření maloobchodních sítí nabízející výrobky a služby příznivé k životnímu prostředí (retail), zavádění environmentálních systémů řízení podle EMAS nebo ISO 14001, uplatňování principů čistší produkce, uzavírání dobrovolných dohod mezi státní administrativou a různými výrobními sdruženími, ústící v závazky organizací používat šetrnější technologie a postupy z hlediska dopadů na životní prostředí. Dále hodnocení životního cyklu výrobků (LCA), ekodesing, sběr informací, pravidelné předávání požadovaných informací a zpráv (reporting) a jejich výměna, prosazování environmentálních aspektů do základních kritérií pro ozeleňování veřejných zakázek (green procurement) a řady dalších.

Z hlediska informačních nástrojů má zásadní význam Aarhuská úmluva¹⁶. Úmluva upravuje právo na přístup k informacím o životním prostředí, podíl veřejnosti na rozhodování o otázkách životního prostředí, přístup k právní ochraně v záležitostech životního prostředí a procesní a institucionální zajištění jejího fungování. Úmluva rozlišuje mezi veřejností (fyzické a právnické osoby, jejich sdružení nebo organizace) a

¹⁶ Úmluva byla přijata v červnu roku 1998 na 4. ministerské konferenci Životní prostředí pro Evropu, ČR ji ratifikovala v červenci roku 2004 (publikována byla pod č. 124/2004 Sb. m. s.).

zainteresovanou veřejností (veřejnost, která má na environmentálním rozhodování určitý zájem a je nebo může být rozhodováním ovlivněna).

Právo na informace o stavu životního prostředí je u nás garantováno již zmiňovaným článkem 35 Listiny. Tomuto právu odpovídá povinnost všech státních orgánů i právnických a fyzických osob takové informace poskytovat¹⁷. Právo na informace je také nezbytným předpokladem pro kvalifikované využití dalších dvou nástrojů zapojení veřejnosti dle Aarhuské úmluvy (účast na rozhodování a přístup ke spravedlnosti). Základy práva na informace obsahují obecný zákon o svobodném přístupu k informacím¹⁸ a speciální zákon o právu na informace o životním prostředí¹⁹. Tento zákon upravuje podmínky, za nichž má každý právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí, dále podmínky, za nichž jsou tyto informace zpřístupňovány veřejnosti, formy zveřejňování informací²⁰, co se rozumí pod pojmem informace o životním prostředí ad. Právo na informace o stavu životního prostředí dílčím způsobem upravují také speciální zákony jako např. zákon o ochraně přírody a krajiny²¹ či zákon o ochraně ovzduší²².

Důležitým nástrojem informovanosti je Zpráva o stavu životního prostředí, kterou každoročně připravuje Ministerstvo životního prostředí a schvaluje vláda. Po schválení vládou je Zpráva předkládána k projednání v Parlamentu ČR, přičemž nejpozději do tří měsíců od schválení musí být zveřejněna.

Občan se může podílet na ochraně životního prostředí buď přímo, např. jako člen lesní, myslivecké, rybářské stáže nebo stráže přírody (jedná se o tzv. účast veřejnosti institucionalizované povahy), či zprostředkovaně prostřednictvím uplatňování svých politických práv, zejména práva petičního, sdružovacího, shromažďovacího ad.

¹⁷ Informace o životním prostředí jsou povinny poskytovat čtyři kategorie subjektů: 1. orgány státní správy, 2. orgány územní samosprávy, jež plní úkoly v ochraně životního prostředí, 3. jimi zřízené, řízené nebo pověřené právnické osoby, které shromažďují, zpracovávají nebo uchovávají informace o životním prostředí nebo plní úkoly na úseku ochrany životního prostředí a 4. jiné soukromoprávní subjekty za podmínek stanovených zvláštním zákonem.

¹⁸ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění.

¹⁹ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění.

²⁰ Zpřístupňování informací na základě žádosti, aktivní zpřístupňování informací, osvěta, vzdělávání a výchova veřejnosti v oblasti životního prostředí.

²¹ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění (dále jen „OPKZ“).

²² Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“ nebo „OOZ“).

Účast veřejnosti na rozhodování správních úřadů je především zakotvena v obecných předpisech správního práva. Správní řád²³ (§ 27) přiznává postavení účastníka v řízení o žádosti žadateli a dalším dotčeným osobám, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu; v řízení z moci úřední dotčeným osobám, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo nebo povinnost anebo prohlásit, že právo nebo povinnost nemají (odst. 1). Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech (odst. 2) a konečně jsou účastníky i osoby, o kterých to stanoví zvláštní zákon (odst. 3). Takovým zvláštním předpisem je např. stavební zákon²⁴, zákon o integrované prevenci²⁵, zákon o ochraně přírody a krajiny a další. Jako účastníci správního řízení mají všechna práva jako jakýkoli jiný účastník. Mohou tedy také podat odvolání či posléze žalobu u správního soudu na přezkoumání správního rozhodnutí.

Kromě účasti veřejnosti na správních řízeních, upravují právní předpisy účast veřejnosti na řízeních, která nejsou správními řízeními. Tyto procedury jsou upraveny např. stavebním zákonem, zákonem o posuzování vlivů na životní prostředí, zákonem posuzování vlivů rozvojových koncepcí a programů na životní prostředí a dalšími. Veřejnost může v takovýchto řízeních vznášet námitky, podněty a připomínky.

Výzkum a vývoj jsou výrazné disciplíny, které svými výstupy ovlivňují snižování negativních vlivů lidských aktivit na životní prostředí, nápravu a odstraňování vzniklých škod i monitorování změn kvality životního prostředí. Nové technologie znamenají vysoký potenciál pro ochranu a zlepšování životního prostředí a udržitelný rozvoj. Z tohoto hlediska bylo důležité přijetí zákona č. 130/2002Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů.

Z principu odpovědnosti státu za ochranu a stav životního prostředí vyplývá též povinnost institucionálního zajištění této ochrany. K rozhodování o jednotlivých otázkách ochrany životního prostředí a k aplikaci příslušných právních předpisů dochází prostřednictvím orgánů moci výkonné – orgánů veřejné správy. Orgánem vrchního

²³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

²⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „stavební zákon“).

²⁵ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých jiných zákonů, v platném znění (dále jen „IPZ“).

státního dozoru ve věcech životního prostředí je Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“ nebo „Ministerstvo“). Rozsah jeho působnosti upravuje tzv. kompetenční zákon (zákon č. 2/1969 Sb.)²⁶. Některé kompetence v oblasti životního prostředí mají také jiná ministerstva²⁷.

Zásadní význam mají orgány regionální a místní veřejné správy, tedy orgány obcí a krajů²⁸. Krajské úřady provozují odbory životního prostředí a kromě přenesené působnosti vykonávají, stejně jako obce, i samostatnou působnost. Obce mimo jiné rozhodují a zajišťují záležitosti týkající se čistoty obce, odvozu a odstraňování komunálních odpadů, zásobování pitnou vodou, odvádění a čištění odpadních vod ad. V Praze plní obdobné funkce odbor ochrany životního prostředí Magistrátu hlavního města Prahy²⁹ a určité pravomoci mají také referáty úřadů městských částí.

Vedle výše uvedených orgánů státní správy působí na úseku ochrany životního prostředí jak na úrovni celostátní, tak na úrovni regionální, ještě orgány speciální s rozmanitým věcným zaměřením. Jejich působnost a kompetence jsou zpravidla upraveny zvláštními předpisy. Mezi speciální ústřední orgány státní správy s vazbou na životní prostředí patří zejména Česká inspekce životního prostředí, Český báňský úřad a Státní úřad pro jadernou bezpečnost. Dalšími speciálními orgány jsou správy národních parků a správy chráněných krajinných oblastí, orgány hygienické, veterinární a rostlinolékařské péče.

Jedním z nejdůležitějších institucionálních nástrojů je Státní fond životního prostředí ČR. Tato veřejnoprávní státní finanční instituce rozhodujícím způsobem podporuje environmentální investice municipálních i ostatních subjektů. O použití

²⁶ Do kompetence MŽP spadá např.: ochrana ovzduší, přírody a krajiny, zemědělského půdního fondu, odpadové hospodářství, zčásti nakládání s obaly a odpady z obalů, posuzování vlivu činností a jejich důsledků na životní prostředí, státní ekologická politika, problematika geneticky modifikovaných potravin ad.

²⁷ Např. Ministerstvo zemědělství (např. lesy, rybářství a myslivost mimo území národních parků či vodní hospodářství), Ministerstvo pro místní rozvoj (územní plánování a stavební řízení), Ministerstvo zdravotnictví (hygiena, ochrana veřejného zdraví včetně problematiky hluku, vibrací a neionizujícího záření), Ministerstvo průmyslu a obchodu (tvorba jednotné surovinové politiky, využívání nerostného bohatství, těžba, úprava a zušlechťování ropy, zemního plynu a tuhých paliv), Ministerstvo kultury (státní památková péče), ministerstvo financí (celní orgány) a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (ekologická výchova, osvěta a vzdělávání).

²⁸ Základními předpisy stanovícími jejich působnost jsou zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění. Konkrétní působnost je stanovena jednotlivými zákony na úseku životního prostředí.

²⁹ Viz zákon č. 129/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění.

finančních prostředků Fondu rozhoduje ze zákona ministr životního prostředí České republiky. Výkon odborných, monitorovacích, výzkumných a evidenčních činností zajišťují odborné organizace, kterými jsou např. Agentura ochrany přírody a krajiny, CENIA, Český hydrometeorologický ústav ad.

1.5. Průřezové nástroje ochrany životního prostředí

Jako nástroje průřezové označujeme ty nástroje ochrany životního prostředí, jejichž prostřednictvím je zajišťována ochrana životního prostředí jako celku, tedy ne pouze jeho jednotlivých složek. Tyto nástroje byly do našeho právního řádu zavedeny teprve v relativně nedávné době a představují pozitivní „trend“ v současné ochraně životního prostředí, který je charakterizován integrovaným a komplexním přístupem k ochraně životního prostředí a jenž nezahrnuje pouze regulaci činností majících na životní prostředí bezprostřední vliv, ale zohledňuje i potenciální ohrožení životního prostředí.

1.5.1. EIA

Proces posuzování vlivů na životní prostředí (Environmental Impact Assessment – EIA) je jedním z klíčových nástrojů pro hodnocení dopadů lidských činností a jejich důsledků na životní prostředí. Cílem tohoto procesu je posoudit vlivy určitých záměrů na životní prostředí dříve, než dojde k jejich realizaci. Předstupněm posuzování záměrů je posuzování koncepcí (strategické posuzování, SEA), o němž bude pojednáno dále v rámci koncepčních nástrojů.

Na mezinárodní úrovni je posuzování vlivů na životní prostředí považováno za jeden ze základních nástrojů ochrany životního prostředí.³⁰ Základem mezinárodní smluvní úpravy posuzování vlivů na životní prostředí je Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahující hranice států (Espoo, 1991), která nabyla účinnosti 10. září 1997 a již Česká republika ratifikovala 26. února 2001. Na komunitární úrovni představují základní právní dokumenty v této oblasti jednak Směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů

³⁰ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha 2007, str. 209.

některých plánů a programů na životní prostředí. Českou úpravu obsahuje zákon č. 100/2001 Sb.³¹

Předmětem povinného posuzování jsou záměry staveb, činností a technologií uvedených v příloze č. 1 k EIAZ, jejichž provedení by mohlo závažně ovlivnit životní prostředí³². Záměry jsou v příloze č. 1 rozděleny do dvou kategorií na záměry, které vždy podléhají posouzení (obligatorně posuzované záměry kategorie I) a na záměry vyžadující zjišťovací řízení (fakultativně posuzované záměry kategorie II a tzv. podlimitní záměry). Posuzování těchto záměrů zajišťuje buď Ministerstvo životního prostředí v souladu s ustanovením § 21, nebo orgány krajů v souladu s ustanovením § 22 EIAZ. Předmětem povinného posuzování jsou dále koncepce uvedené v § 10a EIAZ a politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, při jejichž posuzování se postupuje (v souladu s ustanovením § 10i EIAZ) podle stavebního zákona. Zvláštní kategorii představují koncepce a záměry mající případný významný vliv na území soustavy NATURA 2000. Toto posuzování se realizuje postupem podle EIAZ na základě podmínek stanovených v § 45h a 45i OPKZ.

Proces posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí je založen na systematickém zkoumání a posuzování jejich možného působení na životní prostředí. Smyslem je zjistit, popsat a komplexně vyhodnotit předpokládané vlivy připravovaných záměrů na životní prostředí a veřejné zdraví ve všech rozhodujících souvislostech (od provádění a provozování záměru až po jeho případnou likvidaci a sanaci nebo rekultivaci území). Cílem procesu je zmírnění nepříznivých vlivů realizace hodnoceného záměru na životní prostředí. Součástí posuzování záměru je návrh opatření k předcházení nepříznivým vlivům na životní prostředí.

Proces posuzování je procesem sui generis a nevztahuje se na něj (s výslovnými výjimkami) správní řád. Výsledkem procesu je stanovisko EIA, které není správním rozhodnutím, ale pouze odborným podkladem pro následné rozhodovací procesy o povolení záměru. Stanovisko tedy není hmotněprávně (věcně) závazné a zavazuje jen

³¹ Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění (dále jen „EIAZ“).

³² Informace o posuzovaných záměrech, o procesech, autorizovaných osobách a dalších skutečnostech lze získat na adrese informačního systému EIA www.cenia.cz/eia.

procesně, neboť ve stanovených případech musí být posouzení provedeno a stanovisko vydáno.

1.5.2. IPPC

Proces integrované prevence a omezování znečištění (Integrated Pollution Prevention and Control - IPPC) byl implementován do právního řádu České republiky 1. ledna 2003, kdy nabyl účinnosti zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci, který zohlednil požadavky Směrnice Rady č. 96/61/EC.

IPPC si klade za cíl celkové zlepšení kvality životního prostředí a dosažení vyššího stupně ochrany životního prostředí jako celku. Takto by měl být odstraněn stav, kdy je jedna složka životního prostředí (pro kterou, resp., pro jejíž znečišťovatele je stanovena přísnější regulace) chráněna na úkor jiné. Integrovaná ochrana usiluje o maximální omezení celkové zátěže životního prostředí. Integrací se tedy rozumí jednak přechod od samostatné ochrany jednotlivých složek životního prostředí k ochraně životního prostředí jako celku a dále sloučení rozhodování o povolení provozu do jednoho správního řízení, které nahrazuje řadu dílčích správních řízení³³.

Posuzování stavu životního prostředí vychází z tzv. standardů, tedy požadavků, které vyplývají z jednotlivých právních předpisů a které musí být vždy v daném místě a čase splněny³⁴. Integrovanému rozhodování podléhají zařízení vyjmenovaná v příloze č. 1 IPZ. Jedná se zejména o zařízení z odvětví energetiky, metalurgie, chemické výroby, zemědělské výroby, výroby potravin a krmiv, skládkování a spalování odpadů. Účelem integrovaného rozhodování je stanovit závazné podmínky provozu těchto zařízení tak, aby byly minimalizovány vlivy provozu na životní prostředí. Podmínky jsou specifikovány v integrovaném povolení. Při jejich stanovování je nutné vycházet z požadavků kladených na BAT, tedy nejlepší dostupné technologie. Podmínky provozu zařízení stanovené v integrovaném povolení nesmějí být mírnější než podmínky dané složkovými předpisy.

³³ Integrované povolení nahrazuje správní akty, které by byly jinak vydány podle složkových předpisů na úseku ochrany ovzduší, vod, lesa, přírody a krajiny, zemědělského půdního fondu nakládání s odpady ad.

³⁴ Důležitými podklady, které musí být při rozhodování zohledněny, jsou např. plány snižování emisí, plány odpadového hospodářství, podmínky provozu vycházející z dokumentace a stanoviska EIA, výsledky energetického auditu, systémy environmentálního řízení (EMAS, ISO 14001) ad.

Informace o podaných žádostech o vydání integrovaného povolení, o stavu vyřizování žádostí a dokumenty vztahující se k žádostem obsahuje informační systém o IPPC (www.env.cz/ippc), provozovaný MŽP.

2. ADMINISTRATIVNĚ-PRÁVNÍ NÁSTROJE

Administrativně-právní nástroje jsou základem systému ochrany životního prostředí. Jsou historicky nejstarší skupinou nástrojů a dosud i skupinou převládající. Jejich charakteristickou vlastností je jejich závaznost a vynutitelnost. Administrativně-právní nástroje představují jak právní prostředky působící preventivně (zákazy, příkazy, povolení, souhlasy atd.), tak i nástroje, které jsou uplatňovány následně, tedy až v okamžiku porušení právní povinnosti. Svou povahou jsou to nástroje negativní, neboť ve většině případů určitý typ chování zakazují nebo stanovují určitá omezení (povinnosti něčeho se zdržet nebo něco strpět).

Administrativně-právní nástroje řadíme mezi nástroje přímého působení. Vůči regulovaným subjektům působí bezprostředně, a to tak, že jim předepisují určité chování, nedávají tedy subjektům práv a povinností žádnou možnost výběru chování. Dodržování předepsaných povinností je státem kontrolováno, v případě jejich porušení se uplatní některý z následných nástrojů ochrany životního prostředí (sankce, nápravné opatření). Jakékoli odchýlení od tohoto předepsaného chování je porušením práva a jako takové vyvolá právní následky, nejčastěji ve formě peněžité sankce (pokuty)³⁵, odebrání autorizace³⁶ či zrušení povolení³⁷ až k trestu nepodmíněného odnětí svobody³⁸.

Subjekty administrativně-právních nástrojů, kterým jsou adresovány práva a povinnosti (případně sankce) jsou především znečišťovatelé, ale mohou jimi být i veřejnoprávní korporace (např. obce) a také veřejnost. Povinnosti, které jsou jednotlivým subjektům ukládány i oprávnění, která jednotlivé subjekty získávají, mohou vyplývat přímo z právního předpisu (ex lege) v souladu s článkem 4 odst. 1 LZPS³⁹,

³⁵ Viz např. ustanovení § 116 n. zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), v platném znění (dále jen „vodní zákon“ nebo „VZ“).

³⁶ Viz ustanovení § 6 písm. c) vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 468/2004 Sb., o autorizovaných osobách podle zákona o ochraně přírody a krajiny.

³⁷ Viz např. ustanovení § 39 odst. 3 OoZ.

³⁸ Viz ustanovení § 181a odst. 2 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, v platném znění.

³⁹ Článek 4 odst. 1 Listiny zní: *Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*

z individuálního správního aktu vydaného příslušným orgánem státní správy na základě zákonného zmocnění a v jeho rámci (ex actu) nebo z kombinace těchto způsobů⁴⁰.

Právní předpisy jsou jednak nástrojem ochrany životního prostředí sui generis, ale především vytvářejí normativní základ pro všechny další nástroje, jejichž existence by jinak nebyla možná.

Administrativně-právní nástroje můžeme dělit z hlediska obsahu na zákazy, příkazy, omezení, povolení, standardy, kategorizace ochrany apod. a z hlediska formy na právní předpisy, správní akty, veřejnoprávní smlouvy.

2.1. Zákazy, příkazy, omezení,

tedy povinnosti, z nichž vyplývá závazek něčeho se zdržet, něco v zájmu ochrany životního prostředí konat anebo něco strpět, stanovují zpravidla obecně závazné právní předpisy.

Zákonná úprava je využívána ve třech hlavních případech⁴¹:

a) Právní povinnosti adresované širokému okruhu subjektů (např. § 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší, který stanoví obecnou povinnost pro fyzické a právnické osoby „omezovat a předcházet znečišťování ovzduší a snižovat množství jím vypouštěných znečišťujících látek...“, takto obecně stanovené povinnosti bývají obvykle právním předpisem dále konkretizovány nebo je upravuje předpis samostatný);

b) činnosti, které mají minimální vliv na životní prostředí, stát nepovažuje za nutné je regulovat a pouze stanoví základní pravidla pro jejich výkon (specifickou podskupinu tvoří činnosti označované jako tzv. obecné užívání, spočívající ve vymezení určité činnosti právní normou a stanovení základních omezení pro jejich výkon⁴²);

c) povinnosti, jejichž okruh adresátů je identifikovatelný na základě určitých znaků v případě činností provozovaných stejným nebo obdobným způsobem (tyto

⁴⁰ Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001, str. 33.

⁴¹ Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha 2000, str. 35-37.

⁴² Viz např. obecné užívání vod dle § 5 až 7 VZ.

povinnosti jsou obvykle stanoveny v prováděcích právních předpisech či technických normách, na které zákon odkazuje⁴³).

K výhodám zákonné formy regulace patří možnost adresovat určitou povinnost širokému okruhu adresátů, aniž by bylo nutné posuzovat a regulovat každý případ jednotlivě. Tento způsob regulace se uplatní také v případě, kdy je třeba stanovit absolutní zákaz určitého chování, které bezprostředně ohrožuje kvalitu životního prostředí.

Nevýhodou regulace chování subjektů zákonem je naopak fakt, že snaha o co nejobecnější vyjádření co do subjektu i jemu uložené povinnosti může vést k přílišné proklamativnosti takových zákonných ustanovení, která navíc postrádají odpovídající sankci pro případ jejich porušení, a předpis tak plní pouze deklaratorní funkci⁴⁴. Další nevýhodou regulace pomocí zákonné úpravy je vysoká náročnost, a to v rovině administrativní i ekonomické. Státní aparát nutný k prosazování, kontrole a vynuucování povinností stanovených právními předpisy je zátěží pro veřejné rozpočty, navíc aby mohlo dojít k jakékoli změně právního předpisu, musí tento projít zdlouhavou legislativní procedurou, což činí tento nástroj značně neflexibilní.

Povinnosti v právním řádu České republiky vyplývají např. z právních předpisů ve vodním hospodářství a ochraně vod, v ochraně ovzduší, v odpadovém hospodářství a v oblasti nakládání s chemickými látkami. Jedná se např. o povinnost předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí stanovená v § 17 odst. 1 zákona o životním prostředí, dále povinnost oznamovací (§ 20 zákona o ochraně ovzduší), povinnost ohlašovací (např. § 22 zákona o integrované prevenci) či povinnost evidenční a informační (např. § 23 zákona o obalech⁴⁵).

⁴³ Např. úprava zdrojů znečišťování ovzduší dle vyhlášky ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb., kterou se stanoví seznam znečišťujících látek, emisní limity, způsob předávání zpráv informací, zjišťování množství vypouštěných znečišťujících látek, tmavosti kouře, přípustné míry obtěžování zápachem a intenzity pachů, podmínky autorizace osob, požadavky na vedení provozní evidence zdrojů znečišťování ovzduší a podmínky jejich uplatňování.

⁴⁴ Příkladem příliš obecných ustanovení jsou mnohá ustanovení zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, např. ustanovení § 17 nebo § 18.

⁴⁵ Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých jiných zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o obalech“).

Zákazy a omezení můžeme v našem právním řádu nalézt např. v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Zde se jedná zejména o omezení a zákazy vstupu do určitých oblastí, u kterých je zvýšený zájem na jejich ochraně (viz § 16). Při ochraně vod jsou určité činnosti omezeny či zakázány především v ochranných pásmech vodních zdrojů (§ 30 VZ) a v chráněných oblastech přirozené akumulace vod (§ 28 VZ). Zákon o ochraně ovzduší (§ 11 a n.) zakazuje např. spalování některých látek ve zdrojích znečištění ovzduší či výrobu některých látek poškozujících ozónovou vrstvu.

2.2. Povolení, souhlasy, stanoviska, vyjádření

jsou vydávány orgány státní správy a jsou nejvýznamnějšími a nejvíce frekventovanými administrativně-právními nástroji ochrany životního prostředí. Tyto individuální správní akty jsou buď předpokladem určité zákonem označené činnosti (zpravidla povolení), nebo podmínkou pro vydání povolení (zpravidla souhlasy či stanoviska), nebo jsou jako vyjádření požadovaným podkladem pro vydání určitého rozhodnutí⁴⁶. Součástí vlastního textu individuálního správního aktu je i stanovení podmínek a povinností, které je nutné při výkonu uděleného oprávnění dodržovat.

Některé z těchto aktů jsou závazné, jiné nikoli, jejich základní funkce je zejména preventivní. O vydání jakéhokoli individuálního správního aktu je vždy třeba požádat. V případě rozporu určité činnosti se zájmy ochrany životního prostředí, lze dané činnosti zabránit neudělením potřebného povolení či souhlasu. Vydání některé z forem individuálního správního aktu předpokládají téměř všechny předpisy na úseku ochrany životního prostředí, a to z toho důvodu, že právě individuálním správním aktem je možno konkrétně zhodnotit všechny specifické skutečnosti konkrétních případů.

Povolení je třeba k některým činnostem, které nejsou obecně zakázané (v tomto smyslu jsou tedy dle č. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 LPSZ obecně dovolené⁴⁷). Tímto správním aktem se povoluje činnost, která je vázána na určité hmotněprávní předpoklady. Jestliže osoba, která o povolení požádá, tyto předpoklady splňuje, nelze vydání povolení odepřít – na jeho vydání má tedy žadatel právní nárok.

⁴⁶ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha 2007, str. 37.

⁴⁷ Čl. 2 odst. 4 Ústavy zní: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“, čl. 2 odst. 3 LPSZ zní: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

V našem právním řádu jsou v oblasti ochrany životního prostředí povolení vydávána zejména dle:

1) vodního zákona

a) povolení k nakládání s vodami dle § 8 VZ

(např. k odběru a akumulaci povrchových a podzemních vod či k vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních),

b) povolení k některým činnostem dle § 14 VZ

(např. k vysazování stromů nebo keřů v záplavových územích v rozsahu ovlivňujícím odtokové poměry nebo k těžbě písku, štěrku, bahna, s výjimkou bahna k léčivým účelům, z pozemků na nichž leží koryto vodního toku),

c) povolení k vodním dílům dle § 15 VZ

(povolení vodoprávního úřadu je třeba k provedení vodních děl, k jejich změnám a změnám jejich užívání, jakož i k jejich odstranění),

2) zákona o ochraně přírody a krajiny

(např. povolení ke kácení dřevin dle § 8 OPKZ),

3) zákona o ochraně ovzduší dle § 17

(např. povolení staveb zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a k jejich změnám, povolení k uvedení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů do zkušebního i trvalého provozu).

Rozdíl mezi povolením a souhlasem je v tom, že v povolení mohou být (a obvykle také jsou) stanoveny meze (podmínky) povolované činnosti, neboli výkonu oprávnění, které na základě povolení vznikne, zatímco u souhlasu nikoli. Tyto meze může správní orgán stanovit v rámci svého správního uvážení anebo jsou to meze, které navrhuje sám žadatel, přičemž mu právní norma přímo či nepřímo může ukládat takový návrh učinit.⁴⁸

Pro souhlas je typické, že jej příslušný správní úřad může vydat nebo může jeho vydání odepřít, nemůže však stanovit žádné podmínky výkonu oprávnění. Na rozdíl od schválení je souhlas vydáván předběžně, je tedy podmínkou vzniku oprávnění. Na vydání tohoto schvalovacího aktu je stejně jako v případě povolení za předpokladu splnění stanovených podmínek právní nárok.

⁴⁸ Hendrych, D. a kolektiv: Správní právo, 6. Vydání, C.H.Beck, Praha 2006, str. 202

V platné právní úpravě nalezneme řadu případů, kdy je souhlas správním úřadem udělován. Jako příklad je možno uvést ustanovení § 17 VZ, dle kterého je souhlas vodoprávního úřadu třeba ke stavbám, zařízením nebo činnostem (v zákoně specifikovaným), k nimž není třeba povolení, které však mohou ovlivnit vodní poměry. Jako další příklad lze uvést ustanovení § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu⁴⁹), dle kterého je souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu třeba k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely.

Stav, kdy se vyžaduje více ekologických souhlasů (např. k využití půdy) pro určitou činnost vázanou na rozhodnutí (např. na vydání územního rozhodnutí) není v ochraně životního prostředí výjimečný. Na tuto problematiku při povolování některých zařízení reaguje již zmiňovaný zákon o integrované prevenci.

Formálně právně závazná stanoviska, vyjádření apod. jsou předpokladem materiálně právně závazného rozhodnutí (povolení, souhlas) v případech, kdy to konkrétní právní předpis vyžaduje. Jejich smyslem je prezentace odborného názoru vydávajícího orgánu, který však samotného adresáta nezavazuje. Stanoviska a vyjádření nejsou rozhodnutím ve správním řízení. Silou své přesvědčivosti mohou mít ovšem na konečné rozhodnutí významný vliv. Příklad vyjádření nalezneme v ustanovení § 18 VZ.

2.3. Standardy

Zaujímají významné místo v systému administrativně-právních nástrojů ochrany životního prostředí. Představují souhrn požadavků na zachování únosného stavu životního prostředí. Slouží jako vodítko pro stanovení žádoucího způsobu chování subjektů či sami určují míru povoleného chování subjektů. Musejí vycházet z vysoké úrovně ochrany životního prostředí a z principu integrované ochrany životního prostředí, neboť účinné ochrany životního prostředí lze dosáhnout pouze v případě, že životní prostředí je posuzováno jako celek a jeho složky ve vzájemných souvislostech. Standardy by měly garantovat takový stav životního prostředí, který nepředstavuje, za

⁴⁹ Zákon č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu, v platném znění (dále jen „OZPF“).

současného stavu poznání, nebezpečí pro zdraví člověka a neohrožuje další živé organismy a ostatní složky životního prostředí⁵⁰.

Standardy se mohou vztahovat k jednotlivým složkám životního prostředí, kdy představují jejich objektivně změřitelnou či určitelnou kvalitu či kvantitu (emisní a imisní limity v ochraně ovzduší), mohou také charakterizovat jednotlivé aspekty lidské činnosti (např. stupně přípustného znečištění vod a půdy, provozní požadavky, požadavky na výrobky). Charakteristickým znakem těchto nástrojů je povinnost znečišťovatelů podřídit se stanoveným pravidlům. Vzhledem k tomu, že stanovení konkrétních limitů vyžaduje podrobnou metodiku, jejíž zakotvení přímo v zákoně by bylo z hlediska z případných změn značně nepraktické, bývají standardy upraveny v podzákoných právních předpisech (vyhláškách, nařízeních vlády apod.).

V poslední době v souvislosti se změnou přístupu k ochraně životního prostředí od ochrany odvětvové (ochrany jednotlivých složek) k ochraně globální (ochraně všech složek životního prostředí v jejich vzájemných souvislostech) se právní úprava standardů v rámci administrativně-právních nástrojů dostává do popředí. Díky jednotným standardům je totiž možné sjednotit postup různých států v rámci jejich národních legislativ a dosáhnout tak účinnější ochrany životního prostředí jako celku. Tyto tendence jsou patrné zvláště z legislativní činnosti Evropského parlamentu a Rady⁵¹

Do skupiny standardů patří zejména emisní a imisní limity, standardy kvality, provozní standardy, požadavky na výrobky a požadavky na způsobilost osob.

Emisní limity se vztahují přímo k lidské činnosti a zdrojům znečištění. Zpravidla jsou stanoveny jako určitá maximální množství škodlivé látky (vyjádřeny numerickou hodnotou), která mohou být při dané činnosti vypuštěna (emitována) do životního prostředí zpravidla za jednotku času. Každý zdroj látek pro životní prostředí nebezpečných, resp. provozovatel takového zdroje, podléhá povinnosti dodržovat emisní limity stanovené právními předpisy.

⁵⁰ Ritchelová, I. Kolektiv: Úvod do politiky životního prostředí, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta životního prostředí, 2002, str. 26.

⁵¹ Např. směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2001/81/ES, o národních emisních stropích pro některé látky znečišťující ovzduší.

Problémem stanovování emisních limitů pro jednotlivé zdroje ve vztahu k jednotlivým složkám (voda, ovzduší, půda ad.) životního prostředí je, že i když budou tyto limity stanovené pro jednu složku přísné a budou dodržovány, existuje riziko převedení škodlivin do jiné složky životního prostředí, pro kterou emisní limity stanoveny nejsou buď vůbec, nebo nejsou tak přísné. Proto je podle zákona o integrované prevenci⁵² emisní limit definován jako „nejvýše přípustná emise znečišťujících látek vyjádřená 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, zejména pro ty, které jsou uvedeny v příloze č. 2 k tomuto zákonu“. IPZ tedy nestanovuje emisní limity pouze pro znečišťující látky vypouštěné do jedné složky životního prostředí⁵³, ale dává si za cíl dosáhnout vysoké úrovně životního prostředí jako celku⁵⁴. V přílohách k tomuto zákonu pak můžeme nalézt kategorie zařízení, na která se zákon vztahuje⁵⁵ a seznam hlavních znečišťujících látek pro stanovování emisních limitů a to zvláště pro ovzduší a vodu⁵⁶.

Emisní limity mohou být stanoveny např. pro škodlivé chemické látky, ionizující záření, hluk či vibrace⁵⁷. Výčet jednotlivých znečišťujících látek a stanovení konkrétních hodnot emisních limitů obsahují zpravidla podzákonné právní předpisy⁵⁸. Emisní limity mohou být dále, jak předpokládá ustanovení § 6 odst. 4 OoZ, stanoveny na základě dohody provozovatele a orgánu ochrany životního prostředí či individuálním správním aktem (např. jako součást integrovaného povolení vydaného dle IPZ).

⁵² § 2 písm. d) IPZ.

⁵³ Srovnej § 2 odst. 1 písm. e) OoZ, který definuje emisní limit jako „nejvýše přípustné množství znečišťující látky nebo stanovené skupiny znečišťujících látek nebo pachových látek vypouštěné do ovzduší ze zdroje znečišťování ovzduší vyjádřené jako hmotnostní koncentrace znečišťující látky v odpadních plynech nebo hmotnostní tok znečišťující látky za jednotku času nebo hmotnost znečišťující látky vztahovaná na jednotku produkce nebo lidské činnosti nebo jako počet pachových jednotek na jednotku objemu nebo jako počet částic znečišťující látky na jednotku objemu“.

⁵⁴ Viz ustanovení § 1 odst. 1 IPZ.

⁵⁵ Příloha č. 1 k IPZ.

⁵⁶ Příloha č. 2 k IPZ.

⁵⁷ Viz zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

⁵⁸ V případě OoZ jsou to např. nařízení vlády č. 351/2002, 146/2007, 615/2006, 354/2002, 355/2002, 356/2002 a 372/2007 Sb.; v případě VZ 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, v platném znění.

Zákon o ochraně ovzduší kromě emisních limitů rozlišuje dále emisní stropy⁵⁹. Emisní stropy se stanovují pro látky, které ovlivňují klimatický systém Země. Jejich určení a především následné dodržování má přispívat k podpoře udržitelného rozvoje a napomoci tak řešení problematiky ochrany klimatického systému Země.

Imisní limity se na rozdíl od emisních limitů neváží na jednotlivé zdroje znečištění, ale vždy k jednotlivým složkám životního prostředí. Napomáhají tak tomu, aby bylo eliminováno riziko plynoucí z koncepce stanovování emisních limitů v místech s vysokou koncentrací zdrojů znečištění. I v případě, že všichni znečišťovatelé budou stanovené emisní limity dodržovat, může totiž znečištění v dané lokalitě díky vysokému počtu zdrojů znečištění dosahovat neúnosné míry. Imisní limity proto stanovují maximálního množství škodlivé látky, které se v dané složce životního prostředí může vyskytovat a tím charakterizují žádoucí či nežádoucí stav jednotlivých složek životního prostředí.

Účelem imisních limitů je vymezení stavu životního prostředí, který nepředstavuje, podle současného stavu poznání, nebezpečí pro člověka ani jiné živé organismy. Význam tohoto standardu spočívá v tom, že slouží jako jedno z hledisek pro regulaci škodlivých činností. Pokud skutečné znečištění ovzduší v určité oblasti se bude blížit limitním hodnotám, může to být důvodem pro nepovolnění provozu dalšího zdroje znečišťování.⁶⁰

Imisní limity se významně uplatňují v ochraně ovzduší. Vymezeny jsou v § 2 odst. 1 písm. j) OoZ, podle něhož je imisním limitem „*hodnota nejvýše přípustné úrovně znečištění ovzduší vyjádřená v jednotkách hmotnosti na jednotku objemu při normální teplotě a tlaku*“. Imisní limity, podmínky a způsob sledování, posuzování, hodnocení a řízení kvality ovzduší upravuje nařízení vlády ze dne 12. prosince 2006, č. 597/2006 Sb. o sledování a vyhodnocování kvality ovzduší.

⁵⁹ Dle § 2 odst. 1 písm. f) je „emisním stropem nejvyšší přípustná úhrnná emise znečišťující látky nebo stanovené skupiny znečišťujících látek vznikající v důsledku lidské činnosti vyjádřená v hmotnostních jednotkách za období 1 roku ze všech zdrojů znečišťování ovzduší, z jejich vymezené skupiny nebo z jednotlivého zdroje znečišťování ovzduší na vymezeném území“.

⁶⁰ Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001, str. 45.

Zvláštním imisním limitem se rozumí taková úroveň znečištění ovzduší, při jejímž překročení hrozí již při krátké expozici riziko poškození lidského zdraví nebo poškození ekosystému⁶¹. Zvláštní imisní limity jsou používány při tzv. smogových situacích jako limity varovné. Vyhláší se pro oxid siřičitý, oxid dusičitý a troposférický ozón. Vznik a ukončení smogové situace neprodleně vyhláší MŽP nebo jím zřízená právnická osoba (Český hydrometeorologický ústav). První stupeň varování je upozornění obyvatelstva a znečišťovatelů ovzduší na možnost výskytu smogové situace, druhý stupeň je regulace vybraných zdrojů, které se na znečišťování ovzduší podílejí rozhodujícím způsobem. Po vyhlášení smogové situace může orgán ochrany ovzduší provozovatelům stacionárních zdrojů nařídít omezení nebo zastavení provozu zdroje, stejně tak může nařídít omezení provozu mobilních zdrojů či může zakázat tyto zdroje používat, to ovšem vždy pouze na nezbytně nutnou dobu, s uvedením důvodu a území, na které se takové regulační opatření vztahuje.

Hodnoty zvláštních imisních limitů jsou uvedeny ve vyhlášce č. 553 ze dne 16. prosince 2002, resp. v příloze č. 1. k této vyhlášce. V případě překročení zvláštních imisních limitů postupují orgány ochrany ovzduší podle ústředního regulačního řádu, krajských a místních regulačních řádů uvedených v přílohách č. 2 a č. 3 k vyhlášce č. 553/2002.

Standardy kvality jsou definovány v IPZ. Tyto standardy určují žádoucí stav životního prostředí, se kterým je poměřován stav skutečný. Na základě těchto zjištění jsou přijímána buď opatření preventivní, nebo, v případě vážného zhoršení životního prostředí nad přípustnou úroveň, opatření následná.

Provozní standardy jsou právními předpisy definované požadavky na zařízení, jejichž provoz představuje potenciální či faktické nebezpečí pro životní prostředí.⁶² Definují způsob jak při dané činnosti dosáhnout co nejmenšího zatížení životního prostředí. Provozovatelům nebezpečných zařízení předepisují určitý způsob provozu zařízení či prostředky, které při jeho provozu musí použít, aby bylo minimalizováno nebezpečí pro životní prostředí. Provozní požadavky se mohou vztahovat na vlastnosti

⁶¹ Viz ustanovení § 8 odst. 2 OoZ.

⁶² Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae, IURIDICA 3-4, 2001, str. 47.

daného zařízení, či jeho části, na kvalitu používaných materiálů⁶³ či na způsob nakládání s odpadními látkami⁶⁴.

Zvláštním provozním požadavkem je povinnost používat nejlepší dostupnou technologii (Best Available Technology - BAT⁶⁵) za účelem snížení negativních vlivů na životní prostředí. Pojem nejlepší dostupné technologie obsahuje Směrnice 96/61/ES o integrované prevenci a v českém právním řádu je definován např. v § 2 písm. f) IPZ či v § 2 odst. 1 písm. o) OoZ⁶⁶. Pojem „nejlepší“ znamená nejúčinnější pro dosažení vysoké úrovně ochrany životního prostředí. „Dostupností“ techniky je myšleno její zavedení v příslušném průmyslovém odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s přihlédnutím k nákladům a výhodám, bez ohledu na to, zda je v určitém členském státě EU vyráběna či používána, pokud je provozovateli za rozumných podmínek dostupná. Pojem „technologie“ zahrnuje jak používanou technologii, tak i způsob, jakým je zařízení navrhováno, budováno, udržováno a následně vyřazováno z provozu.

Ohledně určení nejlepší dostupné technologie mohou vznikat spory. IPZ proto v příloze č. 3 uvádí hlediska, která je nutno při posuzování nejlepší dostupné technologie zohlednit. Při volbě nejlepší dostupné technologie se dále přihlíží nejen k přiměřenosti výdajů na její pořízení⁶⁷, ale také k přínosům a nákladům, které s sebou zavedení takové technologie nese.

Stanovení požadavků na výrobky má za cíl minimalizovat škodlivé následky na zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo životní prostředí, popřípadě jiný veřejný zájem. Důvodem pro direktivní stanovení vlastností, které by měl, resp. neměl mít každý výrobek, který by mohl ve zvýšené míře ohrozit výše zmíněné hodnoty je z pohledu ochrany životního prostředí zejména to, že dříve či později se každý výrobek

⁶³ Např. OoZ v ustanovení § 3 odst. 2 stanoví, že „*jako palivo nelze použít odpad podle zákona o odpadech*“.

⁶⁴ Např. vyhláška MŽP č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady stanoví v ustanovení § 7 základní technické požadavky na místa, která slouží ke skladování odpadů.

⁶⁵ BAT jsou zveřejňovány v evropských referenčních dokumentech (BAT Reference Documents, BREF) pro dílčí průmyslová odvětví. České překlady BREF jsou zveřejněny na www.ipcc.cz.

⁶⁶ Povinnost použít nejlepší dostupnou technologii ukládá OoZ v § 3 odst. 6 při výstavbě nových a změně stávajících zvláště velkých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší nebo při jejich modernizaci.

⁶⁷ Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs (BATNEEC) – nejlepší dostupná technologie nevyžadující nepřiměřené náklady.

nebo alespoň jeho nespotřebovaná nebo neupotřebitelná část stane odpadem. Dalším důvodem pro zahrnutí těchto norem mezi nástroje ochrany životního prostředí je i snaha o zamezení toho, aby samotné požívání výrobku nemělo negativní vliv na kvalitu životního prostředí. Tento negativní vliv může spočívat např. v chemickém složení výrobku⁶⁸ nebo může být způsoben jeho přílišnou hlučností⁶⁹.

Požadavky na výrobky komplexně upravuje především v § 1 písm. a) zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, řadu dalších požadavků obsahují i jiné právní předpisy⁷⁰. Výrobky, pro něž jsou na základě zákona č. 22/1997 Sb. v prováděcích předpisech stanoveny určité technické požadavky, mohou být uvedeny na trh pouze za předpokladu splnění těchto požadavků⁷¹.

Kromě technických požadavků mohou právní předpisy stanovovat i zvýšené požadavky na způsobilost osob, které určitou činnost vykonávají či zajišťují. Jedná se o požadavky vztahující se k vlastnostem osob, které danou činnost vykonávají či zajišťují (např. odborná způsobilost, praxe). Splnění předepsaných podmínek posuzuje zpravidla státní orgán, na základě jehož rozhodnutí vzniká oprávnění určitou činnost vykonávat.

2.4. Kategorizace objektů ochrany

a zdrojů ohrožování životního prostředí je nástrojem k odstupňování ochrany se zřetelem na význam a stupeň ohrožení objektu a závažnost zdroje ohrožení. Uplatňuje se např. v zákoně o ochraně přírody a krajiny (kategorie zvláště chráněných území – národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky, přírodní památky; kategorizace ohrožených druhů živočichů a rostlin – kriticky ohrožené, silně ohrožené, ohrožené), v zákoně o ochraně ovzduší

⁶⁸ Definici látky nebezpečné pro životní prostředí obsahuje např. ustanovení 2 odst. 5 písm. o) zákona č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, v platném znění.

⁶⁹ Viz např. nařízení vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku.

⁷⁰ Např. požadavky na kvalitu paliv určených k přímému spalování obsažené ve vyhlášce MŽP č. 357/2002 Sb., kterou se stanoví požadavky na kvalitu paliv z hlediska ochrany ovzduší.

⁷¹ Nárůst spotřeby a s ní spojená problematika ekologické likvidace odpadů vedla koncem 80. let 20. století ke vzniku tzv. **výrobkově orientované environmentální politiky**, jejímž cílem je snaha o vytvoření výrobku, který je k životnímu prostředí šetrný v průběhu celého svého životního cyklu. Výrobkově orientovaná environmentální politika se zaměřuje na hledání a podporu takových výrobků, jež budou uspokojovat potřeby společnosti, ale jejichž celkový negativní dopad na životní prostředí bude přitom co nejnižší (viz dále).

(kategorizace zdrojů znečišťování – mobilní a stacionární; stacionární dále kategorizovány dle míry svého vlivu na kvalitu ovzduší na zvláště velké, velké, střední a malé; dle technického a technologického uspořádání na spalovací zdroje, spalovny odpadů, ostatní zdroje), ve vodním zákoně (kategorizace vod – podzemní a povrchové, kategorie zdrojů ohrožování vod – zdroje bodové a plošné⁷²), v lesním zákoně⁷³ (kategorizace lesů – lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské) a v dalších.

2.5. Právní odpovědnost

Odpovědnost hraje při ochraně životního prostředí významnou roli, neboť zahrnuje uvědomění si svých povinností za stav země, státu, kraje, obce a místa, kde žijeme.⁷⁴ Odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí neboli ekologicko-právní odpovědnost, zahrnuje jak odpovědnost za ztráty na životním prostředí, tak odpovědnost deliktů (o té bude pojednáno v části věnované sankčním nástrojům ochrany životního prostředí). Odpovědnost za ztráty na životním prostředí je společné označení pro ekonomickou, resp. materiální *škodu* na složkách životního prostředí i pro *ekologickou újmu*, kterou se rozumí ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti⁷⁵. Pojmy ekologická škoda a ekologická újma se částečně překrývají, nejsou však totožné. Odpovědnost za ekologickou újmu je, na rozdíl od odpovědnosti za škodu, koncipována jako odpovědnost veřejnoprávní.

Škoda je obecně chápána jako majetková ztráta. Toto klasické občanskoprávní pojetí škody je v případě škod na životním prostředí využitelné pouze omezeně, neboť naráží na několik problémů. V první řadě jde o fakt, že institut odpovědnosti za škodu upravený v občanském zákoníku⁷⁶ je aplikovatelný pouze na materiální škody na složkách životního prostředí, které jsou současně věcmi v právním smyslu a někdo konkrétní je vlastní. Uplatňování náhrady škody (postupem dle občanského soudního

⁷² Bodové zdroje ohrožování vod představuje komunální a průmyslová sféra a některé druhy zemědělské činnosti (intenzivní živočišná výroba), zdroje plošné představuje zejména znečištění zemědělské půdy a erozní splachy.

⁷³ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, v platném znění (dále jen „lesní zákon“ nebo „LZ“).

⁷⁴ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha 2007, str. 70.

⁷⁵ § 10 ŽPZ.

⁷⁶ § 415 a n. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

řádu) je právem nikoli povinností vlastníka věci, což je jeden z důvodů proč soukromoprávní institut odpovědnosti za škodu nemůže mít v případě škod na životním prostředí širší uplatnění (osoba, která poškodí složku životního prostředí, jejíž je vlastníkem, bude těžko uplatňovat škodu). Předpokladem vzniku odpovědnosti za škodu dle občanského zákoníku je zavinění. Odpovědnost za škodu na životním prostředí je však třeba koncipovat jako odpovědnost objektivní a důkazní břemeno přesunout na stranu původce škody.

Výše uvedené principy jsou obsaženy ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí (Environmental Liability Directive) č. 2004/35/CE, která byla přijata v dubnu roku 2004. Základním principem této směrnice je princip „znečišťovatel platí“ (polluter-pays-principle). Provozovatel, jehož činnost způsobila environmentální škodu nebo bezprostřední hrozbu škody, je za takovou škodu finančně odpovědný⁷⁷. Tato odpovědnost je objektivní (za výsledek), vznikající bez ohledu na zavinění. Dne 17. 8. 2008 vstoupil v účinnost zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále jen „Zákon“). Zákon je transpozicí výše uvedené směrnice do právního řádu ČR.

Pojem ekologická újma byl do českého práva zaveden už zákonem o životním prostředí. Ekologická újma je primárně koncipována jako ztráta imateriální (zejména biologická, estetická, kulturní), která může vznikat jak z jednání protiprávního, tak i z jednání po právu. Jako ztráta je ekologická újma pocíťována nejen vlastníkem věci, ale i dalšími osobami. Může vznikat i na složkách životního prostředí, které nemohou být či nejsou vlastněny. Odpovědnost za ekologickou újmu může být uplatněna i vůči vlastníkovi věci samé.

Zákon upravuje práva a povinnosti osob při předcházení ekologické újmy a při její nápravě, došlo-li k ní nebo hrozí-li bezprostředně na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, na přírodních stanovištích vymezených tímto zákonem, na vodě nebo půdě. Zákon se vztahuje na ekologickou újmu nebo bezprostřední hrozbu jejího vzniku, jsou-li způsobeny provozní činností podrobně

⁷⁷ O ekonomickém zajištění odpovědnosti bude pojednáno v části věnované ekonomickým nástrojům.

uvedenou v příloze č. 1 zákona. Týká se např. zařízení podléhající integrovanému povolení, zařízení k využívání, odstraňování sběru nebo výkupu odpadů, vypouštějící odpadní vody do vod povrchových nebo podzemních. Zákon vymezuje povinnosti k předcházení ekologické újmy a její nápravě.

Ekologickou újmou se dle zákona rozumí taková újma, která je měřitelná a má závažné nepříznivé účinky na vybrané přírodní zdroje, tj. chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a jejich přírodní stanoviště, povrchové nebo podzemní vody a půdu.

Provozovatel vybraných činností má v případě bezprostřední hrozby ekologické újmy povinnost provádět nezbytná *preventivní opatření*, nést s tím spojené náklady a informovat o tom příslušný orgán státní správy. Příslušný orgán může ukládat preventivní opatření, stanovit jejich podmínky a určit lhůtu k jejich provedení. V případě vzniku zjištěné ekologické újmy je provozovatel povinen neprodleně provést veškerá proveditelná *nápravná opatření* a neprodleně sdělit příslušnému orgánu informaci o důležitých okolnostech vzniku ekologické újmy. Provozovatel musí vypracovat návrh nápravných opatření a předložit ho příslušnému orgánu ke schválení.

Řízení o uložení preventivních nebo nápravných opatření zahájí příslušný orgán z moci úřední, jakmile se dozví o skutečnosti, která nasvědčuje tomu, že mohlo dojít k ekologické újmě nebo pokud bezprostředně hrozí její vznik. Provozovatel, který způsobil ekologickou újmu je povinen nést náklady (princip znečišťovatel platí), o jejichž náhradě rozhodne příslušný úřad.

Cena životního prostředí a jeho složek je nevyčísitelná, ale lze vyčíslit náklady na jejich nápravu. Důraz je třeba ovšem klást na preventivní opatření, která škodě na životním prostředí zabrání; náprava újmy je až následným a vždy horším řešením. Při nápravě závadného stavu se upřednostňují nápravná opatření před peněžní náhradou (princip naturální restituace) a klade se důraz na efektivní dekontaminaci a obnovení nebo nahrazení poškozeného přírodního zdroje uváděním nebo navrácením do původního stavu anebo směrem k tomuto stavu.

Odpovědnost za ekologickou újmu je koncipována jako odpovědnost objektivní, tedy odpovědnost za výsledek bez ohledu na zavinění. Toto ustanovení zákona tedy představuje podstatnou změnu oproti stávající legislativě a spočívá v tom, že podmínkou provedení nápravných opatření provozovatelem vybraných činností uvedených v příloze č. 1 k zákonu není jeho protiprávní jednání. Ke vzniku odpovědnosti, resp. povinnosti provést nápravné opatření, postačuje prokázání příčinné souvislosti mezi provozní činností uvedenou v příloze č. 1 k zákonu a vznikem ekologické újmy.

Prvoinstančními orgány, které mají např. vést řízení o ukládání preventivních a nápravných opatření, evidovat případy ekologické újmy, rozhodovat o náhradě nákladů nebo ukládat pokuty, jsou: Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP), správy NP či CHKO (na území národních parků a CHKO) a újezdní úřady (na území vojenských újezdů). Druhoinstančními orgány, které mají přezkoumávat rozhodnutí prvoinstančních orgánů, jsou Ministerstvo životního prostředí (rozhodnutí ČIŽP a správ NP a CHKO) a Ministerstvo obrany (rozhodnutí újezdních úřadů).

Nástrojem k zajištění preventivních a nápravných opatření je finanční zajištění k nápravě. Podmínky tohoto finančního zajištění jsou upraveny zákonem. Účinnost ustanovení o finančním zajištění k nápravě je však odložena o 5 let (do roku 2013). Pojišťovny a banky budou nabízet pro klienta s menším rizikem havárie nižší částky pojistného. Modernější, bezpečnější a čistší technologie se tak provozovatelům vyplatí.

Zákon se vztahuje pouze na ekologické újmy, které vzniknou po nabytí účinnosti tohoto zákona, tedy po 17. srpnu 2008.

2.6. Shrnutí

Administrativně-právní způsob regulace znečišťování životního prostředí představuje značně rozsáhlou a nejednotnou kategorii nástrojů ochrany životního prostředí, které v současnosti regulují celou oblast ochrany životního prostředí. Přímá regulace je historicky nejstarším způsobem kontroly a dodnes způsobem nezastupitelným, neboť představuje normativní základ pro všechny další nástroje, jejichž existence by jinak nebyla možná.

Jak se postupem času ukázalo, administrativně-právní nástroje nejsou schopny sami o sobě zajistit účinnou ochranu životního prostředí. Na jedné straně sice ve formě obecně závazného předpisu, individuálního správního aktu či standardů jednoznačně stanovují meze ekologicky přípustného chování znečišťovatelů, na straně druhé ovšem nemotivují k chování, které by pozitivně překračovalo (resp. nedosahovalo) normativně stanovené hraniční limity.

System administrativně-právních nástrojů řeší určitou problematiku plošně bez možnosti zohlednění konkrétních specifík a flexibilního přístupu a je náročný na administrativní, technické a s tím související finanční požadavky. Právní úprava administrativně-právních nástrojů je nejednotná, což má za následek řadu nesrovnalostí, a to jak po obsahové stránce, tak i v oblasti terminologické (různé druhy souhlasů a stanovisek). Jistým překlenutím této problematiky je úprava obsažená v zákoně o integrované prevenci.

Další nevýhodou administrativně-právních nástrojů je, že často regulují jen určitou výšeč problematiky nebo určitý problém řeší pouze částečně. Úskalím především emisních limitů a provozních standardů je, že tyto regulují pouze individuálního znečišťovatele a nemohou ovlivnit celkové znečištění. Díky tomu může sice dojít k zamezení znečišťování v jedné oblasti, ale zároveň i k „přelití“ rizika ohrožení či poškození životního prostředí do oblasti, která je regulována méně nebo není regulována vůbec. Tento složkový přístup, který často vedl ke stavu, kdy jedna složka životního prostředí byla chráněna na úkor jiné, překonává integrovaná prevence, která se zaměřuje na kontrolu jak jednotlivých znečišťovatelů, tak celkové zátěže. Z hlediska znečišťovatele je zároveň nesporným přínosem integrace dílčích povolení do jednoho a vydání tohoto povolení jedním úřadem.

Vzhledem z výše uvedeným limitům administrativně-právních nástrojů se v současné době stále více zaměřuje pozornost na pružnější a ekonomicky efektivnější nástroje, které zároveň vytvářejí prostor pro aktivní zapojení znečišťovatelů do procesu ochrany životního prostředí.

Kromě výše zmíněných preventivních prostředků ochrany hraje na úseku ochrany životního prostředí významnou roli také odpovědnost za ekologickou újmu.

Z hlediska právní úpravy této problematiky je významné přijetí zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, který odpovědnost za ztráty na životním prostředí koncipuje jako odpovědnost veřejnoprávní, objektivní, tedy odpovědnost za výsledek.

Odpovědnost je uplatňována především vůči provozovateli vybraných činností, ale může být uplatněna i vůči vlastníkově věci samé, a to bez ohledu na zavinění. Ke vzniku odpovědnosti, resp. povinnosti provést nápravné opatření, postačuje pouze prokázání příčinné souvislosti mezi provozní činností uvedenou v příloze č. 1 k zákonu a vznikem ekologické újmy. Tato úprava má jednak preventivní charakter, neboť motivuje vybrané znečišťovatele k co možná nejúčinnějšímu způsobu předcházení ohrožování a poškozování životního prostředí, které by mělo za následek ekologickou újmu, za kterou by byli povinni nést následky, a zároveň vylučuje situaci, kdy by za nastalou ekologickou újmu nebyl nikdo odpovědný.

3. KONCEPČNÍ NÁSTROJE

Koncepce (plány, politiky, programy, koncepty, projekty) představují odborný, dlouhodobě a rámcově formulovaný a komplexně pojatý dokument lidského směřování na určitém úseku.⁷⁸ Tak jako v oblastech sociálních, oblastech vzdělání či infrastruktury, ve kterých je předvídatelný a plánovaný vývoj nezbytný k celkovému rozvoji a zachování společnosti a jejích hodnot, jsou koncepce uplatňovány též v oblasti životního prostředí. Předmětem koncepcí je buď životní prostředí jako celek nebo některá z jeho složek. Jde o nástroje, jichž se cíleně užívá se záměrem přispět ke zlepšení stavu životního prostředí či k jeho ochraně. Dlouhodobější plánování v oblasti životního prostředí je zároveň nezbytné pro zajištění ochrany v souladu s mezinárodněprávními požadavky.

Nástroje koncepční působí vedle nástrojů administrativní, ekonomických a sankčních jako jakési časové překlenutí. Projevují v sobě řadu obecně platných zásad a principů práva životního prostředí, jakými jsou např. zásady prevence a předběžné opatrnosti, informovanosti, odpovědnosti státu a mnohdy i odpovědnosti původce, což z nich dělá nejuniverzálnější nástroj ochrany životního prostředí. Koncepce jsou nejen důležitým prostředkem ochrany životního prostředí a šetrného využívání přírodních zdrojů, ale též prostředkem k zajišťování trvale udržitelného rozvoje.

Koncepce zpravidla:

- a) obsahují cíle, jichž má být dosaženo,
- b) stanovují priority,
- c) rámcově vymezují oblasti řešení problémů a prostředky, jimiž mají být vytyčené cíle dosaženy.

Mnoho koncepčních nástrojů, zejména plány či programy, kromě výše uvedeného stanoví často též:

- d) soubor konkrétních opatření k dosažení vytyčených cílů, nebo

⁷⁸ Damohorský, M.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, sborník z konference, Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 66.

e) více či méně propracovaný sled postupů a kroků, vedoucích k těmto cílům⁷⁹.

3.1. Význam koncepčních nástrojů

Koncepční nástroje tvoří celkový rámec rozhodovacích a aplikačních procesů. Nástroje administrativní, ekonomické a sankční zastřešují. Na úseku lesa a odpadů jsou mnohdy závazným podkladem pro činnost a nahrazují tak povolení. Především však koncepční právní nástroje představují podklad pro rozhodování a činění opatření příslušnými správními orgány na určitém úseku ochrany životního prostředí, a to v delším časovém horizontu.

Koncepce se zpravidla zpracovávají jako středně až dlouhodobé plány. Doba, na kterou se jednotlivé koncepce přijímají je zpravidla 10 let (např. národní plán odpadového hospodářství). Vyskytují se i koncepce na období dvou až pěti let. Na 20 let se zpracovávají oblastní plány rozvoje lesů. Svou orientací do budoucna mají tedy koncepce preventivní úlohu. V některých případech jsou koncepční nástroje nástrojem obligatorním (např. lesní hospodářské plány nebo vodohospodářské plány) se závaznými ukazateli, v jiných případech obsahují závazné části, s nimiž musí být v souladu rozhodnutí příslušných orgánů státní správy. Ovšem i v případech, kdy koncepce nemají charakter právně závazného dokumentu, jsou důležitým nástrojem ochrany při aplikaci právních předpisů. Aby bylo zajištěno sjednocení v rozhodování v konkrétních případech a jeho kontinuita, musí příslušný správní úřad z koncepcí vycházet.

Plánování v oblasti ochrany životního prostředí se zakládá na inventarizaci stavu životního prostředí a jednotlivých přírodních zdrojů a na následném návrhu řešení zjištěných problémů. V českém právu životního prostředí se koncepce (s výjimkou vody a lesa) vyskytují a uplatňují až v zákonech přijímaných po roce 1989. Postupně jsou však zastoupeny v podstatě na všech úsecích právní úpravy, a to počínaje průřezovými činnostmi a nástroji jakými je územní plán či EIA (resp. SEA, viz dále), přes ochranu

⁷⁹ Dinstbier, F.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, sborník z konference, Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 73.

složek životního prostředí a ekosystémů, až po zdroje ohrožení (odpady, obaly) a havárie (chemické látky, ionizující záření)⁸⁰.

3.2. Dělení koncepčních nástrojů

Koncepce lze členit z hlediska různých kritérií. V následujícím textu bych ráda nastínila alespoň některá z nich. V první řadě lze koncepcce odlišovat dle toho, kdo koncepcce zpracovává (stát či jednotlivé právnické či fyzické osoby). Zpracováním koncepcí jsou obvykle pověřeny subjekty k tomu odborně způsobilé. Koncepci vždy schvaluje a projednává ten, kdo je pro posouzení dané problematiky odborně vybaven. Zpravidla proto bývá odlišná osoba zadavatele a schvalovatele od osoby zpracovatele koncepcce.

Jak již bylo výše zmíněno, odlišují se koncepcce dále dle časového úseku či horizontu, na něž se zpracovávají. Významné rozlišení je i v šíři záběru koncepcce od obecných a rámcových⁸¹ na jedné straně až po konkrétní a realizační na straně druhé⁸². Z hlediska práva nejvýznamnějším dělítkem je však dělení dle toho, zda jsou či nejsou závazné, tedy dělení na závazné, orientační a směrné. Závazné mohou být i jen určité části, či ukazatele koncepcí. Koncepcce můžeme dále dělit z hlediska územního členění na koncepcce na úrovni celostátní (obecné), regionální či místní (speciální), dále lze koncepcce odlišovat dle osob, pro něž jsou určeny (subjektivní dělení). Věcně je možno členit koncepcce na plány určitých lidských činností, plány ochrany složek životního prostředí a ekosystémů a plány ochrany před zdroji ohrožení a následky havárií⁸³.

3.3. Procesněprávní regulace

Jelikož pod pojem koncepční nástroje soustředíme značné množství institutů, z právního hlediska zcela odlišných (ne vždy musí být koncepcce právem regulovány), neexistuje na projednávání, přijímání a schvalování koncepcí většinou jednotný postup. Jde o procedury *sui genesis*, na které se zpravidla nevztahuje správní řád ani jiný

⁸⁰ Damohorský, M.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, sborník z konference, Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 67.

⁸¹ Např. územně plánovací dokumentace a další strategické plánovací dokumenty.

⁸² Typicky např. plány péče o zvláště chráněná území.

⁸³ Damohorský, M.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, sborník z konference, Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 68.

obecný procesní předpis. Někdy jsou však koncepce vyhlášovány obecně závaznými právními předpisy a následně tak i obecně zveřejňovány. Z hlediska procesněprávní regulace lze koncepční nástroje dělit do tří fází – zpracování, schválení a realizaci koncepce.

Pro zpracování koncepce je klíčové oprávnění/povinnost pořízení určité koncepce⁸⁴, určení pořizovatele a zpracovatele koncepce (subjekty a vykonavatelé veřejné správy a subjekty soukromoprávní), stanovení termínu či lhůty, v nichž je třeba koncepci pořídit, dále stanovení povinnosti projednat návrh s dotčenými správními úřady (zejména v případě koncepčních dokumentů schvalovaných vládou nebo správními úřady), s územními samosprávnými celky (nejsou-li sami pořizovateli koncepce)⁸⁵ a veřejností (ať již s veřejností obecnou nebo určitým způsobem kvalifikovanou – občanská sdružení, vlastníci dotčených nemovitostí apod.)⁸⁶ a v neposlední řadě povinnost zahrnout do návrhu koncepce určité podklady.

Fáze schválení koncepce bezprostředně navazuje na fázi zpracování. Schválení je projevem vůle určitého subjektu nebo orgánu veřejné správy, který může nabývat různých právních forem. Právní forma schvalovacího úkonu je rozhodující např. v otázce míry závaznosti, okruhu zavázaných subjektů, obligatornosti či fakultativnosti pořizování. Schvalovacím úkonem může být normativní akt (např. plány odpadového hospodářství České republiky a krajů, Krajské a Místní programy ke zlepšení kvality ovzduší, závazné části územních plánů obce), správní akt (v případě lesních hospodářských plánů), jiné schvalovací akty (např. prognózy, koncepce a strategie ochrany přírody na úrovni krajů a MŽP⁸⁷), tzv. všeobecná opatření vydávaná v konkrétní věci, ale zavazující neurčitý okruh adresátů (např. plány péče o zvláště chráněná území⁸⁸) a veřejnoprávní smlouva⁸⁹.

Výše uvedené právní formy úkonů, jimiž jsou jednotlivé koncepční nástroje ochrany životního prostředí schvalovány, mají zpravidla typické postupy vydávání. To

⁸⁴ Např. § 24 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb. o lesích a změně a doplnění některých jiných zákonů, v platném znění (dále jen „LZ“).

⁸⁵ Viz § 71 OPKZ.

⁸⁶ Viz § 70 OPKZ.

⁸⁷ Viz § 77a odst. 1 a § 79 odst. 2 písm. a) OPKZ.

⁸⁸ Viz § 38 OPKZ.

⁸⁹ Např. § 60 odst. 2 OPKZ.

platí zejména o schvalování normativních aktů (nařízení vlády, nařízení i obecně závazných vyhlášek obcí a krajů) a o vydávání správních aktů ve správním řízení. Jiné schvalovací akty jsou zpravidla vydávány zvláštními postupy podle ustanovení příslušných právních předpisů.⁹⁰

Ve fázi realizace koncepce je rozhodné, zda je užití tohoto nástroje právní možností nebo povinností, pro které subjekty a v jaké míře. Jako proces aplikace koncepčního nástroje můžeme označit postup, jehož výsledkem je vydání správního aktu, který je podkladem pro budoucí rozhodování v záležitostech souvisejících s předmětem příslušné koncepce. Realizací koncepce rozumíme vlastní provádění v koncepci stanovených opatření, záměrů, postupů, popř. zohlednění závěrů koncepce v činnosti příslušného subjektu (*„Plán odpadového hospodářství původce odpadů je závazným podkladem pro jeho činnosti.“*⁹¹). Za jakýsi zvláštní “hybridní“ proces užití lze označit situaci, kdy jeden koncepční institut je podkladem při zpracování jiného (*„Závazná část plánu odpadového hospodářství kraje je závazným podkladem pro zpracování plánů odpadového hospodářství původců odpadů...“*⁹²).

3.4. Přehled hlavních koncepčních nástrojů v českém právu

Vzhledem k tomu, že podrobnější rozbor jednotlivých koncepčních nástrojů na úseku ochrany jednotlivých složek životního prostředí by byl nad rámec této práce, omezím se v této části pouze na výčet základních koncepčních nástrojů a jejich stručný popis.

3.4.1. Plánování na úseku ochrany ovzduší

Na úseku ochrany ovzduší se na celostátní, krajské i místní úrovni vypracovávají programy snižování emisí (§ 6 OoZ). Krajské programy musí být z hlediska stanovených cílů v souladu s Národním programem snižování emisí a místní programy musí být v souladu s národními i s krajskými programy snižování emisí. Povinnost zpracovat Národní program snižování emisí České republiky je stanovena v § 6 OoZ,

⁹⁰ Dinstbier, F.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, sborník z konference, Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 85.

⁹¹ § 44 odst. 7 OZ.

⁹² § 43 odst. 10, věta druhá OZ.

který tímto transponuje směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/81/ES z 23. října 2001, o národních emisních stopech pro některé znečišťující látky.

Koncepční nástroje zvláštní ochrany ovzduší představují ústřední regulační řád a regulační řády obcí a krajů, které se zpracovávají pro případy smogových situací (§ 8 OoZ). Pro vyhlášené oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, ve kterých dochází k překračování imisních limitů se vypracovávají programy na zlepšení kvality ovzduší (§ 7 odst. 6 OoZ). Krajské, popř. obecní programy zlepšování kvality ovzduší jsou zaměřeny na problémové znečišťující látky (vzhledem k tomu, že na území každého kraje dochází k překračování alespoň jednoho imisního limitu, je tato povinnost de facto uložena všem krajům).

Namísto povinnosti dodržovat určité emisní limity u stacionárního zdroje, který stanoví prováděcí právní předpis, může krajský úřad uložit jeho provozovateli plnit plán snížení emisí znečišťujících látek, popř. pachových látek (§ 5 odst. 6 OoZ). U stanovených stacionárních zdrojů ukládá krajský úřad provozovateli místo povinnosti dodržovat emisní limity povinnost plnit plán zavedení zásad správné zemědělské praxe (§ 5 odst. 8 OoZ).

Národní program ke zmírnění změny klimatu Země (§ 34 OoZ) stanoví národní redukční cíle pro látky ovlivňující klimatický systém země a lhůty k jejich dosažení. Je schvalován vládou. Národní alokační plán stanovuje celkový objem rozdělovaných povolenek na emise skleníkových plynů, blíže o něm bude pojednáno v části o ekonomických nástrojích.

3.4.2. Vodohospodářské plány

Plánování v oblasti vod je upraveno v hlavě IV vodního zákona a zajišťuje je stát. Tyto plány představují Plán hlavních povodí ČR (Labe, Morava, Odra) dle § 24 VZ, který pořizuje Ministerstvo zemědělství ve spolupráci s MŽP, dotčenými ústředními správními úřady a krajskými úřady, plány oblastí povodí (osm oblastí) dle § 25 VZ, které pořizují správci povodí, a programy opatření dle § 26 VZ. Všechny tyto plány jsou nezbytným podkladem pro výkon veřejné správy, zejména pro územní plánování, územní a vodoprávní rozhodování a povolování staveb.

Dalším typem vodohospodářských plánů jsou povodňové plány dle § 71 VZ. Obsah povodňových plánů se dělí na část věcnou, organizační část a grafickou část. Povodňové plány se vypracovávají pro území obcí, správních obvodů obcí s rozšířenou působností, správních obvodů krajů a území České republiky.

3.4.3. Plány na úseku lesního hospodářství

Koncepčními nástroji na úseku lesního hospodářství jsou lesnické plány, zastoupené plány rozvoje lesů dle § 23 LZ (PRL), lesní hospodářské plány (LHP) a lesní hospodářské osnovy (LHO). LHP jsou určeny pro potřebu vlastníků lesů, zpracovávají se zpravidla na období deseti let a obsahují závazné ukazatele (jako např. maximální výši těžeb). LHP musí být zpracovány pro všechny lesy ve vlastnictví státu, u ostatních jen pro lesy o výměře nad 50 ha. LHO jsou určeny pro obecní a soukromé lesy o výměře do 50 ha, pokud si jejich vlastník nenechá zpracovat LHP. I LHO obsahují pro vlastníky lesů závazné ukazatele. PRL jsou metodickým nástrojem lesnické politiky a doporučují zásady hospodaření v lesích.

3.4.4. Plány na úseku ochrany přírody a krajiny

Na úseku ochrany přírody a krajiny existuje široká škála koncepcí. Jako podklad pro zpracování řady koncepčních dokumentů (např. vodohospodářských plánů či lesních hospodářských plánů) slouží plány, projekty a opatření územního systému ekologické stability krajiny (§ 4 OPKZ), které do těchto dokumentů mají vnášet požadavky ochrany přírody a krajiny.⁹³ Odborným koncepčním nástrojem pro zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma jsou plány péče (§ 38 OPKZ). Plány péče obsahují pokyny pro vědecky řízenou péči o příslušné zvláště chráněné území a navrhují opatření pro zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany. Slouží jako podklad pro jiné druhy plánovacích dokumentů a pro rozhodování orgánů ochrany přírody, pro fyzické ani právnické osoby nejsou závazné. Dle § 52 OPKZ zajišťují všechny orgány ochrany přírody záchranné programy zvláště chráněných druhů s cílem vytvořit podmínky umožňující takové posílení populace těchto druhů, které by vedlo ke snížení stupně jejich ohrožení. Dalšími koncepčními dokumenty na úseku ochrany

⁹³ Damohorský, M.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, sborník z konference, Univerzita Karlova v Praze, 2003, str. 70.

přírody a krajiny jsou prognózy, koncepce a strategie ochrany přírody dle § 77a a § 79 OPKZ.

3.4.5. Plány odpadového hospodářství

Účelem plánů odpadového hospodářství je podrobněji stanovit pravidla jak pro předcházení vzniku odpadů, tak pro nakládání s nimi. Plány odpadového hospodářství (POH) jsou upraveny v části sedmé zákona o odpadech. Zákon upravuje POH pro území České republiky (§ 42 OZ), který se zpracovává nejméně na období 10 let a jehož závaznou část vyhláší svým nařízením vláda. POH pro území kraje (§ 43 OZ) také obsahuje závaznou a směrnou část a zpracovává se rovněž na dobu nejméně 10 let. Závazné části plánů na úrovni krajů a ČR jsou vydávány formou obecně závazných právních předpisů (nařízení vlády⁹⁴, resp. obecně závazné vyhlášky krajů). Zákon dále upravuje POH pro konkrétní původce odpadů (§ 44 OZ), který se zpracovává na období nejméně 5 let. Obecně platí, že plán nižšího stupně musí být zpracován v souladu s plánem vyššího stupně.

3.5. Nástroje strategického plánování

3.5.1. Územní plánování

Mezi nejdůležitější koncepční nástroje patří územní plánování. Jedná se o státem organizovanou činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a trvale udržitelný rozvoj území. Územní plánování řeší nejen funkční využití území a jeho prostorové uspořádání, ale vytváří též předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, a to zejména s ohledem na životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek⁹⁵ – půdy, vody a ovzduší.

Právní úpravu územního plánování obsahuje především stavební zákon⁹⁶ a dále právní předpisy vydané k jeho provedení. Jednotlivé nástroje územního plánování jsou upraveny v hlavě III. části třetí stavebního zákona. Mezi koncepční nástroje územního

⁹⁴ Nařízení vlády č. 197/2003 Sb., o plánu odpadového hospodářství.

⁹⁵ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha 2007, str. 196.

⁹⁶ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v platném znění (dále jen „SZ“).

plánování patří územně plánovací poklady (ÚPP), politika územního rozvoje (PÚR) a územně plánovací dokumentace (ÚPD).

Územně plánovací podklady tvoří jednak *územně analytické podklady* (obsahují „limity využití území“ a „rozbor udržitelného rozvoje území“⁹⁷) a dále *územní studie* (navrhují, prověřují a posuzují možné technické, urbanistické a architektonické podmínky využití území⁹⁸). ÚPP jsou podkladovým materiálem pro vlastní územně plánovací a rozhodovací činnost, samy o sobě nejsou právně závazné.

Politiku územního rozvoje pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MPMR“) pro celé území republiky a schvaluje ji vláda. Tento dokument určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, příhraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území⁹⁹. PÚR je jedním ze základních dokumentů pro vytváření ÚPD. Pro tvorbu ÚPD a pro rozhodování v území je PÚR právně závazná.

Územně plánovací dokumentace zahrnuje několik typů dokumentů: Pro území kraje se vytváří *zásady územního rozvoje*¹⁰⁰, které stanoví základní požadavky na určení a hospodárné využití jeho území. Zásady územního rozvoje kraje se vydávají formou opatření obecné povahy dle správního řádu a jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, které se vytváří pro území obce, a pro rozhodování v území. *Územní plán*¹⁰¹ stanoví urbanistickou koncepci obce, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury, vymezuje hranice zastavěného území obce, plochy a koridory pro veřejně prospěšné stavby a opatření a stanoví podmínky pro jejich využití. Územní plán je rovněž vydáván formou opatření obecné povahy a je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu a pro rozhodování v území. *Regulační plán*¹⁰² se zpracovává pro vymezené území kraje, obce nebo vojenského újezdu. Regulační plán stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Vždy vymezuje pozemky pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná opatření.

⁹⁷ Viz § 26 SZ.

⁹⁸ Viz § 30 SZ.

⁹⁹ Viz § 31 SZ.

¹⁰⁰ § 36 n. SZ.

¹⁰¹ § 43 n. SZ.

¹⁰² § 61 n. SZ.

V zastavěném území regulační plán ve schváleném rozsahu nahrazuje územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území.

Všechny typy územně plánovací dokumentace jsou koordinovány vzájemně mezi sebou a politikou územního rozvoje tak, že „vyšší“ stupně jsou závazné pro „nižší“ a pro rozhodování v území. MPMR posuzuje návrh zásad územního rozvoje před jejich vydáním, a to z hlediska jejich souladu s PÚR; návrh územního plánu musí být před vydáním posouzen krajským úřadem pro zajištění koordinace s ÚPD kraje a s PÚR.

Do projednávání návrhů výše uvedených dokumentů vstupují dotčené orgány ochrany životního prostředí, se kterými musí být návrhy projednány. Právo vstupovat do procesu projednávání návrhů má také veřejnost. Dotčené orgány mohou k návrhům uplatnit svá stanoviska, která jsou závazným podkladem pro PÚR a pro ÚPD a mohou obsahovat podmínky pro úpravu a vydání těchto dokumentů.¹⁰³ Právo veřejnosti je zajištěno tím, že pořizovatelé výše uvedených dokumentů jsou ze zákona povinni zveřejnit jejich návrhy a zajistit i jejich veřejné projednání.¹⁰⁴ Každý tak má možnost seznámit se s příslušnými návrhy a nejpozději při veřejném projednání návrhu k nim vznášet připomínky.

ÚPD nelze realizovat bez realizačních nástrojů územního plánování, kterými jsou *územní rozhodnutí*¹⁰⁵ (o umístění stavby nebo zařízení, změně využití území, změně stavby a změně vlivu stavby na využití území, dělení nebo scelování pozemků a ochranném pásmu) a *územní opatření*¹⁰⁶ (o stavební uzávěře a asanaci územní).

3.5.2. SEA

Předmětem strategického posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí, tzv. SEA (Strategic Environmental Assessment), jsou plány, programy, politiky a strategie, jejichž provedení by mohlo mít vliv na životní prostředí. Za takové koncepce se považují dokumenty, které zpracovávají, popř. jejichž zpracování zadávají orgány veřejné správy a které takové orgány schvalují nebo ke schválení předávají.

¹⁰³ § 4 odst. 2 SZ.

¹⁰⁴ § 22 SZ.

¹⁰⁵ § 76 n. SZ.

¹⁰⁶ § 97 n. SZ.

Právní úprava procesu posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí je zakotvena v zákoně č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (EIAZ)¹⁰⁷, jehož přijetím byla do českého právního řádu implementována Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (tzv. SEA směrnice).

Koncepce podléhají posuzování dle uvedené právní úpravy (podobně jako záměry) buď obligatorně, nebo fakultativně. Ve skupině obligatorně posuzovaných koncepcí zákon uvádí v první řadě koncepcce, které stanoví podmínky pro budoucí povolení záměrů dle procesu EIA (za záměry se považují stavby, činnosti a technologie uvedené v příloze č. 1 k EIAZ). Jedná se o koncepcce zpracovávané v oblasti zemědělství, lesního hospodářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetiky, průmyslu, dopravy, odpadového hospodářství, územního plánování atd. Do skupiny obligatorně posuzovaných koncepcí patří dále koncepcce, jejichž posouzení vyžadují zvláštní právní předpisy a koncepcce spolufinancované z prostředků fondů Evropských společenství. Fakultativnímu posuzování podléhají koncepcce, které se dotýkají území jedné obce a změny koncepcí, pokud je tak stanoveno ve zjišťovacím řízení dle § 10d EIAZ. Zákon rovněž stanoví, které koncepcce procesu posuzování nepodléhají (jedná se o koncepcce sloužící výhradně pro účely obrany státu, zpracované pro případy mimořádných událostí a finanční a rozpočtové koncepcce).

Proces posuzování je zahájen na základě *oznámení koncepce*. Subjekt, který dává podnět ke zpracování koncepce (předkladatel), je povinen předložit oznámení koncepce úřadu příslušnému k posuzování. Tím je krajský úřad; v případě, kdy koncepcí dotčené území tvoří území jednoho či více krajů, území národního parku nebo chráněné krajinné oblasti, je příslušné MŽP. Příslušný úřad zašle do 10 dnů ode dne obdržení oznámení jeho kopii dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům k vyjádření. Zároveň v téže lhůtě zajistí zveřejnění oznámení na internetu. Ve lhůtě 20 dnů ode dne zveřejnění oznámení může každý zaslat příslušnému úřadu své písemné vyjádření k oznámení koncepce. Následuje tzv. *zjišťovací řízení*, jehož účelem je upřesnění obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů koncepce na životní

¹⁰⁷ § 10a a n. EIAZ.

prostředí a veřejné zdraví. U fakultativně posuzovaných koncepcí je účelem zjišťovacího řízení určit, zda koncepce bude posuzována.

Na základě závěrů zjišťovacího řízení je zpracováno *vyhodnocení* vlivů koncepce na životní prostředí. Vyhodnocení vlivů je nedílnou součástí *návrhu koncepce*, kterou je předkladatel povinen příslušnému úřadu předložit. Do 10 dnů ode dne doručení návrhu koncepce zašle příslušný úřad návrh koncepce k vyjádření dotčeným správním úřadům a dotčeným územním samosprávným celkům a zajistí zveřejnění návrhu koncepce na internetu. Po uplynutí nejméně 30 dnů ode dne doručení návrhu koncepce příslušnému úřadu se koná *veřejné projednání*. K návrhu koncepce může každý zaslat své vyjádření, a to do 5 dnů ode dne konání veřejného projednání. V téže lhůtě může předkladatel zaslat příslušnému úřadu své písemné vyjádření k vyhodnocení. Na základě návrhu koncepce, vyjádření k němu podaných a veřejného projednání vydá příslušný úřad *stanovisko ke koncepci*.

Stanovisko může mít pozitivní i negativní charakter. Příslušný úřad může z důvodu možných negativních vlivů vyjádřit nesouhlas s návrhem koncepce, může navrhnout jeho doplnění či navrhnout kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce. Bez stanoviska nemůže být koncepce schválena. Stanovisko je odborným vyjádřením, není správním rozhodnutím, jeho platnost je omezena na dva roky. Na žádost oznamovatele ji lze prodloužit, a to i opakovaně.

3.5.3. Místní agenda 21

Místní Agenda 21 (dále jen „MA 21“) má v rámci koncepčních nástrojů zvláštní postavení. Jedná se o program, který upravuje dokument zvaný Agenda 21 přijatý na summitu v Rio de Janeiro v roce 1992. Kapitola 28 tohoto dokumentu se týká MA 21 - nástroje pro uplatnění principů udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni. MA 21 je program, jehož součástí je vytvoření strategického plánu, který propojuje ekonomické a sociální aspekty s oblastí životního prostředí a je vytvářen ve spolupráci s laickou i odbornou veřejností. MA21 může iniciovat kdokoliv (místní správa, neziskové organizace, škola, i jednotlivci). Cílem tohoto programu je nalezení řešení za účasti různých složek místního společenství, zohlednění dopadů rozhodnutí na všechny oblasti

života a v delším časovém horizontu. MA21 aktivně zapojuje veřejnost do plánování ve všech jeho fázích i následné realizaci a umožňuje tak veřejnou kontrolu.

3.6. Shrnutí

Dlouhodobější plánování v oblasti životního prostředí je pro zajištění jeho účinné ochrany a šetrného využívání přírodních zdrojů nezbytné. Konceptní nástroje obsahují cíle, jichž má být v dané oblasti dosaženo, stanovují priority a rámcově vymezují oblasti řešení problémů a prostředky, jimiž mají být vytyčené cíle dosaženy. Tvoří tak celkový rámec rozhodovacích a aplikačních procesů zastřešující jak nástroje administrativní, tak nástroje ekonomické a sankční.

Koncepce jsou zpracovávány na úrovni národní, krajské nebo místní, nebo mohou být odvislé od specifík chráněné složky (např. plán hlavních povodí ČR, oblastí povodí a programů opatření). Obecně platí, že koncepce vypracované na nižší úrovni musí být v souladu s koncepcemi vypracovanými na vyšší úrovni. To ovšem neplatí v oblasti ochrany přírody a krajiny, kde je plánování specifické a plány péče o jednotlivá zvláště chráněná území nejsou vypracovávány na různých úrovních.

Koncepce mají především preventivní úlohu. Mnohé obsahují závazná ustanovení. Pokud koncepce nejsou vydávány ve formě obecně závazného předpisu, zavazují závazná ustanovení pouze vykonavatele veřejné správy při vydávání rozhodnutí a činění jiných opatření. Ve formě obecně závazného předpisu jsou vydávány zejména národní programy snižování emisí ze zvláště velkých spalovacích zdrojů (nařízení vlády), krajské a místní programy snižování emisí (nařízení kraje, resp. obce), krajské a místní programy ke zlepšení kvality ovzduší (nařízení kraje, resp. obce), dále závazná část národního programu odpadového hospodářství (nařízení vlády) či závazná část krajského plánu odpadového hospodářství (obecně závazná vyhláška kraje). Zatímco zákon o odpadech považuje zpracování plánu odpadového hospodářství krajem za činnost v samostatné působnosti (je vyhlášován obecně závaznou vyhláškou), zákon o ochraně ovzduší považuje zpracování programu ke zlepšení kvality ovzduší za činnost v přenesené působnosti (je vyhlášován nařízením).

Oprávnění ke schvalování koncepcí na úseku ochrany životního prostředí je dáno vládě, MŽP, Ministerstvu zemědělství, krajům, obcím a specifickým orgánům, kterými jsou např. správci povodí, kteří pořizují plány oblastí povodí či původci odpadů, kteří jsou povinni zpracovat plán odpadového hospodářství.

Vláda schvaluje národní program snižování emisí, národní program ke zmírnění změny klimatu, národní alokační plán, plán hlavních povodí či národní plán odpadového hospodářství. MŽP zpracovává plány na národní úrovni, které dále schvaluje vláda. Ministerstvo zemědělství vykonává působnost v oblasti plánování na úseku ochrany vod a na úseku ochrany lesa. Kraje vydávají plány na krajské úrovni, obce na úrovni místní.

4. EKONOMICKÉ NÁSTROJE

Ekonomické nástroje řadíme mezi nástroje nepřímé regulace, neboť jsou založeny na nepřímém ovlivňování chování subjektů poškozujících či znečišťujících životní prostředí. Na rozdíl od nástrojů administrativních totiž nepůsobí na základě přímého mocenského donucení, ale pomocí ekonomické kalkulace.

Ekonomické nástroje fungují na principu motivace znečišťovatelů k ekologicky šetrnému chování. Základním znakem charakterizujícím ekonomické nástroje je *možnost volby chování* regulovaných subjektů. Znečišťovatelé (podniky, obce i jednotliví občané) se mohou sami rozhodnout, zda je pro ně finančně výhodnější vynaložit určité náklady na zamezení, popř. redukci poškozování životního prostředí, nebo životní prostředí poškozovat a platit za to (poplatky, daně apod.). Cílem regulace pomocí ekonomických nástrojů je tedy přimět znečišťovatele prostřednictvím jejich ekonomické zainteresovanosti ke snižování negativního dopadu jejich činností na životní prostředí.

Ekonomické nástroje mají působit tak, aby bylo dosaženo stavu, kdy chování regulovaných subjektů bude v souladu se zájmy společnosti, v daném případě v souladu se zájmem na ochraně životního prostředí.¹⁰⁸ Takového stavu je dosaženo v případě, kdy ekologicky vhodnější chování je současně atraktivnější z hlediska ekonomického. Ve skutečnosti je ale většina činností s negativním dopadem na životní prostředí ekonomicky výhodnější než varianta ekologicky vhodnější. Při nepřímé regulaci pomocí ekonomických nástrojů hraje proto významnou roli stát, jehož úlohou je ekologičtější chování zvýhodnit a naopak chování z hlediska životního prostředí méně vhodné ekonomicky znevýhodnit a zabránit tak tomu, aby se rozevíraly pomyslné nůžky ekologické vhodnosti a ekonomické výhodnosti.

Ekonomické nástroje tvoří po nástrojích administrativních druhou nejvýznamnější skupinu nástrojů ochrany životního prostředí, která od svého zavedení v 50. a 60. letech 20. století stále více nabývá na významu. Je tomu tak proto, že

¹⁰⁸ Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha 2000, str. 56.

administrativní nástroje nejsou sami o sobě schopny zajistit účinnou ochranu životního prostředí. Administrativní nástroje pouze donucují znečišťovatele ke splnění normativních předpisů, avšak nestimulují k jejich dalšímu překračování. Systém přímé regulace je navíc velmi nákladný. Nepřímá regulace je naproti tomu o 30-50 % méně nákladná¹⁰⁹ mj. proto, že minimalizuje nároky na státní administrativu. Ekonomické nástroje nepůsobí plošně, ale přihlížejí k různým nákladům jednotlivých znečišťovatelů na zamezení znečištění a vytvářejí tak větší prostor pro spoluangažovanost všech subjektů ovlivňujících stav životního prostředí.

4.1. Funkce ekonomických nástrojů

Jak vyplývá z předchozího textu, hlavní funkcí ekonomických nástrojů je dosáhnout toho, aby chování znečišťovatelů bylo nejenom v souladu s jejich individuálními zájmy, ale zároveň šetrné k životnímu prostředí. Ekonomický nástroj by tedy měl být konstruován tak, aby ekologičtější varianta byla i ekonomicky výhodnější. Pak bude zároveň docházet k motivaci znečišťovatelů, neboť preference ekologičtější varianty jim přinese ekonomickou výhodu. Právě popsaná nejvýznamnější funkce ekonomických nástrojů se nazývá funkcí **motivační** (stimulační). Nejvýraznějším nástrojem s touto funkcí jsou obchodovatelná emisní povolení, o kterých bude pojednáno dále.

Kromě motivační funkce plní ekonomické nástroje celou řadu dalších funkcí. Rozmanitost funkcí ekonomických nástrojů je dána mj. existencí velkého množství druhů těchto nástrojů. Je třeba zdůraznit, že aby ekonomický nástroj plnil motivační funkci, musí být zejména odstraněn rozdíl ve výši nákladů jednotlivých variant chování (ekologicky vhodné a nevhodné) a ekonomická (ne)výhoda, kterou ten který nástroj znečišťovateli přinese, musí být přesně stanovená, aby bylo zřejmé, jaký finanční postih znečišťovateli hrozí, popř. jakou finanční výhodu může získat. Je proto žádoucí, aby systém jednotlivých ekonomických nástrojů byl jednotný a co možná nejjednodušší, aby ekonomický rozdíl mezi chováním ekologicky šetrným a chováním, které nadměrně zatěžuje životní prostředí, byl jasně patrný. Řada podniků již dnes za účelem prověření

¹⁰⁹ Štěpánek, Z.: Potřeba státní politiky životního prostředí, Zpravodaj MŽP 6/1997, str. 18.

stavu podniku z hlediska ochrany životního prostředí využívá environmentální audit, jehož výstupem je návrh opatření, která podniku přinesou finanční úsporu.¹¹⁰

Jak již bylo mnohokrát konstatováno, ekologičtější varianty bývají zpravidla, díky nezahrnutým externím nákladům (externalitám¹¹¹) v případě ekologicky horší varianty, ekonomicky nevýhodné. Ekonomický nástroj musí tento rozdíl eliminovat.¹¹² Plní tedy zároveň funkci **internalizační**, neboť zahrnuje celospolečenské náklady do nákladů provozovatele škodlivé činnosti.

Další a zřejmě nejvíce využívanou funkcí ekonomických nástrojů je funkce **fiskální**. Jelikož ochrana životního prostředí je záležitost velmi nákladná, mají ekonomické nástroje mj. sloužit jako zdroj finančních prostředků, které mají být dále využívány k financování opatření k ochraně životního prostředí. Velká část příjmů získaných z poplatků a daní je příjmem státních fondů životního prostředí¹¹³ a použití těchto prostředků bývá účelově vázáno na opatření environmentálního charakteru. V České republice jsou např. poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových¹¹⁴ příjmem SFŽP a mohou být použity na podporu činností souvisejících s ekologickými funkcemi vodních toků a vodních ploch.¹¹⁵

V neposlední řadě mají ekonomické nástroje **kompensační** funkci. Účelem nástroje s touto funkcí je kompenzovat újmu vzniklou škodlivou činností. Jelikož s provozem škodlivé činnosti je spojen vznik externích nákladů, které místo provozovatele takové činnosti nesou jiné subjekty, respektive celá společnost, zavádí stát nástroje (zpravidla poplatky), jejichž výše se odvozuje o výše vzniklé újmy, a které

¹¹⁰ V poslední době vzniklo i několik nových oborů jako např. environmentální účetnictví zabývající se snižováním environmentálních nákladů (náklady, které jsou vynakládány v souvislosti se spotřebou materiálů, energií a vody, se vznikem odpadů a s nakládáním s nimi) prostřednictvím opatření, která přinášejí jak ekonomické efekty, tak jsou i spjata s příznivými dopady na životní prostředí.

¹¹¹ Externality jsou vedlejší účinky výroby a spotřeby. Postihují třetí subjekty, které jsou jimi negativně ovlivněny, avšak nemají na zdroj škodlivého působení žádný vliv. Projevují se jako náklady, které třetí osoby musí vynakládat, aby zabránily rizikům (pro životní prostředí i člověka), jež z určitých výrob či spotřeb vznikají, nebo aby zmírnily jejich důsledky. Tyto náklady se neprojevují v ceně zboží, a proto v tomto smyslu představují selhání trhu.

¹¹² Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha 2000, str. 58.

¹¹³ V ČR je tímto fondem Státní fond životního prostředí ČR zřízený zákonem č. 388/1991 Sb. o Státním fondu životního prostředí České republiky (dále jen "SFŽP").

¹¹⁴ § 89 až 99 VZ.

¹¹⁵ § 3 odst. 1 písm. c) zákona o SFŽP.

slouží ke zmírnění škodlivých následků u postižených subjektů.¹¹⁶ Kompenzační náklady jsou tedy náklady, které je třeba vynaložit na odstranění nebo zmírnění negativních důsledků znehodnocení životního prostředí, včetně nákladů souvisejících se znehodnocováním výrobních činitelů.¹¹⁷ Tyto náklady má nést znečišťovatel¹¹⁸ a neměly by být hrazeny z veřejných rozpočtů. Výše kompenzačních nákladů by měla být stimulem, díky kterému se znečišťovatelé přikloní k volbě ekologicky vhodnějšího chování.

4.2. Druhy ekonomických nástrojů

Největší rozvoj ekonomických nástrojů nastal na přelomu tisíciletí a pokračuje dodnes. Soubor ekonomických nástrojů se neustále rozšiřuje, a proto je obtížná i jejich klasifikace. Navíc se v praxi jednotlivé nástroje politiky životního prostředí v čisté podobě vyskytují spíše ojediněle a častěji fungují jako součást komplexu nástrojů. Ne vždy panuje jednotný názor, zda určitý nástroj ochrany životního prostředí je administrativní či ekonomický (pokuty) nebo dobrovolný či ekonomický (ecolabeling). Pro kategorizaci ekonomických nástrojů proto budeme vycházet z všeobecně uznávané klasifikace OECD, která rozlišuje:

- 1) poplatky (za znečišťování životního prostředí, za využívání přírodních zdrojů, uživatelské a administrativní),
- 2) daně (daňová zvýhodnění, ekologické daně)
- 3) finanční podpory (dotace, zvýhodněné půjčky, finanční záruky),
- 4) zálohové systémy,
- 5) obchodovatelná povolení.

Dříve než se budeme zabývat podrobným členěním ekonomických nástrojů, je namístě vysvětlit základní rozdělení ekonomických nástrojů na **nástroje pozitivní a negativní stimulační**.

¹¹⁶ Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha 2000, str. 60.

¹¹⁷ Remtová, K.: Trvale udržitelný rozvoj a strategie ochrany životního prostředí, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, Program Phare 1996, str. 35.

¹¹⁸ Viz. jeden ze základních principů ochrany životního prostředí – „PPP“ (Polluter Pays Principle), který vyjadřuje zásadu, že znečišťovatel platí.

Označení pozitivní, respektive negativní se vztahuje ke způsobu ekonomického působení nástroje, nikoli ke sledovanému cíli, který je vždy pozitivní (zlepšení stavu životního prostředí).¹¹⁹ V obou případech by nástroj měl být konstruován tak, aby ekologičtější varianta byla zároveň i ekonomicky výhodnější, což by pozitivně ovlivnilo znečišťovatele např. ve prospěch volby pro technologie šetrné k životnímu prostředí. Rozdíl mezi pozitivní a negativní stimulací spočívá ve způsobu, jak tak činí. Nástroje pozitivní stimulace ekonomicky zvýhodňují ekologičtější variantu chování (např. dotace či zvýhodněné půjčky na nákup moderní technologie), naproti tomu nástroje negativní stimulace provozování ekologicky méně vhodné činnosti znevýhodňují (typicky např. poplatky za znečišťování ovzduší).

Vzhledem k rozsahu této práce se v následujícím textu budu soustředit především na ekonomické nástroje ochrany životního prostředí uplatňované v České republice. Dle zákona o životním prostředí¹²⁰ tvoří systém ekonomických nástrojů v České republice a) daně, poplatky, odvody a další platby, stanoví-li tak zvláštní předpisy (nástroje negativní stimulace) a b) daňová zvýhodnění a zvýhodnění odvodů nebo poskytování úvěrů a dotací subjektům, které chrání životní prostředí nebo využívají přírodní zdroje v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje (nástroje pozitivní stimulace). Dle ustanovení § 33 uvedeného zákona jsou nástroji ochrany životního prostředí také fondy životního prostředí.

4.3. Nástroje negativní stimulace v ČR

4.3.1. Poplatky

Poplatky patří mezi nejstarší nástroje negativní stimulace. Jsou konstruovány jako platba za nepříznivý vliv na životní prostředí způsobený zpoplatněnou činností.¹²¹ Poplatky jsou využívány ve všech vyspělých státech světa zejména k regulaci znečišťování životního prostředí, čerpání neobnovitelných zdrojů a produkce environmentálně nešetrných výrobků a služeb.

¹¹⁹ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha 2007, str. 43.

¹²⁰ Viz ustanovení § 31 – 33.

¹²¹ Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha 2000, str. 66.

V České republice představují poplatky nejdůležitější a nejrozšířenější skupinu nástrojů politiky životního prostředí. V našem právním řádu mají tyto platby různá označení (úplaty, odvody, úhrady), jejich role je však stejná. Funkce poplatků mohou být různé. Ideálem je funkce motivační. Výše poplatků by měla být nastavena tak, aby byla rozdílem mezi ekologickou a neekologickou variantou chování. Poplatky by tedy měly být jakousi platbou „navíc“, čímž by měly stimulovat znečišťovatele k výběru varianty chování, která je příznivější k životnímu prostředí a není proto zatížena takovou platbou „navíc“. V praxi je ale ve většině případů výše poplatků příliš nízká (obvykle je levnější znečišťovat než vynakládat prostředky na ekologicky šetrné postupy a technologie), a tak spíše než funkci motivační plní zejména funkci fiskální, případně kompenzační. Příjmy z poplatků jsou zpravidla účelově vázány na jejich využití v programech ochrany životního prostředí.

V České republice rozlišujeme tyto základní kategorie poplatků:

- a) poplatky za znečišťování či jiné poškozování (zatěžování) životního prostředí,
- b) poplatky za využívání přírodních zdrojů,
- c) uživatelské poplatky,
- d) správní poplatky.

Ad a) Poplatky za znečišťování životního prostředí

Primární funkcí těchto poplatků, které se také nazývají emisní poplatky, je nutit znečišťovatele k omezování znečištění, tedy ekonomicky znevýhodnit ekologicky nežádoucí činnost. Jak již bylo uvedeno výše, sazby těchto poplatků jsou příliš nízké na to, aby skutečně plnily motivační funkci. Poplatky za znečišťování životního prostředí tak plní především fiskální funkci. Prostředky získané z těchto poplatků jsou zejména příjmem SFŽP, ze kterého jsou poskytovány ve formě dotací, subvencí a zvýhodněných úvěrů na realizaci projektů zaměřených na zlepšení životního prostředí.

Kromě toho, že poplatky nedostatečně plní motivační funkci, je dalším nedostatkem nejednotnost právní úpravy jednotlivých poplatků. Podstatné odlišnosti lze najít téměř ve všech kritériích, která lze sledovat: již zmíněná pojmová nejednotnost, určení orgánu a postupu pro jejich výběr a vymáhání, účelová vázanost v případě, že

neplynou do SFŽP (jako např. poplatky za komunální odpad), kriteria pro jejich určení, výjimky atd.¹²²

(i) Poplatky za znečišťování ovzduší

Platnou právní úpravu obsahuje OoZ v ustanovení § 19. Dle tohoto ustanovení jsou povinni platit tyto poplatky provozovatelé všech stacionárních¹²³ zdrojů znečištění s výjimkou provozovatelů zvláště malých zdrojů do 50 kW. Výše poplatků je přímo úměrná množství a nebezpečnosti jimi vypouštěných znečišťujících látek. Poplatky za zvláště velké, velké a střední zdroje se platí za znečišťující látky, pro které má zdroj znečišťování stanoven emisní limit. Roční výše sazeb poplatků a způsobu jejich výpočtu je uvedena v příloze č. 1 zákona (část B). Pro malé stacionární zdroje je vyměřena orgány obce (výnosy z těchto poplatků jsou příjmem obcí) pevnou částkou v rozmezí uvedeném v příloze č. 1 zákona úměrně k velikosti zdroje a době jeho provozu v poplatkovém období, případně dle druhu paliva. Poplatky vybírané ze zvláště velkých, velkých a středních zdrojů jsou příjmem SFŽP.

Zpoplatnění podléhají pouze znečišťující látky, které jsou uvedeny v části A přílohy č. 1 zákona. Zpoplatněné znečišťující látky jsou rozděleny do dvou kategorií na hlavní a ostatní zpoplatněné znečišťující látky, které jsou dále rozděleny do dvou tříd.

Zákon dále upravuje možnost odkladu a prominutí placení části poplatku, a to v případě, že provozovatel zdroje (s výjimkou malých) zahájí práce za účelem snížení emisí alespoň o 15 % a posléze práce dokončí. V takovém případě se odkládají a následně promíjejí jím placené poplatky ve výši 60 % jejich celkového úhrnu. Na odložení a následné prominutí výše uvedené části poplatku je při splnění uvedených podmínek právní nárok.

(ii) Poplatky za vypouštění odpadních vod

Vodní zákon upravuje jednak *poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových* (§ 89) a dále *poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod*

¹²² Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha 2000, str. 83.

¹²³ Definici stacionárních zdrojů obsahuje OoZ v § 4 odst. 3 a n.

podzemních (§ 100). Vypouštění odpadních vod do vod podzemní se povoluje zcela výjimečně, poplatek se platí v jednotné výši 3 500 Kč za kalendářní rok bez ohledu na míru znečištění vypouštěných odpadních vod a je příjmem obce, na jejímž katastrálním území k vypouštění odpadních vod dochází.

V případě vypouštění odpadních vod do vod povrchových je zpoplatněno pouze vypouštění odpadních vod majících určité vlastnosti za předpokladu, že jsou vypouštěny v určitém minimálním množství. Každá fyzická či právnická osoba, která takové odpadní vody vypouští, je povinna platit jednak poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod a dále poplatek z objemu vypouštěných vod. Poplatek z objemu je povinen platit znečišťovatel, jestliže objem jím vypouštěných odpadních vod překročí za kalendářní rok 100 000 m³. Poplatek se vypočte vynásobením objemu vypouštěných odpadních vod za kalendářní rok sazbou 0,1 Kč za 1 m³. Poplatek za znečištění je placen v případě odpadních vod, které v některém ze stanovených ukazatelů znečištění uvedených v příloze č. 2 k zákonu překračují hmotnostní a současně koncentrační limit.

Tak jako OoZ upravuje i VZ možnost odkladu a prominutí placení části poplatku v případě realizace opatření vedoucího ke snížení množství znečištění vypouštěného v odpadních vodách.¹²⁴

(iii) Poplatky za ukládání odpadů

Zákon o odpadech stanoví původcům odpadů povinnost platit *poplatky za ukládání odpadů na skládky*¹²⁵. Jejich výše je závislá na druhu a množství ukládaného odpadu. Poplatek je koncipován jako dvousložkový, skládá se ze základní složky, která se platí vždy, a z rizikové složky, která se platí pouze při ukládání nebezpečného odpadu. Poplatky jsou vybírány prostřednictvím provozovatele skládky. Jejich příjemcem je jednak obec, na jejímž katastrálním území skládka leží, pokud jde o základní složku, a dále SFŽP, pokud jde o rizikovou složku. Účelová vázanost příjmů z poplatků není stanovena, a proto by bylo vhodné v zákoně výslovně uvést, že poplatky, které jsou příjmem obce, mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci

¹²⁴ Viz § 96 a § 97 VZ

¹²⁵ § 45 a n. zákona o odpadech

(jako je tomu např. u odvodů za odnětí půdy ze ZPF pro nezemědělské účely). Sazby poplatků jsou stanoveny v příloze č. 6 k zákonu.

Zákon o odpadech dále upravuje povinnosti a oprávnění obce a fyzických osob při nakládání s komunálním odpadem. Poplatek za komunální odpad může být stanoven třemi způsoby. Jednak může obec vybírat *úhradu* za shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování odpadů od fyzických osob na základě smlouvy dle § 17 odst. 5 zákona o odpadech. Dále může obecně závaznou vyhláškou stanovit a vybírat *poplatek za komunální odpad* dle § 17a zákona o odpadech nebo může vybírat *místní poplatek* dle zákona o místních poplatcích¹²⁶.

Ad b) **Poplatky za využívání přírodních zdrojů**

(i) Poplatek za odebrané množství podzemní vody

Tento poplatek jsou povinny platit osoby, které mají povolení k odběru podzemních vod, a to za skutečné množství odebrané podzemní vody podle účelu odběru vody. Poplatek se platí za každý odběr, který přesahuje 500 m³ odebrané podzemní vody měsíčně nebo 6000 m³ ročně. Výše poplatku se odvíjí od skutečně odebraného množství podzemní vody. Sazba je stanovena na 2 Kč za m³ v případě podzemní vody odebrané za účelem zásobování pitnou vodou a 3 Kč za m³ v ostatních případech. Polovina výnosu z poplatku je příjmem rozpočtu kraje, na jehož území se odběr uskutečňuje, druhá polovina je pak příjmem SFŽP.

(ii) Poplatky za vynětí pozemků

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu upravuje v části VI. *odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (ZPF) pro nezemědělské účely*. Tyto odvody vznikly jako vůbec první z ekonomických nástrojů ochrany některé ze složek životního prostředí u nás (založil je již zákon č. 53/1966 Sb., o ochraně ZPF).¹²⁷ Odvody je povinen platit ten, v jehož zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy ze ZPF¹²⁸. Výši odvodu stanoví dle kritérií uvedených v příloze zákona příslušný orgán ochrany

¹²⁶ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění.

¹²⁷ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha 2007, str. 290

¹²⁸ § 11 OZPFZ.

poté, co nabude platnosti souhlas s odnětím půdy ze ZPF. Odvod je ze 40 % příjmem obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází, a z 60 % příjmem SFŽP. Zákon výslovně stanoví¹²⁹, že odvody, které jsou příjmem obce, mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny.

Podobnou funkci jako odvod za odnětí pozemků ze ZPF pro nezemědělské účely plní *poplatek za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa*, který byl do naší právní úpravy zaveden až současným lesním zákonem. Výše poplatků se stanoví v rozhodnutí o odnětí dle kritérií uvedených v příloze zákona. Rozdělení příjmů z poplatků je stejné jako v případě příjmů z odvodů za odnětí pozemků ze ZPF.

(iii) Úhrady spojené s geologickou a hornickou činností

Dle zákona o geologických pracích¹³⁰ je osoba, která má oprávnění k hornické činnosti a která provádí práce pro vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů a průzkum nevyhrazených nerostů na tzv. průzkumném území, povinna platit *poplatek za oprávnění provádět ložiskový průzkum*. Poplatek je příjmem obce, na jejímž území se průzkumné území nachází, o účelové vázanosti použití příjmů z tohoto poplatku k ochraně životního prostředí však zákon nehovoří.

Podle horního zákona¹³¹ jsou ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí při hornické činnosti a) *úhrada z dobývacího prostoru*, kterou je povinna platit osoba, pro niž byl stanoven dobývací prostor báňskému úřadu, který ji převádí na obec, na jejímž území se dobývací prostor nachází, b) *úhrada z vydobytých vyhrazených nerostů*, kterou je povinna platit osoba provozující těžbu nerostů báňskému úřadu, který 50 % výnosu z úhrady převádí do rozpočtu obce, na jejímž území se dobývací prostor nachází, a 50 % do státního rozpočtu, c) *povinné vytváření finančních rezerv*, které slouží k zajištění sanace pozemků dotčených těžbou a k zajištění vypořádání důlních škod.

Ani prostředky ze dvou výše uvedených úhrad nejsou účelově vázány pro použití na ochranu životního prostředí, a tak k tomuto účelu nemusí být použity.

¹²⁹ § 11 odst. 2.

¹³⁰ Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, v platném znění.

¹³¹ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, v platném znění (dále jen „horní zákon“).

Čerpání prostředků z vytvořených rezerv ale schvaluje báňský úřad po dohodě s MŽP, alespoň u těchto finančních prostředků je tedy zajištěna přímá využitelnost pro ochranu životního prostředí.

(iv) Poplatky za kácení dřevin

Povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les se vydává podle zákona o ochraně přírody a krajiny (§ 8 odst. 1), a to za předpokladu, že tyto nejsou významným krajinným prvkem¹³² a jsou splněny podmínky stanovené zákonem a vyhláškou č. 395/1992 Sb. Povolení se nevyžaduje pro stromy o obvodu kmene do 80 cm měřeného ve výšce 130 cm nad zemí nebo souvislé keřové porosty do celkové plochy 40 m².

Orgán ochrany přírody a krajiny může ve svém rozhodnutí o povolení kácení dřevin uložit žadateli přiměřenou náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin.¹³³ Jak zákon dále stanoví, v případě, že orgán OPK neuloží náhradní výsadbu, je ten, kdo dřeviny kácí z důvodu výstavby a s povolením orgánu ochrany přírody a krajiny povinen zaplatit odvod do rozpočtu obce, která jej použije na zlepšení životního prostředí. Ten, kdo kácel dřeviny protiprávně, je povinen zaplatit odvod do SFŽP. Výši odvodů, podmínky pro jejich ukládání i případné prominutí stanoví dle § 9 odst. 2 OPKZ zvláštní právní předpis. Takový právní předpis ovšem dosud nebyl přijat, a tak finanční odvody za kácení prozatím nelze uložit.

Ad c) Uživatelské poplatky

(i) Poplatky za výrobu a dovoz látek ohrožujících nebo poškozujících ozónovou vrstvu Země

Právní úprava těchto poplatků je zakotvena v ustanovení § 33 zákona o ochraně ovzduší. Podle tohoto ustanovení jsou vývozci a dovozci regulovaných látek (freonů a halonů) a výrobků, které je obsahují, povinni platit poplatek za vyrobené nebo dovezené látky nebo výrobky, a to ve výši 400 Kč za kilogram regulované látky. Tento poplatek je příjmem SFŽP a je účelově vázán pro použití k ochraně ozónové vrstvy Země.

¹³² § 3 písm. b) OPKZ.

¹³³ § 9 odst. 1 OPKZ.

(ii) Poplatky za vstup do chráněných území

Zákon o ochraně přírody a krajiny v ustanovení § 24 upravuje poplatek za vjezd a setrvání motorovými vozidly na území národního parku a za vstup do jeho vybraných míst mimo zastavěná území obcí. Tento poplatek neplatí osoby pracující, trvale bydlící nebo fyzické osoby vlastníci rekreační objekty na území národního parku. Za jízdu na území národního parku motorovým vozidlem, jehož vjezd podléhá výše uvedenému poplatku, může orgán ochrany přírody vybírat rovněž jednorázový poplatek. Výši poplatků a způsob vybírání poplatků stanoví orgán ochrany přírody národního parku¹³⁴ vyhláškou. Výše poplatku se zpravidla odvíjí od druhu vozidla a doby jeho setrvání na území národního parku.

Ad d) **Správní poplatky**

Správní poplatky se od všech výše uvedených poplatků odlišují svou funkcí, neboť neslouží k omezení negativních dopadů činnosti člověka na životní prostředí (nejsou tedy klasickými ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí), ale jejich účelem je spolufinancovat chod veřejné správy. Tyto poplatky tedy slouží jako forma spoluúčasti žadatelů na financování činností orgánů ochrany životního prostředí, a to prostřednictvím poplatku za podání žádosti o povolení určité činnosti, udělení licence či autorizace¹³⁵ atp.

Do kategorie správních poplatků by se dala zařadit i *platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí* dle § 101 VZ. Účelem této platby je získat finanční prostředky k úhradě nákladů na činnost správců při správě vodních toků a v případě významných vodních toků rovněž při správě povodí. Výše platby se odvozuje od množství odebrané povrchové vody a účelu, k jakému byla odebrána. Na jednu stranu tato platba jednoznačně motivuje k šetrnému nakládání s vodami a minimalizaci jejich odběru, na druhou stranu je však tento její motivační prvek značně oslaben širokým okruhem výjimek z platební povinnosti. Výši platby stanovují individuálně jednotliví

¹³⁴ Státní správu v ochraně přírody a krajiny na území národních parků vykonávají dle § 78 odst. 1 OPKZ správy národních parků.

¹³⁵ Např. zákon č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a o chemických přípravcích a o změně některých dalších zákonů, v platném znění, zavedl poplatky spojené s udělením autorizace k nakládání s nebezpečnými látkami nebo s registrací nebezpečné látky ve výši od 5 000 Kč do 20 000 Kč.

správci vodních toků, a tak nemusí být pro celé území ČR stejná. Příjemcem plateb je správce příslušného vodního toku.

4.3.2. Daňová znevýhodnění

Daně mohou mít jako ekonomický nástroj ochrany životního prostředí podobu buď daňového zvýhodnění, nebo znevýhodnění. Daňových znevýhodnění určitých pro životní prostředí nepříznivých činností v českém právním řádu mnoho nenalezneme. Příkladem je silniční daň upravená v zákoně o dani silniční¹³⁶. Efekt této daně je však značně omezený, neboť se vztahuje pouze na vozidla používaná k podnikání, v přímé souvislosti s podnikáním nebo k jiné samostatně výdělečné činnosti. Bez ohledu na to, zda jsou používána k podnikání, jsou předmětem daně vozidla s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny, která jsou určena výhradně k přepravě nákladů a jsou registrována v ČR. Předmětem daně nejsou např. vozidla, která neslouží k přepravě na pozemních komunikacích (zemědělské a lesnické traktory). Zákon dále upravuje četná osvobození od daně, možnosti snížení sazby daně a slevu na dani. Z hlediska ekologického je významná především sleva na dani u vozidel, která přepravují náklad z místa uskladnění na místo překládky k ekologičtějšímu způsobu dopravy, tedy dopravy železniční nebo lodní¹³⁷.

4.4. Ekologická daňová reforma

Politická diskuse o ekologické daňové reformě (EDR) v České republice začala již koncem 90. let minulého století. Se vstupem České republiky do Evropské unie se pro nás stala závaznou směrnice 2003/96/ES138, která stanovuje minimální sazby spotřebních daní na paliva a elektřinu, které jsou závazné pro všechny členské země Evropské unie od 1. ledna 2004. Dle požadavku Evropské unie se měly minimální ceny českých energetických produktů, zejména zemního plynu, tuhých paliv a elektřiny od 1. ledna 2008 vyrovnat minimálním cenám produktů evropských. Koncept EDR v České republice tak byl veden dvěma směry: 1) sladit české minimální sazby energetických

¹³⁶ Zákon ČNR č. 16/1993 Sb., o dani silniční, v platném znění.

¹³⁷ § 12 zákona o dani silniční.

¹³⁸ Pilíři ekologické daňové reformy jsou i další, neméně významné, směrnice EU - například směrnice 2001/77/ES o podpoře obnovitelných zdrojů energie, propojovací směrnice 2003/87/ES o obchodování s emisemi a 2003/30/ES o podpoře biopaliv.

produktů a elektřiny s evropskými a 2) účinněji podporovat firmy i spotřebitele v jednání, které bude šetrnější k lidskému zdraví a životnímu prostředí.

Zelená daňová reforma je založena na principu daňové neutrality neboli částečnému přesunu daňového zatížení: zdanění energií má být občanům kompenzováno snížením odvodů na sociální, důchodové či zdravotního pojištění. Základním principem ekologické daňové reformy je tak přesun daňového zatížení z práce na znečištění. Reforma má být realizována ve třech fázích.

První etapa, která má probíhat v letech 2008 až 2010, je víceméně dokončením implementace směrnice 2003/96/ES do legislativy České republiky. V zásadě se jedná o zavedení nových spotřebních daní ze zemního plynu, fosilních pevných paliv (uhlí, koks) a elektřiny. V druhé fázi, která proběhne v letech 2010 až 2014, má dojít k dalšímu zdanění energií, zejména zemního plynu. Současně bude provedena revize dosavadních ekologických poplatků a opatření v dopravě. V závěrečné fázi, která bude završena v roce 2017, se daně rozšíří na další surovinové zdroje, výrobky a služby.

Předmětem zdanění budou produkty a služby, jejichž výroba nebo spotřeba vede k prokazatelnému negativnímu dopadu na lidské zdraví a životní prostředí. Například daň za elektřinu vyrobenou z hnědého uhlí bude nejvyšší, z plynu a jádra nižší a z obnovitelných zdrojů žádná. U automobilů bude výše daně stanovena v závislosti na množství vypuštěného CO₂ nebo na spotřebě paliva a stáří vozidla.

Výsledkem reformy by měl být přesun od daní přímých k daním nepřímým. Z hlediska životního prostředí je to jistě správná volba, neboť nepřímé daně dopadají přímo na spotřebu, a to jak na konečnou spotřebu zboží a služeb, tak i na spotřebu materiálových a energetických vstupů do výroby. Vzhledem k tomu, že navýšení daně se promítne do konečné ceny výrobků a služeb, bude snad moci být dosaženo žádoucího stavu, kdy levné bude zároveň environmentálně příznivé nebo alespoň nejméně škodlivé a naopak.

4.5. Nástroje pozitivní stimulace v ČR

Tyto nástroje fungují na principu zvýhodňování ekologicky šetrného chování. Znečišťovatele motivuje možnost ušetření finančních prostředků (např. formou

daňových úlev) či možnost čerpat granty nebo dotace z účelových fondů ochrany životního prostředí. Zavedení technologií šetrnějších k životnímu prostředí představuje zpravidla pro znečišťovatele velkou ekonomickou zátěž. Zájem na ochraně zdravého životního prostředí je však zájmem celospolečenským, a proto je v celospolečenském zájmu, aby znečišťovatelé, kteří investují do technologií šetrnějších k životnímu prostředí byli za toto chování odměněni v podobě finančních zvýhodnění. Účelem nástrojů pozitivní stimulace je tedy takové chování podpořit a ke změně chování motivovat i ty znečišťovatele, kteří do nových technologií neinvestují.

4.5.1. Daňová zvýhodnění

Daňová zvýhodnění jsou v České republice uplatňována v poměrně hojném počtu. Smyslem daňových zvýhodnění je, jak již bylo výše předesláno, zvýhodnit ekologicky šetrné chování a činnosti slevou na dani, popř. osvobozením od daně.

Příkladem daňového zvýhodnění je ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona o daních z příjmu¹³⁹, které osvobozuje od daně z příjmu fyzických osob příjmy z provozu malých vodních elektráren do výkonu 1 MW, větrných elektráren, tepelných čerpadel, solárních zařízení, zařízení na výrobu a energické využití bioplynu a dřevoplynu, zařízení na výrobu elektřiny nebo tepla z biomasy a další. Osvobození od daně z příjmu je možno uplatnit v kalendářním roce, v němž byla tato zařízení poprvé uvedena do provozu a v bezprostředně následujících pěti letech. Smyslem citovaného ustanovení je nepochybně výše uvedená zařízení zatraktivnit.

Mnohá daňová zvýhodnění upravuje dále zákon o dani z nemovitosti¹⁴⁰. Z hlediska ochrany životního prostředí je významné, že předmětem daně z pozemků nejsou lesní pozemky, na nichž se nacházejí lesy ochranné a lesy zvláštního určení. Od daně z pozemků jsou dále osvobozeny např. pozemky tvořící jeden funkční celek se stavbami sloužícími výlučně k účelu zlepšení životního prostředí nebo pozemky určené pro veřejnou dopravu. Předmětem daně ze staveb nejsou např. stavby přehrad, stavby, jimiž se upravuje vodní tok, stavby čistíren odpadních vod, stavby určené na ochranu

¹³⁹ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, v platném znění.

¹⁴⁰ Zákon ČNR č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, v platném znění.

před povodněmi, stavby sloužící veřejné dopravě a mnohé další. Zákon dále upravuje čtená osvobození od daně ze staveb.

Snížená sazba se dále uplatňuje u daně z přidané hodnoty¹⁴¹ na vybrané „ekologické“ výrobky. Zákon o dani dědické, darovací a dani z převodu nemovitostí¹⁴² upravuje osvobození od daně dědické a darovací, které se týká majetku, určeného na ochranu životního prostředí, pokud je nabyt právníckými osobami, zřízenými k této činnosti. Od daně darovací je dále osvobozeno bezúplatné nabytí majetku fyzických a právníckých osob provozujících zařízení na ochranu opuštěných zvířat nebo ohrožených druhů zvířat.

4.5.2. Granty, subvence, dotace

Granty, subvence¹⁴³ a dotace¹⁴⁴ představují tzv. nenávratnou metodu finanční pomoci, neboť dochází k přesunu peněžních prostředků od jednoho subjektu k druhému bez jakéhokoli protiplnění či nároku na vrácení plnění původního. Na poskytnutí těchto forem finanční výpomoci obvykle není právní nárok. Poskytují se rozhodnutím na základě žádosti pro určitý, v žádosti vymezený účel (použití prostředků je účelově vázáno).

Nejvýznamnějším poskytovatelem těchto prostředků je SFŽP. Prostředky fondu lze použít na podporu investičních a neinvestičních akcí právníckých i fyzických osob souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí a řadu dalších aktivit. Poskytování těchto prostředků ovšem musí být v souladu se soutěžním právem Evropské unie, tedy nesmí narušovat hospodářskou soutěž mezi členskými státy nebo destabilizovat jednotný trh EU. Se vstupem České republiky do Evropské unie se otevřely i možnosti čerpání prostředků z evropských strukturálních fondů. Konkrétně z Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj je možno v letech 2007 – 2013 čerpat před 5 miliard euro, což je částka představující 18,4 % všech prostředků určených z fondů EU pro ČR. SFŽP a MŽP ve spolupráci s Evropskou komisí

¹⁴¹ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, v platném znění.

¹⁴² Zákon ČNR č. 357/1992 Sb., o dani dědické, darovací a dani z převodu nemovitostí, v platném znění.

¹⁴³ Subvence jsou trvalé platby na částečné pokrytí nákladů spojených s poskytováním určité služby.

¹⁴⁴ Dotace jsou jednorázové platby na pokrytí celkových nebo částečných nákladů na realizaci ekologických opatření.

vypracovaly za účelem podpory konkrétních projektů Operační program Životní prostředí, který se soustředí na sedm hlavních oblastí (prioritní osy):

i. zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní, zlepšování kvality ovzduší (podpora projektů, které směřují ke zlepšení stavu povrchových a podzemních vod, zlepšení jakosti a dodávek pitné vody a snižování rizika povodní),

ii. zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí (podpora projektů, které jsou zaměřeny na zlepšení nebo udržení kvality ovzduší a omezení emisí základních znečišťujících látek do ovzduší s důrazem na využití nových, šetrných způsobů výroby energie včetně obnovitelných zdrojů energie a energetických úspor),

iii. udržitelné využívání zdrojů energie (podpora projektů zaměřených na udržitelné využívání zdrojů energie, zejména obnovitelných, a prosazování úspor energie, dlouhodobým cílem programu je zvýšení využití obnovitelných zdrojů energie při výrobě elektřiny a tepla a efektivnější využití odpadního tepla),

iv. zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží (podpora projektů, které se zaměřují na zkvalitnění nakládání s odpady, snížení produkce odpadů nevhodných pro další zpracování a odstraňování starých ekologických zátěží),

v. omezování průmyslového znečištění a environmentálních rizik (podpora formou dotací projektům zaměřeným na omezování průmyslového znečištění a s ním souvisejících rizik pro životní prostředí s důrazem na prevenci a výzkum v oblasti znečišťujících látek a jejich monitorování),

vi. zlepšování stavu přírody a krajiny (podpora projektů, které přispívají ke zpomalení či zastavení poklesu biodiverzity, ochraně ohrožených druhů rostlin a živočichů, zajištění ekologické stability krajiny a podporují vznik a zachování přírodních prvků v osídlených oblastech),

vii. rozvoj infrastruktury pro environmentální vzdělávání, poradenství a osvětu (podpora při budování široké sítě center environmentálního vzdělávání a informačních center zaměřených na ochranu životního prostředí ve všech krajích České republiky a na zabezpečení kvalitních odborných materiálů pro environmentální vzdělávání, včetně internetových řešení či naučných stezek).

4.6. Ostatní ekonomické nástroje

Poslední skupinu ekonomických nástrojů by bylo možné označit jako nástroje tržně orientované. Tyto nástroje vytvářejí trh, který napomáhá snižování negativního dopadu některých činností na životní prostředí. Vzhledem k tomu, že většina přírodních zdrojů má charakter tzv. veřejných statků¹⁴⁵, přirozené tržní mechanismy sami o sobě neumožňují fungování trhu s takovými komoditami. Tržní mechanismy jsou proto u těchto nástrojů vytvářeny uměle. Jejich účelem je podpořit volbu subjektů takového trhu ve prospěch ekologického chování a vést ve výsledku ke snížení negativního dopadu některých činností a výrobků na životní prostředí.

4.6.1. Zálohové systémy (depozitně refundační systémy)

Zálohové systémy patří ve světě mezi poměrně rozšířené nástroje ochrany životního prostředí. Vytvářejí se pro výrobky, které představují nebezpečí pro životní prostředí a po použití je třeba je ze spotřební sféry odebrat, aby mohly být buď odborným způsobem zneškodněny, nebo znovu použity.

Ekonomická motivace v případě zálohových systémů směřuje ke spotřebitelům, kteří jsou obvykle při koupi výrobků povinni zaplatit zálohu, která jim bude vrácena v případě, že použitý výrobek (nebo jeho část) odevzdají zpět. Zálohové systémy bývají využívány pro výrobky, které mohou být opakovaně využity pro výrobu nových výrobků (např. skleněné láhve, palety). Zabezpečením stažení těchto výrobků od spotřebitelů je vytvořen předpoklad pro jejich recyklaci a nezávadnou likvidaci.

V českém právním řádu nalezneme příslušnou právní úpravu v zákoně o obalech. Dle tohoto zákona je opakované použití obalů prostředkem prevence vzniku odpadu z obalů. Zákon proto v ustanovení § 7 stanoví povinnost osobám, které uvádějí na trh nebo do oběhu výrobky, jejichž obaly jsou opakovaně použitelné, umožnit jejich

¹⁴⁵ Veřejné statky představují všeobecně přístupné statky, které mohou být využívány neomezeným okruhem uživatelů.

opakované použití dle kritérií uvedených v příloze č. 2 zákona. Obdobnou povinnost stanoví zákon o obalech v § 8 též pro vratné obaly a vratné zálohované obaly (§ 9).¹⁴⁶

Vzhledem ke stále většímu důrazu na preventivní nástroje ochrany životního prostředí se dá očekávat, že i zálohové systémy budou nabývat na významu. Možnosti jejich využití totiž zdaleka nejsou vyčerpány. Uvažovat lze např. o rozšíření zálohového systému i na další nápojové obaly (plastové, hliníkové).¹⁴⁷

4.6.2. Environmentální pojištění

Environmentální pojištění (EP) neboli pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí (POŠŽP) je pojištění, z něhož pojišťovna poskytne pojistné plnění v případě poškození životního prostředí různými druhy lidské činnosti.

Princip EP spočívá v tom, že nositelé činností s potenciálním rizikem ohrožení životního prostředí se proti tomuto riziku pojišťují (dobrovolně nebo povinně), čímž dochází ke koncentraci prostředků na sanaci případných environmentálních škod. Předmětem pojištění jsou škody na životním prostředí, které pojištěný způsobí (a za které dle zákona odpovídá) třetí osobě, nebo na veřejných zdrojích (ekologická újma). Pojištění se současně vztahuje na přidružené škody vyplývající z provozní činnosti, vlastnictví nemovitostí a transportu ekologicky nebezpečných látek.

Ekologickou škodu lze definovat jako poškození některé ze složek ekosystému, zejména vod, půdy a nerostů, ovzduší a živých organismů (rostlin a živočichů). Odpovědnost za škody na životním prostředí se řídí Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES. Na základě této směrnice vstoupil s účinností od 17. 8. 2008 v České republice v platnost již zmiňovaný zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a o její nápravě (dále jen „Zákon“). Tento zákon současně upravuje povinnost finančního zajištění formou pojištění nebo bankovní záruky pro subjekty, jejichž činnost je tímto zákonem definována¹⁴⁸. Mezi tyto subjekty patří např. společnosti, které zpracovávají nebo skladují nebezpečné chemické látky, petrochemické společnosti,

¹⁴⁶ Zákon o obalech prodej vratných zálohovaných obalů podrobně upravuje. Stanoví např. zákaz vázat výkup těchto obalů na nákup zboží nebo jejich výkup jinak omezovat, dále stanoví jednotné výše záloh pro skleněné nápojové obaly (3 Kč za kus).

¹⁴⁷ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. vydání, C.H.Beck, Praha 2007, str. 419.

¹⁴⁸ Účinnost ustanovení o finančním zajištění je odložena o 5 let, tedy do roku 2013.

zpracovatelé odpadů a provozovatelé skládek, zemědělské společnosti, vodohospodářské společnosti, dopravci nebezpečných chemických látek, dodavatelé energií, dodavatelé sanačních prací, investoři do pozemků a nemovitostí aj.

POŠŽP se vyznačuje následujícími charakteristickými znaky:

- škoda je definována jako poškození zdraví nebo majetku v důsledku úniku znečišťujících látek,
- kryje výhradně škody vzniklé třetím osobám (fyzickým, právnickým, veřejnoprávním institucím),
- vztahuje se výhradně na škody náhlé a nepředvídané (výluka postupného znečištění),
- vztahuje se pouze na nově vzniklá znečištění (výluka starých zátěží),
- nekryje pokuty a penále,
- není zahrnuta tzv. ekologická újma,
- jsou definovány maximální časové limity pro dobu od vzniku znečištění do jeho zjištění, pro dobu od vzniku znečištění do poškození zdraví nebo majetku a pro dobu pro nahlášení škody pojistiteli,
- další výluky (např. škody ze specifické činnosti – nakládání s odpady, skladování v podzemních zásobnících, úmyslné porušení předpisů, válka, terorismus, škody způsobené karcinogenními látkami apod.).

Některé z výše uvedených výluk lze pojistit speciálními doložkami. Před sjednáním pojištění je zpravidla nutno předložit příslušnou dokumentaci, např. environmentální audity, programy odpadového hospodářství apod. V pojistné smlouvě se pojištěný zavazuje dodržovat stanovené postupy v oblasti prevence havárií a při jejich případné likvidaci.

Mezi nespornými klady tohoto ekonomického nástroje ochrany životního prostředí lze zdůraznit především jeho motivační funkci. Díky systému bonusů a malusů jsou znečišťovatelé motivováni k preventivním zabezpečovacím opatřením. Spoluúčastí, kterou nesou v případě vzniku škodní události, jsou dále stimulováni ke snižování znečištění. V neposlední řadě je nepochybným kladem systému environmentálního pojištění, že díky němu jsou kdykoli k dispozici dostatečné zdroje

finančních prostředků k nápravě havarijní škody na životním prostředí způsobených pojištěnými subjekty, aniž by kompenzace jimi způsobené škody na ně měla likvidační dopad.

4.6.3. Ekologické značení výrobků (ecolabeling)

Ekoznačení je pojem, používaný pro označování výrobků a služeb, které jsou šetrnější nejen k životnímu prostředí, ale i ke zdraví spotřebitele, více než jiné výrobky sloužící ke stejnému účelu. Ekologickým značením mohou být certifikovány pouze výrobky a služby, které splňují stanovená kritéria zaručující, že výrobek je šetrný k životnímu prostředí v celém svém životním cyklu, tj. od výroby po jeho likvidaci. Tato kritéria jsou obvykle garantovaná státem.

V České republice existuje Národní program označování ekologicky šetrných výrobků (byl vyhlášen 14. 4. 1994), který je zajišťován Agenturou pro ekologicky šetrné výrobky spadající pod Českou informační agenturu životního prostředí CENIA (dále jen „agentura“). Tato agentura uděluje na základě rozhodnutí ministra životního prostředí certifikát "Ekologicky šetrný výrobek", a to zpravidla na tři roky. Systém u nás funguje na základě uzavření licenční smlouvy o poskytnutí práva k užívání ochranné známky „Ekologicky šetrný výrobek“ mezi žadatelem a agenturou.

Ekoznačku lze udělit tomu výrobku, který vyhovuje zásadám Národního programu a který lze zařadit do některé ze 43 výrobních kategorií. Tyto kategorie zahrnují většinou spotřební zboží, ale také služby. O certifikaci žádá výrobce a udělení značky je zpoplatněno. Ochrannou známkou tvoří stylizované písmeno „e“ s nápisem „Ekologicky šetrný výrobek“ ("Ekologicky šetrná služba") v horní části a identifikačními čísly v části spodní. Znáмка smí být používána pouze v jednobarevném – zeleném nebo černém - provedení.

Agentura též uděluje tzv. ekoznačku Evropské Unie¹⁴⁹. Kromě těchto dvou značek se na našem trhu můžeme setkat s výrobky s některými certifikáty ostatních

¹⁴⁹ Všechny výrobky s "Květinou" (ekoznačka EU) jsou kontrolovány nezávislými orgány, zda odpovídají přísným ekologickým a výkonnostním kritériím. V současné době existuje 23 různých výrobních kategorií a bylo uděleno více než 250 licencí několika stovkám výrobků. Ekoznačka EU je spravována Evropskou radou pro ekoznačení (EUEB), s podporou Evropské komise, všech členských států Evropské unie a Evropské ekonomické oblasti (EEA).

národních systémů značení – nejčastěji pravděpodobně rakouského, německého ("Modrý anděl") a skandinávského ("Severská labuť"). Kromě těchto systémů certifikace existují další se speciálním zaměřením, např. značení produktů ekologického zemědělství¹⁵⁰, potravin¹⁵¹ a výrobků spravedlivého obchodu (Fair Trade) nebo dřeva ze šetrně obhospodařovaných lesů FSC (Forest Stewardship Council). Dále existuje Světová síť označování ekologicky šetrných výrobků Global Ecolabeling Network (GEN). Tato síť byla založena jako nezisková, nevládní organizace v roce 1994 a sdružuje jednotlivé národní i nadnárodní programy z celého světa. V současné době ji tvoří 26 členů a další 4 přidružené, spolupracující, organizace.

Aby všechny uvedené nástroje ekologického značení fungovaly efektivně, je nezbytné, aby spotřebitelé upřednostňovali výrobky šetrné k životnímu prostředí. Bez této aktivní účasti spotřebitelů by výrobci nebyli motivováni k produkci výrobků s menším dopadem na životní prostředí. Dalším pro výrobce motivujícím prvkem je zlepšení image výrobků označených ekoznačkou, jež jim dává náskok před konkurencí. Výrobce má rovněž lepší podmínky při exportu a možnost využít dlouhodobé výhodné půjčky ze Státního fondu životního prostředí.

4.6.4. Obchodovatelná emisní povolení

a) Obchodování s emisemi obecně

System obchodovatelných emisních povolení představuje ekonomický nástroj, který formou obchodovatelných (převoditelných) práv umožňuje hledat nákladově efektivní cesty ke snižování emisí. Hlavní výhodou systému je to, že jsou stanovena základní pravidla a je definován cíl, kterého má být dosaženo, ale zároveň je soukromým subjektům (znečišťovatelům) ponechán prostor k tomu, aby hledaly řešení, které je pro ně optimální. Cílem je snížení množství určité znečišťující látky, které mohou zdroje zařazené do obchodování v daném obchodovacím období emitovat.

¹⁵⁰ V České republice hlavní normou, která definuje ekologické zemědělství a stanovuje kriteria pro označení produktů jako "produkt ekologického zemědělství" s logem BIO je zákon č. 242/2000 Sb. a Nařízení Rady Evropských společenství č. 2092/91 o ekologickém zemědělství, které je závazné pro všechny členské země EU.

¹⁵¹ Národní značka *KLASA* není ekologickým značením. Tato značka je udělována Ministerstvem zemědělství a garantuje, že výrobky značkou označené jsou domácího původu, kvalitní, zdravotně nezávadné, plně srovnatelné se zahraničními, nebo je převyšující. Slouží k lepší orientaci typicky domácích produktů a prezentaci jejich kvality v porovnání s konkurenčními potravinami.

Přípustné množství je definováno emisními právy („povolenkami“), která jsou mezi zdroje rozdělena. Kolik povolenek se mezi zdroje rozdělí, tolik mohou dohromady vypustit emise. Celkové přípustné množství emisí (celkový objem povolenek) je tedy dáno předem. Obchodovací období může být roční, ale také víceleté.

Přidělení emisních práv jednotlivým znečišťovatelům probíhá před zahájením obchodovacího období. V obchodovacím období jsou zdroje povinny monitorovat své emise znečišťující látky, která je tímto způsobem regulována. V průběhu období mohou povolenky, které jim byly přiděleny, volně převádět mezi sebou i dalšími osobami (neemitenty). Po skončení určité části obchodovacího období (obvykle jednoho roku) jsou provozovatelé zdrojů povinni zrušit tolik povolenek, kolik tun dané látky celkem emitovali. Mají-li povolenek málo, mohou je nakoupit. Pokud své emise naopak snížili, mohou přebytečné povolenky prodat.

Klíčovým prvkem systému je právě trh s povolenkami. Volná převoditelnost povolenek znamená, že po zahájení obchodovacího období se ustaví jejich tržní cena (povolenka bude představovat konkrétní finanční hodnotu). Z hlediska rozhodování firem bude klíčové, jaká bude tato cena v porovnání s náklady na snížení emisí. Některé firmy jsou schopny snížit emise velmi rychle a velmi levně, u jiných je snížení emisí vázáno na rozsáhlé investice, jejichž efekty se projeví až v dlouhodobějším horizontu. Každá firma si tak na základě tržního mechanismu zvolí jedno ze dvou řešení: Bude-li tržní cena povolenky vyšší než náklady na snížení znečištění u této firmy, bude ekonomicky výhodné provést opatření ke snížení emisí a ušetřené povolenky prodat na trhu, protože jejich výnos nejen zaplatí investici, ale navíc přinese firmě konkrétní ekonomický užitek. Budou-li náklady na snížení emisí vyšší než cena povolenky, vyplatí se firmě místo snižování emisí povolenky nakupovat. Pokud někdo povolenky kupuje a zvyšuje emise, musí jiný emise snížit, aby mohl povolenky prodat. Trh s povolenkami je tak schopen najít takovou cestu ke snížení emisí, která je z hlediska nákladů nejefektivnější.¹⁵²

¹⁵² Blíže např. Chmelík, T.: Obchodování s povolenkami na emise a Národní alokační plán, http://www.volny.cz/casopis.energetika/e_1104_1.html.

b) Obchodování podle Kjótského protokolu

Kjótský protokol¹⁵³ zavazuje 38 nejvyspělejších zemí světa ke snížení šesti skleníkových plynů nejméně o 5 % pod úroveň z roku 1990, a to do roku 2012¹⁵⁴. Tento závazek přijala také jak Evropská Unie, která se původně jako celek zavázala snížit emise skleníkových plynů o 8 %¹⁵⁵, tak i její členské státy. Protokol upravuje tři flexibilní¹⁵⁶ mechanismy obchodování s emisemi. Jedná se o mezinárodní emisní obchodování (IET – International Emissions Trading) dle článku 17 Protokolu, Projekty společných implementací (JI – Joint Implementation) dle článku 6 Protokolu a Mechanismy čistého rozvoje (CDM – Clean Development Mechanism) dle článku 12 Protokolu. Mechanismy JI a CDM spadají do skupiny projektových mechanismů, mezinárodní emisní obchodování je obchodováním v čistém slova smyslu.

Principem projektových mechanismů je to, že stát, který je nucen plnit daný cíl redukce emisí, avšak vzhledem k jeho domácím podmínkám je realizace tohoto opatření doma příliš drahá, má možnost se investičně podílet na realizaci projektu v jiné zemi (hostitelská země), kde je dosažení redukce v porovnání s domácí situací levnější. Za tyto investiční prostředky následně získává emisní redukce dosažené projektem (které tedy nezůstávají v hostitelské zemi, ale jsou převedeny na zemi investorskou). Kjótský protokol a související dokumenty stanovují pro jednotlivé projektové mechanismy pravidla, která je třeba dodržet, aby byl převod dosažených emisních redukcí uznán.¹⁵⁷

¹⁵³ Protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu, která byla publikována pod č. 80/2005 Sb. m. s., (dále jen „Protokol“) byl přijat v roce 1997, v platnost vstoupil až 16. února 2005, publikován byl pod č. 81/2005 Sb. m. s.

¹⁵⁴ V prosinci 2009 by měla být v dánské Kodani přijata nová klimatická dohoda, která by po roce 2012 měla dosavadní Kjótský protokol nahradit.

¹⁵⁵ V březnu roku 2007 se však členské země EU dohodly, že do roku 2020 sníží emise oxidu uhličitého a podobných skleníkových plynů o 20% oproti úrovni z roku 1990 (v případě dojednání širší celosvětové dohody se toto číslo automaticky zvýší na 30 %). Ve stejném období se má také zvýšit podíl energie vyráběné z obnovitelných zdrojů na konečné spotřebě rovněž na 20 %. 23. ledna 2008 Evropská komise zveřejnila balíček čtyř návrhů, s jejichž pomocí by mělo dojít k naplnění těchto závazků. Dvěma hlavními prvky tzv. klimaticko-energetického balíčku je novelizace a posílení evropského systému obchodování s emisními povolenkami (ETS) a návrh, který určí, jakou měrou by jednotlivé členské země měly v sektorech, které nejsou zahrnuté do ETS, přispět ke splnění celkového dvacetiprocentního emisního cíle.

¹⁵⁶ Flexibilními se nazývají proto, že umožňují výběr nejefektivnějšího způsobu dosažení závazků na snížení emisí skleníkových plynů.

¹⁵⁷ Vzhledem k pozici České republiky v oblasti emisí skleníkových plynů připadá z projektových mechanismů definovaných Kjótským protokolem v úvahu pouze využití mechanismu Joint Implementation (JI), a to z pozice hostitelské země.

Pro všechny systémy jsou stanoveny specifické podmínky a dokonce i vlastní obchodovací jednotky.¹⁵⁸

c) Evropský systém obchodování s povolenkami

Evropská unie zavedla obchodování s emisemi kvůli splnění závazku vyplývajícího z Kjótského protokolu, který ratifikovala květnu roku 2002. Tento závazek spočívající v povinnosti snížit emise skleníkových plynů rozdělila EU mezi členské země s přihlédnutím k vyspělosti jednotlivých ekonomik. Jako jeden z nástrojů k dosažení tohoto závazku byla Evropskou komisí v červnu 2003 schválena Evropská směrnice o emisním obchodování (EU Emission Trading Scheme - EU ETS).¹⁵⁹ Obchodování dle Směrnice tedy není kjótským mechanismem.

Cílem tohoto systému je omezení emisí skleníkových plynů¹⁶⁰ z dotčených zařízení¹⁶¹ na úroveň přidělených povolenek, a to ve dvou období let 2005 – 2007 a 2008 – 2012¹⁶². Přidělením povolenek určitým zařízením je závazek státu přenesen na jednotlivé podniky (zařízení). Povolenky je opravňují vypustit v daném období určité množství emisí CO₂. Podnik splní daný cíl tak, že buď sníží vypouštěné množství emisí na úroveň, která je dána množstvím přidělených povolenek, nebo nakoupí další povolenky tak, aby jimi pokryly své stávající emise.

Tzv. propojovací směrnice¹⁶³ vytvořila propojení mezi flexibilními mechanismy Kjótského protokolu a EU ETS. Kredity obdržené za projekty zaměřené na snižování emisí mimo EU v rámci systému JI a CMD je možné na základě této směrnice přeměnit na povolenky, které mohou být použity ke splnění povinností v rámci systému EU ETS. Možnost přeměny kreditů na povolenky je však značně limitována.

¹⁵⁸ Investoři z Projektů JI získávají tzv. ERU kredity (Emission Reduction Unit), tyto kredity jsou na základě tzv. propojovací směrnice směnitelné za povolenky. V systému CDM je možno získat CER kredity (Certified Emission Reduction).

¹⁵⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (dále jen „Směrnice“).

¹⁶⁰ Seznam šesti skleníkových plynů je uveden v příloze č. II Směrnice.

¹⁶¹ Tato zařízení jsou definována v příloze č. I Směrnice.

¹⁶² V prvním obchodovacím období musely členské státy přidělit alespoň 95 % povolenek zdarma, v druhém obchodovacím období alespoň 90 %. Od roku 2013 by se všechny povolenky měly nakupovat v aukcích. Celý systém by měl vést do roku 2020 ke snížení emisí o 21 % ve srovnání s rokem 2005. EU toho chce dosáhnout postupným snižováním množství povolenek, které bude každý rok vydávat. Od roku 2013 bude ETS rovněž zahrnovat větší množství odvětví a rovněž by se měl týkat většího množství skleníkových plynů.

¹⁶³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES, kterou se mění směrnice 2003/87/ES, tzv. linking directive (propojovací směrnice).

Klíčovým prvkem systému je tzv. národní alokační plán (National Allocation Plan - NAP). Tento dokument popisuje způsob přidělení emisních povolenek jednotlivým podnikům na začátku obchodovacího období (alokační plán přidělí povolenky pouze znečišťovatelům, ale poté se jejich držitelem může stát kdokoliv - od znečišťovatele je může koupit i fyzická osoba). Jelikož povolenky ve fungujícím systému získají konkrétní finanční hodnotu (stanou se aktivem, a ovlivní tak hodnotu firmy), je jejich bezúplatné přidělení ze strany státu velmi citlivou záležitostí. Jestliže by provozovatelé zařízení dostali více povolenek, než je očekávané množství jejich emisí, stal by se tento příděl jakousi státní dotací. Provozovatelé zařízení by pak mohli prodávat povolenky, aniž by sami aktivně snížili emise. NAP tedy může významně ovlivnit konkurenceschopnost a spravedlivou soutěž a je proto předmětem revize ze strany Evropské komise. Ta zkoumá jeho konzistentnost s příslušnými kritérii¹⁶⁴, přičemž porušení některého z povinných kritérií je důvodem k odmítnutí alokačního plánu nebo jeho části nebo k požadavku na jeho přepracování.

Tam, kde je příslušný stát v relativně výhodné pozici, tj. plní závazek redukce emisí daný Kjótským protokolem více než musí (jako např. ČR¹⁶⁵), nabízí se myšlenka přerozdělit tzv. kjótský přebytek v podobě povolenek, tzn. přidělit podnikům více povolenek, než jaké budou jejich potřeby. Na takový případ však Směrnice pamatuje a umožňuje alokaci maximálně ve výši očekávaných (tj. zdůvodnitelných) potřeb.

Aby určité zařízení mohlo být zařazeno do systému obchodování, musí mít povolení k vypouštění emisí CO₂ (permit). Toto povolení však nesmíme zaměňovat s povolenkami. Jde o administrativní povolení, které specifikuje, jaké emise smí zařízení vypouštět, jak budou monitorovány a vykazovány a není přenosné. Na základě tohoto povolení se zařízení stává emitentem v rámci uvedeného systému.

Povolenka (allowance) je obchodovatelnou komoditou, která představuje právo vypustit ekvivalent 1 tuny CO₂ za rok (zdroj je povinen držet tolik povolenek, kolik vypustil emisí). Povolenky jsou volně převoditelné (obchodovatelné) mezi osobami

¹⁶⁴ Směrnice ve své příloze č. III obsahuje komplex jedenácti kritérií, která jsou používána při přípravě NAP.

¹⁶⁵ Kjótský protokol však nastavuje laťku snížení emisí velmi nízko. Když se podíváme na žebříček států podle emisí přepočtených na obyvatele, situace pro nás už tak růžově nevypadá. Statistika Evropského statistického úřadu EUROSTAT za rok 2005 nás s 12,3 tunami CO₂ na hlavu řadí na třetí příčku nejhorších znečišťovatelů.

v celé EU. Každá povolenka má své sériové číslo. Obchody s povolenkami a jejich převody mezi prodávajícím a nakupujícím se realizují převody mezi účty v tzv. národních registrech¹⁶⁶. Každý členský stát EU si registr zřizuje sám. Povinnost zřídit si účet v registru má každý držitel povolenky. Při obchodu se zahraničím spolu komunikují příslušné národní registry.

d) **Obchodování v ČR**

V podmínkách České republiky je třeba rozlišovat mezi mechanismy definovanými v rámci Kjótského protokolu, jehož je Česká republika signatářem, a mezi mechanismem obchodování upraveným v rámci komunitárního práva. Z pohledu ČR je reálné využití kjótského mechanismu JI (Joint Implementation) a IET (International Emissions Trading), mechanismus CDM není z hlediska postavení ČR relevantní (ČR by mohla být pouze v pozici investorské země, což není vzhledem k současnému emisnímu přebytku potřebné).

Právní rámec obchodování je vymezen zákonem č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, v platném znění (dále jen „Zákon“) a vyhláškou č. 696/2004 Sb., kterou se stanoví postup zjišťování, vykazování a ověřování množství emisí skleníkových plynů (dále jen „vyhláška“). Přijetím Zákona byla transponována Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES a zároveň byl v České republice připraven prostor pro plnění Kjótského protokolu při snižování emisí skleníkových plynů.

Zákon vymezuje povolenku jako majetkovou hodnotu odpovídající právu provozovatele zařízení vypustit do ovzduší v daném kalendářním roce ekvivalent 1 tuny CO₂. V Zákoně je výslovně stanoveno, že povolenky nemohou být předmětem zástavního práva, ani vkladem do základního kapitálu obchodní společnosti. V případě zániku majitele povolenek, jedná-li se o právnickou osobu, či v případě jeho úmrtí, jde-li o fyzickou osobu, přecházejí povolenky na právního nástupce majitele povolenek.

¹⁶⁶ Fungování registru je upraveno nařízením EK o standardizovaném a bezpečném systému registrů podle čl. 19 odst. 3 Směrnice.

Zákon dále zřídil rejstřík obchodování s povolenkami, jehož správou byl pověřen Operátor trhu s elektřinou, a.s.¹⁶⁷ Na každé obchodovací období, a to nejpozději měsíc před jeho začátkem, vydá správce registru povolenky v množství stanoveném na příslušné obchodovací období Národním alokačním plánem. Nejpozději do 28. února kalendářního roku přidělí správce registru každému provozovateli zařízení poměrnou část z množství povolenek, které mu bylo přiděleno Národním alokačním plánem.

Národní alokační plán (NAP) připraví pro každé obchodovací období Ministerstvo životního prostředí po dohodě s Ministerstvem průmyslu a obchodu. V NAP se určí celkové množství povolenek, které budou pro dané období vydány, a množství povolenek, které budou jednotlivým provozovatelům zařízení přiděleny. Pokud Evropská komise NAP zčásti ani jako celek neodmítne, Ministerstvo životního prostředí jej předloží vládě ve formě návrhu nařízení vlády ke schválení.¹⁶⁸ Český alokační plán zahrnuje klíčové průmyslové sektory: energetiku, metalurgický a chemický průmysl, rafinerie, koksárny, cementárny, vápenky, sklárny, keramičky, cihelny, papírny apod.

Provozovatel zařízení zjišťuje a vykazuje množství emisí skleníkových plynů postupem stanoveným ve vyhlášce a dále podle podmínek uvedených v povolení¹⁶⁹ k emisím skleníkových plynů. Výkaz o množství skleníkových plynů ze zařízení za předcházející kalendářní rok předkládá provozovatel zařízení nejpozději do 15. března následujícího roku Ministerstvu životního prostředí. Provozovatel zařízení zajistí ověření vykázaného množství emisí osobou, která je autorizovanou osobou.

Každý provozovatel zařízení je dále povinen do 30. dubna vyřadit z obchodování postupem stanoveným právními předpisy Evropských společenství množství povolenek, odpovídající množství emisí vypuštěných v předchozím kalendářním roce. Ke splnění této povinnosti lze použít pouze povolenku vydanou na obchodovací období, v jehož kalendářním roce bylo množství emisí vykázano a

¹⁶⁷ § 27 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon), v platném znění.

¹⁶⁸ Nařízení vlády č. 315/2005 Sb., o Národním alokačním plánu České republiky na roky 2005 až 2007 ze dne 20. července 2005 a nařízení vlády č. 80/2008 Sb., o Národním alokačním plánu pro obchodovací období roků 2008 – 2012 ze dne 25. února 2008.

¹⁶⁹ Hlava II Zákona.

ověřeno. Za povolenku se považuje i povolenka vydaná příslušným správním úřadem jiného členského státu Evropské unie nebo státu, který není členem Evropské unie, je-li to v souladu s právními předpisy Evropských společenství.

Emisní strop České republiky v obou kolech obchodování vzešel z historického množství exhalací jednotlivých podniků a zohledněním předpokládaného ekonomického rozvoje.¹⁷⁰ Pro první kolo obchodování (2005—2007) bylo vládou navrženo každoroční vypouštění 107,8 milionů tun CO₂, Evropská komise však snížila limit na 97,6 milionů. Pro druhé kolo (2008—2012) bylo navrženo 101,9 milionů tun. I tento přiděl vyhodnotila Evropská komise jako nadměrný a schválila pouze 86,8 milionů tun CO₂.

4.7. Shrnutí

Okruh ekonomických nástrojů je velmi široký. Stejně jako administrativně-právní nástroje se ekonomické nástroje se uplatňují při ochraně všech složek životního prostředí. Pro ekonomické nástroje je charakteristická motivace znečišťovatelů k ekologicky šetrnému chování. Ekonomický nástroj by měl být konstruován tak, aby ekologičtější varianta byla i ekonomicky výhodnější, čímž by znečišťovatelé byli motivováni k upřednostňování ekologicky šetrného chování.

Ekonomické nástroje vznikly a slouží převážně jako doplnění nástrojů administrativně-právních.¹⁷¹ V porovnání s administrativně-právními nástroji mají celou řadu výhod. Předně nepůsobí plošně, ale přihlížejí k různým nákladům jednotlivých znečišťovatelů na zamezení znečištění. Tento individuální přístup se sice na první pohled zdá být předností ekonomických nástrojů, avšak na druhé straně může být také nevýhodou. Ekonomické nástroje totiž mohou přímo ovlivnit pouze stav činností, které regulují, ovšem celkový stav životního prostředí mohou ovlivnit jen ve velmi omezené míře. Výhodou nepřímé regulace oproti nástrojům administrativně-právním je jednoznačně jejich výrazně nižší finanční náročnost. Vzhledem k tomu, že ochrana životního prostředí je velmi finančně náročná, je tento faktor z hlediska celkové efektivity a účelnosti nástrojů ochrany životního prostředí velmi významný. Nevýhodou

¹⁷⁰ Rozdělení povolenek podle takového klíče se nazývá grandfathering.

¹⁷¹ Typicky např. v ochraně ovzduší. Z OoZ vyplývá pro provozovatele zdrojů znečišťujících ovzduší povinnost dodržovat emisní limity pro určité škodlivé látky (§ 5), tato povinnost je dále doplněna o povinnost platit poplatky za znečišťování ovzduší (§ 19).

ekonomických nástrojů je, že nejsou schopny řešit všechny typy problémů (např. ochranu ohrožených druhů či územní ochranu přírody), resp. v určitých situacích je lze využít pouze v omezené míře. Tak je tomu např. v případě havárie způsobující náhle vzniklé znečištění životního prostředí. Ekonomické nástroje nejsou dále na rozdíl od administrativně-právních nástrojů (např. správních rozhodnutí) schopny pružně reagovat na nově vzniklou situaci. Mohly by ovšem posloužit jako prostředek k zajištění finančních prostředků nutných k odstranění vzniklé újmy (např. environmentální pojištění).

Regulace určitého problému je zpravidla realizována jak nástroji administrativně-právními, tak nástroji ekonomickými současně, což ovšem ne vždy působí pozitivně. Je-li totiž určitý problém regulován plošně pomocí administrativně-právních nástrojů, nemají ekonomické nástroje dostatečný prostor pro motivaci znečišťovatelů. Motivační funkce ekonomických nástrojů je zeslabena zvláště u poplatků. Sazby poplatků jsou většinou příliš nízké, a tak např. nemotivují znečišťovatele k investici do technologií, které jsou k životnímu prostředí šetrnější, neboť taková investice je v porovnání s náklady vynaloženými na poplatky výrazně vyšší a znečišťovatelům se tedy nevyplatí. Sazby poplatků by proto měly být nastaveny tak, aby ekologičtější chování bylo pro znečišťovatele levnější nebo alespoň srovnatelně nákladné jako placení poplatků a nebylo levnější znečišťovat. V České republice představují poplatky nejdůležitější a nejrozšířenější skupinu ekonomických nástrojů a ekologické politiky vůbec. Jsou využívány ve všech klíčových oblastech ochrany životního prostředí, tedy v ochraně ovzduší, vod, půdy a v oblasti nakládání s odpady. Vzhledem k nízké výši sazeb poplatků však spíše než funkci motivační plní poplatky funkci fiskální. Systém poplatků je dále zatížen nejednotností jak v oblasti terminologie (poplatky, odvody, úhrady), tak po stránce obsahové (sazby, účelová vázanost) a procesní (určení orgánu a postupu pro jejich výběr a vymáhání).

Z hlediska životního prostředí je přínosem probíhající ekologická daňová reforma, jejímž cílem je prostřednictvím nepřímých daní zdanit produkty a služby, jejichž výroba nebo spotřeba má prokazatelně negativní dopad na lidské zdraví a životní prostředí. Zdražení výrobků a služeb v důsledku jejich zdanění pomocí nepřímých daní podpoří volbu subjektů ve prospěch levnějších ekologičtějších výrobků (služeb) a

povede tak ke snížení negativního dopadu neekologických výrobků (služeb) na životní prostředí.

Řada ekonomických nástrojů v praxi není plně využívána. Např. nejsou zcela vyčerpány možnosti využívání zálohových systémů, které jsou založeny na povinnosti zaplatit při koupi výrobku zálohu, která bude vrácena v případě vrácení použitého výrobku. Zálohové systémy zabezpečují stažení výrobků nebezpečných pro životní prostředí nebo výrobků, které mohou být opakovaně využity zpět od spotřebitelů a vytváří tak předpoklad pro jejich nezávadnou likvidaci, resp. recyklaci. Vzhledem k tomu, že potenciál zálohových systémů není plně vyžit, lze očekávat, že do budoucna budou nabývat na významu.

Mnoho pozitiv přináší do českého právního řádu v nedávné době zavedený systém obchodovatelných emisních povolení. Významným faktorem je, že znečišťovatelům dává možnost volby nejen mezi ekologicky vhodnou a ekonomicky výhodnou variantou chování, ale dává zároveň také možnost snížení znečištění za někoho jiného, za které bude finančně odměněn. Každá tuna emisí skleníkových plynů musí být pokryta povolenkou. Znečišťovatelé, kteří v daném období vypustí menší množství emisí CO₂, než na které mají povolenky, mohou nevyužité povolenky prodat. Vidina tohoto ekonomického zisku je tak výrazným motivačním prvkem podporujícím snižování emisí. Ani emisní povolenky ovšem problém emisí zcela neřeší. Jelikož totiž systémy obchodování fungují na velkých územích, nezabraňují vzniku lokálních nadlimitních znečištění.

Jak již bylo řečeno, význam ekonomických nástrojů je limitován tím, že nejsou schopny řešit všechny typy problémů ochrany životního prostředí. Jejich role spočívá tedy především v motivaci znečišťovatelů k chování minimálně zatěžujícímu životní prostředí a dále v zajištění pokud možno ještě vyšší míry ochrany životního prostředí než jakou garantují nástroje administrativně-právní. Vzhledem k tomu, že jsou ekonomické nástroje pružnější a ekonomicky efektivnější než nástroje administrativně-právní a zároveň vytvářejí prostor pro aktivní zapojení znečišťovatelů do procesu ochrany životního prostředí, zaměřuje se na ně v současné době stále větší pozornost.

5. SANKČNÍ NÁSTROJE

Sankční nástroje jsou prostředky následné ochrany životního prostředí. Předpokladem jejich uplatnění je porušení právní povinnosti stanovené předpisy na úseku ochrany životního prostředí. Důsledkem porušení právní povinnosti je vznik delikt ní odpovědnosti, a to buď odpovědnosti za správní delikty, nebo trestní odpovědnosti. Delikt ní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí je, stejně tak jako odpovědnost za ekologickou újmu, institutem veřejnoprávním (na rozdíl od odpovědnosti za škodu na životním prostředí).

Delikt ní odpovědnost v ochraně životního prostředí má své ústavní základy především v článku 35 LZPS odst. 1, dle kterého má každý právo na příznivé životní prostředí. Je povinností států, aby toto právo zajistil, a to především stanovením povinností (viz výše) a sankcí těm, kteří životní prostředí ohrožují nebo poškozují. Dle článku 35 odst. 3 LPSZ nikdo nesmí ohrožovat a poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Souvisejícím ustanovením je článek 11 odst. 3 LPSZ, podle něhož vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých, anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy, a jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. V těchto a dalších ustanoveních LPSZ stanoví hlavní směry ochrany životního prostředí. V souladu s principy obsaženými v Ústavě a LPSZ pak jednotlivé zákony stanoví sankce za porušení těchto zásad.

Odpovědnost za správní delikty je při ochraně životního prostředí v praxi využívána podstatně častěji než odpovědnost trestní, proto jí také v následujícím textu bude věnován větší prostor.

5.1. Správně právní odpovědnost

K uplatnění odpovědnosti za správní delikt je zapotřebí, aby byly naplněny jak obecné znaky správního deliktu, tedy protiprávnost (jednání v rozporu s právem, kterým byla porušena nebo nesplněna právní povinnost stanovená zákonem nebo uložená na základě zákona), trestnost (neexistence promlčení a okolností vylučujících protiprávnost, tedy krajní nouze, nutné obrany ap.) a existence odpovědné (delikt ně

způsobilé) osoby (viz dále), tak znaky zvláštní, tedy znaky skutkové podstaty správního deliktu uvedené ve zvláštním zákoně (charakterizující objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku).

Objekt představuje konkrétní jednotlivý zájem, k jehož ochraně je příslušné ustanovení určeno a proti němuž delikt směřuje. Znaky objektu charakterizující jsou ve skutkové podstatě deliktu uvedeny buď výslovně, nebo je lze dovodit z ostatních znaků, popř. smyslu zákona, v němž jsou obsaženy, což je častější. Fakultativním znakem správního deliktu může být hmotný předmět útoku, tedy konkrétní věc, na kterou odpovědný subjekt bezprostředně útočí (např. zvláště chráněný živočich, vodní dílo apod.).

Znaky charakterizující *objektivní stránku* jsou především jednání a následek, které spojuje příčinná souvislost. Skutkové podstaty blíže vymezují jednání (např. kdo nedovoleně odebírá povrchové nebo podzemní vody, kdo nedovoleně nakládá se závadnými látkami apod.). Následek představuje porušení nebo ohrožení zájmů chráněných zákonem (které jsou objektem deliktu). Následek ve skutkové podstatě zpravidla určen nebývá, často je však dán již samotným faktem protiprávního jednání, které porušuje konkrétní právní povinnosti.

Subjektem se rozumí osoba, která svým jednáním uskutečnila všechny znaky deliktu. Aby bylo možné tuto osobu za její protiprávní jednání sankcionovat, musí být deliktně způsobilá. Pro další výklad o deliktní způsobilosti je třeba nejprve uvést rozlišení správních deliktů. Mezi správními delikty rozlišujeme přestupky, jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a tzv. podnikajících fyzických osob.

U přestupků a jiných správních deliktů je odpovědná fyzická osoba. Pachatelem přestupku dle zákona o přestupcích¹⁷² může být pouze fyzická osoba, která byla v době činu přičetná a dovršila 15. rok věku. Zákon o přestupcích stanoví jako hranici odpovědnosti den, který následuje po dni 15. narozenin pachatele přestupku, důvody nepřičetnosti stanoví PŘZ v § 5 odst. 2. Přestupky upravují i některé složkové

¹⁷² Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále jen „zákon o přestupcích“ nebo „PŘZ“).

předpisy.¹⁷³ U některých přestupků zákon navíc vyžaduje, aby pachatel měl určité vlastnosti či postavení. V tomto případě se jedná o tzv. speciální subjekt (např. provozovatel zvláště velkého nebo velkého stacionárního zdroje¹⁷⁴, vlastník lesa¹⁷⁵ apod.). Jiné správní delikty fyzických osob jsou upraveny v některých složkových předpisech. Odpovědnost za ně je objektivní a projednávány jsou dle správního řádu bez odchylek platných pro přestupkové řízení. Tato kategorie deliktů se však postupem času z právních úprav na úseku ochrany životního prostředí vytrácí.

Delikt ní způsobilost právnické osoby¹⁷⁶ je spojena s její existencí¹⁷⁷. Subjektem odpovědnosti je právnická osoba jako celek, nikoli její statutární orgány, jednotlivý zaměstnanec nebo členové. Ti mohou být subjektem odpovědnosti za přestupek (srov. § 6 PŘZ) nebo jiný správní delikt fyzické osoby.¹⁷⁸ Pramenem právní úpravy správních deliktů právnických osob jsou jednotlivé zvláštní zákony. Většina zákonů upravuje tyto správní delikty v kombinaci se správními delikty podnikajících fyzických osob. Fyzická osoba je subjektem správního deliktu „podnikatele“ pouze tehdy, spáchá-li delikt při podnikání nebo v souvislosti s podnikáním. Podmínky delikt ní způsobilosti fyzické osoby zvláštní zákony nestanoví. Vzhledem k tomu, že se jedná o posouzení způsobilosti k protiprávnímu jednání, lze použít analogicky ustanovení přestupkového zákona (viz výše). Správní delikt fyzické osoby oprávněné k podnikání ovšem vyžaduje zvláštní postavení, způsobilost pachatele (být podnikatelem, provozovatelem apod.). Proto jím může být pouze osoba, která tuto způsobilost má. Podnikající fyzická osoba je oprávněna k podnikání buď na základě živnostenského oprávnění¹⁷⁹, nebo na základě jiného než živnostenského oprávnění dle zvláštních předpisů (např. advokát) nebo provozuje zemědělskou výrobu a je zapsána do evidence dle zvláštního předpisu.

¹⁷³ Např. lesní zákon, stavební zákon, zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon na ochranu zvířat proti týrání ad.

¹⁷⁴ § 40 odst. 2 OoZ.

¹⁷⁵ § 55 lesního zákona.

¹⁷⁶ Dle § 18 odst. 2 občanského zákoníku jsou za právnické osoby považovány a) sdružení fyzických a právnických osob, b) účelová sdružení majetku, c) jednotky územní samosprávy, d) jiné subjekty, o kterých to stanoví zákon.

¹⁷⁷ Právnické osoby vznikají dnem, ke kterému jsou zapsány do obchodního nebo jiného zákonem určeného rejstříku, pokud nestanoví zvláštní zákon jejich vznik jinak (viz § 19 odst. 2 občanského zákoníku). Právnická osoba zapsaná v obchodním nebo jiném zákonem určeném rejstříku zaniká dnem výmazu z tohoto rejstříku, pokud zvláštní zákony nestanoví jinak (viz § 20a odst. 2 tamtéž).

¹⁷⁸ Hendrych, D. a kolektiv: Správní právo – Obecná část, 6. vydání, C.H.Beck, Praha, 2006, str. 445.

¹⁷⁹ Živnostenské oprávnění se prokazuje buď výpisem ze živnostenského rejstříku v případě ohlašovacích živností, nebo koncesní listinou, viz § 45 a n. zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, v platném znění.

Odpovědnost za správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob je koncipována jako odpovědnost objektivní (bez ohledu na zavinění) a zpravidla absolutní (bez možnosti liberace). V řízení o těchto deliktech se postupuje dle správního řádu.

Znakem charakterizujícím *subjektivní stránku* je zavinění, ovšem pouze v případě přestupků. Dle ustanovení § 3 PŘZ platí, že k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti (postačuje nedbalost nevědomá), nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Odpovědnost za správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob je, jak již bylo uvedeno, odpovědností objektivní. Potřeba zavést kategorii objektivní deliktů odpovědnosti vyplynula zejména z vysokého stupně společenské nebezpečnosti jejich možných jednání. Technické, finanční a personální možnosti a vybavení těchto subjektů, a tudíž i následky jejich protiprávních činností (ekologická újma, míra znečištění či poškození životního prostředí atd.) jsou s možnostmi fyzických osob (ve smyslu jednotlivých občanů) nesrovnatelné.¹⁸⁰ Z těchto a řady dalších důvodů byl postih této kategorie správních deliktů zpřísněn.

Jak již bylo uvedeno výše, právní úprava správních deliktů není jednotná, ale je obsažena v jednotlivých složkových předpisech. Stejně tak není jednotná ani úprava sankcí za správní delikty. Obecně platí, že speciální úprava má přednost před úpravou obecnou (např. speciální skutková podstata ve složkovém předpise má přednost před úpravou v zákoně o přestupcích). Jako sankce za správní delikty jsou nejčastěji ukládány pokuty.

Jednotlivé skutkové podstaty přestupků proti životnímu prostředí můžeme rozdělit do tří skupin, a to na:

- a) speciální (obsažené ve zvláštních zákonech),
- b) základní (obsažené v zákoně o přestupcích, např. v ustanovení § 29 „Přestupky na úseku zdravotnictví“, § 34 „Přestupky na úseku vodního hospodářství“, § 35 „Přestupky na úseku zemědělství, rybářství a myslivosti“),

¹⁸⁰ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H.Beck, Praha 2007. str. 78.

- c) zbytkové (obsažené v zákoně o přestupcích pod ustanovením § 45 „Přestupky na úseku ochrany životního prostředí“, popř. ustanovením § 46 „Ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě“).¹⁸¹

Právní úprava správních deliktů je značně roztříštěná a nejednotná. Jednotně není upravena ani procesní stránka jejich projednávání a trestání. Jednotlivé úpravy se liší jak vymezením skutkových podstat, druhem a výší sankcí, tak i okruhem orgánů oprávněných k jejich sankcionování, obligatorností, resp. fakultativností ukládání sankcí, účelovou vázaností finančních prostředků z pokut, vymezením lhůt a jejich počítáním, zánikem trestnosti a mnoha dalšími prvky. Výše naznačené nedostatky platné právní úpravy v praxi způsobují četné problémy. De lege ferenda by bylo proto žádoucí právní úpravu správních deliktů sjednotit nejlépe v jednom zákoně o správních deliktech.

5.2. Sankce dle složkových předpisů práva životního prostředí

5.2.1. Sankce na úseku ochrany vod

Vodní zákon upravuje ukládání pokut za správní delikty podnikajících fyzických osob nebo právnických osob. Tyto osoby se dle § 116 VZ dopustí správního deliktu tím, že:

- a) odeberou povrchové nebo podzemní vody bez potřebného povolení vodoprávního úřadu nebo v rozporu s ním,
- b) vypustí odpadní nebo důlní vody do vod povrchových nebo podzemních, případně do kanalizace v rozporu s vodním zákonem,
- c) znečistí povrchové nebo podzemní vody nebo ohrozí jejich jakost nebo zdravotní nezávadnost nedovoleným nakládáním se závadnými látkami, popř. způsobí vniknutí těchto látek do kanalizace v rozporu se zákonem,
- d) poruší další povinnosti jedním z 85 způsobů, které vodní zákon uvádí.

¹⁸¹ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H.Beck, Praha 2007. str. 77.

Sankce za výše uvedená protiprávní jednání ukládá Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP) nebo příslušný vodoprávní úřad. Sankce jsou výlučně peněžní povahy a jejich výše závisí především na rozsahu způsobené ekologické újmy. Pokuty může ukládat pouze ČIŽP nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností a v případě zvláštních skutkových podstat souvisejících s využíváním povrchových vod k plavbě Státní plavební správa.¹⁸²

Pokuty mohou být uloženy v rozpětí od 5 000 Kč do 20 000 000 Kč, což je maximální možná výše pokuty, kterou VZ upravuje v ustanovení § 123, dle kterého se v případě, že povinný subjekt do 1 roku od právní moci rozhodnutí o uložení pokuty opětovně poruší jakoukoli povinnost, za kterou se ukládá pokuta dle VZ, pro stanovení výše další pokuty použije dvojnásobná sazba. V ustanovení § 125 zakotvuje VZ institut upuštění od pokuty pro případ, že se povinná osoba dobrovolně přičinila o odstranění následků, přijala opatření zamezující dalšímu znečišťování nebo ohrožování povrchových nebo podzemních vod a uložení pokuty by vzhledem k učiněným opatřením vedlo k nepřiměřené tvrdosti.

Protiprávní jednání fyzických osob na úseku vodního hospodářství upravuje v ustanovení § 34 zákon o přestupcích. Kromě jednání uvedených výše pod body a) až c) sankcionuje PŘZ také porušení povinnosti týkající se vodních děl založené stavebními předpisy a porušení jiné povinnosti stanovené vodním zákonem nebo povinnosti na základě něho uložené. Výše pokut se pohybuje v rozmezí do 50 – 100 000 Kč. Ohledně orgánů oprávněných k ukládání pokut platí obdobně ustanovení vodního zákona.

Dle § 124 VZ lze řízení o uložení pokuty zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy se obecní úřad obce s rozšířenou působností nebo ČIŽP dozvěděly o skutečnostech uvedených výše pod body a) až d). Pokutu však lze uložit nejdéle do 3 let ode dne, kdy k nim došlo.

¹⁸² Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H.Beck, Praha 2007. str. 279.

5.2.2. Sankce na úseku ochrany ovzduší

Sankce na úseku ochrany ovzduší jsou ukládány dle zákona o ochraně ovzduší a dle zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

V hlavě VI upravuje OoZ opatření k nápravě¹⁸³ (§ 38 a § 39) a sankce (§40). Provozovateli, který neplní povinnosti stanovené OoZ nebo zvláštními právními předpisy upravujícími povinnosti při ochraně ovzduší, uloží orgán ochrany ovzduší opatření ke zjednání nápravy. V případech v zákoně uvedených (např. provozování stacionárního zdroje bez povolení, nedodržení emisních limitů) rozhodne orgán ochrany ovzduší o omezení nebo zastavení provozu stacionárního zdroje.

V případě závažného porušení povinností vyplývajících z ustanovení OoZ nebo ustanovení právních předpisů Evropských společenství o ochraně ozónové vrstvy Země uloží ČIŽP právnické nebo fyzické osobě porušující tyto povinnosti opatření k nápravě nebo navrhne zrušení povolení k zacházení s regulovanými látkami nebo výrobky, které je obsahují.

Pokuta ve výši od 5 000 Kč do 10 000 000 Kč může být uložena za jednání uvedená v ustanovení § 40. Orgány oprávněnými k ukládání pokut jsou: ČIŽP, Česká obchodní inspekce, krajský úřad a obecní úřad. Česká obchodní inspekce ukládá pokuty výrobcům, dovozcům a prodejcům paliv, poruší-li např. povinnost dovážet a prodávat paliva v souladu se zvláštními právními předpisy, OoZ a v souladu s požadavky na kvalitu ve lhůtách stanovených prováděcím předpisem. V případě, že byla pokuta uložena ČIŽP za porušení povinností dle hlavy II OoZ (ochrana ovzduší), je z 50 % příjmem SFŽP a z 50 % příjmem obce, na jejímž území k porušení povinnosti došlo. Pokuty uložené ČIŽP za porušení povinností podle hlavy III OoZ (ochrana ozónové vrstvy Země) jsou v celém rozsahu příjmem SFŽP. Pokuty uložené orgánem kraje a orgánem obce jsou příjmem toho orgánu, který o pokutě rozhodl, a musí být použity k ochraně ovzduší na území svěřeném do jeho působnosti.

¹⁸³ Nápravná opatření jsou správními orgány ukládána v souvislosti s protiprávními stavy vedle vlastní sankce jako další sekundární povinnost. Zákon o ochraně ovzduší je jedním ze zvláštních složkových zákonů, které obsahují ustanovení přímo zmocňující k ukládání nápravných opatření.

Stejně tak jako v případě porušení povinností dle VZ lze řízení o uložení pokuty dle § 41 OoZ zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy orgán ochrany ovzduší porušení povinnosti zjistil, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. I OoZ upravuje uložení pokuty až do výše dvojnásobku horní hranice sazby pro případ, že v době do 1 roku ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty dojde k opětovnému porušení povinnosti, za které již byla uložena pokuta.

Zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů upravuje správní delikty v ustanovení § 18 a § 19. Správního deliktu podle tohoto zákona se může dopustit provozovatel zařízení¹⁸⁴ nebo ustanovený zástupce¹⁸⁵. Provozovatel zařízení se dopustí správního deliktu tím, že např. provozuje zařízení bez povolení nebo v rozporu s ním, zjišťuje nebo vykazuje množství skleníkových plynů ze zařízení v rozporu se zákonem nebo povolením, či nevyřadí z obchodování stanoveným postupem do 30. dubna množství povolenek odpovídající množství vykázaných a ověřených emisí v předchozím kalendářním roce atp.

Za posledně uvedený správní delikt, kterého se může dopustit i ustavený zástupce se ukládá pokuta ve výši odpovídající částce 40 EUR, jde-li o první obchodovací období, a ve výši odpovídající částce 100 EUR, jde-li o některé z dalších obchodovacích období, za každý ekvivalent tuny CO₂, pro který ve stanovené lhůtě povinná osoba nevyřadila povolenku. Tyto částky zároveň představují mezní cenu povolenky, neboť v případě, že by se tržní cena povolenky dostala nad tyto částky, nevyplatilo by se již povinným osobám povolenky nakupovat, ale bylo by pro ně výhodnější zaplatit sankci. Maximální výše sankce je 5 000 000 Kč (za správní delikt provozování zařízení bez povolení nebo v rozporu s ním).

V ustanovení § 19 odst. 1 je upraven obecný liberační důvod, který představuje průlom do koncepce absolutní objektivní odpovědnosti za správní delikty, jež se v poslední době objevuje i v jiných nově přijímaných právních úpravách. Na základě tohoto ustanovení se povinná osoba může zprostit odpovědnosti v případě, že prokáže,

¹⁸⁴ Viz § 18 odst. 1 písm. a) a d) zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

¹⁸⁵ Viz § 13 tamtéž.

že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránila.¹⁸⁶

Zákonem stanovené správní delikty projednává Ministerstvo životního prostředí, resp. ČIŽP. Pokuty vybírá a vymáhá příslušný celní úřad postupem stanovených zvláštním správním předpisem¹⁸⁷. Pokuty jsou ze 70 % příjmem SFŽP a z 30 % příjmem kraje, na jehož území se zařízení nachází. O účelové vázanosti těchto prostředků zákon nehovoří. I v tomto případě lze řízení o pokutě zahájit nejpozději do 1 roku, ode dne, kdy se o skutku správní úřad dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl skutek spáchán.

5.2.3. Sankce na úseku ochrany přírody a krajiny

Zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje v § 86 institut odstranění následků neoprávněných zásahů a dále zakotvuje jak odpovědnost fyzických osob za přestupky (§ 87), tak odpovědnost právnických a podnikajících fyzických osob za správní delikty (§ 88).

V případě prvně uvedeného institutu odstranění následků neoprávněných zásahů se vlastně jedná o řešení odpovědnosti za ekologickou újmu. Podstatou je, že kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změní část přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, je povinen ji navrátit do původního stavu, pokud je to možné a účelné. Jestliže to možné a účelné není, může orgán ochrany přírody uložit povinnému, aby provedl přiměřená náhradní opatření k nápravě, jejichž účelem je kompenzovat, byť jen z části, následky nedovoleného jednání. Uložením povinnosti uvedení do původního stavu či náhradního opatření není dotčena povinnost náhrady škody dle jiných předpisů ani možnost postihu za přestupek, protiprávní jednání či trestný čin.

Skutkové podstaty přestupků zákon rozděluje do tří skupin, výše pokut jsou odstupňovány částkami do 10 000 Kč za přestupky dle § 87 odst. 1, do 20 000 Kč za přestupky dle odst. 2 a do 100 000 Kč za přestupky dle odst. 3. Za přestupky v ochraně zvláště chráněných rostlin a živočichů, dřevin a památných stromů lze uložit pokutu až

¹⁸⁶ Toto ustanovení se nevztahuje na správní delikt nevyřazení povolenek odpovídajících množství vykázaných a ověřených emisí v předchozím kalendářním roce z obchodování podle § 18 odst. 1 písm. e) tamtéž.

¹⁸⁷ Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v platném znění.

dvojnásobnou, pokud byly spáchány ve zvláště chráněných územích. Za protiprávní jednání uvedená v § 88 může orgán ochrany přírody a krajiny udělit právnickým a podnikajícím osobám pokutu až do výše 2 000 000 Kč.

Výčet orgánů ochrany přírody je stanoven v § 75 OPKZ. Ustanovení § 88a upravuje pravidla pro vybírání a vymáhání pokut. Výnosy pokut uložených obecním úřadem obce s rozšířenou působností jsou příjmem rozpočtu obce a výnosy pokut uložených krajským úřadem jsou příjmem rozpočtu kraje. Výnosy pokut uložených správami národních parků a chráněných krajinných oblastí a ČIŽP se dělí způsobem upraveným zákonem o SFŽP. Pouze v případě obce zákon stanoví, že výnosy z pokut může obec použít jen pro zlepšení životního prostředí a pro ochranu přírody a krajiny.

Specifický sankční prostředek představuje odebrání nedovoleně držených jedinců zvláště chráněných druhů (§ 89), pokud držitel takového jedince neprokáže jeho původ podle § 54 odst. 1 nebo je-li obchod s nimi omezen nebo zakázán podle mezinárodních úmluv. Vlastníkem odebrané věci se stává stát. V případě odebrání na základě zákona o obchodování s ohroženými druhy¹⁸⁸, se toto ustanovení nepoužije.

5.2.4. Sankce na úseku ochrany ZPF a lesa

Dle zákona o ochraně zemědělského půdního fondu jsou ukládány pokuty za a) odnětí půdy, která je součástí ZPF, bez souhlasu orgánu ochrany ZPF, pokud nejde o případy, kdy souhlasu není třeba, b) nedovolenou změnu kultury nebo neprovedení uložené změny kultury (viz § 2 ZPFZ), c) neplnění opatření uložených orgánem státní správy, vydaných na základě ZPFZ.

Pokutu lze uložit do 1 roku ode dne, kdy se orgán příslušný k jejímu uložení dozvěděl o porušení povinnosti, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Pokuty jsou z 50 % příjmem SFŽP a z 50 % příjmem orgánu, který pokutu uložil, tedy obecního úřadu¹⁸⁹. Pokutu vybírá a vymáhá celní úřad.

¹⁸⁸ Zákon č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy, v platném znění.

¹⁸⁹ Viz § 14 písm. d) ZPFZ.

Dle lesního zákona jsou orgány státní správy lesů¹⁹⁰ v případě hrozící škody oprávněny rozhodnout o omezení nebo zastavení výroby nebo jiné činnosti v lese, a to až do doby odstranění nedostatků nebo jejich příčin. V ustanovení § 53 zákon upravuje skutkové podstaty jednotlivých přestupků. Dle tohoto ustanovení se přestupku dopustí ten, kdo v rámci obecného užívání lesa v lese: a) ruší klid a ticho, b) hrabe stelivo, c) vyzvedává semenáčky a sazenice stromů a keřů lesních dřevin, d) bez povolení sbírá semena lesních dřevin, jmelí a ochmet, e) sbírá lesní plody způsobem poškozujícím les, f) táboří mimo vyhrazená místa, g) bez povolení poruší zákaz vjezdu a stání motorovým vozidlem, h) vstoupí do oplocených nebo zákazem vstupu označených míst, i) vstoupí do porostů, kde se provádí těžba, manipulace nebo doprava dříví, j) jezdí mimo cesty a vyznačené trasy na kole, na koni, na lyžích a na saních, k) pase nebo prohání dobytek nebo umožňuje výběh hospodářským zvířatům do lesních porostů, l) naruší půdní kryt nebo vodní režim nepovolenou těžbou hlíny, písku nebo kamene, m) bez povolení, popřípadě bez ohlášení provádí terénní úpravy nebo jiné stavby (například chodníky, oplocení), n) těží nebo poškozuje stromy a keře lesních dřevin, o) nebo do vzdálenosti 50 m od okraje lesa rozdělává nebo udržuje otevřené ohně nebo odhazuje hořící nebo doutnající předměty, p) koná bez oznámení orgánu státní správy lesů organizované nebo hromadné sportovní akce, r) odhazuje odpady nebo odpadky, s) kouří.

Za tyto přestupky může uložit orgán státní správy lesů pokutu až do výše 5 000 Kč. Za přestupek podle písm. l) až s) může orgán státní správy lesů uložit pokutu až do výše 15 000 Kč. Pokud není v zákoně stanoveno jinak, platí o přestupcích a o jejich projednávání zákon o přestupcích. Orgán státní správy lesů uloží pokutu až do výše 1 000 000 Kč za jednání uvedená v § 54 odst. 1¹⁹¹, resp. do výše 100 000 Kč za jednání

¹⁹⁰ Státní správu lesů vykonávají: a) obecní úřady obcí s rozšířenou působností, b) kraje, c) Ministerstvo životního prostředí. Státní správu lesů ve vojenských lesích, které jsou v působnosti Ministerstva obrany, vykonává v rozsahu působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností a krajského úřadu Vojenský lesní úřad. V lesích národních parků vykonávají státní správu lesů správy národních parků (viz § 47 a n. LZ).

¹⁹¹ Např. a) bez rozhodnutí orgánu státní správy lesů o odnětí nebo bez rozhodnutí o omezení pozemky určené k plnění funkcí lesa odnímá nebo omezuje jejich využívání pro plnění funkcí lesa, b) bez povolení užívá pozemky určené k plnění funkcí lesa nebo znemožňuje jejich využívání pro plnění funkcí lesa, c) provede těžbu nad rámec schváleného plánu či protokolem o převzetí převzaté osnovy, nebo provede jinou těžbu v rozporu s tímto zákonem, zejména provede neoprávněně těžbu v množství překračujícím 3 m³ na 1 ha lesa za kalendářní rok, anebo provede bez povolení orgánu státní správy lesů mýtní úmyslnou těžbu v porostu mladším než 80 let.

uvedená v § 54 odst. 2¹⁹². Vlastníku lesa uloží orgán státní správy lesů pokutu ve stejné výši za jednání popsaná v § 55¹⁹³.

Řízení o uložení pokuty lze zahájit jen do jednoho roku ode dne, kdy se orgán státní správy lesů dověděl o porušení povinnosti, nejdéle do tří let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. To neplatí, pokud stav porušení povinnosti trvá.

Poruší-li osoby uvedené v § 54 nebo v § 55 v době jednoho roku od nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty znovu tutéž povinnost, za jejíž porušení jim již byla uložena pokuta podle tohoto zákona, lze uložit další pokutu až do výše dvojnásobku částky stanovené tímto zákonem. Uložením pokuty není dotčena povinnost k náhradě škody, k poplatkům podle lesního zákona ani povinnost odstranit protiprávní stav. Orgán státní správy lesů, který pokutu uložil, ji také vybírá a vymáhá. Pokuty jsou příjmem SFŽP.

Na úseku ochrany lesa má působnost i ČIŽP.¹⁹⁴ Inspekce je mj. oprávněna v případě hrozící škody nařídit omezení, popřípadě zastavení výroby nebo jiné činnosti až do doby odstranění nedostatků a jejich příčin. Dále je oprávněna uložit pokutu až do výše 5 000 000 Kč právnickým nebo fyzickým osobám, které svojí činností ohrozí nebo poškodí životní prostředí způsobem stanoveným v § 4 zákona o ČIŽP.

Dle § 8 zákona o ČIŽP může inspektor ČIŽP uložit pokutu v blokovém řízení, a to za přestupek proti pořádku ve státní správě a samosprávě na úseku lesního hospodářství, přestupek na úseku ochrany životního prostředí a přestupek za porušení jiných povinností v lesním hospodářství.

5.2.5. Sankce dle zákona o integrované prevenci

Zákon o integrované prevenci upravuje v ustanovení § 37 správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob. Tyto se jako uživatelé registrované látky dopustí deliktu tím, že nesplní ohlašovací povinnost dle § 22 IPZ nebo při plnění

¹⁹² Např. zneužije údajů plánů nebo osnov, lesní hospodářské evidence nebo inventarizace lesů.

¹⁹³ Např. úmyslnou činností způsobí značné škody na lese a ohrozí tím plnění jeho funkcí či provedou neoprávněnou těžbu v množství překračujícím 3 m³ na 1 ha lesa za kalendářní rok ad.

¹⁹⁴ Viz § 2 a n. zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, v platném znění (zákon o ČIŽP).

ohlašovací povinnosti uvedou nesprávné údaje. Jako provozovatelé zařízení se povinné subjekty dopustí deliktu jednáním uvedeným v odst. 2 § 37 a dále tím, že provozují zařízení bez platného integrovaného povolení, bez pravomocného rozhodnutí o podstatné změně integrovaného povolení nebo v rozporu s podmínkami integrovaného povolení. Právnická nebo pronikající fyzická osoba se dále dopustí deliktu tím, že dle § 19 odst. 1 písm. a) neprovede opatření k nápravě nebo nezastaví provoz zařízení nebo jeho části dle § 19 odst. 1 písm. c). Za tyto správní delikty se ukládají pokuty až do výše 7 000 000 Kč.

Stejně jako zákon o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů upravuje i IPZ liberační důvod. Pokud povinný subjekt prokáže, že vynaložil veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránil, za správní delikt neodpovídá. Zákon dále upravuje možnost upuštění od uložení pokuty, jestliže provozovatel zařízení zajistil odstranění následků porušení povinnosti a přijal opatření zamezující dalšímu trvání nebo obnově protiprávního stavu.

Správní delikty projednává v prvním stupni ČIŽP, některé též krajský úřad nebo krajská hygienická stanice. Odpovědnost povinných subjektů za správní zaniká, jestliže o něm správní orgán nezahájí řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. Pokuty uložené krajským úřadem vybírá a vymáhá krajský úřad a výnosy z pokut jsou příjmem kraje. Výnosy z ostatních pokut jsou z 50 % příjmem SFŽP a z 50 % příjmem rozpočtu kraje.

Sankce za správní delikty či přestupky lze uložit i na základě dalších právních předpisů ochrany životního prostředí jako např. na základě zákona o odpadech¹⁹⁵, zákona o obalech¹⁹⁶, zákona o vodovodech a kanalizacích¹⁹⁷, zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě¹⁹⁸ či zákona o životním prostředí.

Zákon o ochraně životního prostředí upravuje v ustanovení § 28 sankce za poškozování životního prostředí. Orgán životního prostředí je dle této úpravy oprávněn uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč právnické nebo fyzické osobě oprávněné

¹⁹⁵ Část desátá zákona o odpadech.

¹⁹⁶ Hlava VI zákona o obalech.

¹⁹⁷ § 32 a n. zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů, v platném znění.

¹⁹⁸ § 44 a n. zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, v platném znění.

k podnikání, která při své činnosti porušením právních předpisů způsobí ekologickou újmu. Pokutu až do výše 500 000 Kč uloží orgán právnické nebo podnikající fyzické osobě, která neučiní opatření k nápravě nebo neupozorní orgán státní správy na hrozící poškození životního prostředí, nebo na to, že k poškození životnímu prostředí již došlo dle § 19 zákona o životním prostředí.

Dle ustanovení § 30 zákona o životním prostředí jsou příslušné orgány státní správy pro životní prostředí oprávněny v případech, kdy hrozí závažné poškození životního prostředí nebo kdy k poškození již došlo, rozhodnout o dočasném zastavení nebo omezení činnosti, která může toto poškození způsobit nebo je již způsobila, a to dobu nejdéle 30 dnů a současně navrhnout opatření k nápravě věcně příslušným orgánům státní správy. Charakter tohoto opatření je tedy preventivní, resp. nápravný. Z hlediska možné budoucí právní úpravy jednotlivých předpisů na úseku ochrany životního prostředí by bylo vhodné zvážit zastavení provozu, které by mělo čistě sankční povahu.

5.3. Trestněprávní odpovědnost a sankce dle trestního zákona

Vzhledem k tomu, že v posledních letech se zvyšuje jak četnost, tak závažnost protiprávních činů proti životnímu prostředí, má trestní právo pro svou odstrašující funkci při ochraně životního prostředí stále větší význam, neboť jako postih těchto závažných jednání proti životnímu prostředí sankce správního práva nepostačují. Trestní právo jako nástroj ochrany životního prostředí bylo v České republice omezeně využíváno i před rokem 1989, ovšem ustanovení jednotlivých skutkových podstat přímo aplikovatelná na činy proti životnímu prostředí byla do trestního zákona postupně zavedena až v posledních devatenácti letech.

Zásadní změnu přinesla novela trestního zákona, která s účinností od 1. července 2002 zavedla nové skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí, resp. jeho složkám, a to jmenovitě nová ustanovení § 181a a 181b, „Ohrožení a poškození životního prostředí“, dále § 181c „Poškození lesa těžbou“, § 181e „Nakládání

s odpady“ a konečně § 181f, 181g a 181h „Neoprávněné nakládání s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami“.¹⁹⁹

Obdobně jako u správních deliktů, platí i u trestných činů, že ke vzniku trestní odpovědnosti je zapotřebí, aby byly naplněny všechny znaky trestného činu. Oproti správním deliktům je u trestných činů jednou z podmínek odpovědnosti naplnění materiálního znaku trestného činu, tedy požadovaného stupně nebezpečnosti činu pro společnost²⁰⁰. Mezi formální znaky trestných činů patří znaky obecné (věk a přičetnost, u mladistvých ještě rozumová a mravní vyspělost) a znaky typové, tedy znaky skutkové podstaty trestného činu (objekt, objektivní stránka, subjekt, subjektivní stránka a protiprávnost).

Podle jedné z klíčových zásad trestního práva a zároveň pravidla ústavněprávní úrovně *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* platí, že jedině zákon stanoví, která činnost je trestná a jakým trestem se postihuje. Trestní zákoník upravuje skutkové podstaty trestných činů použitelné pro trestání činů proti životnímu prostředí či jeho složkám na několika místech zákona. Platný trestní zákoník stále ještě nemá samostatnou hlavu, která by sjednocovala ustanovení skutkových podstat trestných činů týkajících se životního prostředí. Většina trestných činů proti životnímu prostředí je obsažena v hlavě čtvrté TZ (trestné činy obecně nebezpečné, § 181a až 181h, § 182 - 184). Vládní návrh nového trestního zákona, který již schválila poslanecká sněmovna a který by mohl nabýt účinnosti dne 1. ledna 2010 již samostatnou hlavu obsahující 13 skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí obsahuje.²⁰¹

Skutkové podstaty použitelné pro trestání činů proti životnímu prostředí lze dle platného trestního zákona rozdělit do tří skupin, a to na skutkové podstaty:

¹⁹⁹ Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, , C.H.Beck, Praha 2007. str. 72.

²⁰⁰ Viz § 3 zákona č. 140/1964 Sb., trestní zákon, v platném znění (dále jen „trestní zákon“ nebo „TZ“).

²⁰¹ Hlava VIII navrhovaného nového trestního zákona upravuje tyto trestné činy proti životnímu prostředí: § 291 „Poškození a ohrožení životního prostředí“, § 292 „Poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti“, § 293 „Poškození lesa“, § 296 „Neoprávněné nakládání s odpady“, § 297 „Neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami“, § 298 „Neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti“, § 299 „Odnímání nebo ničení živočichů a rostlin“, § 300 „Týrání zvířat“, § 301 „Zanedbání péče o zvíře z nedbalosti“, § 302 „Pytláctví“, § 303 „Neoprávněná výroba, držení a jiné nakládání s léčivými a jinými látkami ovlivňujícími užitek hospodářských zvířat“, § 304 „Šíření nakažlivé nemoci zvířat“, § 305 „Šíření nakažlivé nemoci a škůdce užitkových rostlin“.

- a) obecné (široce využitelné pro sankcionování činů proti zájmům na ochraně životního prostředí jako takového „Ohrožení a poškození životního prostředí“ dle § 181a a 181b TZ),
- b) zvláštní (aplikovatelné pro určité dílčí problémy ve speciálních případech, např. § 178a „Pytláctví“, § 181c „Poškození lesa těžbou“, § 181e „Nakládání s odpady“, § 181f, § 181g a § 181h „Neoprávněné nakládání s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami“, § 182 až 184 „Poškození a ohrožování provozu obecně prospěšného zařízení“, § 186 „Nedovolená výroba a držení radioaktivního materiálu a vysoce nebezpečné látky“, § 187 a 188 „Nedovolená výroba a držení omamných a psychotropních látek a jedů“, § 191 192 „Šíření nakažlivých nemocí u zvířat či rostlin“, § 203 TZ „Týrání zvířat“),
- c) ostatní (použitelné také ve prospěch ochrany životního prostředí, např. § 158 „Zneužívání pravomoci veřejného činitele“, § 179 a 180 „Obecné ohrožení“, § 257 „Poškození cizí věci“ nebo § 258 TZ „Zneužívání vlastnictví“).²⁰²

Jak už bylo naznačeno výše, novelou trestního zákona č. 265/2001 Sb., účinnou od 1. července 2002 byly dvě skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí původně nazvané „Ohrožení životního prostředí“ vyjádřeny v nové dikci a s novým názvem „Ohrožení a poškození životního prostředí“. Tyto dvě obecné skutkové podstaty (úmyslná a nedbalostní) byly dále doplněny škálou kazuistických skutkových podstat trestných činů (§ 181c až § 181h), které penalizují jednání namířené proti jednotlivým zájmům na ochraně životního prostředí (resp. jeho jednotlivým složkám). Jde o blanketní skutkové podstaty, odkazující na právní předpisy o ochraně životního prostředí a hospodaření s přírodními zdroji.²⁰³

Z hlediska trestněprávní odpovědnosti je důležité vymezení pojmu životní prostředí. Tento pojem vymezuje zákon o životním prostředí v ustanovení § 2, dle kterého jím je *vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje*. Zájem společnosti na ochraně životního prostředí

²⁰² Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H.Beck, Praha 2007. str. 72.

²⁰³ Jelínek, J. a kolektiv: Trestní právo hmotné, 2. aktualizované vydání, Linde Praha, a.s., 2006, str. 554.

a jeho jednotlivých složek, resp. zájem na zachování ekologické rovnováhy v přírodě je *objektem* trestných činů proti životnímu prostředí. *Objektivní stránka* záleží v tom, že pachatel úmyslně nebo z nedbalosti a) znečistí nebo jinak poškodí životní prostředí, b) poškození životního prostředí zvýší, nebo c) ztíží jeho odvrácení nebo zmírnění.

Pachatelem trestného činu může být dle českého TZ pouze fyzická osoba, která je v době činu příčetná, dovršila patnáctý rok věku a jde-li o mladistvého pachatele, rozumově a mravně vyspělá. Za trestné činy spáchané ve sféře právnické osoby může být podle platného práva trestně odpovědný pouze jednatel, který čin spáchal nebo se na něm účastnil, tedy ten, kdo jednal jménem právnické osoby a dopustil se pro společnost nebezpečného jednání, jehož následek zavinil. U kolektivních orgánů mohou být odpovědní všichni jejich členové jako jednotlivci, pokud následek zavinili. Zatímco naše trestní právo je založeno na individuální odpovědnosti fyzických osob, některé státy znají i trestní odpovědnost právnických osob (např. Francie, Nizozemí, Slovinsko, tradiční je tento institut v anglosaské právní oblasti). I u nás probíhá již několik let debata o zavedení trestní odpovědnosti právnických osob do našeho právního řádu (podrobnější rozbor této problematiky by však byl nad rámec této práce). V poslední době bylo také přijato několik mezinárodně právních dokumentů týkajících se zavedení trestní odpovědnosti právnických osob.

Co se týče *subjektivní stránky*, platí na rozdíl od odpovědnosti za přestupky, u kterých postačí zavinění z nedbalosti, že k odpovědnosti za trestný čin je třeba úmyslného zavinění, nestanoví-li trestní zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti.

Klíčovým pojmem pro vznik trestněprávní odpovědnosti dle českého trestního práva je *poškození životního prostředí*. Trestní zákon jej vymezuje tak, že pachatel znečistí nebo jiným způsobem poškodí půdu, vodu, ovzduší, les nebo jinou složku životního prostředí tím, že poruší předpisy o ochraně životního prostředí nebo předpisy o ochraně a využívání přírodních zdrojů a na větším území²⁰⁴, na zvláště chráněném území nebo ve vodním zdroji, u něhož je stanoveno ochranné pásmo, ohrozí společenstva nebo populace volně žijících živočichů nebo planě rostoucích rostlin (§

²⁰⁴ Dle § 181d se větším územím rozumí území o rozloze nejméně 5 ha a v případě vodního toku nejméně 2 km jeho délky.

181a odst. 1 TZ). K trestnosti popsaných jednání nestačí pouhé ohrožení životního prostředí, nýbrž je třeba, aby nastala porucha, tedy poškození životního prostředí.

Trestní sazby základních skutkových podstat se v případě trestu odnětí svobody pohybují v rozmezí do 3 let. Namísto trestu odnětí svobody může být pachatel potrestán trestem zákazu činnosti, peněžitým trestem nebo trestem propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty (např. v případě trestného činu pytláctví dle §178a TZ a trestného činu nedovolené výroby a držení omamných a psychotropních látek a jedů dle § 188 TZ). Okolností podmiňující použití vyšší trestní sazby je zpravidla takové poškození životního prostředí, k jehož odstranění je třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu, resp. ve velkém rozsahu. Pro určení rozsahu nákladů se použije výkladové ustanovení § 89 odst. 11 TZ, které mj. definuje značnou škodu (dosahující částky nejméně 500 000 Kč) a škodu velkého rozsahu (dosahující částky nejméně 5 000 000 Kč). V případě kvalifikovaných skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí se sazby trestu odnětí svobody pohybují v rozmezí do 5, resp. 8 let.

V případě trestného činu týrání zvířat dle § 203 TZ musí být kromě naplnění objektivní stránky skutkové podstaty (týrání zvířete) současně splněna ještě další podmínka, a to buď, že pachatel byl již za obdobný přestupek v posledním roce postižen nebo za takový čin v posledních dvou letech odsouzen. Obdobným přestupkem se rozumí přestupek podle zákona na ochranu zvířat proti týrání.²⁰⁵ Postihnutím se rozumí pravomocné rozhodnutí příslušného správního orgánu v řízení o přestupcích, kterým byl obviněný z přestupku uznán vinným. Odsouzením se rozumí pravomocný odsuzující rozsudek příslušného soudu v trestním řízení, za podmínky, že nedošlo k zahlazení odsouzení.²⁰⁶

Oblast trestněprávní úpravy ochrany životního prostředí se u nás stále více dostává do popředí zájmu, a to i z důvodu nutnosti transpozice předpisů Evropských společenství do našeho právního řádu. V této souvislosti je třeba upozornit na absenci či nedostatečnou úpravu trestněprávní odpovědnosti ve vztahu k řadě nových předpisům, přijímaným právě v procesu harmonizace českého práva s legislativou evropských

²⁰⁵ Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, v platném znění.

²⁰⁶ Institut zahlazení odsouzení viz § 69 a § 70 TZ.

společenství.²⁰⁷ Sbližování národních legislativ členských států EU v oblasti životního prostředí je velmi důležité zejména proto, že díky sjednocení postupu členských států je možné dosáhnout účinnější ochrany životního prostředí jako celku. Ochrana životního prostředí není jen záležitostí jednotlivých států, řada poškození životního prostředí či jeho jednotlivých složek může mít dopad nejen ve státu, kde k poškození došlo, ale i ve státech sousedních. Proto je mezinárodní spolupráce při ochraně životního prostředí velmi žádoucí a do budoucna se dá očekávat její prohlubování.

S ohledem na čtenější výskyt trestných činů týkajících se ohrožování životního prostředí překračující hranice národních států, bylo Radou EU roku 2003 přijato Rámcové rozhodnutí Rady č. 2003/80, o trestněprávní ochraně životního prostředí. Evropský soudní dvůr však toto rozhodnutí zrušil, neboť bylo přijato mimo legislativní rámec Společenství. Záměr na využití trestního práva v ochraně životního prostředí cestou jeho sjednocení však na půdě Evropské unie nebyl zavržen. V únoru roku 2007 Evropská komise zveřejnila návrh směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí²⁰⁸. Tento návrh²⁰⁹ byl dne 21. května 2008 v prvním čtení přijat Evropským

²⁰⁷ Zejména v případě genetických modifikací, hluku a vibrací, chemických látek ad.

²⁰⁸ Návrh Směrnice Evropské parlamentu a Rady o trestněprávní ochraně životního prostředí KOM (2007) 51 v konečném znění.

²⁰⁹ Návrh má limitovaný věcný dopad - má se vztahovat jen na v příloze vyjmenované legislativní akty EU a jen na případy závažné újmy, smrti nebo vážného zranění osob; obsahuje definice jednotlivých skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí; nestanovuje výši sankcí (ty určí členské státy za předpokladu, že sankce budou účinné, přiměřené a odrazující); kriminalizuje i podněcování, spoluúčast a případy hrubé nedbalosti. Skutkové podstaty jednotlivých trestných činů dle směrnice jsou následující: 1. Protiprávní vypouštění, emise nebo uvolňování množství materiálu nebo ionizujícího záření do ovzduší, půdy nebo vody, které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo vážné poškození zdraví osob anebo trvalé anebo podstatné zhoršení kvality ovzduší, půdy a vody a zdraví živočichů anebo rostlin; 2. Protiprávní nakládání s odpady, jejich odstraňování, ukládání, přeprava, vývoz nebo dovoz, včetně nebezpečných odpadů, které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo vážné poškození zdraví osob anebo podstatné zhoršení kvality ovzduší, půdy a vody a zdraví živočichů anebo rostlin; 3. Protiprávní provozování zařízení, ve kterém je prováděna nebezpečná činnost nebo v němž se skladují nebo používají nebezpečné látky či přípravky a které způsobuje nebo může mimo zařízení způsobit smrt nebo vážné poškození zdraví osob anebo podstatné zhoršení kvality ovzduší, půdy a vody a zdraví živočichů anebo rostlin; 4. Protiprávní přeprava odpadu, za účelem dosažení zisku a v množství jiném než zanedbatelném, za účelem zisku a v zanedbatelném množství, která může způsobit smrt, vážné poškození zdraví osob nebo hmotnou škodu, ať již je taková přeprava provedena v rámci jediné operace nebo několika operací, které spolu zřejmě souvisejí; 5. Protiprávní výroba, zpracování, ukládání, použití, doprava, vývoz nebo dovoz jaderných materiálů nebo jiných nebezpečných radioaktivních látek, které způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo vážné poškození zdraví osob anebo podstatné zhoršení kvality ovzduší, půdy a vody a zdraví živočichů anebo rostlin; 6. Protiprávní držení, odchyt, poškozování a usmrcování chráněných volně žijících druhů živočichů a planě rostoucích rostlin nebo obchodování s nimi či s jejich částmi nebo odvozeninami, pokud je toto jednání spácháno úmyslně a za účelem zisku anebo pravidelně, s vyloučením povolené profesionální aktivity; 7. Protiprávní významné poškozování chráněného

parlamentem, Rada jej schválila dne 24. října 2008. Lhůta dvou let pro transponování směrnice do národních právních pořádků vyprší v roce 2010.

5.4. Shrnutí

Předpokladem uplatnění sankčních nástrojů je porušení právní povinnosti stanovené předpisy na úseku ochrany životního prostředí. Důsledkem porušení právní povinnosti je vznik deliktní odpovědnosti, a to buď odpovědnosti za správní delikty (přestupky a jiné správní delikty fyzických osob a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob) nebo odpovědnosti za trestné činy.

K uplatnění deliktní odpovědnosti je zapotřebí, aby byly naplněny jak obecné znaky deliktu, tedy protiprávnost, trestnost a existence odpovědné osoby, tak znaky zvláštní, tedy znaky skutkové podstaty deliktu uvedené ve zvláštním zákoně (charakterizující objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku). Z hlediska objektivní stránky je třeba prokázat protiprávní jednání, následek a příčinnou souvislost mezi protiprávním jednáním a následkem. U fyzických osob je navíc nutné prokázat ještě zavinění (u odpovědnosti za přestupky postačí zavinění z nedbalosti, k odpovědnosti za trestný čin je třeba úmyslného zavinění, nestanoví-li trestní zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti). Subjektem deliktní odpovědnosti fyzických osob je jakákoli fyzická osoba (která splňuje podmínky deliktní odpovědnosti), bez ohledu na to, zda je občanem ČR či nikoli.

Postihem za jakýkoli protiprávní čin (tedy jak trestný čin, tak přestupek či správní delikt) není dotčena odpovědnost za ztráty na životním prostředí, tj. odpovědnost za škodu ani odpovědnost za ekologickou újmu.

Právní úprava správních deliktů je značně nejednotná, obsažená v jednotlivých složkových předpisech. Stejně tak není jednotná ani úprava sankcí za správní delikty. Pokuty ukládané dle jednotlivých složkových předpisů se liší svou výší, způsobem určování i možnostmi upuštění od uložení pokuty či naopak možnostmi pokutu zvýšit v případě opakovaného protiprávního jednání. Každý složkový zákon také sám

stanoviště; 8. Protiprávní obchod s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu či jejich používání; 9. Způsobování hluku, který způsobuje anebo může způsobit vážné ohrožení lidského zdraví.

vymezuje orgány, které jsou oprávněny k ukládání sankcí za správní delikty, popř. přestupky pokud nejsou upraveny v zákoně o přestupcích. Značně rozmanité je i určení výnosů pokut, které je v každém složkovém předpise stanoveno individuálně.

Co se týče hledisek rozhodných pro vymezení výše sankce, jsou jimi zejména závažnost ohrožení či poškození životního prostředí, doba jeho trvání a následky protiprávního jednání. Jednotlivé právní úpravy mají pro posuzování výše uvedených hledisek různá kritéria. Zákon o přestupcích však v ustanovení § 12 stanoví, že se při určení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení. Zákon o přestupcích dále výslovně stanoví, že za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. Při splnění zákonných kritérií lze přestupky projednat také v blokovém řízení.

Většina složkových přepisů stanoví, že řízení o uložení pokuty lze zahájit nejpozději do 1 roku ode dne, kdy příslušný orgán ochrany životního prostředí porušení povinnosti zjistil, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo.

Zatím spíše výjimkou je úprava liberačního důvodu, který představuje průlom do koncepce absolutní objektivní odpovědnosti právnických a podnikajících fyzických osob za správní delikty (viz např. § 19 odst. 1 zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů). Na základě tohoto ustanovení se povinná osoba může zprostit odpovědnosti v případě, že prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránila.

Dalším spíše výjimečným ustanovením je ustanovení § 125 VZ o zastavení řízení o uložení pokuty, a to při kumulativním splnění v zákoně uvedených podmínek. Pokud se povinná osoba dobrovolně přičiní o odstranění následků svého protiprávního jednání a přijme opatření zamezující dalšímu ohrožování nebo poškozování životního prostředí, mohlo by uložení pokuty vzhledem ke zmíněným povinným subjektem učiněným opatřením vést k nepřiměřené tvrdost. Takovéto ustanovení se tedy jeví jako užitečné a do budoucna by bylo žádoucí jej zavést i v dalších složkových přepisech, neboť bez

takové úpravy může správní orgán řízení zastavit pouze dle § 66 správního řádu, ve kterém jsou však důvody stanovené pro zastavení řízení nepostačující.

Jak již bylo několikrát poznamenáno a výše zevrubněji rozebráno, platná právní úprava správních deliktů má značné nedostatky. K jejich odstranění by de lege ferenda bylo žádoucí právní úpravu správních deliktů sjednotit, a to nejlépe v jednom zákoně o správních deliktech.

Role trestního práva, jako jednoho z prostředků ochrany životního prostředí je nezastupitelná. Jedná se tzv. o prostředek „poslední instance“ (ultima ratio), neboť nastupuje tam, kde se ostatní prostředky ukázaly jako neúčinné. Trestní právo obecně chrání společnost před společensky nejnebezpečnějšími útoky fyzických osob a je nejprísnějším prostředkem, který má stát k ochraně taxativně vymezených zájmů k dispozici. Při ochraně životního prostředí sehrává trestní právo klíčovou roli tím, že zajišťuje plnění povinností stanovených v jiných právních předpisech.

Od konce 20. století se trestní právo nejen v zahraničí, ale i v České republice stává prostředkem ochrany nejen lidského života, zdraví a majetku, ale také životního prostředí a jeho složek. Před rokem 1989 byla trestněprávní úprava činů proti životnímu prostředí velmi nekonkrétní a zcela nedostatečná. V posledních devatenácti letech došlo k několika novelizacím trestního zákona, díky nimž současná platná právní úprava (kromě obecnějších skutkových podstat, které je také možno aplikovat na jednání proti životnímu prostředí) obsahuje jedenáct zvláštních skutkových podstat trestných činů proti životnímu prostředí. Nejvýznamnější byla novela trestního zákona, která nabyla účinnosti 1. 7. 2002 a jež kromě nově definovaného trestného činu „Ohrožení a poškození životního prostředí“ upraveného ve dvou formách - úmyslné a nedbalostí (§181a a §181b), zavedla škálu kazuistických skutkových podstat trestných činů (§ 181c až § 181h), které penalizují jednání namířené proti jednotlivým zájmům na ochraně životního prostředí (resp. jeho jednotlivým složkám).

Velmi přínosné bylo zejména zavedení ustanovení § 181c, které upravuje trestný čin poškozování lesa těžbou, neboť před rokem 2002 bylo nepovolené kácení značně rozšířené a úprava trestání takového jednání byla nedostatečná. Přínosem bylo i zavedení společného ustanovení § 181d, které jasně vymezuje pojmy „větší území“ a

„větší plocha lesa“, čímž zabraňuje různým výkladům těchto pojmů a zároveň jasně vymezuje hranici mezi trestným činem a správním deliktem. Zakotvením trestného činu nakládání s nebezpečnými odpady v ustanovení § 181e byl Českou republikou mj. splněn závazek vyplývající z Bazilejské úmluvy o omezení pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování z roku 1989, která požadovala trestněprávně postihovat protiprávní nakládání s odpady ohrožující nebo poškozující životní prostředí. Zavedení trestného činu neoprávněného nakládání s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami v ustanovení § 181f – 181h pak bylo reakcí na zvláště závažné porušování zákona o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin²¹⁰.

V české republice se doposud trestní právo v ochraně životního prostředí používá nedostatečným způsobem. V praxi často dochází k odložení trestního stíhání těchto činů z důvodu, že nebyly naplněny všechny znaky skutkové podstaty trestného činu. Mimo jiné i z důvodu stále vzrůstajícího počtu závažných činů proti životnímu prostředí a potřeby přiblížení českého trestního práva s trestněprávní úpravou ochrany životního prostředí v ostatních evropských státech se u nás tato problematika stále více dostává do popředí zájmu a sílí hlasy volající po přísnějším trestním postihu závažných jednání proti životnímu prostředí.

Do budoucna je zejména potřeba zavést důslednou trestněprávní koncepci všech závažných²¹¹ jednání proti životnímu prostředí. Dále je nutné zavést trestněprávní ochranu životního prostředí před zvláštními zdroji ohrožování (hluk, vibrace), přičemž je třeba jednotlivé skutkové podstaty formulovat pro větší míru intenzity protiprávního nakládání se zvláštními zdroji ohrožování. De lege ferenda by tedy bylo vhodné rozšíření výčtu zdrojů ohrožení a situací, na které se má trestněprávní postih vztahovat. Východiskem pro nové právní úpravy bude směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí, kterou je Česká republika povinna transponovat do konce roku 2010.

²¹⁰ Zákon č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, v platném znění.

²¹¹ Aby se předešlo možným sporům ohledně výkladu pojmu „závažné ohrožení nebo poškození životního prostředí“, bylo by jistě namístě upravit legální definici tohoto pojmu.

ZÁVĚR

Základním účelem nástrojů ochrany životního prostředí je eliminace rizika ohrožení či poškození životního prostředí a dosažení zlepšení kvality životního prostředí (jako celku i jeho jednotlivých složek), a to na mezinárodní, celostátní, krajské i místní úrovni. Cílem předkládané diplomové práce bylo především podat systematický přehled nástrojů, které jsou v současné době uplatňovány v ekologické politice ČR, s uvedením konkrétních příkladů, srovnání a zhodnocení efektivity ochrany životního prostředí v českém právu.

Je možné konstatovat, že současná ochrana životního prostředí se nezaměřuje pouze na nápravná opatření, která k účinné ochraně životního prostředí nepostačují, ale především na opatření preventivní. Vedle administrativně-právních nástrojů, které mají v ochraně životního prostředí zásadní a nezastupitelný význam (tvoří právní rámec, v jehož mezích se mohou uplatnit další kategorie nástrojů, zároveň určité problémy mohou být regulovány pouze administrativně-právními nástroji), hrají významnou roli především nástroje ekonomické, které představují buď vhodné doplnění nástrojů administrativně právních, či jejich efektivnější (vzhledem k jejich menší finanční náročnosti a ekonomické motivaci znečišťovatelů k chování minimálně zatěžujícímu životní prostředí) alternativu. Hlavním „trendem“ v ochraně životního prostředí, který odráží i ekologická daňová reforma, je ekonomické zatěžování ekologicky nepříznivých výrobních a služeb a naopak podpora výrobních (a služeb) ekologicky příznivějších. Zároveň je kladen důraz na integraci ochrany, která má předejít tomu, aby například jedna složka životního prostředí byla chráněna na úkor jiné. Z hlediska prevence jsou k zajištění účinné ochrany životního prostředí nezbytné také nástroje koncepční, které stanovují priority a cíle, jichž má být v ochraně životního prostředí dosaženo v delších časových horizontech. Zvláštní kategorii nástrojů ochrany životního prostředí pak představují nástroje sankční, k jejichž uplatnění může dojít v případě porušení právní povinnosti stanovené předpisy práva životního prostředí.

Jako hlavní nedostatek české právní úpravy nástrojů ochrany životního prostředí považují její nejednotnost, která postihuje kategorii nástrojů administrativně-právních, ekonomických i sankčních z hmotněprávního i procesního hlediska. Nejednotností je

zatížen zejména systém poplatků, a to jak v oblasti terminologie, tak po stránce obsahové a procesní. Také sankce ukládané dle jednotlivých složkových předpisů se liší svou výší, způsobem určování, možnostmi upuštění od uložení pokuty, či naopak možnostmi pokutu zvýšit v případě opakovaného protiprávního jednání.

Je zřejmé, že lidská činnost není bez vlivu na životní prostředí. Do jaké míry člověk přispívá ke zhoršování stavu životního prostředí, by mohlo být předmětem diskuse. Některé jevy, kterým v současné době čelíme, jako např. změna klimatu, globální oteplování, zvyšování hladin oceánů, ztráta biologické rozmanitosti či ztenčování ozónové vrstvy, jsou však nepopiratelné. S nárůstem globálních hrozeb, které společnost začíná bezprostředně pociťovat a které lidstvo začínají přímo ohrožovat, se účinná ochrana životního prostředí dostává nejen do popředí společenského i politického zájmu, ale stává se zároveň celospolečenskou nutností. Přírodní zdroje, které má lidstvo k dispozici, jsou omezené, jejich spotřeba ovšem neustále roste. Je zřejmé, že pokud chceme zachovat kvalitní životní podmínky i pro budoucí generace, musíme s přírodními zdroji nakládat maximálně obezřetně. Současná světová ekonomická a finanční krize by proto mohla být vnímána i jako příležitost, kterou bychom měli využít k posílení investic do obnovitelných zdrojů energie, inovativních technologií, energetické efektivity a celkovému obratu k zelenější ekonomice a celkovému způsobu života nás všech.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

EIAZ	zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů
CDM	Clean Development Mechanism
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
EDR	ekologická daňová reforma
EIA	proces posuzování vlivů na životní prostředí
EP	environmentální pojištění
ETS	evropský systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů
IET	International Emissions Trading
IPPC	proces integrované prevence a omezování znečištění
IPZ	zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů
JI	Joint Implementation
LZ	zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a změně a doplnění některých jiných zákonů
LZPS	usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
MA 21	Místní Agenda 21
MPMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MŽP	Ministerstvo životního prostředí ČR
NAP	Národní alokační plán
OECD	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
OOZ	zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů
OPKZ	zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
OZ	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
OZPFZ	zákon č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu
POŠŽP	pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí
PřZ	zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích
PÚR	politika územního rozvoje
SEA	strategické posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí

SFŽP	Státní fond životního prostředí ČR
SPŽP	Státní politika životního prostředí platná pro období let 2004-2010
SŘ	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
SZ	zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu
TZ	zákon č. 140/1964 Sb., trestní zákon
ÚPD	územně plánovací dokumentace
ÚPP	územně plánovací poklady
VZ	zákon č. 254/2001 Sb., o vodách
ZPF	zemědělský půdní fond
ŽPZ	zákon č. 17/1992 Sb. o životním prostředí

SEZNAM LITERATURY

- Bakeš, M. a kolektiv: Finanční právo, 4. aktualizované vydání, C.H.Beck, Praha 2006
- Damohorský, M. a kolektiv: Právo životního prostředí, 2. přepracované a doplněné vydání, C.H.Beck, Praha 2007
- Damohorský, M., Stejskal, V.: Právní úprava ochrany lesa, procesní právo ochrany životního prostředí, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2005
- Damohorský, M.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, sborník z konference, Univerzita Karlova v Praze, 2003
- Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999
- Dinstbier, F.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, sborník z konference, Univerzita Karlova v Praze, 2003
- Dinstbier, F.: Ekonomické zajištění odpovědnosti při ochraně životního prostředí, Daně – odborný časopis pro daňové právo a praxi, LexisNexis CZ s.r.o., Praha, 10-11/2004
- Hendrych, D. a kolektiv: Správní právo – Obecná část, 6. vydání, C.H.Beck, Praha, 2006
- Jans, J. H. & Vedder, H. B.: European Environmental Law, European Law Publishing, Groningen, 2008
- Jelínek, J. a kolektiv: Trestní právo hmotné, 2. aktualizované vydání, Linde Praha, a.s., 2006
- Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu, IREAS, Praha, 2003
- Kudynová, A.: Obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, čas. České právo životního prostředí, 3/2004
- Masarykova Univerzita v Brně: Aktuální otázky práva životního prostředí
- Mates, P. a kolektiv: Základy správního práva trestního, 2. vydání, C.H.Beck, Praha, 2000
- Mezřický, V. a kolektiv: Základy ekologické politiky, MŽP ČR a VŠB - TU Ostrava, 1996
- Moldan, B. a kolektiv: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Praha, Karolinum, 1997

- Nová, I.: Právní úprava odpovědnosti v ochraně před zdroji ohrožení životního prostředí, čas. České právo životního prostředí, 1/2008 (22)
- Papoušek, J.: Hovory o ekologii: cesty k trvale udržitelnému Česku, 1. vyd., Portál, Praha, 2000
- Remtová, K.: Trvale udržitelný rozvoj a strategie ochrany životního prostředí, MŽP ČR a VŠB – TU Ostrava, Program Phare, 1996
- Revesz, R. L.: Environmental law, the economy and sustainable development, Cambridge University Press, 2008
- Ritchelová, I. a kolektiv: Úvod do politiky životního prostředí, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, Fakulta životního prostředí, 2002
- Sobotka, M.: Ekologická politika a její nástroje, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica, 4. 3-4
- Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce, PRF UK, Praha 2000
- Stejskal, V.: Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity, Praha, 2006
- Stejskal, V.: Trestně právní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2002
- Stejskal, V.: Základní principy zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, čas. České právo životního prostředí, 1/2008 (22)
- Šauer, P.: Úvod do ekonomiky životního prostředí, 1. vyd., Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997
- Štěpánek, Z.: Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí, Zpravodaj MŽP 12/1996
- Štěpánek, Z.: Ekonomické souvislosti ochrany životního prostředí, Zpravodaj MŽP 1/1997
- Štěpánek, Z.: Potřeba státní politiky životního prostředí, Zpravodaj MŽP 6/1997
- Štěpánek, Z.: Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, Zpravodaj MŽP 7/1997
- Tureček, K. a kolektiv: Zákon o vodách č. 254/2001 Sb., s komentářem, SONDY, s.r.o., Praha 2002
- Usnesení vlády ČR ze dne 17. března 2004 č. 235, o Státní politice životního prostředí ČR 2004–2010

INTERNETOVÉ PRAMENY

www.alokacniplan.cz

www.cizp.cz - Česká inspekce životního prostředí

www.cmkbk.cz - Českomoravská komoditní burza Kladno

www.curia.europa.eu – Evropský soudní dvůr

www.coe.int – server Rady Evropy

www.czp.cuni.cz – Centrum pro otázky životního prostředí UK

www.env.cz - Ministerstvo životního prostředí ČR

www.europa.eu.int - server EU

http://ec.europa.eu/environment/climat/emission/index_en.htm - stránky o evropském systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů

www.euroskop.cz

www.ippc.cz – Ministerstvo Průmyslu a obchodu ČR – problematika IPPC

www.mpo.cz - Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR

www.mzp.cz - Ministerstvo životního prostředí ČR

www.povolenky.cz – domovská stránka Rejstříku obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů

www.unep.org - Program Spojených národů pro životní prostředí

http://www.volny.cz/casopis.energetika/e_1104_1.html - časopis Energetika, Chmelík, Tomáš: Obchodování s povolenkami na emise a Národní alokační plán

SUMMARY

INSTRUMENTS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN CZECH LAW

Tereza Fiedlerová

This graduation thesis is concentrated on the main categories of instruments applied within environmental policy, such as legal, conceptual, economic and penal instruments. The thesis is divided into five chapters. The first chapter presents an introduction to the issue, it deals with the categories of instruments used for the protection of environment on international, European and Czech level.

The second chapter is focused on particular administrative (legal) instruments which constitute the basis of every system of environmental protection. They are mainly represented by general legal rules and individual administrative acts such as bans, permits, authorizations and obligations.

The third chapter covers the conceptual instruments (policy tools). The aim of these instruments is to contribute to the improvement of the state of the environment. Conceptions, programs, projects and plans present an expert, long term frame conceived documents, emphasized either on the environment in general, or some of its components (e.g. air, water, soil, rocks, live organisms, ecosystems or energies).

The fourth chapter particularly deals with economic instruments. The economic instruments, after legal instruments, represent the second most extensive category of instruments with an increasing influence. The aim of economic instruments is to compel the polluters to decrease the negative influence of their activities on the environment by economic stimulation, for example through taxes, fees or tax allowances. Unlike the previous chapters, economic instruments are partially described also from the international point of view since the foreign legal regulation cannot be ignored, especially when dealing with environmental insurance, ecolabeling and emissions' trading.

The Final chapter deals with the penal instruments (sanctions). This part considers administrative sanctions as well as criminal aspects of environmental protection and criminal sanctions.

KLÍČOVÁ SLOVA

Instruments of environmental protection (nástroje ochrany životního prostředí)

Instruments of environmental protection as used in law may be essentially subdivided into: 1. administrative tools, such as permits or agreements; 2. policy tools, such as plans, programmes and conceptions in the area of air, water, forest, nature and landscape protection, and waste; 3. economic tools, such as taxes, charges, subsidies, project grants or tradable emission allowances; 4. sanctions and 5. special tools, such as planning and building procedure, environmental impact assessment or integrated prevention and protection against pollution.