

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Milan Zeman

NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ČESKÉM PRÁVU

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc

Katedra: Práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 28. únor 2009

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

V Praze dne 28. února 2009

Milan Zeman

Poděkování:

Na tomto místě bych rád poděkoval Doc. JUDr. Jaroslavu Drobníkovi, CSc, za jeho odbornou a místy trpělivou pomoc při psaní diplomové práce.

OBSAH DIPLOMOVÉ PRÁCE

ÚVODEM	06
1.0 Právo životního prostředí	08
1.1 Prameny práva životního prostředí	08
2.0 Obecně o nástrojích ochrany životního prostředí	09
3.0 Nástroje administrativně-právní regulace	13
3.1 Zákazy, povinnosti a příkazy	13
3.2 Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření	14
3.3 Integrované povolení pro provoz zařízení	15
3.4 Standardy	16
3.5 Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování	18
3.6 Ekologicko-právní odpovědnost	19
3.6.1 Delikttní odpovědnost v právu životního prostředí	19
3.6.2 Odpovědnost za ekologickou újmu	21
3.6.3 Odpovědnost za staré zátěže	22
3.6.4 Odpovědnost za škodu	22
3.7 Kontrola a dozor	23
3.7.1 Česká inspekce životního prostředí	24
3.7.2 Veřejné strážce	25
4.0 Koncepční nástroje ochrany	26
4.1 Nástroje územního plánování	28
4.2 Plánování na úseku vod	29
4.3 Koncepční nástroje ochrany ovzduší	30
4.4 Koncepční nástroje podle zákona č. 114/1992 Sb.	30
4.5 Plány odpadového hospodářství	32
5.0 Ekonomické nástroje	34
5.1 Funkce ekonomických nástrojů	35
5.2 Druhy ekonomických nástrojů	36
5.2.1 Poplatky	36
5.2.1.1 Poplatky za znečišťování a poškozování životního prostředí	37
5.2.1.2 Poplatky za využívání přírodních zdrojů	39
5.2.1.3 Uživatelské poplatky	41
5.2.1.4 Státní fond životního prostředí	42
5.2.2 Daně	42
5.2.2.1 Daň z přidané hodnoty	42
5.2.2.2 Daň z příjmů	43
5.2.2.3 Daň z nemovitosti	43
5.2.2.4 Daň silniční	44
5.2.2.5 Ekologická daň	44
5.2.3 Dotace, dary, zvýhodněné půjčky a garance	45
5.2.4 Zálohové systémy	46
5.2.5 Environmentální pojištění a zajišťovací fondy	48
5.2.6 Obchodovatelná emisní povolení	49
6.0 Dobrovolné nástroje	52
6.1 Dohody o ochranných podmínkách	52
6.2 Přistoupení podniku k programu EMAS	52
6.3 Ecolabeling	53
7.0 Informace, osvěta a vzdělávání	54

7.1	Informace o stavu a vývoji životního prostředí	54
7.2	Agentura CENIA	56
7.3	Integrovaný registr znečišťování	56
7.4	Další poskytovatelé informací	57
7.5	Environmentální výchova a osvěta	58
8.0	Institucionální zajištění ochrany	59
8.1	Ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy	59
8.2	Územně samosprávné celky	58
9.0	Nástroje ochrany lesa	61
9.1	Ochrana při hospodaření v lese	63
9.1.1	Administrativně-právní nástroje	63
9.1.2	Koncepční nástroje	66
9.1.3	Ekonomické nástroje.....	68
9.2	Ochrana lesních pozemků	68
9.2.1	Administrativně-právní nástroje	69
9.2.2	Ekonomické nástroje	70
9.3	Ochrana lesních porostů	72
9.4	Ekologicko-právní odpovědnost v ochraně lesa	72
9.5	Dozor v lesním hospodářství	73
9.5.1	Česká inspekce životního prostředí	74
9.5.2	Lesní stráž	74
9.6	Perspektiva úpravy lesního hospodářství	75
	Závěr	76
	Přílohy	80
	Cizojazyčné shrnutí	81
	Seznam použité literatury	83

Úvodem

Právo životního prostředí je nejmladším a v současnosti nejdynamičtěji se rozvíjejícím odvětvím práva. Tato skutečnost je způsobena nejen pozvolným přehodnocováním role člověka, souvislostí veškerého života na planetě Zemi a opouštěním antropocentrického přístupu, ale i zvýšeným výskytem negativních jevů, které se neprojevují ihned. Jejich existence se naplno projeví s časovým odstupem, někdy i desítek let. Následky těchto jevů jsou ovšem již závažnější, jejich odstranění je časově i finančně náročnější, ne-li nemožné. Některé negativní vlivy se podařilo plně rozpoznat až s pomocí současné úrovně vědeckého poznání.

Neboť životní prostředí bylo dlouhodobě stranou veřejného zájmu, dříve přehlížené a podceňované problémy se nyní projevují se zvýšenou intenzitou, zatímco prostředky a způsoby jejich řešení se mnohdy teprve konstituují. Rozvoj práva životního prostředí nastává s intenzivnější mezinárodní spoluprací, zejména stanovením společných cílů a prostředků k jejich dosažení. Tato skutečnost je do značné míry způsobena prostým faktem - znečištění životního prostředí nezná politické hranice. Pro Českou republiku je neméně významná integrace do Evropských Společenství, ačkoliv ES vznikla původně za účelem integrace průmyslu a obchodu. Postupně, s vybudováním jednotného evropského trhu se pozornost ES začíná přesouvat do oblasti ekologie.

V roce 1973 byl přijat první akční program ochrany životního prostředí ES, který zakotvil základní zásady ekologické politiky, z nichž v současnosti vychází ochrana životního prostředí v celém ES. Roku 1987 byl přijat Jednotný evropský akt, který začlenil do Římské smlouvy kapitulu životní prostředí, čímž došlo ke stanovení nových cílů ES – ochrana kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví a racionální hospodaření s přírodními zdroji. Maastrichtská smlouva o EU stanovila za úkol podporu opatření na mezinárodní úrovni s cílem čelit regionálním a celosvětovým problémům životního prostředí. Ve vztahu vůči členským státům funguje v EU zásada subsidiarity, která umožňuje vykonávat činnost v otázkách životního prostředí do míry, do jaké lze těchto cílů dosáhnout lépe než na úrovni členských států.

Oblast úpravy nástrojů sloužících k ochraně životního prostředí je ovlivněna nejen postupným vývojem práva životního prostředí, ale i množstvím a různorodou povahou zdrojů ohrožení a znečištění. Nástroje ochrany procházejí neustálým vývojem, přičemž jejich počet není do budoucna uzavřen. Po administrativně-právních dochází k rozvoji ekonomických, informačních, dobrovolných a dalších druhů nástrojů ochrany.

Zpočátku byla ochrana životního prostředí prosazována pouze pomocí administrativně-právních nástrojů, jakými jsou příkazy, zákazy a povolení. Přes svou závaznost a vynutitelnost vykazoval tento přístup nedostatky, zejména administrativní a finanční náročnost, rigidnost a nízkou flexibilitu obyčejných lidí při jejich prosazování. K odstranění těchto nedostatků byly hledány nové přístupy, které by kladly nižší nároky na státní aparát a rozpočet. Trend směřuje od ukládání všeobecných a často proklamativních povinností k regulaci znečištění přímo u zdroje, předcházení tomuto znečištění a minimalizaci nákladů těchto činností.

Ve své práci jsem se zaměřil především na (podle mého názoru) nejpoužívanější nástroje ochrany životního prostředí, přičemž největší pozornost jsem věnoval nástrojům ekonomickým, které považuji za nejzajímavější a pro obyčejného člověka nejbližší. Zatímco z postihů za přestupky nebo správní delikty si mnoho lidí těžkou hlavu nedělá a místo společenské difamace se svým protiprávním jednáním ještě chlubí, skoro každý člověk zpozorní, když jde o jeho vlastní finanční prostředky. Lidé jsou nejen ochotní omezit své potřeby, jen aby nemuseli platit něco navíc, ale často jsou ochotni vyvinout nemalé úsilí a přinést oběti, jen aby dosáhli na různé podpory a příspěvky. Ovšem cílů nelze dosáhnout pouze s pomocí ekonomických nástrojů.

Celkový důvod ochrany je třeba spatřovat ve specifickém postavení životního prostředí, které je definováno v zákoně č. 17/1992 Sb. o životním prostředí jako: *vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.* Je proto třeba volit takové prostředky, kterými bude vytyčeného cíle dosaženo co nejrychleji, nejefektivněji a za cenu co nejmenšího úsilí. K tomuto účelu jsou využívány různé formy nástrojů, přičemž každý má svá pro a proti, ovšem žádný z nich není možno považovat za jediný univerzální prostředek dosažení stanoveného cíle.

Vedle nástrojů administrativně-právní regulace, ekonomických a koncepčních, chci ve své práci stručně popsat ostatní typy používaných nástrojů, přičemž výše uvedeným věnuji zvýšenou pozornost. Dle mého názoru se s nimi obyčejný člověk setkává nejčastěji a vzhledem k obecné zásadě „ignorantia legis non excusat“ a současně roztríštěnosti jejich úpravy do řady složkových předpisů má s jejich uplatňováním nejvíce potíží.

1. Právo životního prostředí

Přestože se s ochranou některých složek životního prostředí setkáváme již ve středověku, nelze hovořit o právu životního prostředí v dnešním slova smyslu. Jednalo se vesměs o předpisy zaměřené pouze na ochranu majetku, na aspekty životního prostředí nebyl brán zřetel. Ochrana přírodních zdrojů, například ryb a divoce žijící zvěře byla poskytována z titulu vlastnického práva při potlačování polního a lesního pachu.

Iniciativa k ochraně v moderním slova smyslu začala vycházet od soukromých osob za účelem dosažení cílů estetických, historických a kulturních. Zpočátku se jednalo o ojedinělé aktivity při zřizování chráněných území, již roku 1838 bylo na území ČR zřízeno první chráněné území – Žofínský prales¹. Moderní právo životního prostředí se začalo vyvíjet v šedesátých letech dvacátého století, přičemž v zemích bývalého sovětského bloku se s právem životního prostředí setkáváme ještě později.

Právo životního prostředí je upraveno prameny práva různé právní síly. Obecné základy jsou zakotveny v Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod (dále LZPS). Tato ustanovení jsou dále konkretizována mnoha různorodými zákony, které jsou dále zpřesňovány prováděcími vyhláškami a nařízeními vlády. ČR je ve většině oblastí vázána vyhlášenými mezinárodními smlouvami¹ a právem ES.

1.1. Prameny práva životního prostředí v ČR

Prameny nejvyšší právní síly jsou ústavní zákon č. 1/1993 a LZPS. Ústava vyjadřuje v preambuli *odhodlání občanů společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství*. Článek 7 dále stanoví: *Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství*. Význam má rovněž čl. 3, který označuje LZPS za součást ústavního pořádku a čl. 1 odst. 2, podle kterého jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána součástí právního řádu. stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva².

1 Stejskal. V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde, Praha, 2006, str. 398-405

2 Ustanovení čl. 10 Ústavy.

LZPS v preambuli mimo jiné deklaruje odpovědnost vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi, což lze vyložit nejen jako vyjádření vůle žít v míru, ale také jako závazek k zachování zdravého a příznivého životního prostředí. Významné ustanovení nalezneme v čl. 11 odst. 3, který zakazuje výkon vlastnického práva způsobem, který by poškozoval lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Ačkoliv se LZPS dovolává stanovení určité zákonné míry, do které lze přírodu a životní prostředí poškozoval, je třeba respektovat skutečnost, že čl. 11 je přímo vykonatelný, neboť nepatří mezi ustanovení, pro která LZPS výslovně vyžaduje vydání prováděcích zákonů¹.

Naopak práva a povinnosti uvedené v čl. 35 vyžadují vydání prováděcích zákonů. LZPS v čl. 35 stanoví: *každý má právo na příznivé životní prostředí, na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a při výkonu svých práv nesmí ohrožovat ani poškozoval životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.* Rozdíl mezi úpravou Ústavy a LZPS spočívá v používání pojmů občan a každý. Práva garantovaná Ústavou jsou tedy právy občanskými, práva garantovaná LZPS právy lidskými.

Dalším významným pramenem je zákon č. 17/1992 Sb. o životním prostředí. Do listopadu 1989 stálo životní prostředí na okraji zájmu vládnoucí třídy. Po změně společenských poměrů vyvstala potřeba úpravy do té doby zanedbávané oblasti. Některé právní předpisy byly na dobré úrovni a nebylo nutné ihned přijímat novou úpravu (vodní, lesní, stavební zákon). Jiné oblasti byly upraveny zcela nedostatečně nebo vůbec (ovzduší, odpady)². Bylo nutné nejprve definovat pojmy, základní zásady a povinnosti při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí a využívání přírodních zdrojů. Ze všech těchto pojmů poslouží za příklad definice životního prostředí³ a jeho ochrany⁴: *Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie. Ochrana životního prostředí zahrnuje 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.* Jedná se o první zákon komplexně upravující problematiku životního prostředí.

¹ Srovnej čl. 41 odst. 1 LZPS a contrario

² Jančářová, I., Ekologická politika, Masarykova universita v Brně, Brno, 2004, str. 171

³ Ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb.

⁴ Ustanovení § 9 zákona č. 17/1992 Sb.

Prameny práva životního prostředí lze snadno členit podle rozsahu jejich působnosti nebo podle účelu ke kterému jsou určeny¹. Z hlediska působnosti rozdělujeme předpisy na složkové, tedy takové, které jsou určeny pouze k ochraně určitého úseku životního prostředí a průřezové, tedy předpisy působící v ochraně životního prostředí jako celku. Podle účelu, ke kterému jsou určeny, lze zákony rozčlenit na předpisy obecného základu, zákony upravující organizaci ochrany životního prostředí, zákony upravující odpovědnost v ochraně životního prostředí, zákony s průřezovými nástroji ochrany, zákony určené k ochraně jednotlivých složek životního prostředí, k ochraně před specifickými zdroji ohrožování životního prostředí a zákony upravující ochranu životního prostředí při některých specifických činnostech.

Zákony obecného základu jsou výše popsané ÚZ č. 1/1993, LZPS a zákon o životním prostředí. Dále do této skupiny patří zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí. Mezi zákony upravující organizaci ochrany životního prostředí patří zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, zákon č. 282/1991 Sb. o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, zákon č. 128/2000 Sb. o obcích, zákon č. 129/2000 Sb. o krajích nebo zákon č. 388/1991 Sb. o Státním fondu životního prostředí.

Zákony upravující odpovědnost v ochraně životního prostředí lze dále členit podle druhu odpovědnosti, kterou upravují. Odpovědnost deliktní upravuje trestní zákon, přestupkový zákon a složkové předpisy ochrany životního prostředí v ustanovení o správních deliktech právnických osob a podnikajících fyzických osob. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí upravuje občanský zákoník², zákon o životním prostředí a zákon č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

Za specifické nebo také průřezové nástroje označujeme instituty upravené například v zákoně č. 183/2006 Sb. o územním plánování a stavebním řádu, zákoně č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí nebo zákoně č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci. Mezi zákony určené k ochraně jednotlivých složek životního prostředí a ekosystémů řadíme například zákon č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší, zákon č. 254/2001 Sb. o vodách, zákon č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, zákon č. 289/1995 Sb. o lesích a jiné.

Ochranu před specifickými zdroji ohrožení životního prostředí a úpravu ochrany lidského života a zdraví představují například zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech, zákon č. 477/2001 Sb. o obalech, zákon č. 18/1997 Sb. o mírovém využívání atomové energie a ionizujícího záření, zákon č. 258/2000 Sb. o ochraně veřejného zdraví, zákon č. 157/1998 Sb. o chemických látkách a chemických přípravcích, zákon č. 153/2000 Sb. o nakládání s geneticky modifikovanými organismy.

¹ Damohorský, M., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 33

² Srovnej § 415 ve spojení s § 420 odst. 1 občanského zákoníku

Pro ČR je neopomenutelným pramenem práva životního prostředí legislativa ES. Již před vstupem do EU uzavřela ČR s ES Evropskou dohodu zakládající přidružení mezi ČR a ES a jejich členskými státy. Předmětem dohody byla harmonizace českých právních předpisů včetně práva životního prostředí s komunitárním právem za účelem vstupu ČR do EU. Na základě dohody docházelo ke sblížení (aproximaci) práva. Dne 1. května 2004 došlo ke vstupu ČR do EU, čímž vznikla povinnost implementovat do českého práva všechny předpisy *acquis communautaire*¹.

Prameny práva životního prostředí ES členíme na primární a sekundární. Za primární považujeme všechny zakládací smlouvy, jejich přílohy, doplňky, protokoly a novelizace, obecné právní zásady a rozhodnutí Evropského soudního dvora. Za nejdůležitější z primárních pramenů lze považovat Římskou smlouvu o založení ES, která byla od svého uzavření čtyřikrát podstatně novelizována. Pro oblast ochrany životního prostředí je podstatné znění změn plynoucích z Jednotného evropského aktu a Maastrichtské smlouvy, tedy články 174 – 176². Ačkoliv smlouva pojem životní prostředí nikde výslovně nedefinuje, dotýká se mnoha podstatných oblastí životního prostředí, jako jsou například ochrana člověka, územní plánování nebo hospodaření s odpady. Sekundárními prameny jsou nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení a stanoviska.

1 Damohorský, M, Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 186

2 Damohorský, M, Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 140

2. Obecně o nástrojích ochrany životního prostředí

K ovlivňování chování subjektů za účelem ochrany životního prostředí lze využít širokou škálu nástrojů. Cíle přimět subjekty k ekologicky vhodnému nebo minimálně vhodnějšímu chování může být dosaženo využitím různých prostředků. Podle způsobu, kterým je účelu dosahováno, dělíme nástroje obecně do dvou skupin.

První skupinu tvoří nástroje přímo působící na chování subjektů, kdy cíle je dosahováno především metodou administrativně-právní regulace. Jedná se zejména o zákazy, příkazy, povolení, souhlasy, koncepce a plány. Tato metoda nedává subjektům na vybranou, jestli se budou požadovaným způsobem chovat. V případě jiného způsobu chování než nástroj připouští, se subjekty dopouštějí protiprávního jednání a vystavují se tak možnosti uložení sankce. Pro svou závaznost a vynutitelnost jsou účinným nástrojem, ovšem proces jejich vytváření je zdoluhavý, jejich realizace vyžaduje vybudování administrativně nákladného aparátu a se zpožděním reagují na aktuálně nastávající situace¹. Povolení a souhlasy jsou využívány k regulaci určitých činností, které nejsou obecně zakázané, k jejichž provozování je však v zájmu ochrany životního prostředí a lidského zdraví splnit určité podmínky. Jejich splnění je potvrzeno právě vydáním povolení nebo souhlasu k provozování této činnosti, které lze při porušení podmínek odebrat. Koncepční nástroje fungují na principu stanovení cílů, způsobů a termínů pro jejich dosažení.

Druhou skupinou jsou metody působící nepřímou, tedy nástroje kdy cíle je dosahováno stimulací k žádanému způsobu chování. Subjektům je ponechána možnost volby chování, kterým budou požadovaného cíle dosahovat. Nejúčinnějším způsobem k dosažení požadovaného chování subjektu je motivace. Jedná se zejména o poplatky, ekologické daně, odvody a další finanční nástroje stanovené zvláštními předpisy. Vedle ekonomických nástrojů jsou využívány také nástroje informační a osvětové, které na subjekty působí vyvoláním morálního a racionálního zájmu².

Obě skupiny nástrojů mají shodný cíl: zlepšení nebo přinejmenším zachování současného stavu životního prostředí. Jejich vývoj byl postupný a nelze do budoucna vyloučit vznik nových nástrojů, neboť ani počet zdrojů ohrožení není do budoucna uzavřen. Míra jejich využívání se v jednotlivých státech i odvětvích liší. Některé mají široké pole využití, jiné upravují pouze jeden konkrétní problém jediné složky.

¹ Damohorský, M, Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 36

² Damohorský, M, Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 40

3. Nástroje administrativně-právní regulace

Nástroje administrativně-právní jsou typickými představiteli přímého působení na chování cílových subjektů. Jedná se o nástroje právu vlastní, závazné a také díky jejich inspiraci v jiných právních odvětvích ze všech používaných nástrojů nejvíce rozvinuté. Právě závaznost a vynutitelnost činí administrativně-právní nástroje při ochraně nenahraditelnými.

3.1 Zákazy, povinnosti a příkazy

Administrativně-právní nástroje jsou založeny na principu stanovení určitého způsobu chování, přičemž nedávají subjektům na vybranou, zda se uvedeným způsobem budou chovat nebo ne. Jejich častou formou je stanovení zákazů, povinností a příkazů¹. Nejen, že nedávají znečišťovatelům možnost volby, ale zároveň je nijak nemotivují k pozitivním změnám svého přístupu k životnímu prostředí. Naopak, jejich restriktivní imperativ může v některých jedincích vyvolat odpor. Konkrétní formy těchto nástrojů jsou upraveny v jednotlivých složkových zákonech, přičemž míra jejich konkretizace se pohybuje od povinností proklamativního charakteru určených neomezenému počtu subjektů², po konkrétní ustanovení, která se dotýkají úzké skupiny subjektů³. Vedle zákonů mohou být zákazy a povinnosti ukládány též individuálním aktem orgánu veřejné správy. Převážně se jedná o povinnost zdržet se určitého jednání nebo udržovat určitý stav. Mohou být charakteru trvalého nebo dočasného, například zákazy užívání některých látek nebo ukládání povinností při smogových situacích. Ukládání povinností něco konat není časté a je většinou spojeno s povinností odčinit nepříznivé následky předchozího jednání subjektu nebo stanovením požadavků na provozovatele určitých činností. Při ukládání povinností aktem orgánu veřejné správy je třeba respektovat čl. 4 odst. 1 LZPS, který stanoví: *Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*. Charakter zákazů a povinností uložených zákonem je plošný, nerozlišuje specifika konkrétní situace a možnosti individuálního znečišťovatele, dodržování je zajišťováno dozorem, kontrolou a hrozbou státního donucení prostřednictvím správněprávních a trestněprávních sankcí. Při stanovování zákazů a povinností je třeba zohlednit alternativy zakázaných způsobů chování a dostupnost substitučních látek za účelem posouzení efektivity uložených povinností a zákazů⁵.

1 Damohorský, M., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 37

2 § 17 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb. o životním prostředí – Každý je povinen, především opatřeními přímo u zdroje, předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí.

3 § 35 odst.2 zákona č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší – Provozovatel zvláště velkého a velkého stacionárního zdroje je povinen předávat na základě vyžádání ministerstvem údaje o výskytu látek ovlivňujících klimatický systém Země a jejich prekurzorů u zdroje.

5 Jančářová, I., Ekologická politika, Masarykova universita v Brně, Brno, 2004, str. 115

3.2 Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření

Vedle stanovení zákazů a povinností jsou při ochraně životního prostředí využívány administrativní nástroje, kterými jsou povolení, souhlasy, stanoviska nebo vyjádření orgánů veřejné správy. Využívání těchto nástrojů je preventivního charakteru, neboť tvoří předpoklad výkonu určité činnosti. Bez nich nelze legálně tuto činnost provozovat, tudíž nemůže dojít k případným škodlivým vlivům činnosti na životní prostředí. Jedná se o činnosti, které nejsou obecně zakázané, avšak vzhledem k jejich povaze je nutno regulovat tyto činnosti individuálně, s ohledem na specifika a okolnosti konkrétního případu.

V případě povolení a souhlasu se jedná o správní akty, které jsou výsledkem správního řízení. Zde se jedná se o konstitutivní správní akty. Povolení je nutné získat k výkonu některých činností, které nejsou obecně zakázané, avšak jejich výkon je vázán na určité hmotněprávní podmínky provozování. Pokud subjekt, který o povolení žádá, podmínky splňuje, nelze jeho vydání odepřít. V uděleném povolení však lze stanovit meze a podmínky výkonu povolené činnosti¹. Například v povolení k nakládání s vodami². Souhlas je také podmínkou provozování určité činnosti, ovšem oproti povolení na jeho vydání není právní nárok. Zde není udělení souhlasu otázkou splnění určitých podmínek, ale pouze věcí správního uvážení, přičemž uděleným souhlasem nelze stanovovat další podmínky provozování činnosti³. Zde je nutno poznamenat, že zákonodárci někdy nerespektují terminologii správního práva a některé zákony proto umožňují, aby udělený souhlas stanovil podmínky vykonávané činnosti. Příkladem chybné terminologie jsou některá ustanovení vodního zákona⁴.

Stanoviska a vyjádření poskytují dotčeným orgánům možnost formulovat odborný a právně nezávazný názor na danou problematiku. V některých případech právní předpis vyžaduje jejich existenci jako předpoklad následného vydání správního aktu⁵. Výjimkou z právní nezávaznosti je § 149 správního řádu, který upravuje takzvané závazné stanovisko, které je závazné pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu. Zatímco povolení a souhlasy autoritativně zasahují do subjektivních práv a povinností osob, stanoviska a vyjádření tuto vlastnost nemají. Závazné stanovisko je vyjádřením názoru vykonavatele veřejné správy, které je jiný vykonavatel veřejné správy povinen respektovat. Zasahuje do práv a povinností osob podobným způsobem jako povolení a souhlas, ovšem proti jeho vydání se nelze odvolat.

1 Hendrych, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 6. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 202

2 Povolení vydávané podle ustanovení § 8 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb.

3 Hendrych, D a kol. Správní právo, Obecná část, 6. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 202

4 Například ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb.

5 Hendrych, D a kol. Správní právo, Obecná část, 6. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 269

3.3 Integrované povolení pro provoz zařízení

Integrovaným povolením je rozhodnutí, kterým se stanoví podmínky k provozu zařízení, včetně provozu činností přímo spojených s provozem zařízení v místě, které se vydává namísto rozhodnutí, stanovisek, vyjádření a souhlasů vydávaných podle zvláštních právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí, ochrany veřejného zdraví a v oblasti zemědělství¹. Je nástrojem, který zabraňuje přenosu znečištění z jedné složky do druhé a přesouvání problému z jednoho úřadu na druhý při vydávání většího množství povolení, souhlasů a stanovisek. Tohoto cíle má dosáhnout integrované rozhodování, tedy vydání jediného povolení jediným úřadem. Při rozhodování jsou posuzovány vlivy zařízení na životní prostředí jako celek, přičemž toto řízení nahrazuje řadu dílčích správních řízení podle složkových zákonů. Smyslem je vyloučit nebo snížit emise do vody, půdy a ovzduší a dosáhnout vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku. Došlo tak k překonání složkového přístupu a resortního pojetí ochrany. Jedná se o činnosti s výrazně negativním vlivem na životní prostředí, přičemž dochází k uplatnění principu end of pipe, tedy zabránění znečištění přímo u zdroje. Provoz zařízení je vedle získání integrovaného povolení podmíněn vydáním příslušných povolení podle stavebního nebo horního zákona, zařízení podléhá také procesu posuzování vlivů na životní prostředí².

Tento institut byl do našeho právního řádu zaveden zákonem č. 76/2002 Sb., který transponuje směrnici Rady 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění. Na základě zákona dochází k posuzování průmyslových a zemědělských činností, vypočtených v příloze zákona. Jedná se o činnosti v oblasti energetiky, výroby a zpracování kovů, zpracování nerostů, chemického průmyslu, nakládání s odpady a dalších průmyslových činností. Provozovatelé činností uvedených v příloze zákona mají povinnost získat k jejich provozování integrované povolení, které je vydáváno zásadně na žádost. V povolení jsou stanoveny podmínky provozu dotyčného zařízení, přičemž vydaná povolení podléhají přezkumu plnění podmínek po osmi letech nebo ze zákonem stanoveného důvodu i dříve³. Výsledkem přezkumu může být v krajním případě rozhodnutí o zastavení provozu zařízení nebo jeho části. V povolení stanovené podmínky provozu zařízení vycházejí z nejlepších dostupných technik (BAT)⁴ a slouží k maximalizaci využití zdrojů a minimalizaci emisí, produkce odpadů a energetické náročnosti.

V současnosti již skončila přechodná období pro získání povolení, kterou zákon stanovil pro zařízení uvedená do provozu před rokem 2000, eventuálně 2003⁵. Nově je stanovena povinnost získat integrované povolení před vydáním stavebního povolení. Povolení je právním aktem in rem, přechází tedy na právního nástupce, neboť se váže k věci, nikoliv osobě⁶.

¹ Ustanovení § 2 písm. g zákona č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci

² Damohorský, M., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 227

³ Blíže viz. § 18 odst. 2 zákona č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci

⁴ Blíže viz. § 2 písm. e zákona č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci

⁵ Integrovaná prevence a omezování znečištění, Praha, Ministerstvo životního prostředí, 2007, str. 18

⁶ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 226

3.4 Standardy

Stanovení standardů slouží k zachování příznivého stavu životního prostředí, který neohrožuje zdraví lidí ani jiných živých organismů. Principem je vyjádření požadavků na zachování maximálního přípustného stavu znečištění nebo ohrožení životního prostředí. Typickým představitelem této skupiny jsou emisní a imisní limity a technické parametry. Často je jejich úprava ponechána podzákonným právním předpisům provádějícím složkové zákony. Výhodou tohoto postupu je možnost rychlejší reakce na změnu podmínek, za kterých byly vydány a jejichž působení nové situací¹.

Imisní limity jsou vyjádřením požadavků na kvalitu životního prostředí. Vyjadřují maximálně přípustnou míru znečištění ovzduší na určitém území, vyjádřenou v jednotkách hmotnosti na jednotku objemu při normální teplotě a tlaku². Vyjadřují žádoucí stav, který je porovnáván se stavem skutečným. Na základě tohoto srovnání lze poté přijímat opatření. Příkladem imisních limitů je nařízení vlády 597/2006 o sledování a vyhodnocování kvality ovzduší, které stanoví imisní limity pro ochranu zdraví lidí, ekosystémů a vegetace pro znečišťující látky, jakými jsou například oxid siřičitý nebo oxidy dusíku.

Emisní limity určují nejvýše přípustné množství znečišťující látky, které může být do životního prostředí vypuštěno jedním znečišťovatelem. Jsou vyjádřeny hmotnostním nebo objemovým množstvím koncentrací vypouštěné znečišťující látky za časové období, zpravidla měsíc nebo rok³. Nejvíce využívané jsou při ochraně ovzduší. Jsou definovány například zákonem č. 76/2002 Sb.⁴ nebo č. 86/2002 Sb.⁵ Stanoví cíl, kterého má být dosaženo a způsob jeho dosažení ponechávají na vůli subjektu. Lze je stanovit právním předpisem i individuálním správním aktem (povolením). Aby nedocházelo k nepřiměřeným tvrdostem stanovením jednoho limitu pro všechny znečišťovatele, dochází ke kategorizaci zdrojů znečištění, přičemž pro každou kategorii jsou stanoveny limity zvlášť⁶. Emisní limity jsou upraveny například vyhláškou 356/2002, která stanoví seznam znečišťujících látek a obecné emisní limity znečištění ovzduší.

1 Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 38

2 Ustanovení § 2 písm. j zákona č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší

3 Tichá, T. a kol., Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí, Praha, ABF, 2004, str. 66

4 Ustanovení § 2 písm. d zákona č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci.

5 Ustanovení § 2 písm. e zákona č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší.

6 Jančářová, I., Ekologická politika, Masarykova universita v Brně, Brno, 2004, str. 110

Technické parametry představují širokou skupinu, od určení technických parametrů staveb, přes stanovení požadavků na odborně způsobilé osoby, po stanovení minimálních požadavků kladených na finální výrobky. Určují jakého materiálu, výrobních a provozních postupů, údržby nebo způsobu odstavení zařízení je třeba používat. Zajišťují, že subjekty budou průběžně inovovat provozovaná zařízení, což povede k používání postupů aktuálně nejšetrnějších vůči životnímu prostředí. Jedná se o aplikaci principu nejlepší dostupné techniky (BAT). Jsou definovány v zákoně o integrované prevenci jako¹: *nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje technologií a činností a způsobů jejich provozování, které ukazují praktickou vhodnost určitých technik navržených k předcházení, a pokud to není možné, tak k omezování emisí a jejich dopadů na životní prostředí*. Tento zákon provádí směrnici Rady 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění. Z hlediska praktické aplikace je třeba správně interpretovat především pojmy technika a dostupnost. Technikou rozumíme nejen použité technologie, ale i způsob, jakým je nařízení navrženo, vybudováno, provozováno, udržováno a vyřazováno z provozu. Dostupností je myšlena dostupnost v průmyslovém měřítku za ekonomicky přijatelných podmínek.

Stejně, jako požadavky na provoz, je třeba stanovit požadavky na osoby, které budou vykonávat činnosti, k nimž je třeba určitý stupeň odbornosti, zejména kvůli zvýšenému riziku, které jejich výkon představuje. Způsobilé osoby by měly být schopné předcházet vzniku škod a v případě potřeby neprodleně minimalizovat jejich případné následky. Odborná způsobilost je vedle obecné způsobilosti k právním úkonům vyjádřena délkou požadované praxe a patřičným vzděláním v oboru. Tuto způsobilost potvrzuje licence, akreditace nebo autorizace vydaná příslušným státním orgánem. Příkladem budiž § 10 ve spojení s § 12 zákona č. 18/1997 Sb. o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření², které vymezují odbornou způsobilost nutnou k vydání povolení k vykonávání činností uvedených v tomto zákoně.

Stanovení požadavků na výrobky je důležité pro zajištění jejich nezávadnosti a bezpečnosti pro stav životního prostředí a lidské zdraví, zejména u výrobků, které se zcela nespoteblovávají a stávají se tak zdrojem odpadu. V českém právu je tato otázka upravena zákonem č. 22/1997 Sb. o technických požadavcích na výrobky, který v § 1 písm. a deklaruje jako předmět úpravy: *způsob stanovování technických požadavků na výrobky, které by mohly ve zvýšené míře ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo životní prostředí, popřípadě jiný veřejný zájem*. Požadavky na výrobky jsou stanoveny například nařízením vlády 9/2002, které stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku.

¹ Ustanovení § 2 písm. e zákona č. 76/2002 Sb.

² Jedná se o podmínky vydání povolení k činnostem podle atomového zákona, když pro činnosti související s využíváním jaderné energie a vedoucí k ozáření vyžaduje vzdělání v příslušném oboru a stanovenou délku praxe.

3.5 Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování

Rozčlenění objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí slouží k odstupňování ochrany se zřetelem na význam chráněného objektu a stupeň jeho ohrožení. Tento nástroj je využíván například při ochraně ohrožených druhů živočichů a rostlin¹, vod², nebo lesů³. Kategorizace zdrojů ohrožování je upravena například v zákoně o ochraně ovzduší⁴ nebo o odpadech⁵.

1 Blíže viz. ustanovení § 48 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, který kategorizuje druhy kriticky ohrožené, silně ohrožené, ohrožené.

2 Blíže viz. ustanovení § 30 odst. 1 zákona o vodách, který upravuje problematiku ochranných pásem vodních zdrojů.

3 Ustanovení § 6 lesního zákona

4 Podle ustanovení § 4 odst.1 ve spojení s odst. 4 a) zákona o ochraně ovzduší jsou zdroje znečišťování ovzduší mobilní a stacionární. Stacionární se dále dělí podle míry svého vlivu na kvalitu ovzduší na kategorie 1. zvláště velké, 2. velké, 3. střední a 4. malé.

5 odpad nebezpečný nebo komunální a ostatní podle ustanovení § 6 zákona o odpadech

3.6 Ekologicko právní odpovědnost

Odpovědnost v právu životního prostředí je pojmem, který zahrnuje odpovědnost delikttní a odpovědnost za ztráty na životním prostředí. V podstatě obsahuje odpovědnostní instituty občanského, správního a trestního práva. Ztráta na životním prostředí je širším pojmem zahrnujícím nejen škodu majetkovou, objektivně vyčíslitelnou v penězích, ale také škodu imateriální, tedy ekologickou újmu¹.

3.6.1 Delikttní odpovědnost v právu životního prostředí

Delikttní odpovědnost postihuje protiprávní jednání, které může být pouze zaviněné, u fyzických osob, ale i nezaviněné, v případě právnických osob a fyzických osob při výkonu jejich podnikatelské činnosti. Toto dělení je východiskem pro určení, zda se jedná o přestupky, správní delikty nebo trestné činy.

Přestupkem je zaviněné jednání, jehož společenská nebezpečnost je nižší než u trestného činu a je za přestupek výslovně označeno v zákoně o přestupcích, nebo i jiným zákonem, nejedná-li se o správní delikt². Přestupku se mohou dopustit pouze fyzické osoby, které dovršily patnáctý rok věku a netrpí duševní chorobou, pro kterou by nemohly rozpoznat, že porušují zájem chráněný zákonem nebo nemohly ovládat své jednání³. Podle pramene, který je upravuje, rozeznáváme skutkové podstaty přestupků: speciální, základní a zbytkové.

Za speciální označujeme přestupky upravené v jednotlivých složkových zákonech. Základními jsou přestupky obsažené v zákoně o přestupcích, které obsahují skutkové podstaty přestupků proti životnímu prostředí. Zde se jedná například o přestupky na úseku vodního hospodářství nebo přestupky na úseku zemědělství, rybářství a myslivosti. Zbytkovou skutkovou podstatou je ustanovení § 45 přestupkového zákona, které obecně postihuje přestupky na úseku životního prostředí⁴.

1 Pojem ekologická újma je definován v ustanovení § 10 zákona 17/1992 jako ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.

2 Hendrych, D. a kol. Správní právo, Obecná část, 6. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 424

3 Podle ustanovení § 5 zákona č. 200/1990 Sb.

4 Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 77

Ačkoliv neexistuje legální definice pojmu správní delikt, lze jej vymežit jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán trest stanovený normou správního práva, kterého se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba¹. Jejich úprava je roztržena do složkových zákonů, je značně nejednotná, pokud jde o výši sankcí, promlčecích lhůt, orgánů oprávněných k ukládání sankcí i dalších otázek. Některé pokuty mohou dosahovat milionových částek, například podle zákona o odpadech lze uložit pokutu až 10 milionů korun², což je paradoxně přísnější postih než umožňuje trestní zákon, který jako maximální hranici peněžitého trestu stanoví 5 milionů korun³. Zde je tedy správní právo přísnější než právo trestní.

Za nedostatek úpravy správních deliktů lze vedle fragmentace a nejednotnosti úpravy považovat především možnost ukládání sankcí, které by postihovaly subjekty citelněji, než jednorázový, třebaže vysoký, finanční postih. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná v převážné většině o podnikatelské subjekty, bylo by účinnější omezení možností k dosažení zisku na delší dobu. Vedle již existující sankce zákazu činnosti by *de lege ferenda* bylo žádoucí zavést možnost vyloučit tyto subjekty z možností získání finančních prostředků formou dotací, stejně tak i vyloučit je z možnosti účastnit se výběrových řízení o účast na veřejných zakázkách.

Ochrana prostřednictvím trestního práva je novodobou záležitostí. Za minulého režimu neexistovaly skutkové podstaty trestných činů přímo zaměřené k postihu ohrožování a poškozování životního prostředí a tato jednání byla postihována jako delikty majetkového charakteru. Jednalo se zejména o trestný čin poškozování majetku v socialistickém vlastnictví⁴. Změny nastaly zavedením obecně formulované skutkové podstaty trestného činu Ohrožení životního prostředí novelou trestního zákona s účinností od 1. ledna 1990. Zákon zde postihuje jednání *porušující předpisy o ochraně životního prostředí nebo předpisy o ochraně a využívání přírodních zdrojů*, což činí toto ustanovení široce využitelným. Následně docházelo ke kasuistickým formulacím skutkových podstat trestných činů. Po obecných § 181a, 181b následovalo roku 1993 ustanovení postihující pytláctví, zacílené na ochranu rybářského a mysliveckého práva i majetku⁵. Také skutkové podstaty trestných činů členíme na: obecné, zvláštní a ostatní. Obecnými jsou § 181a, 181b. Zvláštními skutkovými podstatami použitelnými pouze v některých dílčích případech jsou například Pytláctví, Poškození lesa těžbou, Nakládání s odpady nebo Šíření nakažlivých nemocí u zvířat či rostlin. Ostatní nejsou sice zaměřeny přímo na ochranu životního prostředí, nicméně jich lze k tomuto účelu použít, například Poškození cizí věci nebo Zneužívání vlastnictví⁶.

1 Hendrych, D. a kol. Správní právo, Obecná část, 6. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 442-447

2 Ustanovení § 66 odst. 3 zákona č. 185/2001 Sb.

3 Srovnej ustanovení § 53 zákona č. 140/1961 Sb. ve spojení s § 181 e odst. 1 zákona č. 140/1961 Sb.

4 Stejskal, V., Damohorský M. (edit), Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí, UK v Praze, 2002, str. 36

5 Jelínek, J., Trestní zákon a trestní řád, 25. vydání, Praha, linde, 2007, str. 203

6 Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 72

3.6.2 Odpovědnost za ekologickou újmu

Ekologická újma je širším pojmem než škoda ve smyslu občanského práva, kde *škodou rozumíme majetkovou újmu, kterou lze objektivně vyčíslit obecným ekvivalentem, tj. penězi*. Pro oblast práva životního prostředí je výstižnější rozlišovat majetkovou a imateriální ztrátu. Jedná se o újmu ve smyslu biologickém a estetickém, spočívající v narušení vazeb a procesů zasažených ekosystémů. Pojem ekologická újma byl poprvé definován zákonem o životním prostředí. Zákon vedle definice pojmu obecně charakterizuje zásady řešení nápravy vzniklé ekologické újmy¹, kterými jsou: *naturální restituce, kompenzace, finanční plnění*. Primárním zájmem je uvedení poškozeného životního prostředí do původního stavu, toto však není vždy zcela možné, proto existuje možnost náhradního plnění. Nedostatečnost této úpravy si vynutila přijetí zvláštního zákona, kterým je zákon č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmě a o její nápravě. Tento zákon do našeho práva transponuje směrnici EP a Rady 2004/34/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Zákon chápe ekologickou újmu jako: *nepříznivou měřitelnou změnu přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo; jedná se o změnu na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo přírodních stanovištích... ..podzemních nebo povrchových vodách včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod... ..půdě, znečištěním, jež představuje závažné riziko nepříznivého vlivu na lidské zdraví... ..*². Zákon neupravuje ekologickou újmu na všech složkách životního prostředí, nevztahuje se například na ovzduší³. Jeho předností je naopak uložení povinnosti přijímat preventivní opatření. Tuto povinnost ukládá zákon provozovatelům, kterými jsou fyzické nebo právnické osoby vykonávající nebo řídicí provozní činnost zařazenou do seznamu provozních činností uvedených v příloze č. 1 zákona nebo další činnost, která splňuje podmínky stanovené v tomto zákoně⁴. Preventivní opatření mají být prováděna v případě bezprostřední hrozby ekologické újmy. V případě, že již k újmě došlo, je povinností provozovatele učinit všechny možné kroky k omezení, odstranění a kontrole újmy, přičemž nápravná opatření jsou diferencována podle druhu poškozené složky⁵. Zákon stanoví i liberační důvody, které provozovatele zprošťují povinnosti nést náklady na preventivní nebo nápravná opatření⁶.

¹ Ustanovení § 27 zákona č. 17/1992 Sb.

² Blíže viz. ustanovení § 2 písm. a zákona č. 167/2008 Sb.

³ Stejskal, V., Základní principy zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, Česká společnost pro právo životního prostředí, 1/2008, str. 60

⁴ Blíže viz. ustanovení § 2 písm. i zákona č. 167/2008 Sb.

⁵ Stejskal, V., Základní principy zákona o předcházení ekologické újmě a o její nápravě, Česká společnost pro právo životního prostředí, 1/2008, str. 67

⁶ Blíže viz. § 12 odst. 3 a 4 zákona č. 167/2008 Sb.

3.6.3 Odpovědnost za staré zátěže

Vedle ekologických škod, jejichž původce je možné učinit za jejich způsobení odpovědným, je třeba upravit také problematiku škod, které jsou dědictvím minulosti. Jedná se o historické zátěže, tedy kontaminace pozemků, které byly dlouhodobě skryté a v současnosti již jejich původce není znám nebo neexistuje¹. Na našem území se jedná především o území, na kterých byly dislokovány jednotky vojsk bývalého Sovětského svazu. Po odchodu těchto vojsk zůstala na těchto územích nejen velká množství nevybuchlé munice, ale i ropné a různé chemické látky a další nebezpečné odpady. Na mnoha místech nejen hrozilo, ale i došlo ke kontaminaci půdy, povrchových i podzemních vod. Následně hrozí ohrožení lidského zdraví prostřednictvím potravního řetězce.

Problematika starých ekologických zátěží se dotýká vedle ochrany životního prostředí také nových vlastníků pozemků, kteří by náklady na asanaci a dekontaminaci zátěží platit museli, ovšem k jejich existenci žádným způsobem nepřispěli. Většinou se stali vlastníky zátěží v souvislosti s privatizací nebo restitucemi po roce 1989². Protože však tyto zátěže vznikly často z činnosti národních podniků nebo JZD, bylo by nespravedlivé a nemorální tyto náklady po nových vlastnících požadovat. Finanční částky, které je nutno na likvidaci starých zátěží vynaložit, často přesahují možnosti nových vlastníků. Vláda ČR se rozhodla vyřešit tuto problematiku státní zakázkou na odstranění ekologických škod, které zatěžují podniky, jež majitelé nabyli v privatizaci³. Jedná se o škody vzniklé před rokem 1992. Dosud byla působnost při odstraňování starých zátěží rozdělena mezi MŽP (po sovětské armádě), Ministerstvo obrany (po ČSLA) a Ministerstvo průmyslu a obchodu (hornická činnost a brownfields)³.

3.6.4 Odpovědnost za škodu

Vedle výše uvedených lze při ochraně životního prostředí částečně využít institut odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku. Ačkoliv zákoník v § 420 stanoví: *Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví a na majetku, na přírodě a na životním prostředí*, dále již tuto povinnost nekonkretizuje. Přesto lze využít institut odpovědnosti, pokud dojde ke škodě na složce, která je věcí v právním slova smyslu a současně předmětem vlastnictví. Zda bude této odpovědnosti využito, závisí zcela na vůli vlastníka. Na rozdíl od ekologické újmy však odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku postihuje pouze škody materiální⁴.

¹ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 88

² Damohorský, M., Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Praha, Karolinum, 1999, str. 118

³ www.env.cz

⁴ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 83

3.7 Kontrola a dozor

Předpokladem efektivnosti právní úpravy je kontrola jejího dodržování. Dozor je vykonáván v rámci vnějších vztahů veřejné správy, přičemž je chování kontrolovaného subjektu posuzováno z hlediska souladu s právem. Soulad s právem znamená dodržování povinností uložených kontrolovanému subjektu zákonem nebo jiným předpisem, jehož závaznost je dána zákonem (například technické normy), správním aktem nebo veřejnoprávní smlouvou. Dozor vykonávají pracovníci orgánů prováděním dozoru pověřených. Vedle Parlamentu vykonávají dozor příslušné orgány státní správy, tedy především obecní úřady obcí s rozšířenou působností a dále ČIŽP¹. Vedle pověřených pracovníků těchto orgánů vykonávají kontrolu také fyzické osoby, které jsou ze zákona k této činnosti pověřeny (veřejné strážce). Orgánem vrchního státního dozoru v oblasti životního prostředí je MŽP².

K výkonu své činnosti potřebují kontrolní orgány oprávnění, která jim umožní výkon činnosti v souladu se zákonem. Typicky se jedná o oprávnění vstupu do objektů, požadovat předložení potřebných informací včetně jejich nosičů, zajištění důkazů a další. Tato oprávnění jsou upravena ve zvláštních předpisech. Například zákon o ochraně ovzduší³ opravňuje pověřené zaměstnance orgánu ochrany ovzduší při výkonu jejich činnosti vstupovat na pozemky a do objektů užívaných pro podnikatelskou činnost, požadovat doklady, zadržet regulované látky a výrobky. Dalším příkladem zákonného zmocnění je úprava zákona o odpadech⁴.

Zákony ukládají kontrolním orgánům nejen oprávnění, ale také povinnosti, zejména za účelem zajištění objektivnosti kontroly, šetření práv a právem chráněných zájmů kontrolovaných subjektů. Kontrolní orgán je povinen provést úřední záznam o provedení kontroly⁵. Vedle dozoru zaměřeného na chování nepodřízených subjektů vykonávají orgány veřejné správy dozorcí činnost zaměřenou tzv. dovnitř. Tento dozor je vykonáván v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti, je zaměřen nejen na dodržování právních norem, ale i na hlediska hospodárnosti, věcné správnosti, dodržování subordinace a služební kázně. Tento dozor má podobu vnitřní kontroly vůči podřízeným vykonavatelům veřejné správy, vnitřní kontroly zaměřené dovnitř vlastní organizační struktury, dozoru v rámci služebních nebo zaměstnaneckých vztahů a instanční kontroly ve správním řízení⁶.

1 Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 38

2 Ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb.

3 Ustanovení § 52 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb.

4 Ustanovení § 81 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb.

5 Hendrych, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 6. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 290

6 Hendrych, D. a kol., Správní právo, Obecná část, 6. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 299

3.7.1 Česká inspekce životního prostředí

ČIŽP jako specializovaný orgán státní správy vykonává dozor nad dodržováním zákonů z oblasti životního prostředí, provádí kontrolu provádění uložených opatření a vyžaduje nápravu zjištěných nedostatků. Její funkce jsou tedy kontrolní, sankční a nápravné, vykonává i některé povolovací pravomoci¹. Primárně dozírala na dodržování právních předpisů a rozhodnutí týkajících se funkcí lesa, posléze se její kompetence rozšířily úpravami v jednotlivých složkových zákonech. Je rozpočtovou organizací podléhající MŽP, zřízenou v roce 1991.

Organizačně je rozčleněna na ústředí a oblastní inspektoráty, v čele stojí ředitel². Činnost vykonává v oblastech ochrany vod, ovzduší, odpadového hospodářství, přírody, lesa, IPPC, ozónové vrstvy Země, dohledu nad nakládáním s chemickými látkami, prevence havárií, obalů a GMO. Při správních řízeních ukládá sankční nebo nápravná opatření. Ve výroční zprávě za rok 2007 uvádí počet provedených kontrol 15.791, při nichž vydala 13.223 pravomocných rozhodnutí a uložila 2.469 pravomocných pokut, uložila 503 rozhodnutí o opatření k nápravě a 66 rozhodnutí o zastavení provozu³. Vedle ČIŽP náleží podle zákona o obalech a zákona o ochraně ovzduší kontrolní pravomoc i České obchodní inspekci.

Při výkonu své působnosti jsou kontroloři ČIŽP podle zákona o ČIŽP oprávněni v nezbytně nutném rozsahu vstupovat, popřípadě vjíždět na cizí pozemky a vstupovat do cizích objektů užívaných pro podnikání nebo provozování jiné hospodářské činnosti, požadovat potřebné doklady, písemná nebo ústní vysvětlení týkající se předmětu kontroly. Další oprávnění inspektorů jsou obsažena v jednotlivých složkových zákonech, například podle § 80 zákona o ochraně přírody a krajiny ukládají inspektoři inspekce pokuty za porušení povinností podle tohoto zákona a v případech hrozící škody jsou oprávněni nařídit omezení, případně zastavení škodlivé činnosti až do doby odstranění jejich nedostatků a příčin.

¹ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 65

² Tichá, T. a kol., Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí, Praha, ABF, 2004, str. 38

³ www.cizp.cz

3.7.2 Veřejné stráže

Zejména z řad dobrovolných pracovníků jsou ustanovovány veřejné (přísežné) stráže. Jejich členy jsou fyzické osoby, kterým trestní zákon přiznává postavení veřejného činitele¹. Jejich status je upraven v obecné rovině zákonem o ochraně přírody a krajiny a konkretizován v příslušných složkových zákonech. Jejich funkcí je informační a kontrolní činnost přímo v terénu. Členem stráže se může stát fyzická osoba, která je státním občanem ČR, dosáhla 21 let, nebyla pravomocně odsouzena za úmyslný trestný čin, je plně způsobilá k právním úkonům, zdravotně způsobilá, prokáže znalost práv a povinností stráže, souvisejících předpisů a složí slib. V současnosti upravují zákony stráž mysliveckou, lesní, rybářskou a stráž ochrany přírody, institut vodní stráže určené k ochraně vod, vodních toků a vodohospodářských děl byl zrušen k prvnímu lednu 2002. Stráže kontrolují dodržování odvětvových zákonů, podle kterých jsou ustanoveny, k čemuž jsou vybaveny pravomocemi, včetně možnosti ukládat sankce v podobě blokových pokut.

Do funkce jsou členové stráží ustanovováni krajskými úřady a správami. Ustanovující úřad členům stráže vydá služební odznak a průkaz stráže přírody. Strážci jsou oprávněni zjišťovat totožnost osob porušujících předpisy vydané k ochraně životního prostředí, vstupovat na cizí pozemky, zadržet osobu ke zjištění totožnosti a odevzdat ji orgánu PČR, stejně tak mohou od orgánu požadovat pomoc nebo součinnost².

¹ Ustanovení § 89 odst. 9 zákona č. 140/1961 Sb.

² Ustanovení § 81 zákona č. 114/1992 Sb.

4 Koncepční nástroje ochrany

Koncepce, plány, prognózy, programy a další koncepční nástroje mají cíl poskytnout komplexně pojatý pohled na lidskou činnost z hlediska odborného a dlouhodobého přístupu k ochraně životního prostředí na určitém úseku lidské činnosti. Jsou vyhotovovány v souladu s principy prevence, trvale udržitelného rozvoje, předběžné opatrnosti, odpovědnosti státu a původce negativních vlivů. Účelem těchto nástrojů je celkové zhodnocení co možná nejvíce vlivů lidské činnosti na životní prostředí v souvislosti s jinými podobnými činnostmi na větším územním celku. Pro širokou škálu principů, které při jejich vzniku nacházejí uplatnění, se jedná o nejuniverzálnější a nejkompexnější nástroj ochrany¹. Vyjadřují představu orgánu, který je vyhotovil, o budoucím žádoucím vývoji objektu ochrany s přihlédnutím k dosavadnímu vývoji z hlediska statistického a historického. Uplatnění nacházejí v oblastech trvalejšího charakteru s dlouhodobějším dopadem, zpravidla jsou vyhotovovány na časové období delší než jeden rok.

Některé koncepce jsou právně závazné, jiné mají charakter pouhých podkladů a jsou pouze orientační. Nejsou jednotně kodifikovány a při jejich sestavování se nepoužije správní řád. Jejich úpravu nalezneme v jednotlivých složkových zákonech. Liší se svou závazností i rozsahem území, pro které jsou zpracovávány. Rozlišujeme koncepce obecné podle územního členění státu, speciální pro zvláštní územní celky životního prostředí a čistě subjektivní stanovené pro konkrétní osoby. Věcně tyto nástroje členíme na plány lidských činností, plány ochrany složek a ekosystémů, plány ochrany před zdroji ohrožení a následky havárií². Formulují cíle, kterých má být dosaženo a navrhují nástroje vhodné pro jejich dosažení.

Příkladem koncepcí vyhotovovaných vládou jsou dokumenty, které určují priority státní politiky životního prostředí. Jedná se o Státní program ochrany přírody a krajiny, Státní politiku životního prostředí a Strategii ochrany biologické rozmanitosti.

1 Damohorský, M.- Stejskal, V. (edit), *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*, sborník z konference, Praha, Universita Karlova v Praze, ediční středisko 2003, str. 66

2 Damohorský, M.- Stejskal, V. (edit), *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*, sborník z konference, Praha, Universita Karlova v Praze, ediční středisko 2003, str. 68

Státní program ochrany přírody a krajiny je zaměřen na ochranu a udržitelné využívání všech složek životního prostředí. Obsahuje analýzu a zhodnocení stavu jednotlivých ekosystémů, příčin tohoto stavu a vyhodnocení účinnosti nástrojů ochrany v oblasti legislativy, státní správy, ekonomiky, informovanosti a výchovy. Zahrnuje úkoly a opatření ve vztahu k územnímu plánování, urbanismu, lesnímu hospodářství, zemědělství, vodnímu hospodářství, turistice, rekreaci, dopravě a těžbě nerostných surovin. Byl přijat v roce 1998 jako dokument, který si klade za cíl udržovat, vytvářet a chránit ekologicky stabilní a trvale produkční kulturní krajinu. Proklamuje vůli využívat k ochraně více ekonomických nástrojů za současné podpory vědy a výzkumu, včetně výzkumu prováděného nestátními vědeckými pracovišti a organizacemi. Současně deklaruje pokračování v mezinárodní spolupráci s vládními i nevládními organizacemi¹.

Státní politika životního prostředí byla přijata počátkem roku 2001, v důsledku vstupu ČR do EU došlo v roce 2004 k přijetí Státní politiky životního prostředí 2004 – 2010, která předchází dokument nahrazuje. Oba dokumenty vycházejí ze zásad trvale udržitelného rozvoje, prevence a předběžné opatrnosti, principu znečišťovatel platí, nejlepších dostupných technik, sdílené a diferencované odpovědnosti, snižování rizika u zdroje. Nově se politika zaměřuje na plnění úkolů šestého akčního programu ES pro životní prostředí v oblastech: ochrany přírody a krajiny, biodiverzity, udržitelného využívání přírodních zdrojů, ochrany vod, ochrany před povodněmi, nakládání s odpady, snižování zátěže pocházející z lidské činnosti, ochrany klimatického systému Země a omezení dálkového přenosu znečištění ovzduší. Současně stanoví nástroje, kterými má být jejich cílů dosahováno².

Strategie ochrany biologické rozmanitosti byla přijata v roce 2005 pod vlivem Úmluvy o biologické rozmanitosti z Rio de Janeiro a Strategie ochrany biodiverzity ES. Je členěna na strategická témata a biodiverzitu v sektorových a složkových politikách, kdy každá kapitola provádí zhodnocení současného stavu, vymezení problémů a stanovení cílů v obecné podobě. Konkrétní cíle jsou stanoveny v Akčních plánech³.

Na nižších úrovních jsou koncepčními nástroji například nástroje podle zákona o územním plánování a stavebním řádu, o ochraně ovzduší, o ochraně přírody a krajiny nebo o odpadech.

1 Státní program ochrany přírody a krajiny ČR

2 Státní politika životního prostředí 2004 – 2010 str. 33 - 41

3 Strategie ochrany biologické rozmanitosti ČR

4.1 Nástroje územního plánování

Stavební zákon č. 183/2006 Sb., který nahradil původní stavební zákon č. 50/1976 Sb., obsahuje několik důležitých koncepčních nástrojů využitelných k ochraně životního prostředí. Zákon upravuje územní plánování, které vytváří předpoklady pro komplexní funkční využití území a koordinuje veřejné a soukromé zájmy v příslušné lokalitě, včetně zájmu na ochraně životního prostředí. Sledovaným cílem je dosažení souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území. Ve vztahu k životnímu prostředí plní funkci vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území¹.

Zohledňuje přitom vztah podmínek nutných k zachování příznivého životního prostředí s podmínkami hospodářského rozvoje a soudržnosti obyvatel. Účelem územního plánování není jen vyloučit a omezit nepříznivé zásahy do životního prostředí, ale také navrhnout opatření ke zlepšení jeho stavu. Doslova tyto cíle stavební zákon uvádí, cílem je: a) *zjišťovat a posuzovat stav území, jeho přírodní, kulturní a civilizační hodnoty*, g) *vytvářet v území podmínky pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a pro odstraňování jejich důsledků, a to přírodě blízkým způsobem*, l) *určovat nutné asanační, rekonstrukční a rekultivační zásahy do území*².

Koncepčními nástroji jsou územně plánovací podklady, které jsou tvořeny územně analytickými podklady a územními studii. Územně analytické podklady zjišťují a vyhodnocují stav zkoumaného území a jeho vývoj, zatímco územní studie zkoumají územně technické, urbanistické a architektonické podmínky využití území. Tyto dokumenty mají povahu podkladů odborných a technických a nejsou proto právně závazné. Shromažďují informace důležité pro územně plánovací činnost³.

Politika územního rozvoje je vypracovávána Ministerstvem pro místní rozvoj v součinnosti s ostatními ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a kraji pro celé území ČR. Konkretizuje úkoly územního plánování v republikových a přeshraničních souvislostech, hlavním účelem je koordinace zásad územního rozvoje krajů v oblastech dopravy, technické infrastruktury a jiných koncepcí. Měla by být základem regionální politiky ve středoevropském kontextu. Jedná se o dokument schvalovaný vládou, který je právně závazný pro tvorbu územní plánovací dokumentace a pro rozhodování v území⁴.

1 Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 196

2 Ustanovení § 19 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb.

3 Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 198

4 Plos, J., Nový stavební zákon s komentářem, Grada Publishing, 2007, str. 51

Posledním koncepčním nástrojem podle tohoto zákona je územně plánovací dokumentace, která je vytvářena na úrovni kraje, vymezeného území kraje, obce nebo vojenského újezdu. Zásady územního rozvoje kraje jsou základním plánovacím dokumentem pro území kraje, přičemž stanovují základní vývojové parametry území¹. Z hlediska správního práva je považujeme za opatření obecné povahy. Územní plán obce vytváří urbanistickou koncepci obce, stanoví uspořádání krajiny a veřejné infrastruktury, stanovuje hranice zastavěného území obce².

Během schvalování návrhů uvedených dokumentů mohou dotčené orgány ochrany životního prostředí vstoupit do řízení a přitom uplatnit svá stanoviska, která jsou závazná. Ochranu zajišťuje také posuzování návrhu politiky územního rozvoje podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, kdy je zkoumán především vliv na evropsky významné lokality a ptačí oblasti. Významným nástrojem ochrany jsou závazná stanoviska dotčených orgánů ochrany životního prostředí podle § 149 správního řádu, která jsou nezbytnou podmínkou vydání územního rozhodnutí. Tato stanoviska vydávají orgány například podle zákona o ochraně přírody a krajiny, přičemž zamítavé stanovisko znamená nemožnost vydat územní rozhodnutí³.

4.2 Plánování na úseku vod

V oblasti vod existují nástroje koncepčního plánování středně a dlouhodobého horizontu, které jsou konkretizovány programy opatření. Plánování v oblasti vod má na území ČR dlouhodobou tradici. Již v letech 1949 – 1953 byl zpracován státní vodohospodářský plán Československé republiky, následně byl zákonem č. 138/1973 Sb. zaveden institut směrného vodohospodářského plánu⁴. Účelem plánování v oblasti vod je ochrana před škodlivými účinky vod, optimalizace využívání vodních zdrojů, ochrana vodních útvarů a na vodu vázaných ekosystémů. Pro tyto účely je ČR rozdělena do oblastí tří povodí podle přirozených hydrologických a hydrogeologických hranic. Plány hlavních povodí jsou pořizovány pro řeky Labe (Severní moře), Odru (Baltské moře) a Moravu (Černé moře)⁵. Plány hlavních povodí jsou konkretizovány v Plánech oblastí povodí, které jsou vytvářeny pro 8 oblastí povodí: Horního a středního Labe, Horní Vltavy, Berounky, Dolní Vltavy, Ohře a Dolního Labe, Odry, Moravy a Dyje⁶. Na základě těchto plánů jsou utvářeny Programy opatření, hlavní zásadou plánování v oblasti vod je zásada prevence.

1 Plos, J., Nový stavební zákon s komentářem, Grada Publishing, 2007, str. 53

2 Plos, J., Nový stavební zákon s komentářem, Grada Publishing, 2007, str. 59

3 Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 206

4 Punčochár, P. a kol., Zákon o vodách, Praha, Soudy, 2004, str. 71

5 vyhláška 292/2002

6 Punčochár, P. a kol., Zákon o vodách, Praha, Soudy, 2004, str. 77

4.3 Koncepční nástroje ochrany ovzduší

Koncepčními nástroji podle zákona o ochraně ovzduší jsou Programy snižování emisí znečišťujících látek a Programy ke zlepšení kvality ovzduší.

Programy snižování emisí jsou obecným koncepčním nástrojem, který je vypracováván na třech úrovních. První úroveň je území ČR, druhou území kraje, třetí území obce (místní), přičemž na místní úrovni jsou programy zpracovávány fakultativně. Cílem těchto programů je zlepšení kvality ovzduší dosažením emisních limitů. MŽP vypracovává Národní programy snižování emisí pro ty znečišťující látky nebo jejich skupiny, pro které byly stanoveny emisní stropy nebo redukční cíle a lhůty k jejich dosažení s cílem zlepšení kvality ovzduší dosažením emisních limitů jednotlivých znečišťujících látek nebo jejich stanovených skupin. Národní programy snižování emisí se vypracovávají i pro znečišťující látky, které nemají stanoveny emisní stropy nebo redukční cíle, ale dochází u nich k překračování emisních limitů¹. Emisní stropy upravuje nařízení vlády 351/2002, které stanoví stropy pro oxid siřičitý, oxidy dusíku, těkavé organické látky a amoniak. Národní programy schvaluje vláda usnesením, aktualizují se po 5 letech. Krajské programy snižování emisí musí být v souladu s národními programy a místní programy v souladu s krajskými. Krajské a místní programy jsou závazné pro všechny orgány a správní úřady v řízeních o udělení stanovisek a povolení uvedených v § 17 zákona o ochraně ovzduší. Například Integrovaný krajský program snižování emisí a zlepšení kvality ovzduší na území aglomerace Hlavní město Praha stanoví jako absolutní prioritu opatření ke snížení emisní zátěže z automobilové dopravy.

Program ke zlepšení kvality ovzduší je vyhotovován pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší. Touto oblastí jsou vymezené části území v rámci zóny nebo aglomerace, kde je překročena hodnota emisního limitu u jedné nebo více znečišťujících látek. Aglomerací je sídelní seskupení, v němž žije nejméně 350.000 obyvatel, zóny vymezuje MŽP za účelem sledování a řízení kvality ovzduší². Rozsah a způsob vypracování tohoto programu je předmětem přílohy č. 3 zákona o ochraně ovzduší. Jedná se o speciální koncepční nástroj.

4.4 Koncepční nástroje podle zákona č. 114/1992 Sb.

Zákon o ochraně přírody a krajiny upravuje širokou paletu koncepčních nástrojů. Jsou jimi: jiné úkony ve veřejné správě, koncepční nástroje územních systémů ekologické stability krajiny (ÚSESK), plány péče o zvláště chráněná území, záchranné programy zvláště chráněných druhů a souhrn doporučených opatření k zachování příznivého stavu populací ptačích druhů v ptačích oblastech³.

¹ Ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 86/2002 Sb.

² Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 257

³ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 370

Jinými úkony ve veřejné správě jsou prognózy a koncepce strategie ochrany přírody zpracovávány kraji a MŽP. Příkladem je Státní program ochrany přírody a krajiny uvedený výše. Koncepční nástroje ÚSESK jsou vyhotovovány za účelem vytvoření a udržování těchto systémů, kterými zákon rozumí vzájemně propojené soubory přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu¹. Smyslem je zajistit uchování a reprodukci přírody a vytvářet předpoklady pro racionální využívání přírodních zdrojů.

Plány péče o zvláště chráněná území jsou prvním skutečně koncepčním nástrojem jejich ochrany. Předcházející ochranné plány pro maloplošná zvláště chráněná území měly povahu dobrovolných iniciativ bez opory v zákoně². Jsou zpracovávány pro zvláště chráněná území a jejich ochranná pásma. Zhodnocují údaje o stavu druhů, početních stavech jejich populací, stavu ekosystému daného území, jeho historickém vývoji a vlivech, které na území působily v minulosti, o způsobech dosavadní péče o území a způsobu hospodaření nebo jiném využívání jeho pozemků³. Plány slouží jako podklady pro zpracování jiných druhů plánovacích dokumentů, zejména v územním plánování nebo plánování na úseku vod. Jsou závazné pouze pro orgány ochrany přírody⁴. Zvláště chráněná území jsou podle zákona o ochraně přírody a krajiny národní parky (NP), CHKO, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky. Zpracování plánů péče o NP a CHKO zajišťuje MŽP. Plány péče o NP navrhuje správa NP, zpracovávány jsou obvykle na dobu deseti let. Obsahují úkoly pro ochranu rostlin a živočichů, péči o les a půdu, vzhled krajiny, ekologické limity osídlení, dopravy, turistiky a hospodaření. Plány péče o CHKO navrhuje správa CHKO na 10 – 15 let, plány péče o maloplošná zvláště chráněná území navrhuje orgány ochrany přírody příslušné k jejich vyhlášení⁵.

Záchranné programy zvláště chráněných druhů jsou vytvářeny s cílem posílit populace těchto druhů a snížit stupeň jejich ohrožení. Smyslem je zachování biodiverzity jako celku, přičemž ochrana je zaměřena prioritně na endemické a deštníkové druhy, tedy druhy, jejichž schopnost přesunout se na jiné místo výskytu je značně omezená, a druhy jejichž ochranou je do jisté míry zabezpečena ochrana celého ekosystému⁶. Záchranné programy členíme na programy ke snížení stupně ohrožení druhu, programy řešící dlouhodobý pokles četnosti populace a programy vypracovávány pro druhy na pokraji vyhynutí. Skládají se z části přípravné, která obsahuje například biologické informace o daném druhu, jeho rozšíření a status jeho ochrany, a části návrhové, která obsahuje zásady výzkumu zaměřeného na aktivní ochranu druhu a přiměřená opatření.

¹ Ústanovení § 3 odst. 1 písm. a zákona č. 114/1992 Sb.

² Damohorský, M.- Stejskal, V. (edit), Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, sborník z konference, Praha, Universita Karlova v Praze, ediční středisko 2003, str. 133

³ Miko, L., Borovičková, H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 183

⁴ Podle ustanovení § 38 odst. 1 poslední věta zákona č. 114/1992 Sb. a *minoris ad maius*.

⁵ Například na území Prahy se nachází 88 těchto území, většina s vlastním plánem péče.

⁶ Miko, L., Borovičková, H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 241

Většinou směřují k ochraně druhů in situ (v přirozených stanovištích). Doplňkem je ochrana ex situ (mimo přirozená stanoviště). Opatřením k ochraně ex situ je řízený vývoj populací druhu, zejména záchranné chovy a záchranné přenosy. Prvním pokusem o záchranný chov na našem území bylo rozmnožení bobra evropského a jeho vypuštění do volné přírody na přelomu 18. a 19. století. Díky účinnosti zákona na ochranu přírody byly realizovány záchranné programy pro pět živočišných a rostlinných druhů¹, například pro rysa ostrovida.

Souhrn doporučených opatření k zachování příznivého stavu populací ptačích druhů v ptačích oblastech je institut, který byl do zákona o ochraně přírody a krajiny zaveden v souvislosti s transpozicí směrnice Rady 79/409/ES o ochraně volně žijících ptáků.

4.5 Plány odpadového hospodářství

V oblasti odpadového hospodářství se první koncepční nástroje objevily se zákonem č. 238/1991 Sb., který zavedl programy odpadového hospodářství. Tyto programy pouze mapovaly problémy, ale žádné cíle ani metody nezakotvovaly. Následující zákon je nepřevzal. Dalším nástrojem byla Koncepce odpadového hospodářství ČR zavedená zákonem č. 125/1997 Sb., ke které se po novelizaci v roce 2000 přiřadila Koncepce odpadového hospodářství kraje. Současný zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech upravuje institut plánu odpadového hospodářství².

Tento plán sestavují původci odpadů, kraje a MŽP. Účelem je předcházet vzniku odpadů po stránce kvalitativní i kvantitativní, u již existujících odpadů zajistit nakládání s nimi v souladu se zákonem o odpadech, přičemž přednost má opětovné využití odpadů před jejich odstraněním. Plán odpadového hospodářství ČR je složen z vyhodnocení stavu odpadového hospodářství, závazné a směrové části. Vyhodnocením stavu odpadového hospodářství je zejména zjištění produkce odpadů a nakládání s nimi v daném území³. Závazná část plánu je vyhlášena nařízením vlády a obsahuje rámcové cíle a opatření k jejich dosažení⁴. V současnosti je plán odpadového hospodářství ČR upraven v nařízení vlády 197/2003.

Krajský plán odpadového hospodářství je zpracováván zpravidla na dobu deseti let. Musí být zpracován a schválen do 18 měsíců od nabytí účinnosti nařízení vlády, které vyhláší závaznou část plánu odpadového hospodářství ČR. Při každé zásadní změně podmínek, za kterých byl zpracován, je třeba neprodleně provést změny a uvést jej do souladu s novými podmínkami.

¹ Stejskal, V., Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde, Praha, 2006, str. 464

² Damohorský, M.- Stejskal, V. (edit), Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, sborník z konference, Praha, Universita Karlova v Praze, ediční středisko 2003, str. 152

³ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 407

⁴ Viz ustanovení § 42 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb.

Kraj je při vypracování svého plánu vázán závaznou částí plánu odpadového hospodářství ČR¹. Rovněž se člení na část závaznou a směrovou, kdy vedle cílů a opatření podle závazné části republikového plánu řeší tytéž otázky pro nakládání s komunálními odpady. Kraje jsou povinny vzájemně spolupracovat, pokud vznikne potřeba zřídit zařízení k nakládání s odpady nebo řešit pohyb odpadů přesahující hranice krajů². Pokud původce odpadů produkuje ročně více než 10 t nebezpečného nebo více než 1.000 t ostatního odpadu, ukládá mu zákon povinnost zpracovat plán odpadového hospodářství, a to na dobu pěti let, přičemž musí být v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství kraje. Plán je závazným podkladem pro jeho činnost³. Pokud dojde k zásadní změně podmínek na jejichž základě byl plán vypracován, má původce odpadů povinnost změnit jej do 3 měsíců od změny podmínek.

¹ Hradec, V., Lexikon práva životního prostředí, Eurolex Bohemia, Praha, 2005, str. 503

² Ustanovení § 43 zákona č. 185/2001 Sb.

³ Ustanovení § 44 zákona č. 185/2001 Sb.

5 Ekonomické nástroje

Nejpropracovanějšími a patrně nejrozšířenějšími nástroji nepřímého působení jsou nástroje ekonomické, tvořené platbami za znečišťování jednotlivých složek životního prostředí, platbami za hospodářské využívání přírodních zdrojů¹, dotacemi, depozitně refundačními systémy, obchodovatelnými emisními povolenkami a mnoha jinými. Jsou založeny na principu ekonomické stimulace, zpravidla působí jako doplněk administrativního systému ochrany. Výhodou jejich fungování je vyšší efektivnost a nižší náklady oproti nástrojům administrativním. Vztahují se vždy k právem povolenému způsobu chování, čímž se liší od pokut, které jsou nástrojem sankčním. V zemích bývalého sovětského bloku s centrálně řízenou ekonomikou bylo jejich uplatnění marginální. Ačkoliv na našem území byly například poplatky za znečišťování ovzduší zavedeny již v roce 1967, teprve uplatnění zásad tržní ekonomiky vytvořilo podmínky pro jejich aplikaci v širokém rozsahu². Podle způsobu, kterým tyto nástroje působí na chování regulovaného subjektu je členíme na nástroje pozitivní a negativní stimulace.

Efekt nástrojů je založen na nepřímém ovlivňování chování regulovaných subjektů, kterým je ponechána možnost volby. V zásadě dochází k rozhodování podle ekologické vhodnosti a ekonomické výhodnosti možných variant chování. Účelem je skloubit zájem subjektu na ekonomické výhodnosti se zájmem společnosti na ekologické vhodnosti regulovaného chování. Ideálem je dosažení chování, které je ekonomicky výhodné a ekologicky vhodné, jak ukazuje příloha – tabulka č. 1, optimálního stavu lze dosáhnout pouze při oboustranné výhodnosti. Vedle ovlivňování chování subjektů jsou navíc získávány finanční prostředky využitelné k ochraně, udržení a zlepšení stavu životního prostředí.

1 Hradec, V., Lexikon práva životního prostředí, Eurolex Bohemia, Praha, 2005, str. 118

2 Moldan, B. a kol., Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Karolinum, Praha, 1997, str. 42

5.1 Funkce ekonomických nástrojů

Principem ekonomických nástrojů je eliminovat selhání tržního mechanismu a vytvořit situaci, kdy rozhodnutí subjektu bude v souladu se subjektivním i veřejným zájmem, když subjektivní zájem představuje ekonomická výhodnost a veřejný zájem ochrana životního prostředí. Ekonomicky výhodné chování bývá často ekologicky méně vhodné. Působení tržního mechanismu vede k preferenci ekologicky nešetrných aktivit.

Pokud by volba mezi ekologickým a ekonomickým chováním byla ponechána bez účinné podpory ekonomických nástrojů, došlo by pravděpodobně dříve nebo později k exploataci a znečištění všech složek životního prostředí. Ekologicky šetrné chování subjektů s sebou přináší mnohdy značně vysoké náklady, které většina subjektů dobrovolně hradit nebude. Proto je třeba ekologicky šetrné chování stimulovat. Ekonomické nástroje podněcují iniciativu znečišťovatelů a vytvářejí nižší nároky na administrativní aparát než nástroje právní. Podstatou jejich fungování je vytvořit stav, kdy ekologické chování bude ekonomicky výhodné a naopak.

Ekonomické nástroje mají několik funkcí¹, přičemž zpravidla každý nástroj sleduje více než jednu. Často je jedna funkce primární a ostatní k ní přistupují jako pozitivní vedlejší efekty. Zpravidla primární bude funkce motivační, která má za cíl motivovat k chování, které bude k životnímu prostředí šetrnější. Spočívá ve zvyšování nákladů ekologicky nevhodných variant chování, čímž směřuje subjekt k chování levnějšímu a současně šetrnějšímu pro životní prostředí.

Funkce fiskální slouží jako zdroj získání finančních prostředků využitelných při ochraně životního prostředí. Ukládané poplatky slouží jako zdroj finančních prostředků, které jsou účelově vázány k financování opatření sloužících ke zlepšení stavu životního prostředí. Například poplatky spojené s vypouštěním znečištění do ovzduší a vod jsou příjmem SFŽP ČR.

Účelem funkce kompenzační je částečná kompenzace újmy způsobené subjektivní činností, při které dochází k negativním externalitám, tedy jevům, které se projevují jako vedlejší účinky výroby a spotřeby a postihují třetí subjekty, které nemají na zdroj škodlivého působení žádný vliv a současně nemají ze škodlivého působení žádný užitek. Zde subjekt nenese všechny náklady své činnosti a část z nich přenáší na jiné. Obecně může mít škodlivé působení mnoho podob, od poškození majetku konkrétního vlastníka přes negativní vliv na lidské zdraví širokého okruhu osob po znehodnocování veřejných statků. Tyto nástroje slouží ke zmírnění výskytu škodlivých následků².

¹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 43

² Státní politika životního prostředí, str. 9

5.2 Druhy ekonomických nástrojů

Ekonomické nástroje členíme podle způsobu, jakým působí na chování subjektu na nástroje pozitivní a negativní stimulace. Pozitivní stimulace zvýhodňuje ekologicky vhodnější variantu chování. Prostředky ekonomické stimulace pozitivně ovlivňují volbu znečišťovatele ve prospěch těchto způsobů chování, příkladem jsou daňová zvýhodnění, dotace nebo zvýhodněné půjčky. Smyslem pozitivního působení je prevence a předcházení znečištění. Negativní stimulace naopak znevýhodňuje ekologicky méně vhodnou činnost, zařízení nebo technologii, čímž stimuluje subjekt k používání ekologicky šetrnějších alternativ. Označení pozitivní a negativní vyjadřují dopad nástroje na konkrétní subjekt. Cíl sledovaný oběma skupinami je vždy pozitivní¹.

Zákon o životním prostředí demonstrativně uvádí nástroje pozitivní i negativní stimulace, například poplatky, odvody, daně, úvěry, dotace a další platby. Paleta ekonomických nástrojů je ovšem pestřejší, řadíme mezi ně dále zálohové systémy, ekologické pojištění, obchodovatelná emisní povolení a nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti².

5.2.1 Poplatky

Tyto nástroje vyčíslují ekonomickou hodnotu přírodních zdrojů, jsou ve své podstatě platbou, za kterou je subjektu poskytováno protiplnění nebo oprávnění k určité (pro životní prostředí nepříznivé) činnosti. Principem je ekvivalentnost³. Na rozdíl od daní není jejich funkce primárně fiskální. Není ve veřejném zájmu, aby částka vybraná na těchto poplatcích byla rok od roku vyšší. Naopak, ideální stav by byl, kdyby tyto poplatky vůbec vybírány nebyly⁴. Užívají se k regulaci znečištění životního prostředí, omezování čerpání přírodních zdrojů, jejich hospodárnějšímu využívání a omezování produkce environmentálně nešetrných výrobků a služeb. Podle jednání, které postihují, je členíme na poplatky: za znečišťování či jiné poškozování životního prostředí, za využívání přírodních zdrojů a uživatelské⁵.

1 Jančářová, I., Ekologická politika, Masarykova universita v Brně, Brno, 2004, str. 119

2 Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 45

3 Bakeš, M. a kol., Finanční právo, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 188

4 Damohorský, M., Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Praha, Karolinum, 1999, str. 141

5 Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 44

5.2.1.1 Poplatky za znečišťování a poškozování životního prostředí

Tyto poplatky postihují jednání, která mají negativní dopad na některou ze složek životního prostředí. V podstatě postihují vypouštění škodlivých látek do životního prostředí. Představují kompenzaci za újmu nebo možnou újmu, ke které by mohlo dojít. Jejich výše je závislá na velikosti emise a škodlivosti vypouštěné látky, což motivuje subjekty ke snižování emisí těchto látek¹. V českém právu se jedná o poplatky:

Za znečišťování ovzduší – ze zákona o ochraně ovzduší plyne povinnost platit poplatky provozovatelům zvláště velkých, velkých, středních a malých stacionárních zdrojů. Výši poplatků u zvláště velkých a velkých zdrojů znečišťování určuje krajský úřad, u středních zdrojů obecní úřad obce s rozšířenou působností. V obou případech jsou poplatky příjmem SFŽP. U malých zdrojů určuje výši poplatku obec a poplatek je jejím příjmem, jeho využití je ovšem účelově vázáno na ochranu životního prostředí. Poplatky jsou placeny zálohově podle množství znečišťujících látek za předchozí rok. Poplatky jejichž výše nedosáhne 500,- Kč se nevyměřují².

Za vypouštění odpadních vod do vod povrchových (dříve nazývané náhrady, později úplaty³) – povinnost k platbě vzniká, pokud dochází k vypouštění určitého minimálního objemu znečištěných vod. Za znečištěné vody podléhající poplatkové povinnosti považujeme takové, které dosahují minimálního hmotnostního a koncentračního limitu znečišťující látky.

Zpoplatněná látka musí v odpadních vodách dosahovat určité minimální koncentrace a současně objem látky musí za období jednoho roku dosáhnout určité minimální hranice. Výše poplatku je stanovena přílohou k vodnímu zákonu, například pro rtuť je stanovena sazba 20.000,- Kč/kg, pokud za rok dosáhne nebo přesáhne množství rtuti v odpadních vodách 0,4 kg při koncentraci 0,002 mg/l. Bez ohledu na limity znečišťujících látek nastává povinnost platit poplatek za objem vypouštěných odpadních vod pokud překročí za kalendářní rok 100.000 m³. Výše poplatku je stanovena sazbou 0,1,- Kč za m³/rok⁴.

1 Jančářová, I., Ekologická politika, Masarykova universita v Brně, Brno, 2004, str. 125

2 Ustanovení § 19 zákona č. 86/2002 Sb.

3 Moldan, B. a kol., Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Karolinum, Praha, 1997, str. 52

4 Podrobněji viz. ustanovení § 89 a 90 zákona č. 254/2001 Sb.

Vypouštění odpadních vod do vod podzemních je nežádoucí a povoluje se ve zcela výjimečných případech. Pokud je přece jen povoleno, je zároveň zpoplatněno částkou 3.500,- Kč/rok. Příjemcem poplatku je obec, na jejímž území k vypouštění odpadních vod dochází¹.

Za ukládání odpadů na skládky – původci odpadů vzniká povinnost platit poplatek za uložení odpadů na skládky. Poplatek je tvořen základní složkou za uložení odpadu a základní a rizikovou složkou v případě, že se jedná o odpad nebezpečný. Výše složek je stanovena v příloze zákona o odpadech, za období 2007 – 2008 byla sazba základní části poplatku rovna 400,- Kč/t za komunální a ostatní odpad a 1.400,- Kč/t za odpad nebezpečný, sazba rizikového poplatku za stejné období činila 3.300,- Kč. Základní složka je příjmem obce na jejímž území skládka leží, riziková je příjmem SFŽP².

Poplatky za hluk nejsou dosud v našem právu zavedeny, ačkoliv jejich zavedení je de lege ferenda hodné pozornosti. Hluk je příčinou únavy, stresu, nespavosti a dalších civilizačních chorob, jedná se o chronický stresor. Hluk má negativní vliv jak na člověka, tak na většinu živočichů. Původcem hluku poškozujícího životní prostředí i lidské zdraví jsou především doprava, průmysl a stavební činnost³. Automobilová, vlaková i letecká doprava kromě emisí zahlučuje své okolí hlukem, jehož intenzita je přímo úměrná stáří technického typu automobilu, vlaku nebo letadla. V současné době se Evropská komise zabývá návrhem umožnit členským státům vybírat poplatky za náklady spojené s hlukem u vozidel těžších než 3,5 tuny⁴. V letecké dopravě je na území ČR jediným příkladem zpoplatnění systém Správy letiště Praha s.p. jako největšího tuzemského vzdušného přístavu. Systém poplatků rozděluje letadla do hlukových kategorií, které jsou spolu s maximální vzletovou hmotností letadla (MTOW) rozhodující pro stanovení výše poplatku, jak uvádí tabulka – příloha č. 2.

Výnos je z části využit na realizaci protihlukových opatření v ochranném hlukovém pásmu letiště. Také úprava poplatků za hluk pro osobní automobily je žádoucí. Při neustálém pozvolném nárůstu individuální automobilové dopravy by poplatky za hlučnost automobilu přinesly hned několik pozitivních efektů.

¹ Ustanovení § 100 zákona č. 254/2001 Sb.

² Ustanovení § 46 zákona č. 185/2001 Sb.

³ Tichá, T. a kol., Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí, Praha, ABF, 2004, str. 93

⁴ http://ec.europa.eu/news/transport/080709_1_cs.htm

5.2.1.2 Poplatky za využívání přírodních zdrojů

Tyto platby představují náhradu za využívání a spotřebovávání přírodních statků. Účelem je minimalizovat spotřebu neobnovitelných zdrojů, motivovat subjekty k hledání alternativ za jejich spotřebu a přimět subjekty k šetrnému užívání zdrojů obnovitelných. V právu ČR jde zejména o poplatky:

Za odběr podzemních vod – jejich výše se určuje podle množství skutečně odebrané podzemní vody a účelu odběru v jednotkové výši v Kč/m³, přičemž platební povinnost nastává, pokud odebrané množství podzemních vod z jednoho vodního zdroje přesáhne 6.000 m³ v kalendářním roce nebo 500 m³ za kalendářní měsíc. Dále jsou osvobozeny odběry za účelem získání tepelné energie, snížení znečištění podzemních vod a snížení jejich hladiny. Odběr vody za účelem zásobování pitnou vodou je zpoplatněn částkou 2,- Kč/m³, ostatní užití částkou 3,- Kč/m³. Poplatek je z poloviny příjmem kraje, na jehož území se odběr uskutečňuje, a z poloviny příjmem SFŽP. Kraj může finanční prostředky získané z poplatku využít pouze k podpoře výstavby a podpory vodohospodářské infrastruktury. Platba poplatku probíhá zálohově, přičemž výpočet zálohy provádí odběratel. Konečný výpočet výše poplatku provádí rovněž odběratel vynásobením skutečně odebraného množství vody a příslušné sazby¹.

Platby k úhradě správy vodních toků a správy povodí jsou v podstatě poplatkem za odběr povrchových vod. Tyto platby je povinen platit oprávněný k odebírání povrchové vody z vodního toku. Platba za odběr se vztahuje na množství větší než 6.000 m³ za kalendářní rok nebo 500 m³ za kalendářní měsíc. Od platební povinnosti jsou rovněž osvobozeny případy, kdy odebírání vody slouží k ekologickým, rekreačním a jiným veřejně prospěšným účelům². Příkladem je odběr povrchových vod pro provoz rybích líhní a sádek, požární účely, napouštění veřejných koupališť, odstavených ramen vodních toků a nádrží tvořících chráněný biotop rostlin a živočichů nebo provoz sněhových děl. Cena za odběr vody je diferencována podle způsobu užití, přičemž rozlišujeme užití k průtočnému chlazení parních turbín, zemědělské závlahy, zatápění umělých prohlubní terénu vyžadujících čerpání a převádění vody a ostatní užití.

1 Blíže viz. ustanovení § 88 zákona č. 254/2001 Sb.

2 Blíže viz. ustanovení § 101 zákona č. 254/2001 Sb.

Za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, jsou osoby v jejichž zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy, povinny zaplatit stanovené odvody. Tento odvod byl prvním ekonomickým nástrojem na našem území, konstituován byl zákonem č. 53/1966 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu¹. V případě trvalého odnětí je platba jednorázová, při dočasném odnětí je povinnost platit za každý kalendářní rok, za který odnětí trvá. Odvod je ze 40% příjmem obce, který je účelově vázán pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny, 60% odvodu je příjmem SFŽP².

Povinnost odvádět úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů je stanovena v zákoně o geologických pracích a horním zákoně. Úhrady z dobývacího prostoru mají formu poplatku za oprávnění provádět ložiskový průzkum ve výši 2.000 Kč/km² za každý započatý rok, přičemž za každý další rok se poplatek zvyšuje o 1.000 Kč/km². Poplatek je příjmem obce. Platba se vztahuje na každý hektar dobývacího prostoru ve výši 100 – 1.000 Kč v závislosti na stupni ochrany dotčeného území, činnosti prováděné v prostoru a jejím dopadu na životní prostředí³.

Současně existuje povinnost platit roční úhradu z vydobytých nerostů na výhradních ložiskách ve výši maximálně 10% tržní ceny vydobytých nerostů. Z této úhrady jsou tři čtvrtiny příjmem obce, zbylá čtvrtina je příjmem státního rozpočtu účelově vázaným k nápravě škod na životním prostředí způsobených dobýváním ložisek nerostů.

Poplatky v národních parcích představují podle zákona o ochraně přírody a krajiny náhradu za vjezd motorových vozidel nebo vstup do vybraných míst mimo zastavěná území obce. Maximální výši poplatku stanoví MŽP, konkrétní výši stanoví obecně závaznou vyhláškou orgán ochrany přírody národního parku, kterým je správa národního parku⁴.

Poplatky za kácení dřevin upravuje § 9 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., který ovšem v otázce výše odvodů, podmínek jejich uložení i případného prominutí odkazuje na zvláštní zákon. Tento zvláštní zákon nebyl doposud přijat, jedná se tedy pouze o obecné neproveditelné ustanovení.

¹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 290

² Ustanovení § 11 zákona č. 334/1992 Sb.

³ Ustanovení § 32a zákona č. 44/1988 Sb.

⁴ Ustanovení § 24 zákona č. 114/1992 Sb.

5.2.1.3 Uživatelské poplatky

Tento typ poplatků je v systému ČR konstituován jako nástroj k omezení spotřeby látek poškozujících ozónovou vrstvu Země.

Postihuje výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují, přičemž jeho výše je stanovena v zákoně o ochraně ovzduší částkou 400,- Kč za kilogram regulované látky. Jsou příjmem SFŽP účelově vázaným pro použití k ochraně ozónové vrstvy¹.

Vedle těchto poplatků by bylo účelné zavedení poplatku za používání vybraných umělých hnojiv a pesticidů, což by vedlo ke snížení jejich využívání za účelem ochrany biodiverzity a zamezení splachů do povrchových a podzemních vod a jejich následnému znečištění². Po výrazném poklesu znečištění vod z bodových zdrojů je třeba věnovat pozornost znečištění plošnému, zejména z dusíkatých hnojiv.

Jak bylo uvedeno výše, vedle funkce fiskální plní některé poplatky funkci motivační. Znečišťovatelům je umožněno zažádat o odklad povinnosti platit poplatek, pokud současně zahájí činnosti směřující ke snížení množství nebo nebezpečnosti vypouštěných znečišťujících látek. Po skončení realizace opatření mohou zažádat o prominutí placení odložené části poplatku. Tuto možnost připouští zákon o ochraně ovzduší v případě poplatků za znečišťování ovzduší a zákon o vodách pro poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových. U poplatků za znečišťování ovzduší je pro provozovatele zvláště velkého, velkého nebo středního stacionárního zdroje připuštěna možnost, aby v případě zahájení práce za účelem snížení emisí zpoplatněné znečišťující látky o minimálně 15% odložil placení záloh na poplatky u této látky ve výši 60%. V případě nedosažení stanoveného cíle má subjekt povinnost odloženou část poplatku doplatit³. Zákon o vodách umožňuje odklad a prominutí až 80% výše poplatku za zdroj znečištění, pro který zahájil práce na stavbě čistírny odpadních vod nebo jiného zařízení ke snížení množství znečištění ve vypouštěných odpadních vodách. Pokud znečišťovatel dodrží lhůtu k dokončení stavby a znečištění vypouštěných odpadních vod dosáhne úrovně stanovené v povolení, bude znečišťovateli prominuta část poplatků odpovídající výši, jejíž zaplacení bylo odloženo⁴.

¹ Ustanovení § 29 zákona č. 86/2002 Sb.

² <http://fzp.ujep.cz/~vosatka/>

³ Ustanovení § 22 zákona č. 86/2002 Sb.

⁴ Bliže viz. ustanovení § 96 zákona č. 254/2001 Sb.

5.2.1.4 Státní fond životního prostředí

Státní fond životního prostředí je institucí zaměřenou na podporu realizace opatření k ochraně a zlepšování stavu životního prostředí v jeho jednotlivých složkách. O využití finančních prostředků fondu rozhoduje ministr životního prostředí na doporučení Rady fondu. SFŽP poskytuje finanční podporu na žádost, kritériem posouzení je ekologická a ekonomická výhodnost a veřejný zájem. Podporu provádí poskytováním dotací, půjček, subvencí, převzetím závazku a příspěvků na částečnou úhradu úroku. Podpora směřuje především do oblasti ochrany vod, ovzduší, nakládání s odpady a oblasti ochrany přírody a péče o krajinu. Podle výroční zprávy za rok 2007 tvořily příjmy SFŽP 2,6 miliardy Kč, výdaje 1,8 miliardy, z toho dotace 1,5 miliardy¹. Příjmy SFŽP tvoří převážně platby za znečišťování nebo poškozování jednotlivých složek životního prostředí, splátky poskytnutých půjček a jejich úroků a výnosy z uložených disponibilních prostředků na vkladových účtech. Největší objem finančních prostředků v roce 2007 poskytl SFŽP obcím a městům v celkové výši 964 milionů korun².

5.2.2 Daně

Daň je obecně platební povinností, kterou na základě zákona ukládá stát za účelem získávání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb, aniž by konkrétnímu plátcí poskytoval ekvivalentní protiplnění³. Použití daně k ochraně životního prostředí má primárně fiskální funkci. Vedle ekologické daně existují v naší daňové soustavě daně, které neslouží k ochraně životního prostředí, ovšem některé jejich aspekty jsou pro tento účel využitelné.

5.2.2.1 DPH

DPH je upravena zákonem č. 235/2004 Sb. o dani z přidané hodnoty. Ačkoliv daňová zvýhodnění ekologicky příznivých výrobků a výrobků, které podporovaly šetření paliv a využívání obnovitelných zdrojů (například bionafty) bylo v rámci harmonizace podmínek vstupu ČR do EU zrušeno, lze k ochraně životního prostředí využít výše sazeb této daně. Daň má dvě sazby – sníženou 9% a základní 19%, přičemž rozdělení lze využít ve prospěch životního prostředí zatížením environmentálně příznivých výrobků a služeb sníženou sazbou, naopak činnosti životnímu prostředí škodlivé postihne sazba základní. Snížená sazba se vztahuje mimo jiné na pozemní nebo vodní hromadnou pravidelnou dopravu cestujících a jejich zavazadel⁴.

¹ www.sfzp.cz

² Zpráva o stavu životního prostředí ČR za rok 2007, str. 267

³ Bakeš, M. a kol., Finanční právo, 4. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 188

⁴ Příloha 2 zákona č. 235/2004 Sb.

5.2.2.2 Daň z příjmů

Tato daň je upravena zákonem o daních z příjmů jako daň z příjmů fyzických osob a daň z příjmů právnických osob. Ekologický efekt daně z příjmů fyzických osob lze nalézt v osvobození od daně u příjmů: *z provozu malých vodních elektráren do výkonu 1 MW, větrných elektráren, tepelných čerpadel, solárních zařízení, zařízení na výrobu a energetické využití bioplynu a dřevoplynu, zařízení na výrobu elektřiny nebo tepla z biomasy...v kalendářním roce, v němž byly poprvé uvedeny do provozu, a v bezprostředně následujících pěti letech*¹.

5.2.2.3 Daň z nemovitosti

Tato daň je vybírána z pozemků a ze staveb. Ekologické aspekty daně spočívají ve vynětí některých druhů pozemků a staveb z daňové povinnosti. Sazba kompenzuje omezení podnikatelských aktivit v zájmu ochrany životního prostředí. Osvobození může být trvalé nebo předem časově stanovené. Příkladem trvalého osvobození pozemků je § 4 odst. 1 písm. k, který stanoví, že od daně z pozemků jsou osvobozeny: *pozemky remízků, hájů a větrolamů a mezí na orné půdě, trvalých travních porostech, pozemky pásma hygienické ochrany vod I. stupně*. Příkladem osvobození dočasného je § 4 odst. 1 písm. m, který stanoví, že od daně z pozemků jsou osvobozeny: *zemědělské pozemky na dobu pěti let a lesní pozemky na dobu 25 let, počínaje rokem následujícím po roce, kdy byly po rekultivaci technickým opatřením nebo biologickým zúrodněním vráceny zemědělské nebo lesní výrobě*. Osvobození staveb se trvale vztahuje na stavby sloužící k výhradně k účelům zlepšení životního prostředí stanovené vyhláškou Ministerstva financí, dočasné osvobození se vztahuje na: *stavby na dobu pěti let od roku následujícího po provedení změny spočívající ve změně systému vytápění přechodem z pevných paliv na systém využívající obnovitelné energie solární, větrné, geotermální, biomasy, anebo změny spočívající ve snížení tepelné náročnosti stavby stavebními úpravami*².

1 Ustanovení § 4 odst. 1 písm. e zákona č. 586/1992 Sb.

2 Ustanovení § 9 odst. 1 písm. r zákona č. 338/1992 Sb.

5.2.2.4 Daň silniční

Další daní využitelnou k ochraně životního prostředí je daň silniční, která se vztahuje na silniční motorová vozidla a jejich přípojná vozidla, registrovaná v ČR, pokud jsou používána k podnikání nebo jiné samostatně výdělečné činnosti. Ačkoliv se tato daň vztahuje pouze na zlomek motorových vozidel, jedná se o vozidla, která jsou v provozu často každodenně, mnohdy najezdí za den desítky kilometrů. Vedle zvýšené možnosti dopravních nehod emitují do svého okolí značné množství výfukových plynů a hluku. Od povinnosti platit silniční daň jsou osvobozena vozidla sloužící k podnikatelské činnosti při provozování linkové osobní vnitrostátní přepravy, pokud pro tento účel ujedou více než 80% celkem najetých kilometrů za zdaňovací období¹. Zákonodárce zde upřednostňuje zájem na poklesu individuální automobilové dopravy nad zájmem fiskálním. Současně jsou osvobozena vozidla pro dopravu osob nebo pro dopravu nákladů s největší povolenou hmotností nižší než 12 tun, pokud ke svému provozu využívají ekologicky šetrnější zdroje energie². Zákon motivuje podnikatele k využívání kombinované přepravy poskytováním slev na dani, jejichž výše je závislá na počtu jízd uskutečněných kombinovanou přepravou za zdaňovací období, kterým je kalendářní rok. Výše slevy se pohybuje od 25% za 31 – 60 jízd do 90% při více než 120 jízdách, pro účely slev se vzdálenost ujetá po železnici na území ČR, která je delší než 250 kilometrů, započítává jako dvě jízdy. Cílem je omezit automobilovou dopravu ve prospěch železniční, což vede k minimalizaci emisí výfukových plynů a hluku³.

5.2.2.5 Ekologická daň

Nově je v našem daňovém systému zavedena ekologická daň. S jejím zavedením počítal již zákon č. 212/1992 Sb. o soustavě daní, který byl později zrušen. Ekologickou daň zavedl zákon č. 261/2007 Sb. o stabilizaci veřejných rozpočtů, který do našeho práva transponoval směrnici Rady 2003/96/ES o zdanění energetických produktů a elektřiny. V ČR je zavedena od 1.ledna 2008 zatím pouze v první etapě, kdy došlo ke zdanění zemního plynu, pevných paliv a elektřiny. Od daně je osvobozen plyn určený pro výrobu tepla v domácnostech, k výrobě elektřiny, jako pohonná hmota pro plavby na vodách a v metalurgických procesech či mineralogických postupech. Obdobně je osvobození stanoveno pro pevná paliva. Osvobození elektřiny se týká elektřiny ekologicky šetrné, vyrobené v dopravních prostředcích (pokud je tam i spotřebována) a vyrobené ze zdaněných výrobků, pokud jsou předmětem daně ze zemního plynu, daně z pevných paliv nebo spotřební daně⁴.

1 Ustanovení § 3 písm. c zákona č. 16/1993 Sb. o dani silniční

2 Těmito zdroji jsou podle § 3 písm. f zákona č. 16/1993 Sb. o dani silniční – elektrický pohon, hybridní pohon, LPG, směs benzínu a ethanolu 85

3 Blíže viz. ustanovení § 12 zákona č. 16/1993 Sb. o dani silniční

4 www.finance.cz

Principem ekologické daně je zvyšování daní nepřímých a snižování daní přímých, čímž bude zachována výnosová neutralita daňové zátěže. Reforma má proběhnout celkem ve třech etapách, poslední etapa by měla proběhnout v letech 2014 – 2017.

5.2.3 Dotace, dary, zvýhodněné půjčky a garance

Tyto prostředky jsou poskytovány ze státního i místních rozpočtů a různých fondů. Z domácích fondů je nejčastějším poskytovatelem SFŽP, na úrovni EU je podpora uskutečňována prostřednictvím strukturálních fondů, například Evropského fondu pro regionální rozvoj a Fondu soudržnosti. Pomáhají motivovat subjekty ke změně dosavadního chování, zejména umožnit subjektům, které nemají dostatek finančních prostředků k dosažení žádoucího stavu, získat na tyto cíle finanční prostředky z jiných zdrojů. Prostředky jsou poskytovány buď přímo na konkrétní projekty nebo je jejich poskytnutí vázáno k určitému účelu. Příkladem přímého poskytnutí jsou dotace a dary, nepřímým poskytnutím jsou zvýhodněné půjčky. Poskytovány jsou jako nenávratné (dotace) nebo na omezenou dobu (úvěry). Jejich poskytování je limitováno legislativou EU z oblasti hospodářské soutěže, konkrétně ustanovením čl. 87 SES: *Podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné se společným trhem, nestanoví-li smlouva jinak.*

Dotace lze získat například z Operačního programu životní prostředí (OP ŽP), který nabízí v období let 2007-2013 možnost realizace široké škály opatření investičního i neinvestičního charakteru. Cílem programu je ochrana a zlepšování kvality životního prostředí jako jednoho ze základních principů udržitelného rozvoje. Jedná se o program primárně financovaný z fondů EU, proto jej musela schválit Evropská komise. Celkem je na OP ŽP z evropských fondů alokováno 4,92 miliardy Euro¹.

Program je zaměřen na osm prioritních os, kterými jsou: zlepšení vodohospodářské infrastruktury a omezování rizika povodní, zlepšení kvality ovzduší a snižování emisí, udržitelné užívání zdrojů energie a využití odpadního tepla, zkvalitnění nakládání s odpady a odstraňování starých ekologických zátěží, omezování průmyslového znečištění a snižování environmentálních rizik, zlepšováním stavu přírody a krajiny, rozvoj infrastruktury pro environmentální vzdělávání, poradenství a osvětu a technická pomoc. Program je garantován MŽP, zprostředkovatelem je SFŽP.

¹ <http://www.strukturalni-fondy.cz>

Jinou možností poskytování podpory je například postup podle směrnice EP a Rady 2001/77/ES o podpoře elektřiny z obnovitelných zdrojů v podmínkách vnitřního trhu s elektřinou, která je v ČR provedena zákonem č. 180/2005 Sb. o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. Směrnice stanoví cíl dosažení 12% podílu elektrické energie z obnovitelných zdrojů na spotřebě tuzemské energie v roce 2010. Náš zákon stanoví pro stejný rok cíl 8% podílu a vytvoření podmínek pro další zvyšování tohoto podílu po roce 2010. Zákon podporuje výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů s výjimkou větrných elektráren umístěných na rozloze 1 km² o celkovém instalovaném výkonu nad 20 MW, výrobu elektřiny z biomasy a důlního plynu z uzavřených dolů¹.

Zvýhodnění je založeno na možnosti výběru mezi povinným odkupem vyrobené elektřiny provozovatelem distribučních soustav nebo uplatněním zeleného bonusu. Zelený bonus ponechává výrobcí možnost samostatně s elektřinou obchodovat, přičemž mu náleží za prodanou elektřinu bonus vyjádřený v Kč/MWh. Bonusy jsou odstupňovány podle druhu obnovitelného zdroje a době uvedení zařízení na výrobu elektřiny do provozu. Například malé vodní elektrárny s výkonem do 10 MW uvedené do provozu po 1. lednu 2006 obdrží zelený bonus ve výši 1.430,- Kč/MWh a uvedené do provozu po 1. lednu 2005 a rekonstruované obdrží bonus ve výši 1.220,- Kč/MWh².

5.2.4 Zálohové systémy

Existují určité typy výrobků, u nichž je žádoucí, aby byly spotřebitelem po použití vráceny z důvodu jejich opětovného využití nebo nutnosti likvidace určitým způsobem. Sledovaným cílem je zejména omezit vznik odpadů z obalů u výrobků hromadné spotřeby.

Principem těchto systémů je zaplacení vratné zálohy při nákupu. K vrácení této zálohy je povinna každá osoba, která na trh nebo do oběhu uvádí výrobky ve vratných zálohovaných obalech bez omezení množství a vázání výkupu na nákup zboží³. Zaplacení zálohy je skutečností, která motivuje kupující k návratu obalů výrobků. Vedle této primární funkce mají tyto systémy také funkci fiskální, která je projevem skutečnosti, že návratnost zálohovaných obalů není 100%. Získané finanční zdroje jsou využívány k dalšímu zneškodňování odpadů. Z tohoto důvodu lze považovat za optimum, pokud systém bude vykazovat návratnost kolem 75%⁴.

1 Bliže viz. ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 180/2005 Sb.

2 Cenové rozhodnutí Energetického regulačního úřadu č. 10/2005

3 Srovnej ustanovení § 9 odst. 4 zákona č. 477/2001 Sb.

4 Moldan, B. a kol., Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Karolinum, Praha, 1997, str. 65

Zákon o obalech ukládá osobám uvádějícím do oběhu nápoje v obalech, které nejsou zálohovanými vratnými obaly, povinnost nabízet stejné nápoje rovněž ve vratných zálohovaných obalech, pokud jsou v nich tyto uváděny na trh¹, přičemž tato povinnost se nevztahuje na osoby s prodejní plochou menší než 200 m². Nejvyšší správní soud zkoumal, zda ustanovení zákona o velikosti prodejní plochy není diskriminační. Podle názoru soudu je toto ustanovení opodstatněné, neboť osoby s větší prodejní plochou uvádějí do oběhu výrazně větší množství předmětného zboží, čímž více zatěžují životní prostředí odpady z obalů².

Vzhledem k boomu plastových obalů by de lege ferenda bylo žádoucí zavedení záloh při nákupu PET lahví, čímž by výrazně ubylo plastových odpadů. Tím by došlo ke značným úsporám suroviny pro výrobu plastů – ropy, což by vedlo ke zpomalení a omezení těžby v nových lokalitách, které dosud zůstávaly ušetřeny vzhledem k finančně-technologické náročnosti těžby. Zvýšená těžební aktivita je příčinou expanze člověka do málo ovlivněných oblastí a na mořské dno, čímž dochází ke stále intenzivnějším zásahům do ekosystémů oblastí, které by jinak zůstaly lidské činnosti ušetřeny. Zavedení záloh na nákup PET lahví by bylo praktickou aplikací zásady myslí globálně, jedne lokálně. Nelze opomíjet také eliminaci případného spalování plastových odpadů v kamnech domácností a na skládkách, čímž by došlo ke snížení znečišťování ovzduší.

Další variantou depozitně refundačních systémů je získávání finančních zdrojů na sběr a ekologickou likvidaci vybraných výrobků, pro které je stanovena povinnost zpětného odběru. V ČR je upravena v zákoně o odpadech, přičemž jejím principem je zaplacení nevratného příplatku, který je určen na ekologickou likvidaci³. Spotřebitel po skončení životnosti výrobku může tento výrobek bezplatně odevzdat jakékoliv osobě s povinností zpětného odběru⁴. Zpětný odběr zajišťuje osoba oprávněná k podnikání, která výrobky vyrábí nebo dováží. Tato povinnost se vztahuje na výrobce elektrozařízení, přičemž výrobcem je osoba nejen vyrábějící, ale i dovážející zařízení v rámci své podnikatelské činnosti.

Významnou skupinou výrobků, na které se vztahuje povinnost zpětného odběru, jsou automobily, respektive autovraky. Autovrakem je *každé úplné nebo neúplné motorové vozidlo, které bylo určeno k provozu na pozemních komunikacích pro přepravu osob, zvířat nebo věcí a stalo se odpadem*⁵

1 Ustanovení § 9 odst. 10 zákona č. 477/2001 Sb.

2 rozsudek NSS 6 As 56/2006 – 56

3 Moldan, B. a kol., Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Karolinum, Praha, 1997, str. 67

4 Ustanovení § 37g písm. e zákona o odpadech

5 Ustanovení § 36 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb.

Účelem je předcházení vzniku odpadu z motorových vozidel, jejich recyklace a opětovné využití. Směrnice EP a Rady 2000/53/ES stanoví kvóty opětovného využití, jiného využití a odstranění, které jsou stanoveny i v našem zákoně. Jiným využitím je myšleno využití energetické. Pro opětovné použití a materiálové využití je stanovena kvóta nejméně 80 % průměrné hmotnosti všech vybraných vozidel vyrobených po 1.1.1980, převzatých za kalendářní rok¹. Povinnosti při nakládání s autovraky se vztahují na každého, kdo se autovraku zbavuje. Jedná se o povinnost předat autovrak pouze osobám, které provozují zařízení ke sběru, výkupu, zpracování, využívání nebo odstraňování autovraků. Poplatky za likvidaci autovraků jsou vybírány při žádosti o registraci použitého vozidla do registru silničních vozidel, jejich výše je stanovena podle mezních hodnot emisí ve výfukových plynech a jsou příjmem SFŽP.

5.2.5 Environmentální pojištění a zajišťovací fondy

Tyto nástroje slouží k ekonomickému zajištění odpovědnosti. Pojištění zajišťuje odpovědnost provozovatele zařízení se zvýšeným rizikem ekologické škody, jejíž následky by byly závažné, obtížné, zdlouhavě a nákladně odstranitelné. Zde je za účelem zajištění zvýšené ochrany třetích osob uložena subjektům provozující určité činnosti povinnost uzavřít pojištění v určité minimální výši. Příkladem je povinné pojištění odpovědnosti za jadernou škodu² a při nakládání s chemickými látkami³. Vycházejí z absolutní odpovědnosti provozovatele, funkce je zajišťovací. Pokud subjekt neuzavře povinné pojištění, nemůže tuto činnost provozovat. Aby pojišťovny toto pojištění se subjektem sjednaly, musí tento subjekt učinit dostatečná opatření minimalizující rizika škodní (pojistné) události.

Zajišťovacími fondy jsou v našem právu finanční rezervy k vypořádání důlních škod a k zajištění asanace pozemků dotčených těžbou nerostů a finanční rezervy pro rekultivaci a asanaci skládek. Poprvé se tento institut v právu ČR objevil v zákoně o odpadech⁴. V současnosti je tato povinnost stanovena v zákoně o odpadech a v horním zákoně. Jsou vytvářeny postupně, během provozování činnosti. Opět se jedná o činnosti, jejichž dopad na životní prostředí je závažný, likvidace jejich následků je časově, technologicky i finančně velmi náročná.

¹ Bahýl, J., Rybářová, L., Právní úprava nakládání s autovraky, České právo životního prostředí 2/2005, str. 21

² Blíže viz. ustanovení § 36 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., který ukládá držiteli povolení podle § 33 povinnost sjednat pojištění své odpovědnosti za jadernou škodu pokud není stanoveno jiné finanční zajištění pro případ odpovědnosti.

³ Blíže viz. ustanovení § 12 zákona č. 59/2006 Sb.

⁴ Damohorský, M., Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Praha, Karolinum, 1999, str. 157

Podle horního zákona¹ výše rezervy musí odpovídat potřebám na vypořádání důlních škod v časovém průběhu podle jejich vzniku, popřípadě před jejich vznikem. Vytváření i čerpání rezerv podléhá schválení obvodním báňským úřadem. U zajištění asanace pozemků dotčených těžbou nerostů je účelem rekultivace pozemků a pro tento účel je povinnost vytvářet rezervu odpovídající potřebám asanace.

Finanční rezerva pro rekultivace a asanace skládek má za cíl zajistit prostředky k uvedeným činnostem pro případ, kdy by provozovatel skládky neměl dostatečné finanční prostředky k asanaci v době po ukončení jejího provozu². Peněžní prostředky se ukládají na účelově vázaný účet u banky, ze kterého mohou být uvolněny pouze pro práce související s rekultivací, zajištěním péče o skládku po skončení jejího provozu a asanací. Nemohou se stát předmětem výkonu rozhodnutí. Nevyčerpaná část rezervy se uvolňuje ve prospěch provozovatele skládky nebo jeho právního nástupce. Odvody jsou stanoveny ve výši 100,- Kč na tunu nebezpečného nebo komunálního odpadu s výjimkou odpadu azbestu a 35,- Kč za tunu uloženého ostatního odpadu a odpadu azbestu³. Dobu trvání a podmínky péče o skládku po uzavření jejího provozu, rekultivaci a asanaci stanoví krajský úřad v minimální délce třiceti let.

5.2.6 Obchodovatelná emisní povolení

Tento typ ekonomického nástroje byl do právního systému ČR zaveden zákonem č. 695/2004 Sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, jedná se o institut v našem právu zcela nový. Jeho cílem je zpomalení globální změny klimatu, která vede k růstu teploty zemského povrchu, čímž dochází ke změně srážkových poměrů a zvýšenému výskytu extrémních atmosférických událostí. Zákon transponoval do práva ČR směrnici EP a Rady 2003/87/ES, která zavedla systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a byla nástrojem pro zajištění plnění závazků z Kjótského protokolu⁴. Jedna povolenka opravňuje svého držitele vypustit do ovzduší tunu CO₂ či její ekvivalent⁵. K prvnímu využití tohoto nástroje došlo roku 1975 v USA⁶.

¹ Ustanovení § 37a zákona č. 44/1988 Sb.

² Tichá, T. a kol., Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí, Praha, ABF, 2004, str. 79

³ Ustanovení § 51 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb.

⁴ Státní politika životního prostředí, str.. 22

⁵ Ustanovení § 2 odst. 1 písm. g zákona č. 695/2004 Sb.

⁶ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 170

Emisní povolenky jsou vydávány provozovatelům zařízení, která vypouštějí skleníkové plyny do ovzduší a která jsou současně vypočtena v příloze zákona. Provozovatel zařízení musí mít ke své činnosti povolení MŽP. Jedná se například o spalovací zařízení se jmenovitým tepelným příkonem větším než 20 MW, koksovací pece, zařízení na výrobu cementu, průmyslové závody na výrobu papíru nebo lepenky o výrobní kapacitě větší než 20 tun denně a mnoho dalších.

Idea emisních povolenek je založena na stanovení emisního stropu, kterému se musí přizpůsobit všechny dotčené subjekty, když pro určitou oblast je stanovena maximální přípustná míra rozsahu znečištění. Subjekty mají ovšem pouze omezené spektrum možností jak, stanoveného cíle dosáhnout. Mohou buď snížit své emise nebo potřebné emisní povolenky dokoupit, případně přebytečné povolenky odprodat subjektům, kteří produkují větší množství emisí, než pokrývají jim přidělené povolenky¹. Tento systém je založen na principu limitů přidělených emisí (cap and trade). Jeho opakem je systém kreditních programů, fungující na principu vzniku kreditů v případě snížení emisí pod požadovanou úroveň². Tyto kredity lze poté odprodat subjektům, kteří na limity nedosáhnou.

S povolenkami lze obchodovat v pětiletých obchodovacích obdobích, v současnosti se nacházíme v období od ledna 2008 do prosince 2012. Za přidělené povolení je vybírán správní poplatek, který je příjmem Operátora trhu s elektřinou, což je akciová společnost zcela vlastněná státem, provozující registr povolenek³.

Zákon zřizuje veřejně přístupný registr obchodování s povolenkami, který spravuje Operátor trhu s elektřinou. Podle §8 odst. 1 zákona č. 695/2004 Sb.: *Pro každé obchodovací období připraví MŽP ve spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu návrh národního alokačního plánu, ve kterém určí celkové množství povolenek, které bude pro toto období vydáno, a množství, které bude jednotlivým provozovatelům zařízení přiděleno....* Povolenky, které nebudou provozovatelem využity v daném obchodovacím období, zanikají, nelze je převést do dalšího obchodovacího období, avšak správce registru vydá a přidělí osobám, které vyřazené povolenky drží, odpovídající množství povolenek. Pro období 2008 – 2012 bude ročně přiděleno 86,8 milionu povolenek. Množství povolenek je klíčové pro efektivitu tohoto nástroje, neboť nedostatek poptávky a převis nabídky způsobený velkorysým přidělováním povolenek stlačuje jejich cenu. V roce 2007 bylo na účty provozovatelů zařízení alokováno 96,8 milionu povolenek, což vedlo k propadu jejich ceny a tedy snížení jejich efektivity⁴.

1 Moldan, B. a kol., *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*, Karolinum, Praha, 1997, str. 64

2 www.enviwiki.cz

3 www.povolenky.cz

4 Zpráva o stavu životního prostředí ČR, str. 219

Provozovatel zařízení může jemu přidělené povolenky prodat nebo i bezplatně převést na jiného, současně je ovšem povinen vyřadit z obchodování množství povolenek odpovídající množství emisí vypuštěných v předchozím kalendářním roce. Povolenky mají stimulovat provozovatele zařízení ke snižování emisí a úspoře energií, aby tak mohli nespotřebované povolenky prodat na volném trhu. Provozovatel sám vykazuje množství emisí, které je zpětně kontrolováno emisním auditem.

Současný systém se rozvíjí od přijetí Kjótského protokolu. ČR ratifikovala Kjótský protokol 15. listopadu 2001. Závazek z něj plynoucí znamená povinnost snížit emise skleníkových plynů o 5,2% podle stavu k roku 1990. Vztahuje se na oxid uhličitý, metan, oxid dusný, hydrogenované fluorovodíky, polyfluorovodíky a fluorid sírový. Protokol zavádí k dosažení cílů flexibilní opatření, kterými jsou obchodování s emisemi, společně zaváděná opatření a mechanismus čistého rozvoje.

V současné době je na půdě EU stále aktuálnější otázka emisí z letecké dopravy. S rozvojem nízkonákladových leteckých společností došlo k rapidnímu nárůstu letecké dopravy, což s sebou přineslo prudký nárůst emisí. Problém je závažnější již ze samé podstaty letecké dopravy, která se uskutečňuje ve velkých nadmořských výškách, čímž jsou emise vypouštěny do nejvyšších vrstev atmosféry. Evropská komise proto od roku 2005 zahrнула leteckou dopravu do schématu obchodování s emisemi CO₂, přičemž konečné rozhodnutí je na poslancích Evropského parlamentu. Návrh počítá s povinností zapojit se do systému emisních povolenek pro všechny lety na letiště v EU i z nich od roku 2012. Směrnice se nebude vztahovat na ultralehká letadla, malé společnosti s emisemi do 10.000 tun CO₂ ročně, lety záchranářů a bezpečnostních složek. Zpočátku bude 85% povolenek přiděleno zdarma, od roku 2013 má počet zdarma přidělovaných povolenek klesat¹.

¹ <http://ec.europa.eu>

6 Dobrovolné nástroje

Při ochraně životního prostředí lze cílů dosahovat nejen metodou regulace, stimulace nebo koncepce, ale i dobrovolným zapojením konkrétního subjektu do procesu ochrany. Děje se tak formou administrativních smluv a jiných dobrovolně převzatých závazků. Tyto prostředky jdou nad legislativní rámec a umožňují v individuálních případech přísnější ochranu chráněných zájmů. Někteří autoři je označují jako etické nástroje. Jsou zaváděny na základě svobodného rozhodnutí, přičemž většinou se týkají podnikatelských subjektů. Jsou významným prvkem dobrovolného zapojení veřejnosti. V podnikatelské sféře umožňují podnikům budovat příznivý obraz v očích veřejnosti, spotřebitelům pomáhají preferovat výrobky a služby ekologicky uvědomělých subjektů, neboť si za své peníze kupují nejen dobrý pocit vlastního přispění k ochraně, ale také jistotu ekologické nezávadnosti a bezpečnosti výrobku. Jejich využívání je tedy oboustranně výhodné. Následující vybrané nástroje patří mezi nejrozšířenější, ovšem jejich škála je pestřejší.

6.1 Dohody o ochranných podmínkách

Výše uvedené dohody umožňují zajistit šetrnější vztah k omezené části území, než by vyplýval z obecně závazného právního předpisu. V právu ČR se jedná o veřejnoprávní subordinační dohody uzavřené mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem dotčeného pozemku za účelem zřízení přírodní rezervace, přírodní památky, památných stromů a jejich ochranných pásem, vyhlášení a ochrany evropsky významných lokalit nebo smlouvy o způsobu hospodaření v ptačích oblastech. Jejich uzavírání upravuje § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny. Takto zřízená ochrana je k pozemku vázána formou věcného břemene¹.

6.2 Přistoupení podniku k programu EMAS

Zatímco předchozí nástroj je určen především pozemkovým vlastníkům, tento nástroj je zaměřen na podnikatelské subjekty. Jedná se o systém řízení podniku z hlediska ochrany životního prostředí. Základem je nařízení EP a Rady 761/2001/ES o dobrovolné účasti organizací v systému řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí.

¹ Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 40

V ČR byl program EMAS zaveden nařízením vlády 466/1998 o schválení Národního programu zavedení systému řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí, později aktualizovaným nařízením vlády 651/2002 o aktualizaci Národního programu zavedení systému řízení podniku a auditu z hlediska ochrany životního prostředí. Primárně se program EMAS řídí výše zmíněným nařízením EP a Rady. EMAS působí zaváděním systému řízení podniků z hlediska ochrany životního prostředí, vyhodnocováním jejich funkčnosti a efektivity, informováním veřejnosti o vlivu subjektu na stav životního prostředí a aktivním zapojením zaměstnanců do tohoto systému¹.

6.3 Ecolabeling

Označování výrobků šetrných k životnímu prostředí je nástrojem určeným zejména široké veřejnosti, neboť garantuje, že označený výrobek je šetrný k životnímu prostředí i zdraví spotřebitele a současně si zachovává určitou kvalitu. Oproti ostatním výrobkům je při jeho výrobě užíváno šetrnějších metod a materiálů². Umožňuje tak spotřebitelům zakoupením výrobku podporovat subjekty, které výrobky na trh uvádějí často za vyšší cenu než konkurence, což je dáno ekonomickou náročností ekologicky šetrné výroby. Účelem je nejen pozitivně působit na výrobce, ale i zapojit spotřebitele³. Označení uděluje stát prostřednictvím agentury CENIA, která provede výběrové řízení na základě přihlášky k uzavření licenční smlouvy.

Označení Ekologicky šetrný výrobek v ČR existuje pro výrobky nebo služby, které úspěšně prošly testy kvalitativních a ekologických požadavků. Nařízením 880/92/ES bylo zavedeno ekoznačení EU, které bylo revidováno nařízením EP a Rady 1980/2000/ES, čímž došlo k rozšíření možnosti získat ekooznačení i na služby. O ekoznačku The Flower lze zažádat prostřednictvím agentury pro ekologicky šetrné výrobky, jež je součástí agentury CENIA. V roce 2007 bylo celkem 197 platných licencí k používání české ekoznačky, k užívání ekoznačky EU bylo uděleno 8 licencí. V poslední době se převážně na trhu s potravinami rozmáhá označování výrobků značkami typu: pro bio, eko, viva natur, green product a dalšími, které se snaží poukazovat na ekologický původ výrobků. Nejznámějším případem bylo zneužívání značky Bio firmou Danone pro výrobek Bio – bifidus aktiv v roce 1997.

Dlouhodobé spory o zneužívání těchto označení podle ustanovení obchodního zákoníku o nekalé soutěži vyřešil zákon o ekologickém zemědělství, který zavádí pravidla pro označování výrobků podle osvědčení o biopotravině. Postihem za porušování pravidel o označování těchto výrobků mohou být nejen pokuty, ale i uložení opatření spočívajících v odstranění závadných označení⁴.

1 Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 40

2 Tichá, T. a kol., Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí, Praha, ABF, 2004, str. 63

3 Jančářová, I., Ekologická politika, Masarykova universita v Brně, Brno, 2004, str. 143

4 www.biopotraviny.info

7 Informace, osvěta a vzdělávání

Ačkoliv právo životního prostředí patří mezi právo veřejné a hlavní břemeno ochrany leží na státních orgánech, nelze opomíjet úlohu soukromoprávních subjektů, zejména občanských sdružení a ekologických hnutí. Byla to právě tato hnutí, která jako první začala upozorňovat na problémy životního prostředí a pokoušela se o změnu statusu quo. Jejich úloha spočívá v soustředění lidského a finančního kapitálu do oblastí státní správou opomíjených nebo nedocenených. Obzvláště v oblasti výzkumu, shromažďování a zprostředkování informací a neformální kontroly je jejich role nezastupitelná. Nejznámější a nejaktivnější organizací je Greenpeace, na našem území však působí řada dalších, více či méně vyprofilovaných ekologických hnutí, například Český svaz ochránců přírody. Častou činností těchto organizací je boj za záchranu biotopů a původního krajinného rázu před velkými investičními projekty.

Ke své činnosti potřebuje environmentálně zainteresovaná veřejnost informace o stavu a vývoji složek životního prostředí, opatřeních učiněných k jeho zachování, využívání přírodních zdrojů, vlivech staveb a jiných činností na životní prostředí. Informace však potřebuje i veřejnost environmentálně nezainteresovaná. Jedná se například o informace nutné pro získání dotací, investiční záměry nebo plánování volnočasových aktivit.

7.1 Informace o stavu a vývoji životního prostředí

V ČR je poskytování výše uvedených informací upraveno v zákoně č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí. Jedná se o praktické provedení základního politického práva obsaženého v čl. 35 odst. 2 LZPS: *Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.* Právu na informace odpovídá povinnost státních orgánů informace poskytovat. Předpokladem odpovídající informovanosti je včasnost a úplnost poskytnutých informací. V ČR má významné postavení při shromažďování, vyhodnocování a zprostředkovávání informací Česká informační agentura životního prostředí CENIA, která vznikla v roce 2005 z Českého ekologického ústavu. Jejím úkolem je poskytování informací z oblasti životního prostředí způsobem, který umožní přístup k informacím všem občanům ČR. Poskytování informací veřejnosti je dále předmětem činnosti speciálních institucí a systémů, například Integrovaného registru znečišťování, Českého hydrometeorologického ústavu nebo Českého statistického úřadu.

Zákon č. 123/1998 Sb. stanoví ve vztahu veřejnosti a povinných subjektů *podmínky výkonu práva na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí, přístupu veřejnosti k informacím, podmínky a lhůty pro zpřístupňování informací, aktivní zpřístupňování informací a vzdělávání, výchovu a osvětu v oblasti ochrany. Informacemi o stavu životního prostředí jsou informace vypovídající o stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a důsledcích stavu o připravovaných činnostech a opatřeních při předcházení nebo nápravě poškození životního prostředí. Jeho přijetí bylo důsledkem neochoty orgánů státní správy poskytovat informace o životním prostředí pouze na základě obecného zmocnění LZPS¹.*

Rozeznáváme poskytování informací aktivní, kterým je zveřejňování vybraných informací z vlastní iniciativy a poskytování pasivní, ke kterému dochází na žádost. Aktivní zpřístupňování je uskutečňováno například informováním veřejnosti v případě bezprostředního ohrožení zdraví nebo životního prostředí, sdělením povinných subjektů o typu a rozsahu informací o životním prostředí, které mají k dispozici a vytvářením veřejně přístupných registrů a souborů dat. Žádost lze podat jakoukoliv technicky proveditelnou formou, nemusí být odůvodněna, ovšem musí být patrná, kdo žádost podal².

Odepřít zpřístupnění informace mohou povinné subjekty v taxativně vymezených případech, například při ochraně utajovaných informací, duševního vlastnictví nebo obchodního tajemství. Poskytování informací není zpoplatněno, lze požadovat pouze přiměřenou úhradu nákladů spojených s vyhotovením a odesláním informací. Nezareaguje-li povinný subjekt na žádost v zákonem předepsané lhůtě, nastává presumpce zamítavého rozhodnutí, na žádost se hledí, jakoby povinný subjekt poskytnutí informace odepřel. Aktivním zpřístupňováním informací podle tohoto zákona je například každoroční zveřejňování Zprávy o stavu životního prostředí ČR vládou.

Povinnými subjekty jsou ve smyslu zákona především správní úřady a jiné organizační složky státu a orgány územních samosprávných celků, jakož i právnické nebo fyzické osoby vykonávající v oblasti veřejné správy působnost vztahující se k životnímu prostředí. Informace jsou poskytovány zpravidla na žádost, zákon však upravuje také institut zveřejněných informací, kterými jsou informace zveřejněné bez podání žádosti ve prospěch neomezeného počtu subjektů.

Vedle zákona č. 123/1998 Sb. je třeba zmínit zákon o svobodném přístupu k informacím. Oba zákony vycházejí ze stejných principů a navzájem si nekonkurují. Smyslem je umožnit komukoliv vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace, které mají orgány veřejné správy k dispozici. Ovšem zákon o svobodném přístupu k informacím vlastní aplikaci na získávání informací o stavu životního prostředí vylučuje³.

¹ www.psp.cz

² Blíže viz. ustanovení § 3 zákona č. 123/1998 Sb.

³ Blíže viz. ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb.

7.2 Agentura CENIA

Jedním z důsledků práva na aktivní zpřístupňování informací je vznik agentury CENIA, která vznikla jako státní příspěvková organizace 1. dubna 2005 transformací Českého ekologického ústavu. Agentura vyvíjí činnost podle závazného plánu, který pro každý rok uzavírá s MŽP. Je zřízena na dobu neurčitou za účelem výzkumu v oblasti ekologie a péče o životní prostředí. Předmětem činnosti podle zřizovací listiny jsou například: provozování jednotného informačního systému o životním prostředí, sledování vývoje a účinnosti legislativy a ostatních nástrojů ekologické politiky a navrhování opatření v této oblasti, vedení Integrovaného registru znečišťování a centrální ohlašovny MŽP podle zákona o integrované prevenci, udělování označení Ekologicky šetrný výrobek a mnoho dalších¹.

Údaje poskytované CENIA jsou podkladem pro Statistickou ročenku životního prostředí ČR. Agentura slouží nejen k informování, jejím posláním je také formulovat možnosti aktivního chování ve smyslu trvale udržitelného rozvoje, navrhnout změny v oblasti ekologické legislativy, vytvářet vzdělávací programy v oblasti environmentálního vzdělávání, zabezpečovat podklady pro kontrolu a jiné další činnosti.

7.3 Integrovaný registr znečišťování

Integrovaný registr znečišťování (IRZ) byl založen zákonem č. 76/2002 Sb. o integrované prevenci v souladu se směrnicemi Rady 91/689/ES a 96/61/ES. Změnu přineslo nařízení EP a Rady 166/2006/ES. V současnosti je IRZ upraven v samostatném zákoně č. 25/2008 Sb. Účelem IRZ je informovat veřejnost o emisích ohlašovaných látek do ovzduší, vody a půdy a poskytovat údaje o přenosech znečišťujících látek v odpadech a odpadních vodách. Údaje do registru poskytují provozovatelé konkrétních zařízení, z nichž znečištění pochází a veřejnost se prostřednictvím internetu může dozvědět, která konkrétní provozovna produkuje znečištění.

Látky, které jsou předmětem evidence v IRZ stanoví vláda nařízením². Jedná se například o rtuť, chlor, azbest, toluen, oxidy síry nebo dusíku, v současnosti je jejich počet roven číslu 93. Ohlašování úniku těchto látek provádějí sami uživatelé registrované látky prostřednictvím Centrální ohlašovny MŽP. Povinnost ohlášení vzniká, pokud látka dosáhne nebo překročí ohlašovací prahy stanovené v kilogramech. Údaje se poskytují vždy za předchozí kalendářní rok.

¹ Opatření Ministerstva životního prostředí 5/2007.

² Nařízení vlády 145/2008.

Na úrovni ES plnil roli integrovaného registru znečišťování EPER, založený rozhodnutím Evropské komise 2000/479/ES. Jeho posláním bylo sledování emisí padesáti znečišťujících látek na poli ovzduší a vody, které se týkalo údajů o emisích z provozoven přesahujících stanovené mezní hodnoty. EPER se vztahoval na činnosti vypočtené v příloze č. 1 směrnice o IPPC. Od 24. února 2006 je účinné nařízení EP a Rady 166/2006/ES, kterým se zřizuje evropský registr úniků a přenosů znečišťujících látek (E-PRTR). E-PRTR nahrazuje EPER, největší změnou je zvýšení počtu sledovaných látek (náš zákon č. 25/2008 Sb. je plně v souladu s nařízením). Dalšími rozdíly jsou snížení některých ohlašovacích prahů, sledování úniků znečišťujících látek, sledování přenosů odpadů, snížení ohlašovacího cyklu z tříletého na roční. K rozdílům EPER a E-PRTR viz příloha – tabulka č. 3.

Ohlašovací povinnost vzniká od roku 2007 všem provozovatelům zařízení vypočtených v příloze nařízení, pokud přesáhnou prahovou hodnotu stanovenou v příloze. Veřejnost má k poskytnutým údajům bezplatný přístup.

7.4 Další poskytovatelé informací

Významné postavení na poli informovanosti veřejnosti o stavu životního prostředí náleží Českému hydrometeorologickému ústavu. Tato příspěvková organizace je ústředním státním orgánem pro oblast čistoty ovzduší, jakosti vod, hydrologie, klimatologie a meteorologie. K veřejnosti směřuje jeho činnost varovná a předpovědní spojená s počasím, především varování před povodněmi a zveřejňování povodňových stupňů¹.

Nezastupitelným poskytovatelem informací, statistických dat a srovnávacích údajů je Český statistický úřad, který se při své činnosti věnuje také sběru, vyhodnocování a publikacím dat a informací z oblasti zemědělství a ekologie. Spolupracuje na vydávání Statistické ročenky životního prostředí ČR. Vedle této ročenky zveřejňuje každoročně Statistickou ročenku ČR, která obsahuje mimo jiné kapitoly věnované území a podnebí, životnímu prostředí, zemědělství a lesnictví².

¹ www.chmi.cz

² www.czso.cz

7.5 Environmentální výchova a osvěta

Spolu s informovaností lze environmentální výchovu a osvětu označit za základní stavební kámen trvale udržitelného rozvoje. Existence tohoto nástroje je nutností nejen pro přípravu budoucích odborníků a vykonavatelů státní správy, ale i pro změnu chování individuálních znečišťovatelů¹. Často se setkáváme s neekologickým chováním způsobeným nevědomostí o potřebách a zásadách ochrany jednotlivých složek životního prostředí. Smyslem environmentální výchovy a osvěty je zprostředkování informací a znalostí o životním prostředí. Pochopení environmentálních souvislostí hospodářského a sociálního života společnosti vede nejen ke zvýšení kvality rozhodování spotřebitelů, ale je předpokladem aktivního postoje člověka k ochraně životního prostředí. Jedná se o kontinuální celoživotní proces.

Environmentální vzdělávání, výchova a osvěta (EVVO) je zakotvena v zákoně č. 123/1998 Sb.². Na základě zákonného zmocnění byl v roce 2000 zpracován a vládou přijat Státní program EVVO ČR, který definuje pojmy, cíle a cílové skupiny. Konkretizace postupů je provedena Akčním plánem státního programu EVVO, pravidelně po třech letech aktualizovaného. EVVO zahrnuje činnosti probíhající ve školských zařízeních i během volnočasových aktivit, cílovou skupinou jsou všichni obyvatelé ČR, je zaměřena na souvislosti ekonomických, sociálních, etických, environmentálních a právních aspektů společnosti³. Významným přínosem je EVVO úředníků správních úřadů a zaměstnanců veřejné správy. Efektivita tohoto nástroje je značně diskutabilní, neboť jeho výsledky nejsou objektivně měřitelné.

¹ Státní politika životního prostředí 2004 – 2010 str. 33

² Ustanovení § 13 zákona č. 123/1998 Sb.

³ www.env.cz

8 Institucionální zajištění ochrany

Hlavní role při ochraně životního prostředí náleží orgánům veřejné správy, což vyplývá z čl. 7 Ústavy a principu dělby moci. Zcela na vrcholu stojí MŽP následované Ministerstvem zemědělství (MZ), určité dílčí funkce plní i ostatní ministerstva. Tyto orgány mají za úkol nejen účinné prosazování Státní politiky životního prostředí, ale i vyhodnocování jejího plnění a stavu jednotlivých složek životního prostředí.

Orgány veřejné správy, které vykonávají působnost na úseku ochrany, členíme z hlediska územní a věcné působnosti. Podle rozsahu území, na které se jejich působnost vztahuje, jsou děleny na ústřední s působností celostátní, regionální s působností pro určité území a místní s působností lokální. Působnost věcnou rozlišujeme obecnou a zvláštní. Zde obecná je na určitém území vykonávána jediným vykonavatelem veřejné správy, zatímco zvláštní pouze specializovanými úřady¹.

8.1 Ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy

MŽP je orgánem vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí a ústředním orgánem státní správy pro oblast přirozené akumulace vod, ochrany vodních zdrojů a jakosti podzemních a povrchových vod, ochrany ovzduší, přírody a krajiny, zemědělského půdního fondu, provozování zoologických zahrad, výkonu státní geologické služby, ochrany horninového prostředí včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod, geologické práce a ekologického dohledu nad těžbou, odpadového hospodářství, myslivosti, rybářství a lesního hospodářství v národních parcích, posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí, včetně vlivů přesahujících hranice státu a státní ekologickou politiku².

Vedle dozoru vykonává koordinační činnost, vytváří koncepce, je nadřízeným orgánem ČIŽP, SFŽP a řady odborných organizací (Český hydrometeorologický ústav, Agentura ochrany přírody a krajiny, Správa chráněných krajinných oblastí ČR nebo správy jednotlivých národních parků).

MZ je ústředním orgánem státní správy pro oblast zemědělství (s výjimkami ve prospěch MŽP), vykonává činnost na úseku lesů, rybářství a myslivosti. Je řídicím orgánem České zemědělské a potravinářské inspekce, Státní veterinární správy ČR, Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského a České plemenářské inspekce, je ústředním orgánem státní správy ve věcech veterinární a rostlinolékařské péče, péče o ochranu zvířat proti týrání a pro ochranu práv k novým odrudám rostlin a plemenům zvířat³.

¹ Drobník, J. – Damohorský, M., *Zákony k ochraně životního prostředí a předpisy související – Texty s úvodními komentáři*, 3. vydání, Praha, C.H.Beck 1999, str. 31

² Ustanovení § 19 odst. 1 a 2 zákona č. 2/1969 Sb.

³ Ustanovení § 15 zákona č. 2/1969 Sb.

Dílčí působnost na úseku životního prostředí vykonávají také ostatní ministerstva, například Ministerstvo pro místní rozvoj ve věcech územního plánování a stavebního řádu a Ministerstvo zdravotnictví na úseku ochrany veřejného zdraví a ochrany zdravých životních podmínek¹.

Mezi jinými ústředními orgány státní správy s celostátní působností rozlišujeme úřady přímo řízené vládou a úřady podřízené ministerstvům². Orgány přímo řízené vládou jsou: Státní úřad pro jadernou bezpečnost v oblasti jaderné energie a ionizujícího záření, Český báňský úřad – hornická činnost, Český úřad zeměměřičský a katastrální pro činnost geodézie a kartografie a Energetický regulační úřad pro oblast využití zdrojů energie. Správními úřady s celostátní působností podřízenými ministerstvům jsou ČIŽP a Státní veterinární správa.

Český báňský úřad je úzce specializovaným orgánem, vykonávajícím vrchní dozor nad hornickou činností a jinou činností provozovanou hornickým způsobem. V oblasti životního prostředí dohlíží zejména na řádném odvádění úhrad za dobývací prostor a vydobytých vyhrazených nerostů. V jeho kompetenci je nařídit odstranění zjištěných závad a nedostatků, k čemuž může nařídit v nezbytném rozsahu zastavení nebo omezení daného provozu³.

8.2 Územně samosprávné celky

Nezastupitelnou úlohu při organizaci a výkonu ochrany vykonávají územně samosprávné celky. Ve většině případů jsou obecní nebo krajské úřady prvostupňovými orgány ochrany přírody a krajiny nebo vykonávají působnost svěřenou jim složkovými zákony. Tuto činnost vykonávají v přenesené působnosti. Jako regionální a místní orgány mají o potřebách konkrétní situace nejvíce podkladů a informací, vykonávají proto v těchto věcech rozhodovací činnost. Vedle přenesené, vykonávají kraje a obce i působnost samostatnou. V mezích své samostatné působnosti mohou vydávat obecně závazné vyhlášky. Zmocnění k jejich vydávání je zakotveno v článku 104 odst. 3 Ústavy, podle kterého je mohou zastupitelstva vydávat v mezích své působnosti, tedy v souladu se zákony. Nemohou upravovat věci vyhrazené pouze zákonu, stejně tak nemohou působit *contra legem*. Jsou výrazem samosprávné autonomie, žádný subjekt proto nemůže být nucen k jejich vydání. Zmocnění obsahuje zákon o obcích: *Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně*⁴. Obdobné zmocnění obsahuje zákon o Hlavním městě Praze⁵.

¹ Ustanovení § 14 odst. 1 a § 10 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb.

² Hendrych, D. a kol. Správní právo, Obecná část, 6. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 125

³ www.cbusbs.cz

⁴ Ustanovení § 10 písm. c zákona č. 128/2000 Sb.

⁵ Ustanovení § 44 odst. 3 písm. c zákona č. 131/2000 Sb.

9 Nástroje ochrany lesa

Zatímco důležitost a ohrožení některých složek životního prostředí si uvědomuje snad každý (voda, ovzduší), některé složky považuje řada lidí za samozřejmost a jejich ochranu považuje za okrajový a v podstatě zbytečný jev. Důvodem tohoto uvažování je obnovitelná povaha těchto složek, která u řady lidí budí dojem, že příroda si s jejich zachováním poradí sama. Mám zde na mysli především ochranu biodiverzity a dále lesa. V následující části své práce jsem se zaměřil na ochranu lesa z hlediska výše uvedených nástrojů. Snadno se totiž může stát, právě kvůli uvedenému způsobu uvažování, složkou exploatovanou a zdevastovanou. Nebezpečí této změny je v nevhodném užívání lesů, ať již ze strany vlastníka nebo ze strany veřejnosti při veřejném užívání.

Ochrana lesních porostů je žádoucí z mnoha nezanedbatelných důvodů. Vedle hospodářských funkcí, tedy produkce dřeva jako obnovitelného zdroje, plní lesy řadu mimoprodukčních funkcí. Z hlediska ovzduší se nejedná pouze o produkci kyslíku, ale i zachycování prachu a jiných škodlivých látek, především oxidu uhličitého, významného skleníkového plynu. Při fotosyntéze je podíl lesů na spotřebě CO₂ významnější než podíl trav a bylin.

Současně mají lesy významný retenční potenciál, jejich kořenové systémy dokáží zadržet velké množství vody, mají tedy současně význam při ochraně před povodněmi a zabraňují půdní erozi (vodní i větrné). Lesy dále poskytují útočiště volně žijícím živočichům a jsou přirozeným prostředím života mnoha druhů rostlin. Les je svébytným ekosystémem. Vedle hospodářských a ekologických funkcí nelze opomíjet funkce estetické a rekreační, kdy les je nejen významným krajinným prvkem, ale především místem individuální rekreace, v ČR zejména spojené se sběrem lesních plodin a houbařením.

Zatímco ve 13. století pokrývaly lesy odhadem 90% naší republiky, dnes pokrývají 2 649 147 ha což je 33,7% rozlohy našeho státu¹. Současně není bez významu, že podíl jehličnatých dřevin k listnatým je více než trojnásobný, což se projevuje vysokým podílem nahodilých těžeb². Důvody tohoto stavu je nutno hledat již ve středověku, kdy vlivem kolonizace a populačního růstu vyvstávala potřeba získávání nových sídelních a zemědělských území. Z této doby přetrvala do současnosti jména osad, vzniklých na původně lesních pozemcích, jako jsou Lhotka nebo Žďár. Závažnější dopad na stav lesů lze sledovat ve skutečnosti, že dřevo bylo po mnoho staletí hlavním zdrojem energie a důležitým stavebním materiálem.

1 www.mze.cz

2 Státní politika životního prostředí str. 13

Již v roce 1754 si stav lesů vyžádal vydání prvních lesních zákonů. Významným předpisem byl rakouský lesní zákon, který na našem území platil od roku 1852 do roku 1960¹. Zásahem do vývoje lesního hospodářství byl politický převrat v únoru 1948. Ve vztahu k lesním (ale i zemědělským) pozemkům došlo k přechodu užívacího práva ve prospěch socialistických organizací. Vlastníkům zůstalo pouze nuda proprietas, což vedlo k deformaci vztahu k pozemkům. Potomci původních majitelů často neměli zájem hospodařit na rodinných pozemcích, viděli v nich jen zdroj okamžitého zisku, což vedlo v devadesátých letech dvacátého století k mnoha (často nelegálním) těžbám dřeva.

Příčiny ohrožení lesa a tedy důvody nutnosti jeho ochrany spatřujeme v mnoha přírodních a civilizačních vlivech. Zatímco přírodní vlivy jsou přirozenou součástí světa kolem nás a jejich negativní dopad na les je většinou méně závažný a krátkodobý, civilizační vlivy je pro jejich závažnost nutno regulovat právem. Z přírodních vlivů jmenujme škůdce rostlinného a živočišného původu nebo nepříznivé vlivy počasí. Jejich následky jsou však často umocňovány chováním člověka, například při kalamitní těžbě v souvislosti s kůrovcem v NP Šumava nebo s orkánem Kyrill.

Patrně nejvíce viditelným civilizačním vlivem jsou dodnes patrné následky imisí, zejména v oblasti Krušných hor, kde se za doby komunistického režimu střetávaly nepříznivé vlivy z ČSSR, NDR a PLR. Dalším nepříznivým vlivem je nehospodárné užívání lesů. Pojetí lesa jako produkčního nástroje vedlo k vysazování rychle rostoucích monokulturních jehličnatých porostů. Tyto porosty dorůstaly rychleji než listnaté, byly proto z hospodářského hlediska atraktivnější. Zcela opomíjená zůstala skutečnost, že lesy smíšené lépe vzdorují škůdcům i přírodním kalamitám a vytvářejí přirozené prostředí většímu množství druhů flóry a fauny. Listí se rozkládá na humus rychleji než jehličí, listnaté nebo smíšené lesy jsou proto úrodnější a druhově pestřejší.

Za hlavní prameny právní úpravy považujeme zákon č. 289/1995 Sb. o lesích (lesní zákon) a vyhlášky MZ vydané na základě jeho zmocnění. Dalšími předpisy upravujícími některé otázky ochrany lesa jsou: zákon o ochraně přírody a krajiny upravující právní režim lesů jako významných krajinných prvků, zákon o vodách upravující lesy v ochranných pásmech zdrojů vod, zákon o myslivosti upravující honební pozemky a zákon o ČIŽP.

¹ Damohorský, M. České právo životního prostředí, Universita Karlova v Praze, 2003, str. 106

Současná právní úprava využívá při ochraně lesa všech výše uvedených nástrojů, přičemž nejvíce využívané jsou nástroje administrativně-právní, koncepční a ekonomické. Ochrana je soustředěna do oblastí pozemků určených k plnění funkcí lesa, hospodaření v lesích a ochrany lesních porostů.

9.1 Ochrana při hospodaření v lese

Pojem hospodaření v lese zahrnuje činnosti zabezpečující plnění všech funkcí lesa. Těmito činnostmi jsou například obnova lesa, výchova a těžba lesních porostů. Úprava těchto činností je nutná pro zachování stavu lesa, čehož se dosahuje zejména požadavky na odbornost vykonávaných činností. Hospodaření v lese vykonává vlastník (nebo nájemce), povinnosti při hospodaření v lese proto postihují vlastníka nebo osoby, které pro něj vykonávají hospodářskou činnost.

9.1.1 Administrativně-právní nástroje

Povinností vlastníka lesa je přizpůsobit způsob hospodaření v lese režimu, který je určen zařazením lesa do zákonem stanovené kategorie lesů. Lesní zákon člení lesy do tří kategorií: lesy hospodářské, ochranné a zvláštního určení. Při hospodaření v lese je vlastník povinen usilovat o plné a trvalé zachování funkcí lesa a zachovávat genofond lesních dřevin, přičemž nesmí hospodařením v lese poškozovat zájmy jiných vlastníků¹. Pro lesy ochranné a zvláštního určení jsou stanoveny omezení při hospodaření, která vyjadřují veřejný zájem na přednostním plnění mimoprodukčních funkcí, čímž dochází k omezení vlastnického práva².

Zákon ukládá vlastníku lesa při hospodaření v lese zejména dbát o obnovu a výchovu lesních porostů, dodržovat pravidla těžby dřeva a lesní dopravy a vést evidenci o plnění závazných ukazatelů lesního hospodářského plánu a provedené obnově lesa.

Povinnosti uložené vlastníku lesa v souvislosti s obnovou a výchovou lesních porostů zabezpečují cíl zajištění kvality a zdravého vývoje lesa, tak aby byl schopen plnit všechny své funkce a současně odolávat nepříznivým vlivům. Za tímto účelem lze používat pouze sazenice a semena lesních dřevin ze stejné nebo odpovídající přírodní lesní oblasti a z odpovídající nadmořské výšky.

¹ Ustanovení § 11 odst. 2 lesního zákona

² Staněk, J., Lesní zákon v teorii a praxi, 1. vydání, Písek, Matice lesnická, 1996, str. 122

³ Ustanovení § 29 odst. 1 lesního zákona

U vybraných lesních dřevin, kterými jsou v našich podmínkách dominantní a hospodářsky nejrozšířenější dřeviny (smrk ztepilý, borovice lesní, modřín opadavý), lze pro obnovu a výchovu lesních porostů použít pouze reprodukční materiál pocházející ze zdrojů selektovaného, kvalifikovaného nebo testovaného reprodukčního materiálu uznaného podle zákona č. 149/2003 Sb. o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin. O původu reprodukčního materiálu použitého při obnově je vlastník lesa povinen vést evidenci, kterou je povinen uchovávat 20 let od provedené obnovy nebo zalesnění¹.

Výchovou lesního porostu jsou prořezávky mlazin za účelem snížení hustoty porostu na optimální mez a úprava zdravotního a jakostního stavu porostu. Provádění prořezávek je doporučeno u lesních porostů do věku 40 let². Při obnově lesních porostů je stanovena povinnost k zalesňování holin do dvou let od jejich vzniku a následná povinnost zajistit vysazený lesní porost do sedmi let od vzniku holiny. Za zajištění lze považovat takový porost, který vykazuje trvalý výškový přírůst, přičemž stromky jsou rovnoměrně rozmístěny a jejich počet nepoklesl pod 80% minimálního počtu pro obnovu nebo zalesnění a nejsou výrazně poškozeny³.

Dodržování pravidel při těžbě dřeva a lesní dopravě je nutné pro zachování stavu lesa. Těžbu dřeva rozlišujeme mýtní úmyslnou⁴ a nahodilou⁵. Zatímco vlastník preferuje těžbu úmyslnou, zákonodárce v zájmu zachování lesa preferuje těžbu nahodilou. Důvodem preference nahodilé těžby je snaha odstranit suché, vyvrácené, nemocné a poškozené stromy, které by se mohly stát příznivým prostředím pro škodlivé organismy nebo by urychlovaly šíření lesních požárů. Aby nedocházelo ke zneužívání nahodilých těžeb ke skrytému provádění těžeb úmyslných, započítává se výše nahodilé těžby do celkové výše těžeb stanovené lesním hospodářským plánem nebo lesní hospodářskou osnovou⁶. Úmyslná mýtní těžba je zakázána v lesních porostech mladších 80 let⁷.

Lesní dopravou jsou přibližování, uskladnění a odvoz dříví, dovoz nebo odvoz sazenic lesních dřevin. Při této dopravě je uložena povinnost provádět dopravu způsobem, který nepoškozuje les a ostatní pozemky nad přiměřenou míru. Pojem ostatní pozemky označuje ty, které nejsou určeny k plnění funkcí lesa⁸. K poškozování dochází zejména vyrytím hlubokých brázd přepravovaným dřívím nebo koly užitých motorových vozidel. Nešetrná doprava způsobuje nebezpečí eroze, změnu odtokových poměrů v území a poškození meliorací nebo kořenových systémů lesních rostlin.

1 Ustanovení § 29 lesního zákona

2 Staněk, J., Lesní zákon v teorii a praxi, 1. vydání, Písek, Matice lesnická, 1996, str. 99

3 Staněk, J., Lesní zákon v teorii a praxi, 1. vydání, Písek, Matice lesnická, 1996, str. 101

4 Blíže viz. ustanovení § 2 písm. m lesního zákona.

5 Blíže viz. ustanovení § 2 písm. n lesního zákona.

6 Ustanovení § 33 odst. 2 lesního zákona

7 Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 314

8 Srovnej ustanovení § 2 písm. a lesního zákona a contrario

Zákonem uložené povinnosti související s hospodařením v lesích vykonává vlastník lesa v součinnosti s odborným lesním hospodářem¹. Účelem této povinnosti je zajištění odbornosti hospodaření v lesích, neboť pro povahu lesa jako specifického ekosystému nelze z důvodu zachování všech jeho funkcí neodbornost při hospodaření připustit².

Odborného lesního hospodáře má vlastník právo si zvolit, přičemž tuto funkci může vykonávat fyzická i právnická osoba, která je držitelem licence udělené obecním úřadem obce s rozšířenou působností³. Pokud si vlastník lesa o rozloze menší než 50 ha odborného hospodáře nezvolí, bude tuto činnost v jeho lese vykonávat právnická osoba, která v určeném území vykonává právo hospodařit ve státních lesích. Ačkoliv lesní zákon neuvádí taxativní výčet činností, které musí odborný hospodář zajišťovat, lze některé z nich identifikovat. Například dává souhlas k těžbě v lesích, v nichž vlastník hospodaří bez schváleného plánu nebo převzaté osnovy⁴.

Zákon umožňuje, aby vlastník lesa, který je fyzickou osobou a splňuje podmínky pro udělení licence k výkonu činnosti odborného hospodáře, vykonával tuto činnost, ačkoliv není držitelem licence. Současně se ovšem nesmí jednat o zaměstnance orgánu státní správy lesů, pokud neobhospodařuje vlastní majetek⁵.

1 Jedná se o odborně způsobilé osoby podle výkladu na str. 12

2 Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str.313

3 Ustanovení § 48 odst. 1 písm. l lesního zákona

4 Další příklady viz. ustanovení § 33 odst. 3 lesního zákona

5 Ustanovení § 37 odst. 3 a 4 lesního zákona

9.1.2 Koncepční nástroje

Koncepčními nástroji používanými při ochraně lesa při provádění hospodářské činnosti jsou lesnické plány, které vytvářejí předpoklady pro hospodaření v lesích a současně pro jejich ochranu. Tyto plány jsou tvořeny oblastními plány rozvoje lesa, lesními hospodářskými plány a lesními hospodářskými osnovami¹.

Oblastní plány rozvoje lesů jsou metodickým nástrojem státní lesnické politiky a doporučují zásady hospodaření v lesích. Jejich účelem je nalézt rozumnou syntézu veřejných zájmů se zájmy soukromých vlastníků lesa². Oblastní plán je nástroj v našem právu zcela nový, byl zaveden až v současnosti platným lesním zákonem. Jsou podkladem pro zpracování lesních hospodářských plánů a lesních hospodářských osnov a pro zařazování lesů do kategorií. Postup při jejich zpracování, včetně jejich náležitostí stanoví vyhláška MZ³, která současně rozděluje území republiky na 41 přírodních lesních oblastí. Zpracovávají se na dobu 20 let. Obsahují například rozbor ohrožení lesů imisemi a dalšími škodlivými činiteli nebo návrh řešení dopravního zpřístupnění lesa. Účelně vynaložené náklady na jejich vyhotovení hradí stát⁴.

Lesní hospodářské plány slouží potřebám vlastníků lesa. Na našem území byly známy již v 19. století, k jejich zakotvení v právu došlo ovšem až zákonem č. 82/1918 Sb., který uložil majitelům lesa, kteří podle nich hospodařili, nadále podle nich hospodařit. Povinnost vytvářet tyto plány a hospodařit podle nich pro všechny vlastníky hospodářských celků lesů přesahujících 50 ha zavedl zákon č. 37/1928 Sb.⁵ Obvykle se zpracovávají na dobu deseti let. Jsou tvořeny částí textovou, hospodářskou knihou a lesnickou mapou. Textová část obsahuje obecné údaje, jakými jsou například zhodnocení přírodních poměrů a dosavadního hospodaření v lese, identifikace vlastníka a popis jeho hospodářských cílů.

Plán obsahuje ustanovení závazná a doporučující. Závaznými jsou maximální celková výše těžeb a minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostů. Pro státní lesy a lesy ve vlastnictví obcí je navíc závazný minimální plošný rozsah výchovných zásahů v porostech nad 40 let věku⁶.

1 Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 313

2 Staněk, J., Lesní zákon v teorii a praxi, 1. vydání, Písek, Matice lesnická, 1996, str. 73

3 Vyhláška 83/1996

4 Ustanovení § 23 odst. 2 lesního zákona

5 Damohorský, M.- Stejskal, V. (edit), Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, sborník z konference, Praha, Universita Karlova v Praze, ediční středisko 2003, str. 107

6 Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 313

Hospodářská kniha, která obsahuje zhodnocení stavu lesa a návrh hospodářských opatření. Povinnou náležitostí každého plánu jsou lesnické mapy, vyhotovují se zpravidla v měřítku 1:10000 nebo větším jako mapy obrysově, porostní, typologické a těžebně-technologické¹.

Pokud si fyzická či právnická osoba nenechá pro les ve svém vlastnictví o výměře menší než 50 ha vypracovat lesní hospodářský plán, je povinna řídit se při hospodaření v lesích lesní hospodářskou osnovou². Ta je zpracována pro ucelené území, nazývané zařizovací obvod³. Záměr zadat zpracování osnovy vyhlásí orgán státní správy lesů obecně závaznou vyhláškou. Fyzické a právnické osoby, které jsou vlastníky lesů mohou ve stanoveném termínu oznámit své hospodářské záměry a požadavky na zpracování osnovy⁴. Náležitosti osnov stanoví vyhláška MZ takto: osnovy obsahují všeobecnou část, podrobné údaje pro porosty, plochovou tabulku, lesnickou mapu a vlastnické separáty⁵. Pro vlastníka lesa s výměrou vyšší než 3 ha je závazný údaj o celkové výši těžeb a podílu melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu. Vlastník lesa s výměrou do 3 ha je vázán pouze stanovenou celkovou výší těžeb⁶.

Vedle pravidel stanovených pro vytváření lesních hospodářských plánů a osnov lesním zákonem a prováděcími předpisy je třeba respektovat zařazení lesa mezi významné krajinné prvky podle zákona o ochraně přírody a krajiny⁷. Tento zákon vyžaduje stanovisko orgánu ochrany přírody ke schválení těchto dokumentů⁸, současně je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že ve vztahu k lesnímu zákonu je zákon o ochraně přírody a krajiny *lex specialis*⁹.

1 Staněk, J., Lesní zákon v teorii a praxi, 1. vydání, Písek, Matice lesnická, 1996, str. 77

2 Ustanovení § 25 odst. 1 lesního zákona

3 Staněk, J., Lesní zákon v teorii a praxi, 1. vydání, Písek, Matice lesnická, 1996, str. 81

4 Hradec, V. Lexikon práva životního prostředí, Eurolex Bohemia, Praha, 2005, str. 254

5 Viz. ustanovení § 15 odst. 1 vyhlášky 84/1996

6 Damohorský, M.- Stejskal, V. (edit), Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, sborník z konference, Praha, Universita Karlova v Praze, ediční středisko 2003, str. 109

7 Ustanovení § 3 odst. 1 písm. b zákona č. 114/1992 Sb.

8 Ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb.

9 rozsudek NS ČR 25 Cdo 119/2003

9.1.3 Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje používané při hospodaření v lese jsou zaměřeny na kompenzaci ztrát vzniklých vlastníku lesa v důsledku plnění zákonem uložených povinností. Tyto povinnosti přináší vlastníku zvýšené náklady a současně upřednostňováním mimoprodukčních funkcí snižují vlastníku lesa zisk, kterého by za jiných okolností dosahoval. Jedná se o podporu výsadby minimálního podílu zpevňujících a melioračních dřevin při obnově lesních porostů a náhrady zvýšených nákladů vlastníkům lesů ochranných a zvláštního určení, které jim vzniknou plněním zvláštních ochranných opatření¹.

Podpora výsadby minimálního podílu zpevňujících a melioračních dřevin je vyjádřením veřejného zájmu na zachování stavu lesa. Meliorace jsou biologickými a technickými opatřeními k ochraně půdy a vodohospodářských poměrů lesa. Vlastníkovi lesa stát poskytuje částečnou kompenzaci za uloženou povinnost k jejich výsadbě, výše této kompenzace je stanovena prováděcím předpisem k zákonu ve výši 5000,- Kč na 1 ha lesního porostu vysazeného melioračními a zpevňujícími dřevinami².

Náhrady zvýšených nákladů vlastníkům lesů ochranných a zvláštního určení jsou poskytovány, neboť hospodaření v těchto lesích je nákladnější než obvyklé hospodaření. Zařazení lesů do těchto kategorií je veřejným zájmem, stát proto vlastníkům kompenzuje omezení výkonu vlastnických práv soukromých osob. Náhrady se poskytují pouze za účelové hospodaření a jejich výše je stanovena jako rozdíl hospodárně vynaložených nákladů na opatření uložené orgánem státní správy lesů a náklady obvyklého hospodaření v lesích hospodářských³. Vlastník musí o poskytnutí náhrady požádat, přičemž náležitosti žádosti upravuje vyhláška MZ 80/1996.

9.2 Ochrana lesních pozemků

Ačkoliv plocha lesních porostů v ČR zahrnuje 1/3 rozlohy státu a dlouhodobě vykazuje spíše mírný přírůstek, je třeba chránit lesní pozemky před nešetrným a nadbytečným využíváním a používáním plochy lesních pozemků pro jiné účely. Toto využívání na nevhodných místech a pro společensky nevýznamné potřeby by při větším rozsahu mohlo způsobit pokles kvality lesních pozemků i porostů. Účelem ochrany je snížit zábory lesních pozemků na minimum a vytvořit předpoklady pro návratnost dočasně odňatých pozemků⁴.

1 Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 315

2 Ustanovení § 2 odst. 3 vyhlášky 80/1996

3 Staněk, J., Lesní zákon v teorii a praxi, 1. vydání, Písek, Matice lesnická, 1996, str. 122

4 Drobník, J., Základy pozemkového práva, 2. aktualizované a doplněné vydání, Eva Rozkotová – IFEC, Praha, 2007, str. 144

Předmětem ochrany jsou pozemky určené k plnění funkcí lesa, dříve označované jako lesní půdní fond. Za pozemky určené k plnění funkcí lesa označuje lesní zákon pozemky lesní a jiné pozemky. Za lesní pozemky zákon prohlašuje: *pozemky s lesními porosty a plochy, na nichž byly lesní porosty odstraněny za účelem obnovy, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, nejsou-li širší než 4 m, a pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny.* Jinými pozemky jsou podle zákona: *zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, ostatní plochy, pozemky nad horní hranicí dřevinné vegetace, s výjimkou pozemků zastavěných a jejich příjezdních komunikací, a lesní pastviny a polička pro zvěř, pokud nejsou součástí zemědělského půdního fondu, jestliže s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství.* V pochybnostech, zda se jedná o uvedené pozemky, rozhoduje obecní úřad obce s rozšířenou působností¹.

9.2.1 Administrativně-právní nástroje

K ochraně rozlohy pozemků určených k plnění funkcí lesa jsou využívány převážně administrativně-právní nástroje, doplněné ekonomickým nástrojem, kterým jsou poplatky za odnětí lesních pozemků. Zákon zakazuje využití těchto pozemků k jiným účelům, než je plnění funkcí lesa. O výjimkách z tohoto zákazu rozhoduje orgán státní správy lesů na žádost vlastníka pozemku nebo ve veřejném zájmu. Tento neurčitý právní pojem přináší možnost různých rozhodnutí ve skutkově totožných případech podle orgánu, který o věci rozhoduje.

Zákon stanoví zásady pro využití takto odňatých pozemků a omezení jejich využití k jiným účelům, například přednostně využívat pozemky méně významné pro plnění funkcí lesa a provádět práce tak, aby na pozemcích a lesních porostech docházelo k co nejmenším škodám². K ochraně pozemků slouží také řízení podle zvláštních předpisů, zejména stavebního a horního zákona. Povolení podle těchto zákonů lze vydat pouze se souhlasem orgánu státní správy lesů, přičemž udělení tohoto souhlasu lze vázat na splnění podmínek. Tento souhlas má povahu závazného stanoviska podle správního řádu³. Po právní moci povolení podle zvláštních zákonů je nutno ještě rozhodnout o vynětí pozemků. Souhlas orgánu státní správy lesů je nutno získat i pro povolení činností podle zvláštních zákonů na pozemcích ve vzdálenosti 50 m od okraje lesa.

¹ Drobník, J., Damohorský, M., Lesní zákon a předpisy související – Texty s předmluvou, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 1996, str. IX

² Dále viz. ustanovení § 13 lesního zákona.

³ K pojmu závazné stanovisko viz. str. 9

9.2.2 Ekonomické nástroje

Pro určení výše a splatnosti poplatku je rozhodující, zda se jedná o odnětí časově omezené (dočasné) či neomezené (trvalé) a o jakou kategorii lesa se jedná¹. Při výpočtu je totiž zohledňován faktor ekologické váhy lesa. Při odnětí dočasném je poplatek vypočítán podle následujícího vzorce:

$$OLP = PP \cdot CD \cdot f \text{ (Kč ha}^{-1}\text{)}$$

Kde OLP je výše poplatku, PP průměrná roční potenciální produkce lesů v ČR v m³/ha, CD průměrná cena dřeva na odvozním místě v Kč za m³ a f faktor ekologické váhy lesa. Průměrná roční potenciální produkce lesů v ČR je dlouhodobě neměnná a dosahuje 6,3 m³/ha. Faktor ekologické váhy lesa je stanoven přílohou k lesnímu zákonu, pro lesy hospodářské je jeho hodnota 1,4, u ostatních kategorií lesa je vyšší, například pro lesy zvláštního určení dosahuje úrovně 5,0 u lesů v pásmu ochrany vodních zdrojů I. stupně, v ochranném pásmu léčivých vod a lesů v I. zónách NP.

Při trvalém odnětí je vzorec pro výpočet následující²:

$$OLP = \frac{PP \cdot CD \cdot f}{0,02} \text{ (Kč/ha)}$$

Poplatek za trvalé odnětí je splatný jednorázově do 30 dnů od právní moci rozhodnutí o odnětí, za dočasné odnětí se platí každoročně. Poplatek je ze 40% příjmem obce, v jejímž katastrálním území k odnětí došlo, a ze 60% SFŽP. Získané finanční prostředky jsou účelově vázány pro použití ke zlepšení životního prostředí v obci nebo zachování lesa³. Z poplatkové povinnosti jsou vyňata odnětí, jejichž účelem je budování staveb sloužících hospodaření v lese, výstavba objektů a zařízení sloužících k čištění odpadních vod a výstavba objektů a zařízení sloužících k jímání pitné vody.

Pokud by odňaté pozemky nebyly využívány k účelu, pro který bylo rozhodnutí o odnětí vydáno, stanoví lesní zákon sankci v podobě zániku platnosti rozhodnutí. Tato skutečnost nastane, pokud do dvou let od právní moci rozhodnutí nebude započato s využíváním pozemku k povolenému účelu. Pozemek se poté vrací k plnění funkcí lesa⁴. Subjekt nemá nárok na navrácení zaplaceného poplatku.

¹ Blíže viz. ustanovení § 17 odst. 1 lesního zákona

² Příloha č. 1 lesního zákona

³ Ustanovení § 17 odst. 4 lesního zákona

⁴ Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 298

9.3. Ochrana lesních porostů

Lesní porosty jsou ohrožovány nejen hospodářskou činností a snižováním jejich rozlohy, ale i působením škodlivých činitelů a chováním návštěvníků. Škodlivými činiteli jsou škodlivé organismy (původci chorob, rostlinní a živočišní škůdci) a nepříznivé fyzikální a chemické vlivy (vichřice, imise)¹ a ochranu před jejich působením zákon zajišťuje ukládáním povinností vlastníku lesa. Ochrana lesních porostů před nevhodným chováním návštěvníků (obecné užívání) je zajišťována řadou zákazů, uložených těmto osobám.

Prioritou je prevence vzniku škod na lesních porostech a v případě jejich vzniku urychlené odstranění jejich následků, zabránění jejich dalšímu zvětšování a rozšiřování. Zákon vlastníku ukládá demonstrativně například povinnosti k prevenci vývoje, šíření a přemnožení škodlivých organismů nebo provádění preventivních opatření proti vzniku lesních požárů. Pokud dojde ke vzniku mimořádných situací a nepředvídatelných škod v lese, je vlastník lesa povinen činit bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků. Ačkoliv zákon taxativně v § 32 odst. 2 uvádí, která opatření může orgán státní správy lesů vlastníku lesa k jejich zvládnutí nařídit, nelze vyloučit provedení jiných opatření ze strany vlastníka, pokud povedou k zamezení nebo zmírnění následků působení škodlivých činitelů². Současně je vlastníku lesa uložena povinnost dbát, aby lesní porosty nebyly nepřiměřeně poškozovány zvěří. Lesní porosty jsou přirozeným zdrojem potravy všech v lese žijících živočichů. Opatření proti škodám způsobeným zvěří lze provádět chemickými a mechanickými prostředky, přičemž zvěř nesmí být žádným způsobem zraňována nebo usmrcována. Pravidla ochrany lesních porostů před škodami způsobenými zvěří, ale například i hmyzími škůdci upravuje vyhláška MZ 101/1996, kterou se stanoví podrobnosti o opatřeních k ochraně lesa a vzor služebního odznaku a vzor průkazu lesní strážce.

Dále je vlastníku lesa zakázáno, aby z jakéhokoliv důvodu oplocoval les. Vlastník tedy nemůže, ani v zájmu ochrany lesa, omezit tradiční právo veřejnosti na využívání mimoprodukčních funkcí lesa. Toto ustanovení převzal současný lesní zákon z předchozích zákonů, přičemž užívací právo veřejnosti má povahu věcného břemene³. Tento zákaz se nevztahuje na oplocení lesních školek, oplocení zřízeného k ochraně lesních porostů před zvěří a oplocení obor nebo farmových chovů zvěře⁴.

1 Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2006, str. 315

2 Staněk, J., Lesní zákon v teorii a praxi, 1. vydání, Písek, Matice lesnická, 1996, str. 105

3 Drobník, J., Základy pozemkového práva, 2. aktualizované a doplněné vydání, Eva Rozkotová – IFEC, Praha, 2007, str. 142

4 Ustanovení § 32 odst. 7 lesního zákona

Za účelem ochrany lesních porostů ukládá lesní zákon veřejnosti vedle obecné povinnosti *les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka*¹ celou řadu zákazů určitého chování v lese. Pro ochranu lesních porostů jsou podstatné zejména zakazy vyzvedávání semenáčků a sazenic stromů a keřů lesních dřevin, těžby stromů a keřů, sběr semen lesních dřevin, které jsou zaměřené na ochranu samoobnovovacích procesů lesa, dále zákaz kouření, rozdělování nebo udržování otevřených ohňů a táboření mimo vyhrazená místa a odhazování hořících nebo doutnajících předmětů zaměřený na ochranu lesa před požáry. Rozdělování ohňů je zakázáno také v pásmu 50 m od okraje lesa². Toto ustanovení má zabránit rozšíření ohně do lesa v důsledku povětrnostních vlivů. Zákaz narušovat vodní režim a hrabat stelivo je zaměřen na ochranu vodohospodářské funkce lesa. Vyhloubením rýh v terénu dochází ke změně odtokových poměrů v území a narušování retenční schopnosti lesa³, což vede nejen ke kolísání objemu povrchové vody, ale také ke snižování úrodnosti lesní půdy.

9.4 Ekologicko-právní odpovědnost v ochraně lesa

Odpovědnost v ochraně lesa je složena stejně jako při ochraně jiných složek životního prostředí z odpovědnosti za ekologickou újmu a deliktní odpovědnosti. Za ekologickou újmu odpovídá vlastník lesa, přičemž náklady na její odstranění může uplatnit jako regresní nárok vůči původci újmy. Vedle ustanovení o ekologické újmě lze k tomuto účelu použít institut náhrady škody podle občanského zákoníku⁴ a také ustanovení § 21 lesního zákona, který upravuje škodu vzniklou přerušením souvislosti ucelených lesních částí, lesních cest nebo jiných objektů a zařízení sloužících hospodaření v lese, pokud k ní došlo v návaznosti na provádění výstavby.

Deliktní odpovědnost je založena na odpovědnosti za přestupky⁵, správní delikty⁶ a trestné činy. Přestupky jsou obecně upraveny v zákoně o přestupcích⁷, konkrétní ustanovení obsahuje lesní zákon, který umožňuje uložit pokutu až 5.000,- Kč, u závažnějších přestupků až 15.000,- Kč. Správní delikty upravené v lesním zákoně umožňují uložit pokutu až 1.000.000,- Kč, přičemž pokuty za přestupky ukládají příslušníci lesní stráže, pokuty za správní delikty ukládají orgány státní správy lesů. Výše pokut za přestupky je diskutabilní, například při konání hromadných sportovních akcí bez ohlášení si lze představit způsobení škod vyšších než maximálně možná výše pokuty.

1 Ustanovení § 19 odst. 1 lesního zákona

2 Ustanovení § 20 odst. 2 lesního zákona

3 Staněk, J., Lesní zákon v teorii a praxi, 1. vydání, Písek, Matice lesnická, 1996, str. 64

4 Viz bod 3.6.4 na straně 27

5 Definice přestupku viz. str. 24

6 Definice správního deliktu viz. str. 25

7 Ustanovení § 45 zákona č. 200/1990 Sb.

Odpovědnost za trestné činy je upravena v trestním zákoně. V úvahu přichází využití obecných skutkových podstat § 181a, 181b. Vedle těchto obsahuje trestní zákon ještě speciální skutkovou podstatu v § 181c. Tato skutková podstata byla do našeho právního řádu začleněna v roce 2002 jako reakce na vzestup devastace lesů neoprávněnou těžbou. Ačkoliv náklady na opětovné zalesnění vykácených ploch jsou ve srovnání s náklady na obnovu ostatních složek relativně nízké, nelze počítat s uvedením do původního stavu pouhou výsadbou nových porostů. Obnovení ekologických funkcí lesa je záležitostí několika desítek let. Zákonodárci uznali společenskou nebezpečnost jednání za natolik závažnou, že skutkovou podstatu trestného činu Poškození lesa těžbou začlenili do právního řádu. Pojmovým znakem je zde způsobení holé seče na celkové větší ploše lesa nebo proředění lesního porostu pod hranici zakmenění na celkové větší ploše lesa. Holou sečí rozumíme odstranění veškerého lesního porostu, za větší plochu lesa se považuje 1,5 ha¹. Hranice zakmenění je 7/10 plného zakmenění. Pro určení zda byla naplněna skutková podstata se plocha holé seče přiřadí k již existující holé seči a teprve součet jejich ploch vytvoří holou seč o rozloze 1,5 ha a vyšší.

9.5 Dozor v lesním hospodářství

Zatímco ústředním orgánem státní správy lesů je MZ, orgánem vrchního státního dozoru nad dodržováním lesního zákona je MŽP. Rovněž ČIŽP zřízená zákonem č. 282/1991 Sb. za účelem dozoru nad dodržováním právních předpisů a rozhodnutí týkajících se lesů, je podřízena MŽP². Vedle MŽP a ČIŽP vykonávají dozor orgány státní správy lesa a členové lesní stráž. Orgány státní správy lesů jsou obecní úřady obcí s rozšířenou působností, kraje a MZ, ve vojenských lesích Vojenský lesní úřad a v lesích na území národních parků Správa národního parku³.

Při výkonu vrchního státního dozoru MŽP dozírá, jak orgány státní správy, fyzické a právnické osoby dodržují ustanovení lesního zákona, prováděcích právních předpisů a rozhodnutí vydaných na základě tohoto zákona. V případě zjištění nedostatků ukládá ve správním řízení opatření k jejich odstranění⁴.

¹ Chmelík, J. a kol., Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení, Linde Praha, 2005, str. 123 - 126

² Ustanovení § 8 zákona č. 282/1991 Sb.

³ Ustanovení § 47 lesního zákona.

⁴ Staněk, J., Lesní zákon v teorii a praxi, 1. vydání, Písek, Matice lesnická, 1996, str. 158

9.5.1 ČIŽP

Vedle výše uvedených obecných údajů lze k ČIŽP doplnit několik údajů o její činnosti na úseku ochrany lesa. V letech 2005, 2006 a 2007 uskutečnila inspekce celkem 5.676 kontrol, přičemž mnohé kontroly zahrnovaly více než jednoho vlastníka lesa. Znepokojivým trendem je nárůst pravomocně uložených pokut, avšak počet uložených opatření k nápravě zjištěných nedostatků nedosáhl úrovně z roku 2005, lze tedy konstatovat, že ČIŽP překročila k přísnějším finančním postihům, zejména při zjištění stejných prohřešků u stejných osob. Mezi nejvíce kontrolované činnosti patří ochrana lesa proti kůrovci. Za jeden z největších nedostatků označuje inspekce za všechny uvedené roky nedostatečné provádění terénní dozorové činnosti ze strany obecních úřadů, zejména ve vztahu k lesům ve vlastnictví těchto obcí. Tato skutečnost činí z inspekce prakticky jediný orgán kontrolním orgánem, což neúměrně zatěžuje její kapacitní možnosti, neboť na jednoho inspektora připadá 50.000 ha lesa¹.

9.5.2 Lesní stráž

Pracovníkem lesní stráže může být ustanovena pouze fyzická osoba, která je občanem České republiky, dosáhla věku 21 let, nebyla odsouzena pro úmyslný trestný čin, je způsobilá k právním úkonům a zdravotně způsobilá, prokázala znalost práv a povinností lesní stráže a znalost souvisejících předpisů a složila před orgánem státní správy lesů slib. Při své činnosti se pracovník stráže prokazuje průkazem a služebním odznakem, přičemž je oprávněn zjistit totožnost osoby, která při obecném porušení lesa porušuje povinnosti uložené zákonem, ukládat a vybírat pokuty za přestupky proti obecnému užívání lesa a vyžadovat součinnost orgánů policie ČR².

¹ Výroční zprávy ČIŽP z let 2005, 2006, 2007

² Blíže viz. ustanovení § 37 a 38 lesního zákona

9.6 Perspektiva úpravy lesního hospodářství

Shodně se závěry ČIŽP¹ považují za další krok úpravy ochrany lesů zavedení nucené správy lesů, institutu, který by umožnil v naléhavých případech provést v lese opatření bez vědomí nebo souhlasu konkrétního vlastníka. Tato úprava je nutná zejména s ohledem na velký počet vlastníků lesa, kteří často vlastní menší části lesních celků. Tento stav je problematický při místním určení hranic pozemků jednotlivých vlastníků a možnostech v případě potřeby okamžitě vlastníky kontaktovat. Zejména v případě zvýšeného až kalamitního stavu výskytu kůrovců může nastat situace, kdy nečinnost nebo pozdní reakce jediného vlastníka bude mít pro ostatní vlastníky závažné důsledky. Zde by zásah do vlastnického práva byl oprávněn ochranou práv ostatních vlastníků a současně veřejným zájmem na zachování funkcí lesa. K omezení by samozřejmě bylo možno přistoupit pouze za dodržení podmínek čl. 11 odst. 4 LZPS: *Vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.* Pravděpodobně největším problémem bude definice veřejného zájmu.

Za další nedostatek současné právní úpravy považují institut odborného lesního hospodáře, respektive možnost vlastníka vykonávat (za určitých podmínek) tuto funkci sám. Ačkoliv zákon stanoví podmínku odborného lesnického vzdělání a praxe, nelze odhlédnout od hmotné zainteresovanosti těchto osob coby (spolu)vlastníků. Řešením by dle mého názoru byla novelizace § 37 lesního zákona, která by z odstavce 3 vypustila třetí větu, která zní: *Pokud splňuje podmínku odborného lesnického vzdělání a odborné lesnické praxe, může vlastník lesa v lesích ve svém vlastnictví vykonávat činnost odborného lesního hospodáře sám i bez udělení licence.*

Dále by bylo vhodné přehodnotit výši pokut, které lze udělit za přestupky podle lesního zákona, neboť jejich výše neodpovídá současným poměrům. Pokud je částka 5.000,- Kč v trestním právu hranicí, která určuje, zda způsobenou škodu lze považovat za nikoliv nepatrnou² a přihlédneme-li k povaze činností, za které lesní zákon tuto pokutu umožňuje uložit, pokud současně respektujeme rozdíl pojmu škoda a ekologická újma, nelze než považovat tuto částku za bagatelní.

¹ Výroční zpráva ČIŽP za rok 2007, str. 33

² § 89 odst. 11 zákona č. 140/1961 Sb.

Závěr

Na závěr své práce bych se pokusil shrnout, co jsem chtěl zpracováním daného tématu sdělit. Nelze pochybovat o nutnosti ochrany životního prostředí, současně ovšem nelze dosáhnout efektivní úrovně ochrany pouze jedním z výše uvedených nástrojů. Problematika životního prostředí je natolik rozsáhlá, že dosáhnout požadovaného cíle pouze za použití jednoho typu nástrojů je prakticky nemožné. Každý má svá pro a proti.

Administrativně právní nástroje jsou vhodné pro svůj autoritativní charakter. Právě pro svou závaznost a vynutitelnost jsou nejpoužívanější. Lze je považovat za sociálně spravedlivé, neboť teoreticky jsou výchozí podmínky pro jejich uplatňování vůči jednotlivcům rovnocenné. Jsou nejstarší a tedy i nejpropracovanější. Jejich vznik byl ve většině případů vynucen potřebou řešit nově nastalé problémy ex post. Právo obecně je spíše nástrojem reakce, pro využití k účelu prevence je nutno respektovat dvě skutečnosti. Prvou z nich je nepředvídatelnost budoucího vývoje. Stav životního prostředí, stejně jako vědeckého poznání, nikdy není uzavřenou nádobou. Podléhá častým změnám a vnějším vlivům. Abychom mohli právo využít jako nástroj prevence, musíme mít minimálně rámcovou představu možného vývoje. Zákonodárce nemůže žít odtržen od okolního světa a při přípravě zákonů se neobejde bez odborných znalostí a informací. Proto kvalitní ochrana pomocí práva vyžaduje existenci koncepčních a informačních nástrojů.

Druhou skutečností je těžkopádnost zákonodárného procesu. Každý zákon je konkretizován prováděcími právními předpisy, které lze v relativně krátkém čase v případě potřeby změnit. Tyto předpisy však lze vydávat pouze na základě zákona a v jeho mezích. Nemohou upravovat věci vyhrazené pouze zákonu. Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem způsobem, který zákon stanovil. Vzhledem ke zdlouhavosti zákonodárného procesu může trvat relativně dlouhou dobu, než právo na negativní jev zareaguje, ačkoliv problémy je třeba řešit okamžitě. Současně je třeba přihlídnout k politické neochotě zabývat se environmentálními problémy, různým politickým zájmům i názorům na řešení dané problematiky. Zákony mohou být neúplné, nedokonalé nebo od začátku do konce špatné. I špatným zákonem se však musíme řídit. Nakonec je třeba zmínit obecnou právní zásadu „neznalost zákona neomlouvá“. Z té plyne obecný problém efektivity právních norem. Pokud o existenci určité povinnosti nebo zákazu nevím, logicky je nemohu dodržovat. Dále je třeba upozornit na skutečnost, že administrativně právní nástroje neodměňují subjekty, které dokáží omezit znečištění efektivněji než ostatní a to i nad zákonem stanovenou mez.

Účinnost a nepostradatelnost těchto nástrojů se plně projevila v souvislosti s šířením ptačí chřipky a nákazy BSE v Evropě. Ačkoliv opatření proti šíření těchto chorob vykonávala Státní veterinární správa ČR, která podléhá MZ, jednalo se o prevenci zavlečení nebezpečných nákaz na naše území za účelem dosažení vysoké úrovně ochrany zdraví zvířat a lidí. Naopak nedostatky těchto nástrojů se projevily v souvislosti se zákonem o předcházení ekologické újmy a o její náhradě, zejména jeho zdlouhavým přijímáním a přípravou. Nedostatkem zákonné úpravy je dále roztříštěnost do mnoha složkových předpisů, která činí úpravu nepřehlednou. V souvislosti s množstvím složkových zákonů dochází k nejednotnému používání a výkladu pojmů. Nevýhodou je také užívání neurčitých právních pojmů, které umožňují různou aplikaci správního uvážení na totožné případy.

Ekonomické nástroje zpočátku vznikaly za účelem získání prostředků k řešení konkrétních problémů. Jsou po právu nejefektivnějším nástrojem ochrany i když způsob jejich využití je omezen. Dávají subjektům možnost svobodného výběru, zda se škodlivého chování dopustit a zaplatit, nebo nedopustit a ušetřit. Výhodou tohoto přístupu je vytvoření velkého objemu disponibilních zdrojů použitelných při ochraně za současného vynaložení menších nákladů, než při regulaci pomocí práva. Nevýhoda spočívá ve finančních možnostech subjektů. Lze si snadno představit situaci, kdy subjekt bude disponovat dostatečným množstvím finančních prostředků a negativní stimulační ekonomických nástrojů jej prostě nebudou zajímat. Naopak může nastat situace, kdy vzhledem k nedostatku finančních prostředků subjekt nebude moci rozumně realizovat všechny své nezbytné potřeby. Efekt těchto nástrojů je tedy závislý na sociální situaci regulovaného subjektu.

Současně je třeba zmínit dominující funkci těchto nástrojů, kterou je funkce fiskální. Do budoucna by však vývoj ekonomických nástrojů měl více využívat funkce motivační a snažit se subjekty aktivněji zapojit do ochrany životního prostředí. Omezená motivační funkce se projevuje u poplatků za znečišťování ovzduší, která umožňuje odložit a následně prominout placení části poplatku. Stejně tak je tato možnost zakotvena pro vypouštění odpadních vod do vod povrchových. Domnívám se, že existuje prostor pro rozšířené využívání motivační funkce u poplatků za ukládání odpadů na skládku. Dle mého názoru by bylo možné upravit slevu sazby za tento poplatek, kdy vedle základní a nebezpečné by existovala složka biologická, vztahující se na kompostovatelný odpad. Principem této motivace by bylo zaplacení stejného poplatku jako za složku základní, ovšem s možností následné slevy, jejíž výši si netroufám stanovit. Efektem by byla možnost oddělit biologicky snadno rozložitelný odpad od ostatního komunálního odpadu a urychlit tak přirozenou cestou jeho recyklaci a snížit náklady na zpracování odpadů. Ačkoliv produkce komunálního odpadu má celorepublikově spíše klesající tendenci, z hlediska trvale udržitelného rozvoje by se jednalo o krok správným směrem. Dále je třeba poukázat na stále nepoužitelné ustanovení o poplatcích za kácení dřevin a neexistující úpravu poplatků za hluk.

Závazek z Kjótského protokolu ČR pravděpodobně s rezervou splní, povolenkový systém funguje. Do budoucna by bylo vhodné rozšířit okruh obalů regulovaných pomocí depozitně refundačních systémů o PET lahve.

Koncepční nástroje jsou pro svou univerzálnost přístupem k ochraně neopomenutelným nástrojem. Při jejich vytváření dochází k aplikaci nejvíce zásad a principů ochrany, především principu trvale udržitelného rozvoje, komplexní a integrované ochrany, prevence a předběžné opatrnosti. Nezaměřují se pouze na environmentální aspekty, posuzují i jiné veřejné zájmy z různých odvětví a snaží se formulovat cíle vyhovující všem posuzovaným zájmům. Po zformulování cílů se pokouší nalézt způsoby a metody k jejich dosažení. Při jejich vytváření je nutno stejně jako při zákonodárné činnosti odborně posoudit velké množství informací. Často bývají podnětem k pozdější právně závazné úpravě, obzvláště na mezinárodní úrovni v podobě takzvaných rámcových úmluv.

Dobrovolné nástroje jsou doplňkovým nástrojem všech výše uvedených. Vzhledem k obsahu přejímaných závazků mohou být v mnoha ohledech účinnější než právní regulace. Pozitivním efektem tohoto druhu nástrojů je vyvolání zájmu a iniciativy subjektů, což může přinést nové podněty a postupy, objevit nové a účinnější metody přístupu, které mohou být později aplikovány ať již při vytváření právních předpisů nebo koncepcí. Dochází tak k efektivní mobilizaci lidského potenciálu, který by jinak zůstal nepovšimnut. Nevýhodou tohoto přístupu je aplikovatelnost na omezený okruh problémů a samozřejmě dobrovolnost. Zatímco k programu EMAS přistoupil nízký počet podniků, počet držitelů ekoznaček každým rokem pozvolna stoupá, což lze hodnotit jako úspěšnost tohoto nástroje. Ze zprávy MŽP o uplatňování dobrovolných nástrojů v roce 2007 vyplývá, že ze strany ministerstev je těchto nástrojů využíváno kosmetické minimum.

Osvětové a informační nástroje tvoří jakýsi podklad pro aplikaci všech výše uvedených nástrojů. Zajišťují podklady pro tvorbu zákonů a koncepcí, pomáhají nastavit optimální výši nástrojů ekonomických. Jsou předpokladem úspěšné realizace právních nástrojů, když vytvářejí předpoklady pro jejich odbornou aplikaci. Současně motivují subjekty k zapojování do dobrovolných nástrojů. Jsou předpokladem realizace konceptu udržitelného rozvoje a principu prevence mezi nejširšími vrstvami obyvatel, bez ohledu na jejich sociální, pracovní nebo věkové zařazení do společnosti. Jsou stále nedostatečně využívány, přičemž nejširší veřejnosti jsou určeny především kampaně na podporu třídění odpadu. V Praze lze pozorovat sestupný trend výukových programů pro mateřské, základní a střední školy, jakož i vzdělávacích akcí pro dospělé nad 15 let. Také částka vynaložená MŠMT na podporu nestátních neziskových organizací je již několik let téměř neměnná. Vedle nedostatku finančních prostředků je nedostatkem EVVO absence systémového přístupu a koncepčního řešení.

V oblasti kontroly a dozoru lze konstatovat nedostatečnou spolupráci mezi ČIŽP a orgány územně samosprávných celků, částečně způsobenou neodborností, částečně hmotnou zainteresaností pracovníků těchto orgánů. Dalším nedostatkem je výše pokut, které lze za zjištěné nedostatky uložit, kdy maximální možná výše pokuty nedosahuje výše způsobené ekologické újmy a dále neexistence trestní odpovědnosti právnických osob, která by umožnila efektivnější postihování správních deliktů. Tato otázka však přesahuje rozsah práva životního prostředí, neboť stejná úprava chybí i v právu trestním.

Přílohy:

Tabulka č. 1 – varianty chování subjektů

CHOVÁNÍ	EKONOMICKY VÝHODNÉ	EKONOMICKY NEVÝHODNÉ
EKOLOGICKY VHODNÉ	+/+	+/-
EKOLOGICKY NEVHODNÉ	-/+	-/-

Damohorský, M. a kol. Právo životního prostředí, 2. vydání, Praha, C.H.Beck, 2007, str. 41

Tabulka č. 2 – Hlukové kategorie letiště Praha – Ruzyně

kategorie 5*	114,00 Kč za každou započatou tunu MTOW
kategorie 4	57,00 Kč za každou započatou tunu MTOW
kategorie 3	28,50 Kč za každou započatou tunu MTOW
kategorie 2	11,40 Kč za každou započatou tunu MTOW
kategorie 1	5,70 Kč za každou započatou tunu MTOW

http://www.csl.cz/cs/site/o_letisti/zivotni_prostredi/pristup_k_hluku.htm

Tabulka č. 3 - porovnání EPER a E-PRTR

	EPER	E-PRTR
Počet látek v registru	50	91
Počet sledovaných událostí	56	65
Úniky do půdy	NE	ANO
Havarijní úniky	NE	ANO
Přenosy odpadů	NE	ANO
Přenosy odpadních vod	ANO	ANO
Rozptýlené zdroje	NE	ANO
Pouze IPPC zařízení	ANO	NE
NOSE-P kódy	ANO	NE
Ohlašovací cyklus	tříletý	roční

Maršák, J., Environmentální aspekty podnikání 2/2006, CEMC, 2006, str. 24 - 27

Zusammenfassung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit den Instrumenten, die in der Tschechischen Republik zum Schutz und Verbesserung der Lebensbedingungen benutzt sind. Neben den verwaltungsrechtlichen Instrumenten geht es meistens um die wirtschaftlichen und konzeptionellen Instrumente. Die Diplomarbeit konzentriert sich auf den Stand der derzeitigen rechtlichen Ausgestaltung und gleichzeitig bestrebt die Basisinformationen über die geschichtliche Entwicklung dieser Instrumente darzulegen und bei einigen den Antrag der weiteren möglichen Regelung einzubringen.

Die Diplomarbeit ist auf die Instrumente gerichtet, die angesichts ihrer Beschaffenheit meist verwendet und verbreitet sind. Beachtung ist also an die verwaltungsrechtlichen, wirtschaftlichen und konzeptionellen Mittel gerichtet. Andere Mittel sind angesichts ihrer Unentbehrlichkeit und Themaumfanges lediglich in ihren Grundlagen charakterisiert.

Bei der Bezeichnung der verwaltungsrechtlichen Instrumente habe ich mich um Übersicht aller Formen mit Hinblick auf alle Formen benutzter Instrumente, ob es sich um die Genehmigung oder Festsetzung der verbindlichen Standards handelt, bemüht. Das Recht ist unentbehrliches, jedoch nicht einziges Instrument um das Ziel zu erreichen. Das Recht ist entsprechend um die andere Instrumente, vor allen wirtschaftliche ergänz. Die wirtschaftlichen Instrumente laufen nach dem Prinzip der positiven und negativen Simulation. Aus der Sicht der Umweltschutz handelt sich um die an Teilabschnitte der einzelnen Bestandteile gerichteten Instrumente, die überwiegend als geeignete Ergänzung der Rechtsmittel eingesetzt sind. Es handelt sich um zwei älteste und meist angewendete Instrumente. Mit Entwicklung der wissenschaftlichen Erkenntnisse und Änderung der gesellschaftlichen Stimmung ist die Entwicklung anderer Arten der Instrumente verbunden, wie z. B. Kulturell-informativ. Alle Instrumentenarten haben gemeinsames Ziel und drücken Verschiedenheiten wie diese zu erreichen sind aus.

Im Sonderteil meiner Diplomarbeit habe ich es versucht die Anwendung der o. g. Instrumente bei dem Waldschutz nahe zu bringen. Diesen Bestandteil habe ich für seine Beschaffenheit des eigenständigen Ökosystems gewählt. Dieser Bereich ist nicht nur aus der rechtlichen Sicht interessant. Obwohl alle Umweltbestandteile ein Ganze bilden und Beschädigung eines wird sich auch an die anderen übertragen, halte ich den Wald für den besonders bedrohten Bestandteil, da durch breite Öffentlichkeit ausgenutzt ist, was mit der traditionellen Einstellung der Öffentlichkeit zum Eintritt in den Wald verbunden ist. Auch in diesem Teil meiner Diplomarbeit versuchte ich an einige nach meiner Meinung Mängel in der derzeitigen rechtlichen Ausgestaltung hinzuweisen.

Instruments of environmental protection in the law of Czech Republic

Key words

Administrative legal instruments - these instruments determinate the way, how the controlled subjects have to behave, they are binding and they are original from all used instruments.

Conceptual instruments – they provide the look on human activity from professional point of view and long-term approach to environmental protection in a particular sector of human activity.

Economical instruments - they function on principle of economical stimulation, that means, they let the subject choose the way of his behaviour, positive stimulation prefers environmental friendly activities, negative stimulation handicaps environmental unfriendly activities.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY, INTERNETOVÝCH ZDROJŮ A POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Bakeš, M. a kol., Finanční právo, 4. vydání, C.H.Beck, Praha, 2006

Damohorský, M., České právo životního prostředí, Universita Karlova v Praze, 2003

Damohorský, M., Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha, 1999

Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 2 . vydání, C.H.Beck, Praha, 2006

Damohorský, M.- Stejskal, V., Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, sborník z konference, Praha, Universita Karlova v Praze, ediční středisko 2003

Drobník, J., Základy pozemkového práva, 2. aktualizované a doplněné vydání, Eva Rozkotová – IFEC, Praha, 2007

Drobník, J., Damohorský, M., Lesní zákon a předpisy související – Texty s předmluvou, 1. vydání, C.H.Beck, Praha, 1996

Drobník, J., Damohorský, M., Zákony k ochraně životního prostředí a texty související, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 1999

Hendrych, D. a kol., Správní právo, 6. vydání, C.H.Beck, Praha, 2006

Hradec, V., Lexikon práva životního prostředí, Eurolex Bohemia, Praha, 2005

Chmelík, J. a kol., Ekologická kriminalita a možnosti jejího řešení, Linde, Praha, 2005

Jančářová, I., Ekologická politika, Masarykova universita v Brně, Brno, 2004

Jelínek, J., Trestní zákon a trestní řád, 25. vydání, Praha, Linde, 2007

Miko, L., Borovičková, H. a kol., Zákon o ochraně přírody a krajiny, komentář, 2. vydání, C.H.Beck, Praha, 2007

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

Plos, J., Nový stavební zákon s komentářem, Grada Publishing, Praha, 2007

Punčochár, P. a kol., Zákon o vodách, Sondy, Praha, 2004

Staněk, J., Lesní zákon v teorii a praxi, 1. vydání, Matice lesnická, Písek, 1996

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

Stejskal, V., Damohorský, M., Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí, Universita Karlova v Praze, Praha, 2002

Tichá, T. a kol., Slovník pojmů užívaných v právu životního prostředí, ABF, 2004

České právo životního prostředí, 2/2005

České právo životního prostředí, 1/2008

Environmentální aspekty podnikání, CEMC 2/2006

Integrovaná prevence a omezování znečištění Ministerstvo životního prostředí, 2007

Rozsudek NS ČR 25 Cdo 119/2003

Rozsudek NSS 6 As 56/2006-56

Výroční zprávy ČIŽP z let 2005, 2006, 2007

Zpráva o stavu životního prostředí v ČR za rok 2007

Ústava ČR

Listina základních práv a svobod

zákony:

140/1961 trestní zákon

40/1964 občanský zákoník

2/1969 o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR

44/1998 horní zákon

61/1988 o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě

200/1990 o přestupcích

282/1991 o České inspekci životního prostředí

17/1992 o životním prostředí

114/1992 o ochraně přírody a krajiny

334/1992 o ochraně zemědělského půdního fondu

338/1992 o dani z nemovitostí

586/1992 o daních z příjmů

16/1993 o dani silniční

289/1995 o lesích

18/1997 o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření

22/1997 o technických požadavcích na výrobky

123/1998 o právu na informace o životním prostředí

106/1999 o svobodném přístupu k informacím
128/2000 o obcích
131/2000 o hlavním městě Praze
185/2001 o odpadech
254/2001 vodní zákon
76/2002 o integrované prevenci
86/2002 o ochraně ovzduší
235/2004 o dani z přidané hodnoty
695/2004 o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů
180/2005 o podpoře využívání obnovitelných zdrojů
59/2006 o prevenci závažných havárií
183/2006 stavební zákon
167/2008 zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě

Cenové rozhodnutí energetického regulačního úřadu 10/2005

Nařízení vlády 429/2005

Nařízení vlády 145/2008

Opatření MŽP 5/2007

Státní politika životního prostředí 2004 – 2010

Státní program ochrany přírody a krajiny ČR

Vyhláška MZ 78/1996

Vyhláška MZ 83/1996

Vyhláška MZ 84/1996

Vyhláška MŽP 482/2005

internetové zdroje:

biopotraviny.info

cbusbs.cz

cenia.cz

chmi.cz

cizp.cz

csl.cz

czso.cz

env.cz

enwiki.cz

eu.europa.cz

finance.cz

fzp.ujep.cz

irz.cz

mze.cz

ochranaprirody.cz

portal.gov.cz

povolenky.cz

psp.cz

priroda.cz

sfzp.cz

strukturální-fondy.cz