

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Markéta Dočkalová

**Administrativní a ekonomické nástroje ochrany
životního prostředí**

Diplomová práce

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

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): duben 2012

Čestné prohlášení

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

V Praze dne 29. 4. 2012

Poděkování

Tímto bych chtěla poděkovat JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D., vedoucímu diplomové práce, za vstřícný přístup, odborné vedení a cenné rady, které přispěly k napsání této práce.

Obsah

Úvod	6
1. Administrativní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí	13
1.1 Nástroje ochrany životního prostředí	13
1.1.1 Nástroje přímého působení	13
1.1.2 Nástroje nepřímého působení	16
1.2 Administrativní nástroje ochrany životního prostředí	16
1.2.1 Ukládání povinností	17
1.2.2 Povolení, souhlasy, schválení a tzv. jiné úkony	19
1.2.3 Standardy	22
1.2.4 Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí	24
1.2.5 Kontrola a dozor	25
1.2.6 Právní odpovědnost	27
1.3 Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí	30
1.3.1 Poplatky	33
1.3.2 Daně	36
1.3.3 Finanční podpora	38
1.3.4 Obchodovatelná povolení	40
1.3.5 Zálohové systémy	41
1.3.6 Finanční zajištění	41
1.4 Shrnutí	42
2. Administrativní a ekonomické nástroje ochrany půdy	45
2.1 Úvod do problematiky	45
2.2 Územní plánování	45
2.3 Administrativní a ekonomické nástroje ochrany zemědělského půdního fondu ..	50
2.3.1 Příčiny a cíle nástrojů ochrany zemědělského půdního fondu	50
2.3.2 Nástroje ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu	51
2.3.3 Nástroje ochrany kvality zemědělského půdního fondu	60
2.3.4 Nástroje společné pro ochranu rozlohy a kvality zemědělského půdního fondu	68

2.4 Administrativní a ekonomické nástroje ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa	71
2.4.1 Příčiny a cíle nástrojů ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa	71
2.4.2 Nástroje ochrany rozlohy pozemků určených k plnění funkcí lesa.....	72
2.4.3 Nástroje ochrany kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa.....	78
2.4.4 Nástroje společné pro ochranu rozlohy a kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa.....	82
2.5 Shrnutí.....	87
Závěr	90
Seznam použité a citované literatury	97
Abstrakt	Chyba! Záložka není definována.
Summary.....	Chyba! Záložka není definována.
Anglický název práce a klíčová slova.....	Chyba! Záložka není definována.

Úvod

Životní prostředí představuje „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jeho dalšího vývoje.“¹ Uspokojivý stav životního prostředí je nezbytný pro zajištění života a zdravého vývoje všech organismů na Zemi, včetně lidí. Životní prostředí se však v současné době potýká s celou řadou problémů, v jejichž důsledku dochází k ničení ekosystémů, snižování biologické rozmanitosti a řadě dalších negativních jevů dotýkajících se přímo lidské populace. Mezi nejzávažnější problémy patří zejména nadměrné čerpání přírodních zdrojů, znečišťování ovzduší a vody a degradace půdy.

K uvědomění si nutnosti chránit životní prostředí došlo v širší míře ve 20. století v souvislosti s dosavadním neuspokojivým vývojem jeho stavu, který nastal zejména jako důsledek rozvoje lidské společnosti v oblasti vědy a techniky. Ochrana životního prostředí představuje soubor činností, jejichž cílem je především předcházet znečišťování či poškozování životního prostředí, nebo již způsobené znečištění či poškození omezovat a odstraňovat. Za účelem zajištění ochrany životního prostředí na sebe vzal stát závazek, který je zakotven v Ústavě České republiky a jehož obsahem je dbát o šetrné využívání přírodních zdrojů a chránit přírodní bohatství.² Odpovědnost státu v oblasti ochrany životního prostředí vyjadřuje také ustanovení čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které stanoví právo každého na příznivé životní prostředí.³ Za účelem dosažení závazku chránit životní prostředí má stát k dispozici systém nástrojů ochrany životního prostředí, který je tvořen řadou prostředků a metod, jež si kladou za cíl působit na chování lidí ve vztahu k životnímu prostředí a zajistit tak efektivní ochranu životního prostředí.

Předkládaná diplomová práce se zaměřuje na dvě nejvýznamnější skupiny nástrojů ochrany životního prostředí, kterými jsou nástroje administrativní a ekonomické. Práce se systematicky člení na dvě části, které se dále dělí na kapitoly

¹ § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“).

² Čl. 7 ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava České republiky“).

³ Čl. 35 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále jen „Listina základních práv a svobod“).

a podkapitoly. První část diplomové práce je zaměřena obecně a poskytuje přehled jednotlivých administrativních a ekonomických nástrojů s ohledem na jejich vlastnosti, funkce a účinky. První kapitola pojednává o jednotlivých skupinách nástrojů ochrany životního prostředí, vymezuje jejich základní dělení a stručně je charakterizuje. Druhá a třetí kapitola se věnuje podrobnějšímu vymezení administrativních a ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí, jejich vlastnostem, funkcím a účinkům. Čtvrtá kapitola obsahuje shrnutí, které upozorňuje na výhody a nedostatky administrativních a ekonomických nástrojů a na vzájemné vztahy mezi těmito skupinami nástrojů.

Druhá část diplomové práce se snaží na příkladu ochrany půdy ukázat uplatnění administrativních a ekonomických nástrojů v praxi. Oblast ochrany půdy jsem si zvolila z důvodu, že půda, ačkoli představuje jednu z hlavních složek životního prostředí, bývá často v porovnání s ostatními složkami poněkud opomíjena. Přitom ochrana půdy je nezbytným předpokladem nejen pro zachování ekologických a ekonomických funkcí půdy, ale také pro ochranu ostatních složek životního prostředí vzhledem k jejich vzájemnému úzkému propojení. Důležitost ochrany půdy vyplývá také ze skutečnosti, že „s ohledem na extrémně pomalou tvorbu půdy je tato složka životního prostředí prakticky považována za neobnovitelný zdroj.“⁴ Vzhledem k tomu, že půda je členěna do několika kategorií dle svého účelu a ochrana poskytovaná jednotlivým kategoriím se liší, zaměřila jsem se na nástroje ochrany ekologicky nejhodnotnějších druhů půdy, jimiž je zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkcí lesa, kterým právo životního prostředí věnuje největší pozornost.

První kapitola druhé části obsahuje stručný úvod do problematiky ochrany půdy. Druhá kapitola pojednává o územním plánování, které představuje nástroj ochrany životního prostředí, jež se významným způsobem uplatňuje při ochraně půdy. Zařazení územního plánování do diplomové práce, bylo nezbytné z důvodu jeho významu pro ochranu půdy a také z důvodu jeho blízké souvislosti s některými nástroji administrativními a ekonomickými. Třetí a čtvrtá kapitola obsahuje vymezení jednotlivých administrativních a ekonomických nástrojů, které se uplatňují při ochraně zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa.

⁴ SMOLEK, Martin. *Ochrana půdy v komunitárním právu – dozrál čas na harmonizovanou úpravu?* DAMOHORSKÝ, Milan. *Pocta Doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc. k jeho 70. narozeninám.* Praha: Vodnář, 2007, str. 151.

Cílem předkládané diplomové práce je vymezit roli a význam administrativních a ekonomických nástrojů při ochraně životního prostředí, poskytnout přehled o jednotlivých administrativních a ekonomických nástrojích a vymezit jejich vlastnosti, funkce a účinky. Dále si tato diplomová práce klade za cíl vymezit výhody a nedostatky, které jsou spojeny s administrativními a ekonomickými nástroji, a poukázat na vzájemný vztah těchto nástrojů. K naplnění těchto cílů směřuje také druhá část práce, která na příkladu ochrany půdy ukazuje, jak administrativní a ekonomické nástroje fungují v praxi a jak se vzájemně doplňují.

Práce vychází z právního stavu k 29. 4. 2012

V následujícím textu vymezuji pojmy půda, zemědělský půdní fond a pozemky určené k ochraně lesa, jejichž vysvětlení považuji vzhledem k zaměření práce za důležité.

Půda

Půda představuje jednu z hlavních složek životního prostředí. Rozumíme jí „*zemský povrch a současně i hmotný substrát Země.*“⁵ Půda plní celou řadu různorodých ekologických i ekonomických funkcí. Ekologické funkce spočívají v tom, že půda je „*retenčním prostorem vody a zajišťuje její koloběh, zachycuje sluneční energii, ukládá se v ní uhlík z ovzduší, je rezervoárem surovin, minerálů a ostatního přírodního bohatství a podmiňuje růst rostlin, existenci půdních organismů a mnoha druhů živočichů včetně člověka.*“⁶ Ekonomické funkce půdy vyplývají ze skutečnosti, že půda slouží jako základní výrobní prostředek a produkční činitel v zemědělství a lesním hospodářství, je zdrojem surovin v hornictví a stanovištěm veškeré lidské činnosti. Ekologické funkce půdy je pro jejich důležitost třeba vždy upřednostňovat před funkcemi ekonomickými.

Účelem ochrany půdy je zamezit či alespoň co nejvíce omezit ohrožování a poškozování ekologických funkcí půdy a napomáhat k nápravě škod již způsobených. Ochrana půdy se zaměřuje na ochranu před její degradací, k níž dochází zejména

⁵ DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 294.

⁶ Tamtéž.

v důsledku desertifikace, deforestace, eroze a chemické degradace půdy.⁷ Ochrana půdy je realizována na úrovni mezinárodní, evropské i vnitrostátní.

Mezinárodní právo má v oblasti ochrany půdy poněkud omezenou působnost, jelikož půda je úzce vázána na pozemky, které se nachází na území jednotlivých suverénních států. Mezinárodní smlouvy týkající se této problematiky jsou proto dosud poměrně ojedinělé, jako příklad lze uvést Úmluvu o biologické rozmanitosti⁸ či Úmluvu o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem anebo desertifikací, zejména v Africe.⁹

Pokud se týká oblasti evropského práva, na evropské úrovni se dosud na půdu nevztahuje žádná zvláštní politika ochrany, ačkoli se v posledních letech diskutuje o potřebě zavést nástroje, které by zaplnily mezeru v právních předpisech EU v oblasti životního prostředí a zajistily pro půdu stejnou úroveň ochrany jako v případě vody nebo vzduchu.¹⁰ V souvislosti s ochranou půdy na evropské úrovni je třeba zmínit zejména čl. 6 odst. 1 Šestého akčního programu ES na léta 2002-2012,¹¹ který stanoví, že členské státy mají usilovat o podporu udržitelného využívání půdy za účelem zabránění erozím, zamezení snižování kvality půdy, snižování kontaminací a zabránění šíření pouští. K naplnění zmíněných cílů mají pomoci akční opatření přijímaná na podkladě globálních a regionálních úmluv a strategií a úplné transpozice příslušných komunitárních právních aktů. Šestý akční program se stal významným impulsem k přijetí tzv. Tematické strategie pro ochranu půdy v EU,¹² kterou přijala v roce 2006 Evropská komise a která vytvořila legislativní rámec pro ochranu a udržitelné využívání půdy, integraci ochrany půdy do politik členských států a Společenství, posílení znalostní základny a zvyšování povědomí veřejnosti. Dle této strategie byl připraven návrh směrnice o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES,

⁷ Více viz např. MOLDAN, Bedřich. *Podmaněná planeta*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2009, str. 153.

⁸ Úmluva č. 134/1999 Sb., o biologické rozmanitosti.

⁹ Úmluva č. 53/ 2002 Sb. m. s., ve znění č. 101/2002 Sb. m. s., o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem anebo desertifikací, zejména v Africe.

¹⁰ Tisková zpráva z 3002. zasedání Rady, 7522/10 (Presse 67), životní prostředí, Brusel 15. března 2010. Dostupné z WWW:

<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/10/67&format=HTML&aged=1&language=CS&guiLanguage=en>>.

¹¹ Rozhodnutí EP a Rady č. 1600/2002/ES ze dne 22. 7. 2002, o Šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí.

¹² Sdělení Komise KOM/2006/0231 in fine.

jehož obsahem jsou opatření zaměřená na určení problémů, na zabránění degradace půdy a na rekultivaci znečištěné nebo degradované půdy. Tato směrnice umožní členským státům přijmout opatření k ochraně půdy přizpůsobená místním skutečnostem.¹³ S problematikou ochrany půdy souvisí také směrnice Rady a EP č. 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, která upravuje odpovědnost za ekologickou škodu na půdě.

V českém právním řádu není právní úprava ochrany půdy obsažena v jediném stěžejním zákoně, který by zakotvil všechna základní hlediska její ochrany. Právní předpisy na ochranu půdy můžeme rozdělit do tří skupin, které tvoří:¹⁴

- a) právní předpisy, jež vytváří předpoklady a podmínky pro využívání území v mezích ekologické únosnosti, kterými jsou zejména:
 - . zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu,
 - . zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí,
 - . zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech;
- b) právní předpisy zaměřené na ochranu zemědělské a lesní půdy, jimiž jsou např.:
 - . zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu,
 - . zákon č. 289/1995 Sb., o lesích,
 - . vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu,
 - . zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství;
- c) právní předpisy, které chrání půdu v rámci ochrany jiných složek životního prostředí, ekosystémů a přírodních zdrojů, jedná se např. o:
 - . zákon č. 254/2001 Sb., o vodách,
 - . zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny,
 - . zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství.

Půda se člení podle způsobu svého hospodářského a jiného společenského využití. V této souvislosti hovoříme o tzv. účelové kategorizaci půdy, z níž vychází

¹³ EU [online]. [cit. 21. března 2012]. Dostupné z WWW: <http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28181_cs.htm>.

¹⁴ DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 298.

zákon o katastru nemovitostí České republiky,¹⁵ který rozděluje pozemky na pozemky zemědělské, kterými je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, trvalé travní porosty, a dále na lesní pozemky, vodní plochy, zastavěné plochy a nádvoří a ostatní plochy. Právo životního prostředí poskytuje do určité míry a v určité formě ochranu všem kategoriím půd a pozemků, největší pozornost však věnuje ekologicky nejvýznamnějším druhům půdy, jimiž jsou půda zemědělská a lesní.

Zemědělský půdní fond

Zemědělský půdní fond je „základním přírodním bohatstvím naší země, nenahraditelným výrobním prostředkem umožňujícím zemědělskou výrobu a je jednou z hlavních složek životního prostředí.“¹⁶ Tvoří jej pozemky zemědělsky obhospodařované, půda dočasně neobdělávaná a dále také některé pozemky nezemědělské, jež jsou předpokladem pro zemědělskou výrobu. Pozemky zemědělsky obhospodařované představují zemědělskou půdu, kterou je orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady a trvalý travní porost. Půdou dočasně neobdělávanou rozumíme půdu, která sice obdělávána není, ale do budoucna se s jejím dalším obhospodařováním počítá, a která nebyla v souladu se zákonem odňata ze zemědělského půdního fondu. Pozemky nezemědělské zahrnují rybníky s chovem ryb nebo vodní drůbeže a nezemědělskou půdu sloužící k zabezpečení zemědělské prvovýroby.¹⁷ Zemědělským půdním fondem nemůže být pozemek, který náleží mezi pozemky plnicí funkce lesa. V pochybnostech o příslušnosti půdy k zemědělskému půdnímu fondu rozhoduje orgán ochrany zemědělského půdního fondu.¹⁸

Základem právní úpravy zemědělského půdního fondu je zákon ČNR č. 34/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu. K provedení tohoto zákona slouží vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 13/1994 Sb., která upravuje některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu, a vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany. Ochrany zemědělského půdního fondu se dotýkají také některé další právní předpisy, např. zákon č. 183/2006 Sb.,

¹⁵ Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (dále jen „zákon o katastru nemovitostí ČR“).

¹⁶ § 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“).

¹⁷ Jedná se např. o polní cesty, závlahové vodní nádrže, odvodňovací příkopy apod.

¹⁸ K orgánům ochrany zemědělského půdního fondu více viz ustanovení § 13 a násl. zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

o zemním plánování a stavebním řádu, zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství, zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a další.

Pozemky určené k plnění funkcí lesa

Pozemky určené k plnění funkcí lesa, jež „jsou nenahraditelnou produkční základnou lesa,“¹⁹ jsou tvořeny lesními pozemky a některými jinými pozemky, které souvisejí s lesem a slouží lesnímu hospodářství. Lesními pozemky jsou pozemky, na nichž se nachází lesní porosty, plochy, na nichž byly lesní porosty za účelem obnovy odstraněny, dále také lesní průseky a nezpevněné lesní cesty, pokud nejsou širší než 4 metry, a pozemky, na nichž byly lesní porosty dočasně odstraněny na základě rozhodnutí orgánu státní správy lesů v souladu se zákonem o lesích.²⁰ Některé jiné pozemky určené k plnění funkcí lesa zahrnují „zpevněné lesní cesty, drobné vodní plochy, pozemky nad horní hranicí dřevinné vegetace, lesní pastviny a políčka pro zvěř, pokud nejsou součástí zemědělského půdního fondu a jestliže s lesem souvisejí nebo slouží lesnímu hospodářství.“²¹ Mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa nejsou řazeny školky a plantáže lesních dřevin založené na pozemcích, jež nejsou určeny k plnění funkcí lesa, za předpokladu, že orgán státní správy lesů na návrh vlastníka pozemku nerozhodne jinak. V případě pochybností o tom, zda se v konkrétní situaci jedná o pozemky určené k plnění funkcí lesa, rozhoduje orgán státní správy lesů.

Právní úprava ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa je obsažena v zákoně č. 289/1995 Sb., o lesích. Některá z ustanovení zákona o lesích týkající se pozemků určených k plnění funkcí lesa, jsou blíže rozvedena ve vyhlášce č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo o omezení a o podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa. K pramenům právní úpravy ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa se řadí i další bezprostředně navazující právní předpisy. Jedná se o zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, zákon č. 139/2002 Sb., zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství, zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a další.

¹⁹ STANĚK, Jiří. *Lesní zákon v teorii a praxi: úplně znění zákona s komentářem*, 1. vydání. Písek: Matice lesnická, 1996, str. 16.

²⁰ § 3 písm. a) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen “lesní zákon“).

²¹ § 3 písm. b) lesního zákona.

1. Administrativní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí

1.1 Nástroje ochrany životního prostředí

Nástroje ochrany životního prostředí představují prostředky a metody, které ovlivňují chování lidí ve vztahu k životnímu prostředí. Prostřednictvím těchto nástrojů stát dosahuje cílů politiky životního prostředí. Politikou životního prostředí rozumíme „řešení problémů životního prostředí pomocí státních intervencí a nástrojů ochrany životního prostředí, které má stát k dispozici.“²² „Základním účelem politiky životního prostředí je poskytovat rámec a vodítka pro rozhodování a aktivity na mezinárodní, celostátní, krajské i místní úrovni, směřující k dosažení dalšího zlepšení kvality životního prostředí jako celku i stavu jeho složek a součástí.“²³

Nástroje ochrany životního prostředí lze dělit do dvou základních skupin na nástroje přímého působení na chování subjektů ve vztahu k životnímu prostředí a nástroje nepřímého působení.

1.1.1 Nástroje přímého působení

Nástroje přímého působení na chování subjektů ve vztahu k životnímu prostředí jsou právu vlastní a téměř výlučně (s výjimkou administrativních smluv a jiných dobrovolně převzatých závazků) se u nich uplatňuje veřejnoprávní metoda právní regulace. Tyto nástroje, jak již vypovídá jejich název, zavazují subjekty přímo k určitému chování bez možnosti volby.

Mezi nástroje přímého působení řadíme:

- a) nástroje administrativní
- b) koncepční nástroje
- c) administrativní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky
- d) nástroje sankční a speciální

²² CENIA [online]. [cit. 3. února 2012]. Dostupné z: <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFZUTSGE](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFZUTSGE)>.

²³ Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 6. dubna 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.mzp.cz/cz/environmentalni_politika_nastroje>.

Nástroje administrativní, někdy označované také jako nástroje normativní, bývají považovány za nejvýznamnější z nástrojů ochrany životního prostředí. O těchto nástrojích je blíže pojednáno v kapitole 1.2.

Koncepční nástroje, které jsou společným názvem pro nejrůznější koncepce, plány a programy, mají důležitou úlohu při aplikaci právních předpisů bez ohledu na to, zda jsou právně závazné či nikoli. Jejich povaha je velmi různorodá, značně se od sebe odlišují zejména svým zaměřením a mírou obecnosti či konkrétnosti, avšak často na sebe také vzájemně odkazují. Mohou mít podobu obligatorních nástrojů se závaznými ukazateli nebo mít pouze závazné části, s nimiž musí být v souladu rozhodnutí příslušných orgánů státní správy.

Mezi koncepční nástroje se řadí např. koncepční nástroje územního plánování, jimiž jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace, dále projekty pozemkových úprav, plány a projekty systému ekologické stability území, plány péče o vybraná zvláště chráněná území. Koncepčními nástroji s užším záběrem jsou např. lesní hospodářské plány a osnovy, plány hlavních povodí a oblastí povodí a velmi úzce specializované jsou havarijní plány, povodňové plány, záchranné programy.²⁴

Administrativní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky jsou nástroje ochrany životního prostředí, které v českém právu životního prostředí nemají dlouhou tradici. Prostřednictvím těchto nástrojů je možné dosáhnout ještě důslednější ochrany životního prostředí, než jaké lze docílit obecně závazným právním předpisem. Podstatou administrativních smluv jsou dobrovolně převzaté závazky znečišťovatelů plnit povinnosti, které přesahují rámec povinností stanovených právními předpisy o ochraně životního prostředí. Tyto závazky jsou obsahem smlouvy, kterou uzavírá znečišťovatel s orgánem veřejné správy. Administrativní smlouvy mají znaky charakteristické pro smlouvy veřejnoprávní, přestože klasickými veřejnoprávními smlouvami nejsou. Veřejnoprávní smlouvy jsou uzavírány vždy na základě zákona, jsou právně závazné a stanovují způsob řešení a rozhodování sporů vzniklých z těchto

²⁴ PEKÁREK, Milan. *Územní plánování – jeho postavení a úloha při ochraně životního prostředí a jeho vztahy k dalším koncepčním nástrojům ochrany životního prostředí z pohledu práva*. In. DAMOHORSKÝ, Milan, STEJSKAL, Vojtěch. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva*: sborník z konference. Praha: Vodňář, 2003, str. 89.

smluv.²⁵ Většina administrativních smluv a jiných dobrovolně převzatých závazků v České republice má spíše povahu neformálních smluv, které představují právně nezávazné veřejnoprávní ujednání mezi orgánem veřejné správy a soukromoprávním subjektem. V úvahu přichází také možnost uzavřít administrativní smlouvu podle norem práva soukromého, konkrétně dle občanského zákoníku jako smlouvu nepojmenovanou.²⁶ Mezi administrativní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky, které mají povahu veřejnoprávních smluv, patří „*dohody o ochranných podmínkách uzavíraných mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem dotčeného pozemku dle §39 zákona č. 114/1992 Sb., ke zřízení evropsky významné lokality, přírodní rezervace, přírodní památky a památných stromů a jejich ochranných pásem.*“²⁷ Dále může být tento nástroj ochrany životního prostředí realizován také prostřednictvím „*přistoupení podniku k programu EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), který obsahuje systém řízení podniku z hlediska ochrany životního prostředí.*“²⁸

Sankční nástroje úzce souvisí s institutem deliktů odpovědnosti. Předpokladem uplatnění sankčních nástrojů je porušení právní povinnosti stanovené předpisy na úseku ochrany životního prostředí. V důsledku porušení této právní povinnosti vzniká odpovědnost deliktů, která zahrnuje odpovědnost správněprávní a trestněprávní. Protiprávní jednání, ke kterému došlo v důsledku porušení právních předpisů na ochranu životního prostředí, lze postihnout např. uložením pokuty či opatření k nápravě, omezením nebo zastavením provozu, odejmutím vydaného povolení apod.²⁹

Nástroje speciální zahrnují zvláštní regulace z pohledu času, prostoru či osob. Jedná se např. o regulace v době havárií, požárů, povodní apod., o posuzování vlivů na životní prostředí, integrovanou prevenci, ochranu veřejného zdraví atd.

²⁵ Více viz HENDRYCH, Dušan aj. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 291 a násl.

²⁶ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“), § 51.

²⁷ DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 41.

²⁸ DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 41.

²⁹ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 116.

1.1.2 Nástroje nepřímého působení

Nástroje nepřímého působení „*svou povahou patří do mimoprávních nástrojů ochrany životního prostředí, ale právo jim poskytuje svou vlastní a pro něho charakteristickou formu závazného a vynutitelného pravidla chování.*“³⁰ Nepřímá regulace spočívá v tom, že stát dává subjektům možnost zvolit si způsob jejich chování. Je na vůli subjektu, zda dá přednost ekologicky vhodné variantě chování, která je v zájmu společnosti, či zda zvolí variantu ekonomicky výhodnou. Tyto nástroje tedy, na rozdíl od nástrojů přímého působení, nepůsobí prostřednictvím přímého mocenského donucení, ale na základě ekonomické kalkulace.

Do této skupiny nástrojů ochrany životního prostředí se řadí ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, kterým je věnována kapitola 1.3.

1.2 Administrativní nástroje ochrany životního prostředí

Administrativní nástroje, jako nástroje přímého působení na chování subjektů ve vztahu k životnímu prostředí, jsou založeny na donucovací pravomoci orgánů státní správy, které jimi přímo působí na jednání osob ve vztahu k životnímu prostředí. „*Tento systém administrativní přímé kontroly je charakteristický tím, že znečišťovatelé jsou postaveni do situace, kdy mají dānu pouze jednu možnost, jak se chovat. Každā jinā volba by znamenala porušení právních předpisů a tedy protiprávní jednání.*“³¹ Pro tyto nástroje je charakteristické nerovnovážné postavení subjektů, kdy na jedné straně stojí stát a na straně druhé původci znečištění. „*Základní formou administrativního řízení je právní regulace. Když je správně formulována, stanoví jednoznačně povinnosti adresátů environmentální regulace a ukládā za jejich nedodržování sankce.*“³²

Mezi administrativní nástroje patří jak nástroje preventivní, tak nástroje následné. Preventivními nástroji je ukládání povinností, povolení, souhlasy, schválení

³⁰ DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 37.

³¹ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2000, Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnickā fakulta, str. 30.

³² MEŽŘICKÝ, Vāclav. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. 1. vydání. Praha: Portāl, 2005, str. 68.

a tzv. jiné úkony, jako stanoviska, vyjádření nebo registrace, dále standardy a kategorizace objektů ochrany. Mezi následné nástroje řadíme kontrolní a dozorčí činnost a právní odpovědnost. K těmto nástrojům lze řadit také povinné vyhodnocování stavu životního prostředí, které je dle některých předpisů³³ předpokladem pro povolení činnosti.³⁴

Jednotlivé administrativní nástroje jsou zakotveny v právních předpisech. Společný základ jinak rozdílných administrativních nástrojů tvoří ústavní předpisy, které zakotvují základní rámec ochrany životního prostředí a meze činnosti státu při zajišťování ochrany životního prostředí. Těmito ústavními předpisy jsou Ústava České republiky³⁵ a Listina základních práv a svobod.³⁶

1.2.1 Ukládání povinností

Ukládání povinností v chování spočívá ve stanovení nejrůznějších zákazů, příkazů a omezení, jejichž podstatou je závazek něčeho se zdržet, něco strpět nebo něco konat za účelem zajištění ochrany životního prostředí.

Tyto povinnosti stanoví buď přímo právní norma, nebo mohou být uloženy na základě zákona a v jeho rámci abstraktním či konkrétním aktem příslušného orgánu veřejné správy v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, popř. mohou být založeny kombinací obou zmíněných způsobů. Povinnosti mohou být uloženy také na základě smlouvy uzavřené mezi znečišťovatelem a příslušným orgánem veřejné správy,³⁷ v tomto případě však znečišťovateli není povinnost ukládána autoritativně.

Ukládání povinností zákonem je administrativně nejméně náročné, neboť nevyžaduje individuální posouzení každé činnosti, nese s sebou však nebezpečí opomenutí či nedostatečného zohlednění odlišností konkrétních případů. Obecné formy právní regulace je využíváno zejména ve třech případech. Prvním případem je situace, kdy je třeba právní povinnost adresovat co nejširšímu okruhu subjektů. Jako příklad lze

³³ Např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“) ukládá povinnost provést vyhodnocení vlivů záměru na evropsky významnou lokalitu nebo ptačí oblast.

³⁴ Více viz STEJSKAL, Vojtěch. *Aktuální problémy administrativně-právních nástrojů ochrany přírody*. In PRŮCHOVÁ, Ivana. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita. 2005, str. 104.

³⁵ Viz čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky.

³⁶ Viz čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

³⁷ § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny.

uvést povinnost každého předcházet znečišťování či poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí.³⁸ Pro tuto situaci je charakteristická obecnost, která je dána jednak již zmiňovaným širokým okruhem subjektů a jednak nekonkrétností uložené povinnosti. A právě obecnost se jeví zároveň také jako nedostatek, neboť v jejím důsledku je dodržování a vynucování uložené povinnosti problematické. Za druhé se jedná o situace, kdy určitá činnost má pouze nepatrný vliv na životní prostředí, takže stát stanoví pouze základní pravidla jejího výkonu. Právní normy, které umožňují obecnou přístupnost k těmto činnostem, bývají označovány jako tzv. obecné užívání.³⁹ Takto je upraveno např. užívání lesů.⁴⁰ A konečně poslední kategorie případů, pro něž je typické ukládání povinností zákonem, se uplatňuje tehdy, když je okruh adresátů dané povinnosti jednoznačně identifikovatelný prostřednictvím určité společné charakteristiky. V tomto případě se jedná o typizované činnosti vykonávané v zásadě stejným způsobem a za stejných podmínek, jež je třeba poměrně podrobně regulovat. „*Způsob regulace má v těchto případech podobu souboru požadavků, převážně technického charakteru, které je provozovatel činnosti při zahájení povinen splnit a dodržovat. Tyto soubory požadavků jsou zakotveny zpravidla v prováděcích právních předpisech, popřípadě v technických normách, na které zákonný předpis odkazuje.*“⁴¹ Jako příklad můžeme uvést právní úpravu zařízení k využívání či zneškodňování odpadů.⁴²

Abstraktních či konkrétních aktů orgánů veřejné správy je k ukládání povinností využíváno v souvislosti s činnostmi, které mají nejvýznamnější vliv na životní prostředí a které je třeba regulovat individuálně s ohledem na konkrétní případ. Ukládání povinností prostřednictvím aktů veřejné správy však není možné ve všech případech, s takovým postupem by byly spojeny vysoké administrativní náklady a také by byl ponechán velmi široký prostor pro uplatňování správního uvážení orgánů, což by se mohlo stát při zajišťování ochrany životního prostředí spíše kontraproduktivní.

³⁸ § 17 odst. 1 zákona o životním prostředí.

³⁹ Více viz HENDRYCH, Dušan aj. Správní právo: obecná část. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 327.

⁴⁰ § 19 odst. 1 lesního zákona.

⁴¹ SOBOTKA, Michal. Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Praha, 2000. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, str. 30.

⁴² § 3 až 9 vyhlášky MŽP č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

Pro účinnou ochranu životního prostředí je vhodné zákonnou regulaci a regulaci správními akty vhodně kombinovat a spojit tak výhody obou těchto přístupů.

Převážná část norem, které stanoví povinnosti k zajištění ochrany životního prostředí, má regulační povahu, „*neboť postihují škodlivé vlivy jen, když přesahují určitý stupeň únosnosti. Obecně pak mluvíme o příznivosti životního prostředí, resp. jeho složky. Vše, co může ohrožovat životní prostředí, však nelze zakázat.*“⁴³

Povahu ukládané povinnosti mají také pokuty, které představují sekundární povinnost, jež vzniká z důvodu porušení povinnosti primární stanovené zákonem nebo na jeho základě. Pokuty bývají někdy mylně řazeny mezi ekonomické nástroje, jelikož plní obdobné funkce, avšak na rozdíl od nich, pokuty nedávají možnost zvolit si určitou alternativu chování. Znečišťovatel nemá možnost se splnění povinnosti vyhnout. „*Jde především o sankční donucovací činnosti, které mají spíše nepřímý ekonomický charakter. Mohou však být doplňkovým zdrojem veřejných rozpočtů.*“⁴⁴

1.2.2 Povolení, souhlasy, schválení a tzv. jiné úkony

Povolení, souhlasy, schválení a tzv. jiné úkony správních orgánů, kterými jsou stanoviska, vyjádření a registrace,⁴⁵ tvoří významnou skupinu administrativních nástrojů ochrany životního prostředí. Jedná se o individuální správní akty vydávané orgány veřejné správy. Tyto nástroje plní především funkci preventivní. Pokud by jistá zamýšlená činnost byla způsobilá ohrozit či poškodit životní prostředí, je možné tomuto následku předejít např. odepřením udělení potřebného povolení či souhlasu nebo stanovením určité podmínky. Charakteristickým rysem, jenž je společný těmto nástrojům, je individuální posouzení každého případu, kterého se dotýkají.

Povolení je správním aktem, který představuje nezbytný předpoklad pro jisté právním předpisem určené činnosti. Jedná se o konečné rozhodnutí v konkrétní věci, jež opravňuje subjekt, kterému bylo povolení na jeho žádost uděleno, k výkonu dané činnosti za stanovených podmínek. Na vydání povolení má žadatel právní nárok, pokud

⁴³ DAMOHORSKÝ, Milan. České právo životního prostředí. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2003, str. 30.

⁴⁴ KERNER, Antonín. *Tržní ekonomika a životní prostředí*. In DAMOHORSKÝ, Milan. *Pocta Doc. JUDr. Jaroslavi Drobňákovi, CSc. k jeho 70. narozeninám*. Praha: Vodňák, 2007, str. 66.

⁴⁵ HENDRYCH, Dušan aj. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 285.

splní stanovené hmotněprávní podmínky. V rámci povolení může příslušný správní orgán na základě správního uvážení stanovit meze výkonu povolované činnosti.⁴⁶

Činností, k nimž je vyžadováno povolení, je celá řada. Jedná se např. o kácení dřevin,⁴⁷ nakládání s povrchovými či podzemními vodami,⁴⁸ provádění záměrů na zavedení nových výrob s dopadem na ovzduší u zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů.⁴⁹

V rámci této skupiny nástrojů ochrany životního prostředí je třeba zmínit také tzv. integrované povolení, které právně zakotvil zákon o integrované prevenci.⁵⁰ Integrované povolení je projevem integrovaného přístupu v ochraně životního prostředí, který spočívá v komplexním nahlížení na problematiku ochrany životního prostředí a přesahuje rámec jednotlivých složkových předpisů. Složky životního prostředí jsou totiž vzájemně úzce propojeny, a proto znečištění jedné ze složek životního prostředí se zpravidla projeví i ve složkách jiných. Povinnost opatřit si integrované povolení, které nahrazuje jednotlivé souhlasy a vyjádření vydávané dle tzv. složkových předpisů, je vyžadována u vybraných záměrů a zařízení s nejvýznamnějšími dopady na životní prostředí. *„Příslušné orgány státní správy budou muset při vydávání povolení pečlivěji zvažovat všechny aspekty znečišťování a budou muset zajistit plnou koordinaci povolovacích řízení mezi různými kompetentními orgány.“*⁵¹

Souhlasem a schválením rozumíme schvalovací akty správního orgánu, které jsou nezbytnou podmínkou pro provozování určité činnosti. Souhlas a schválení nepředstavují konečné rozhodnutí ve věci, jsou pouze předpokladem pro vydání povolení nebo jiného meritorního rozhodnutí, které na ně procesně i věcně navazuje. Vydávají se, stejně jako povolení, na žádost, avšak příslušný orgán, který souhlas či stanovisko vydává, nemůže stanovit podmínky, za nichž je možné oprávnění vykonávat. Správní orgán by měl tedy po posouzení žádosti souhlas k dané činnosti buď udělit, nebo žádost zamítnout. Naopak shodně s povolením i u souhlasu či schválení

⁴⁶ HENDRYCH, Dušan aj. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 215.

⁴⁷ § 8 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁴⁸ § 8 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o vodách“).

⁴⁹ §17 odst. 2 písm. a) zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“).

⁵⁰ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o integrované prevenci“).

⁵¹ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 113.

vzniká příslušnému orgánu povinnost správní akt vydat, za předpokladu, že oprávněný subjekt splní všechny stanovené podmínky. „Rozdíl mezi souhlasem a schválením by mohl spočívat v tom, že souhlas je udělován předběžně (je podmínkou vzniku oprávnění) a schválení až následně – něčí činnost je dodatečně úředně aprobována.“⁵² Souhlas je vyžadován např. pro stavby, zařízení nebo činnosti způsobilé ovlivnit vodní poměry.⁵³

Stanoviska a vyjádření řadíme mezi tzv. jiné úkony správních orgánů, prostřednictvím kterých vykonavatelé veřejné správy plní úkoly veřejné správy, aniž by přímo zasahovaly do subjektivních práv nebo povinností fyzických a právnických osob.⁵⁴ Z hlediska hmotněprávního je stanovisko či vyjádření nezávazným právním aktem. Výjimku tvoří stanoviska závazná, která nejsou samostatnými rozhodnutími ve správním řízení a jejichž obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.⁵⁵ Příslušný správní orgán ve svém stanovisku či vyjádření vyslovuje svůj odborný názor či postoj za účelem uplatnění zájmů, které chrání. Povinnost zajistit si stanovisko či vyjádření je v případech stanovených právními předpisy procesní podmínkou nezbytnou pro další postup ve správním řízení, zejména pro vydání určitého rozhodnutí. Příkladem můžeme uvést stanovisko orgánu ochrany ovzduší k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci v průběhu jejího pořizování.⁵⁶

V souvislosti s těmito nástroji je třeba zmínit také vyhodnocování stavu životního prostředí, které je některými právními předpisy vyžadováno jako předpoklad pro udělení povolení. Např. povinnost provést přírodovědný průzkum.⁵⁷

⁵² HENDRYCH, Dušan aj. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 215.

⁵³ § 17 zákona o vodách.

⁵⁴ HENDRYCH, Dušan aj. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 287.

⁵⁵ § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

⁵⁶ § 17 zákona o ochraně ovzduší.

⁵⁷ § 67 zákona o ochraně přírody a krajiny.

1.2.3 Standardy

„Mezi administrativně-právní nástroje ochrany životního prostředí náleží i tzv. standardy, které vyjadřují různé druhy požadavků na zachování určitého nezbytného, ale aspoň ještě únosného a dosažitelného stavu životního prostředí.“⁵⁸

Standardy představují požadavky, které se opírají o princip vysoké úrovně ochrany životního prostředí, princip integrované ochrany životního prostředí, princip prevence a princip předběžné opatrnosti.⁵⁹ Jejich účelem je zajistit, aby nedošlo k překročení kapacity ekosystému. „Standard představuje objektivně určitelnou a změřitelnou kvalitu či kvantitu.“⁶⁰ Standardy mohou sloužit buď jako návod pro stanovení žádoucího chování subjektů nebo přímo stanoví určitou míru povoleného chování subjektu.

Základem právní úpravy standardů jsou zpravidla zákony, detailnější úprava je však často přenechána podzákonným právním předpisům, které umožňují pružněji reagovat na nové poznatky vědy. K aplikaci standardů potom dochází většinou na základě správního aktu.

Rozlišují se standardy na kvalitu životního prostředí a standardy na lidskou činnost a její aspekty, které se dále člení na požadavky určující maximální přípustné množství znečišťující látky vypouštěné do životního prostředí ze zdroje znečišťování, provozní požadavky, provozní požadavky na výrobky a požadavky na odbornou způsobilost oprávněných osob.

Požadavky na kvalitu životního prostředí představují „nejvyšší přípustnou hmotnostní koncentraci znečišťující látky obsaženou v životním prostředí nebo jeho složce.“⁶¹ Jejich cílem je zajišťovat příznivý stav životního prostředí, který v souladu

⁵⁸ STEJSKAL, Vojtěch. *Aktuální problémy administrativně-právních nástrojů ochrany přírody*. In PRŮCHOVÁ, Ivana. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2005, str. 105.

⁵⁹ Více viz DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 50 a násl.

⁶⁰ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2000. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, str. 44.

⁶¹ KRUŽÍKOVÁ, Eva; PETRŽÍLEK, Petr. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik i nadějí, aneb, Návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružikové a Petra Petržílky*, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, str. 32.

s dosaženým stavem poznání nepředstavuje nebezpečí pro člověka, další živé organismy, ani neohrožuje ostatní složky životního prostředí. Stát, který standardy vymezuje, je zároveň také porovnává se skutečným stavem životního prostředí a v souvislosti s tím přijímá potřebná opatření preventivní či následné povahy. Příkladem požadavků na kvalitu životního prostředí jsou např. emisní limity v oblasti ochrany ovzduší.⁶²

Další kategorie standardů stanoví požadavky, které určují „*nejvýše přípustné množství znečišťující látky vypouštěné do životního prostředí ze zdroje znečišťování*.“⁶³ Tyto standardy určují cíl, jehož má být dosaženo, avšak ponechávají na vůli provozovatele znečišťujícího zařízení, jakými prostředky tento cíl naplní. Mohou být určeny právními předpisy nebo také v povolení k určité činnosti, vydaném na základě právního předpisu. Jako příklad můžeme uvést emisní limity v oblasti ochrany vod.⁶⁴

Provozní požadavky se vztahují k zařízením, jejichž provoz je spojen s určitým nebezpečím pro životní prostředí. Na základě těchto požadavků mají provozovatelé zmíněných zařízení povinnost dodržovat stanovený způsob jejich provozu či použít při provozu určité prostředky. Provozovatel zde nemá možnost volby prostředků k dosažení stanoveného cíle.

S provozními požadavky souvisí tzv. nejlepší dostupné techniky BAT (Best Available Technology), které představují „*nejúčinnější a nejpokročilejší stupeň vývoje použitých technologií a způsobů jejich provozování, které jsou vyvinuty v měřítku umožňujícím jejich zavedení v příslušném hospodářském odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek s ohledem na náklady a přínosy, pokud jsou provozovateli zařízení za rozumných podmínek dostupné a zároveň jsou nejúčinnější v dosahování ochrany životního prostředí jako celku*.“⁶⁵ Nejlepší dostupné techniky vychází z principu vysoké úrovně ochrany, který je založen na požadavku využívat nejlepších výsledků poznání a technického pokroku. „*Při stanovení závazných podmínek provozu, zejména emisních limitů se vychází z použití nejlepších dostupných*

⁶² § 6 zákona o ochraně ovzduší.

⁶³ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 110.

⁶⁴ Nařízení č. 61/2003 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech.

⁶⁵ § 2 písm. f) zákona o integrované prevenci.

*technik na základě hledisek uvedených v příloze č. 3 k zákonu č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci se zřetelem k technickým charakteristikám zařízení, jeho umístění a místním podmínkám životního prostředí.*⁶⁶

Požadavky na výrobky předepisují, jaké vlastnosti musí výrobek splňovat, aby byla zajištěna jeho nezávadnost a minimalizovány jeho škodlivé následky a to jak ve vztahu k životu a zdraví spotřebitele, tak ve vztahu k životnímu prostředí. Požadavky na výrobky jsou komplexním způsobem upraveny v zákoně č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů. K provedení tohoto zákona slouží celá řada technických předpisů a norem.⁶⁷ Požadavky na výrobky stanoví také některé další právní předpisy.⁶⁸

Způsobilost oprávněných osob je poněkud specifickou kategorií standardů. Představuje požadavek kladený na fyzické osoby, jež vykonávají či zajišťují určitou, zpravidla závažnou, činnost. Ve stanovených případech je vyžadováno, aby tyto osoby byly nositeli zvláštních odborných znalostí a schopností a zvýšený důraz je kladen také na morální kvality těchto osob. O tom, zda konkrétní osoba splňuje předepsané podmínky, rozhoduje zpravidla státní orgán rozhodnutím, které je předpokladem vzniku oprávnění vykonávat danou činnost. Toto rozhodnutí bývá označováno např. jako autorizace, akreditace či udělení licence.

1.2.4 Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí

Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí je „*nástrojem k odstupňování ochrany se zřetelem na význam a stupeň ohrožení objektu a se zřetelem na závažnost zdroje ohrožení.*“⁶⁹ Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí umožňuje stanovit pro jednotlivé kategorie odlišný právní režim.

⁶⁶Informační portál Ministerstva průmyslu a obchodu [online]. [cit. 5. dubna 2012]. Dostupné z WWW: <<http://www.ippc.cz/obsah/nejlpsi-dostupne-techniky/aplikace-bat/>>.

⁶⁷ Např. nařízení vlády č. 19/2003 Sb., které stanoví technické požadavky na hračky či nařízení vlády č. 9/2002 Sb. které stanoví technické požadavky na emise hluku.

⁶⁸ Např. § 19 zákona č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů.

⁶⁹ DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 39.

S kategorizací objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí se můžeme setkat v mnoha právních předpisech, které sledují ochranu životního prostředí. Kategorizaci objektů ochrany zakotvuje např. zákon o ochraně přírody a krajiny,⁷⁰ který rozděluje zvláště chráněné druhy živočichů a rostlin na kriticky ohrožené, silně ohrožené a ohrožené. Kategorizací objektů ochrany zakotvuje také zákon o lesích,⁷¹ jež člení lesy na lesy hospodářské, ochranné a lesy zvláštního určení, či zákon o vodách,⁷² na jehož základě jsou vody děleny na vody povrchové a podzemní. Příkladem kategorizace zdrojů ohrožování životního prostředí je např. kategorizace zdrojů znečišťování ovzduší stanovená zákonem o ochraně ovzduší.⁷³ Základem členění zdrojů znečišťování ovzduší je dělení na zdroje stacionární a mobilní, přičemž zdroje stacionární jsou dále děleny dle dalších kritérií. Kategorizace zdrojů ohrožování je upravena také v zákoně o odpadech,⁷⁴ který rozlišuje odpady nebezpečné a odpady ostatní, samostatnou kategorií tvoří odpad komunální.

1.2.5 Kontrola a dozor

Kontrola a dozor představují nástroje nezbytné pro zajištění dodržování práva životního prostředí. „*K dosažení žádoucího efektu, tj. aby se osoby v souladu s právními předpisy chovaly a plně je respektovaly, je potřeba konkrétní jednání osob v dané oblasti kontrolovat.*“⁷⁵ Kontrolní činnost můžeme rozčlenit do dvou skupin dle subjektu vykonávajícího kontrolu. První skupinu tvoří kontrola vykonávaná veřejnou správou samotnou, která může směřovat jak vůči podřízeným orgánům v rámci veřejné správy, tak i vůči subjektům od veřejné správy odlišným. Druhou skupinou je kontrola prováděná subjekty stojícími mimo veřejnou správu, které kontrolují činnost veřejné správy, resp. jejích orgánů.

Kontrola vykonávaná orgány veřejné správy se podle správněprávní nauky dále člení na kontrolu vnitřní, kterou představuje služební dohled a instanční dozor,

⁷⁰ § 14 zákona o ochraně přírody a krajiny.

⁷¹ § 6 a násl. lesního zákona.

⁷² § 2 zákona o vodách.

⁷³ § 4 zákona o ochraně ovzduší.

⁷⁴ § 6 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o odpadech“).

⁷⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 214.

a kontrolu vnější, kterou je správní dozor, finanční kontrola a obdobné kontrolní činnosti.⁷⁶ V oblasti ochrany životního prostředí je nejvýznamnější činnost označovaná jako správní dozor. Pojem správní dozor označuje „*takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu.*“⁷⁷ Správní dozor je na úseku ochrany životního prostředí realizován zejména orgány ústřední státní správy (jde např. o Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo zemědělství a další) a také orgány na úrovni místní (orgány obcí a krajů). Dále může být správní dozor zajišťován také orgány s užším rozsahem pravomoci a působnosti, jejichž činnost upravují zvláštní právní předpisy (např. Státní úřad pro jadernou bezpečnost). Zvláštním orgánem v oblasti ochrany životního prostředí je Česká inspekce životního prostředí. Orgánem správního dozoru, který je specifický pro ochranu životního prostředí, jsou tzv. veřejné stráže.

Kontrola prováděná subjekty od veřejné správy odlišnými zahrnuje kontrolu vykonávanou Parlamentem ČR, který jakožto orgán moci zákonodárné určuje, kdo a jakým způsobem bude kontrolu vykonávat, a dále kontrolu vykonávanou soudy na úseku správního soudnictví, obecnými soudy, Ústavním soudem či Veřejným ochráncem práv. Velký význam pro ochranu životního prostředí má také neformální kontrola uskutečňovaná veřejností, která může být prováděna jak prostřednictvím jednotlivých občanů, tak ekologickými občanskými iniciativami či ekologickými občanskými sdruženími.

Za účelem výkonu kontrolní a dozorové činnosti jsou kontrolovaným subjektům právními předpisy ukládány některé zvláštní povinnosti. Jedná se např. o povinnost umožnit vstup do objektů, oznamovací povinnost, vedení evidence, poskytování informací kontrolním orgánům a veřejnosti atd.

Kontrola a dozor samy o sobě často k dosažení svého účelu nestačí, důležitou roli zde proto plní odpovědnostní systém, který stanoví sankce za porušení stanovených povinností.

⁷⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, str. 214.

⁷⁷ HENDRYCH, Dušan aj. *Správní právo: obecná část*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, str. 237.

1.2.6 Právní odpovědnost

„Právní odpovědnost je zvláštním druhem právního vztahu vznikajícího v důsledku porušení právní povinnosti a spočívajícího ve vzniku nové (sekundární) povinnosti sankční povahy.“⁷⁸ Předpokladem právní odpovědnosti je protiprávní jednání určitého subjektu, dále újma, která je následkem tohoto protiprávního jednání a příčinná souvislost mezi protiprávním chováním a následkem. Někdy je vyžadováno také zavinění.

Právní odpovědnost jako nástroj ochrany životního prostředí zahrnuje odpovědnost za ztráty na životním prostředí a deliktní odpovědnost. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí se dále dělí na odpovědnost za škodu na životním prostředí a odpovědnost za ekologickou újmu. Deliktní odpovědnost zahrnuje odpovědnost správněprávní a trestněprávní.

Pokud se týká **odpovědnosti za škodu na životním prostředí**, je třeba zmínit obecnou povinnost stanovenou občanským zákoníkem, která stanoví, že každý si má „počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví a na majetku, na přírodě a životním prostředí.“⁷⁹ Využití institutu škody a její náhrady podle občanského práva pro nápravu ztrát na životním prostředí je omezené. Důvody tohoto omezení spočívají v nutnosti škodu přesně kvalifikovat a dále také v „možnosti uplatňovat ji jen na vlastnitelné složky životního prostředí a zejména v principu volné dispozice.“⁸⁰ V českém právním řádu dlouhou dobu chyběl speciální zákon o odpovědnosti za škodu na životním prostředí „jako institutu veřejnoprávního, který by poněkud modifikoval obecnou občanskoprávní úpravu a alespoň rozšiřoval pojem škody a jeho vymezení, zaváděl objektivní odpovědnost, oslaboval kauzalitu, přesouval důkazní břemeno na stranu původce škody, rozšiřoval okruh oprávněných subjektů a konečně i výrazně prodlužoval lhůty pro uplatnění náhrady škody.“⁸¹ Takovým zákonem je dnes zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, který transponoval Směrnici 2004/34/ES o odpovědnosti za škody na životním prostředí.

⁷⁸ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. Upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, str. 140.

⁷⁹ § 415 občanského zákoníku.

⁸⁰ DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 85.

⁸¹ Tamtéž, str. 86.

Odpovědnost za ekologickou újmu se objevila v českém právním řádu v souvislosti se zákonem o životním prostředí.⁸² Tímto zákonem je ekologická újma vymezena jako „*ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.*“⁸³ Dle zákona o předcházení ekologické újmě je ekologická újma definována jako „*nepříznivá měřitelná změna přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo...*“⁸⁴ Ekologická újma představuje zejména imateriální ztrátu, která může vznikat jak z jednání protiprávního, tak i z jednání, které je v souladu s právem. Může vzniknout i na těch složkách životního prostředí, které nejsou předmětem vlastnictví. Výše ekologické újmy je zpravidla obtížně vyčíslitelná a často také těžko napravitelná. Oprávněným ze způsobené ekologické újmy je stát. Formami nápravy je naturální restituce, příp. jiné náhradní plnění či finanční plnění. Zákon o předcházení ekologické újmě omezuje a přímo vyjmenovává okruh částí životního prostředí, k nimž se ekologická újma vztahuje. Jedná se o chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin nebo přírodních stanovišť, podzemní či povrchové vody včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod a půdu.

Správněprávní odpovědnost má pro ochranu životního prostředí mimořádný význam. Rozlišujeme správněprávní odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty. Skutkové podstaty přestupků uvádí zákon o přestupcích⁸⁵ a některé další zvláštní zákony. Zákon o přestupcích obsahuje několik skutkových podstat zaměřených na ochranu životního prostředí. Jde např. o přestupky na úseku vyhledávání, ochrany, využívání a dalšího rozvoje přírodních minerálních vod a lázeňských míst⁸⁶ či přestupky na úseku myslivosti a rybářství.⁸⁷ „*V přestupkovém zákoně (v § 45) najdeme i tzv. „zbytkovou skutkovou podstatu.*“⁸⁸ Dle této skutkové podstaty se dopustí

⁸² Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

⁸³ § 10 zákona o životním prostředí.

⁸⁴ § 2 písm. a) zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě“).

⁸⁵ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“).

⁸⁶ § 29a zákona o přestupcích.

⁸⁷ § 35 zákona o přestupcích.

⁸⁸ PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ Ivana, DUDOVÁ, Jana aj. *Právo životního prostředí*, 1. díl, 2. přepracované vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2009, str. 286.

přestupku na úseku ochrany životního prostředí každý, „kdo porušením zvláštních právních předpisů o ochraně životního prostředí jiným způsobem, než jak vyplývá z ustanovení § 21 a 44, zhorší životní prostředí.“⁸⁹ Další skutkové podstaty přestupků jsou upraveny ve zvláštních zákonech, zaměřených na ochranu životního prostředí. „V podstatě každý z nich ve větší či menší míře obsahuje odpovědnostní režim pro tu oblast, kterou upravuje a jeho součástí zpravidla bývají i skutkové podstaty přestupků, označení subjektů, které se jich mohou dopustit a s nimi spojené sankce.“⁹⁰ Odpovědnost za správní delikty zahrnuje jak jiné správní delikty fyzických osob nemajících status podnikatele, tak jiné správní delikty právnických osob a fyzických osob se statusem podnikatele. S jinými správními delikty fyzických osob nemajících status podnikatele se lze setkat jen ojediněle ve zvláštních zákonech.⁹¹ Právní úprava jiných správních deliktů právnických osob a fyzických osob se statusem podnikatele je roztržštěná v celé řadě zvláštních předpisů a značně nejednotná.

Trestněprávní odpovědnost v ochraně životního prostředí postihuje nejzávažnější delikty, které ohrožují či poškozují životní prostředí. V platném právu se můžeme s trestněprávní odpovědností setkat v podobě speciálních skutkových podstat zaměřených přímo na ochranu životního prostředí. Tyto skutkové podstaty jsou formulovány zejména v § 293 a § 294 trestního zákoníku.⁹² Ochrana životního prostředí zajišťují také některé další skutkové podstaty trestných činů, které, ač výslovně nehovoří o životním prostředí jako chráněném objektu, postihují chování delikventa, které ohrožuje či poškozuje životní prostředí. Jako příklad lze uvést trestný čin obecného ohrožení,⁹³ zneužívání vlastnictví,⁹⁴ poškozování cizí věci⁹⁵ atd.

V souvislosti s právní odpovědností je třeba zmínit také **odpovědnost za staré ekologické zátěže**, jež představují „závažnou kontaminaci horninového prostředí, podzemních nebo povrchových vod, ke které došlo nevhodným nakládáním

⁸⁹ § 45 zákona o přestupcích.

⁹⁰ PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ Ivana, DUDOVÁ, Jana a kol. *Právo životního prostředí*, 1. díl, 2. přepracované vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2009, str. 287.

⁹¹ Příkladem je § 55 zákona o lesích.

⁹² Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen „trestní zákoník“).

⁹³ § 272 trestního zákoníku.

⁹⁴ § 229 trestního zákoníku.

⁹⁵ § 228 trestního zákoníku.

s nebezpečnými látkami v minulosti (zejména se jedná např. o ropné látky, pesticidy, PCB, chlorované a aromatické uhlovodíky, těžké kovy apod.).⁹⁶ Zjištěná kontaminace je považována za starou ekologickou zátěž pouze tehdy, jestliže její původce neexistuje nebo není znám. V případě starých ekologických zátěží často nastupuje odpovědnost vlastníka kontaminovaného pozemku, který se zpravidla na vzniku staré ekologické zátěže nijak nepodílel. Náklady spojené s nápravou, asanací a dekontaminací by pro vlastníka daného pozemku znamenaly nadměrné finanční zajištění, proto se na nesení těchto nákladů často různými formami podílí stát. V České republice neexistuje právní úprava, která by komplexním způsobem upravovala staré ekologické zátěže.

1.3 Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí

Ekonomickými nástroji rozumíme „*nástroje politiky životního prostředí, jež využívají k dosažení ekologických cílů cenový mechanismus: mohou finančně zatěžovat ekologicky negativní aktivity podnikatelské sféry, anebo naopak zvýhodňovat jejich ekologicky šetrné chování.*“⁹⁷ „*Představují buď aktiva, které je třeba přičíst, nebo naopak pasiva, která je nutno odečíst od zisku, resp. nákladů na výrobu.*“⁹⁸

Jak již bylo uvedeno výše, ekonomické nástroje se řadí mezi nástroje nepřímého působení na ochranu životního prostředí. Nepřímé působení spočívá v tom, že subjektu je ponechána relativní volnost při volbě, jak bude na tento nástroj reagovat. Stát se tedy snaží přimět subjekty k chování, které je co nejpříznivější pro životní prostředí a jeho ochranu prostřednictvím ekonomické stimulace, aniž by jim však přímo ukládal povinnost chovat se určitým způsobem.

Ekonomické nástroje patří mezi nejeftivnější nástroje pro zajišťování cílů Státní politiky životního prostředí.⁹⁹ Chápeme jimi opatření finanční povahy, jejichž základním cílem je dosáhnout souladu mezi ekonomickým zájmem regulované skupiny a zájmem ekologickým, který sleduje společnost. Stát využívá ekonomické nástroje

⁹⁶ Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 16. dubna 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.mzp.cz/cz/stare_ekologicke_zateze>.

⁹⁷ MEZŘICKÝ, Václav. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. 1. vydání. Praha: Portál, 2005, str. 129.

⁹⁸ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 120.

⁹⁹ Státní politika životního prostředí pro období 2004 – 2010, str. 35.

k tomu, aby eliminoval selhání tržního mechanismu a vytvořil situaci, kdy ekologicky vhodné chování bude současně ekonomicky výhodné.

Ekonomické nástroje byly zavedeny později než nástroje administrativní.¹⁰⁰ K jejich vytvoření vedla potřeba doplnit nástroje administrativní, jež se samy o sobě ukázaly pro ochranu životního prostředí jako nedostatečně účinné. V současnosti mají ekonomické nástroje stálé a pevné postavení mezi nástroji ochrany životního prostředí, ačkoli intenzita, s jakou se uplatňují jejich jednotlivé druhy, se dosti liší.

Ekonomické nástroje plní celou řadu funkcí, což je to dáno mimo jiné rozmanitostí jednotlivých druhů ekonomických nástrojů. *„Každý nástroj pak může plnit několik funkcí současně, přičemž jedna (nebo více z nich) bývá zpravidla primární a je důvodem pro jeho zavedení. Další funkce (sekundární) pak nástroj plní více méně bez ohledu na vůli tvůrce nástroje. Jejich role však nemusí být nutně zanedbatelná.“*¹⁰¹

Významnou funkcí, kterou plní ekonomické nástroje, je **funkce motivační** (stimulační). Tato funkce spočívá v tom, že regulovaný subjekt je veden, aby dal dobrovolně přednost environmentálně příznivějšímu jednání. *„Ekonomická motivace může být realizována různými formami, nejčastěji zatížením environmentálně méně příznivé varianty chování zvláštní platbou nebo naopak finanční podporou alternativy environmentálně příznivější.“*¹⁰² Ekonomické nástroje v České republice však často plní motivační funkci nedostatečně z důvodu nízkých sazeb poplatků a daní.

K motivační funkci přistupuje **funkce internalizační**. *„Internalizační proto, že internalizuje (zahrnuje) externí (celospolečenské) náklady do nákladů provozovatele škodlivé činnosti.“*¹⁰³ Podstatou této funkce je dodatečné ekonomické zatížení subjektu, jež využívá přírodní bohatství či znečišťuje životní prostředí. Internalizační funkce ekonomických nástrojů také přispívá k naplňování principu odpovědnosti původce, resp. principu znečišťovatel platí,¹⁰⁴ který stanoví, že každý odpovídá za činnost, kterou ohrožuje nebo zhoršuje životní prostředí, a to i tehdy, jde-li o jednání jinak právem

¹⁰⁰ První ekonomické nástroje se v rámci ekologické politiky objevily počátkem 70. let 20. století.

¹⁰¹ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2000. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, str. 58.

¹⁰² DIENTSBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. Brno, 2006. Disertační práce. Masarykova Univerzita v Brně, Právnická fakulta, str. 17.

¹⁰³ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2000. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, str. 58.

¹⁰⁴ DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 51.

dovolené. Internalizační funkci ovšem plní jen malá část nástrojů, typicky jsou to obchodovatelná emisní povolení a do určité míry také poplatky za znečišťování životního prostředí.

Důležitou a nejvíce využívanou funkcí je **funkce fiskální**, která významně přispěla k rozšíření ekonomických nástrojů. Ekonomické nástroje jsou zdrojem finančních prostředků, jež by měly být následně využity za účelem financování opatření na ochranu životního prostředí. Fiskální funkce je charakteristická zejména pro poplatky, daně a také pro zálohové systémy.

Funkcí, která se svou konstrukcí podobá motivační funkci, je **funkce kompenzační**. Tato funkce spočívá v kompenzaci újmy, jež vzniká v souvislosti s provozem škodlivé činnosti. *„Finanční prostředky získané jako výnosy z uplatněných negativních ekonomických nástrojů jsou často využívány k odstranění či alespoň zmírnění dopadů jimi zatížené činnosti na životní prostředí.“*¹⁰⁵

Další důležitou funkcí je **funkce akumulační**, jež je založena na shromažďování finančních prostředků určených k realizaci opatření za účelem ochrany životního prostředí. Finanční prostředky mohou být akumulovány jednak přímo regulovaným subjektem ve formě vytváření rezerv, u veřejnoprávního subjektu prostřednictvím veřejného fondu či u třetí osoby jako pojištění.¹⁰⁶

Ekonomické nástroje plní také **funkci informační**, která je dána tím, že *„pro spotřebitele platba poskytuje informaci, jak cenný je daný statek životního prostředí a pokud roste jeho vzácnost, pak by platba měla narůstat a naopak.“*¹⁰⁷

Vyjmenované funkce jsou funkcemi základními, které jsou společné většině ekonomických nástrojů, zdaleka se však nejedná o jejich úplný výčet.

Ekonomické nástroje můžeme členit dle různých kritérií. Klasickou kategorizací je dělení nástrojů dle způsobu jejich ekonomického působení na nástroje pozitivní stimulace a nástroje stimulace negativní. Nástroje pozitivní stimulace jsou založeny na tom, že ekonomicky zvýhodňují ekologicky vhodnou variantu, čímž se snaží působit na znečišťovatele, aby této varianty využil. Těmito nástroji jsou dotace, daňová

¹⁰⁵ DIENTSBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. Brno, 2006. Disertační práce. Masarykova Univerzita v Brně, Právnická fakulta, str. 18.

¹⁰⁶ Tamtéž.

¹⁰⁷ SOLISOVÁ, Veronika. Poznámky z odborného semináře Ekonomické nástroje v právu životního prostředí. *České právo životního prostředí*. č. 2/2010, str. 102.

zvýhodnění, zvýhodněné půjčky a garance, depozitně refundační systémy a úlevy při placení poplatků. Nástroje negativní stimulace naopak ekologicky méně vhodné činnosti, zařízení či technologie znevýhodňují a tím zhoršují ekonomickou pozici regulovaného subjektu. Mezi nástroje negativní stimulace patří poplatky, daně, obchodovatelná emisní povolení, zajištění závazků nebo odpovědnosti. Dalšími možnými způsoby členění je např. členění dle funkce, na základě kterého rozlišujeme ekonomické nástroje motivační, akumulární, zajišťovací, kompenzační apod., nebo dle složky životního prostředí, v níž jsou dané nástroje využívány, pak hovoříme např. o nástrojích ochrany ovzduší, vod, přírody a krajiny. Časté je také členění na nástroje platební, nástroje využívající mechanismu volného trhu a nástroje zajišťovací.

System ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v České republice tvoří dle zákona o životním prostředí¹⁰⁸ daně, poplatky, odvody a další platby za znečištění životního prostředí, příp. jeho složek a za hospodářské využívání přírodních zdrojů, které představují nástroje negativní stimulace. Dále potom nástroje pozitivní stimulace, jimiž jsou daňová a jiná podobná zvýhodnění, poskytování úvěrů, dotace subjektům chránícím životní prostředí nebo využívajícím přírodní zdroje v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje. Za nástroje ochrany životního prostředí jsou považovány také fondy životního prostředí.

1.3.1 Poplatky

Poplatky směřujícími k ochraně životního prostředí se rozumí „*povinné, zákonem stanovené platby za znečištění životního prostředí, popřípadě za využívání některých přírodních zdrojů...*“¹⁰⁹ Poplatky jsou vybírány za oprávnění poskytovaná poplatníkovi nebo představují částečnou úhradu nákladů vzniklých v souvislosti s činností státních orgánů. Poplatky, jež jsou vůbec nejstaršími ekonomickými nástroji, představují nástroj negativní stimulace, který se snaží motivovat adresáty k ekologicky vhodnému chování. Mohou být ukládány nejen za činnost protiprávní, ale také za jednání, které je sice v souladu s právem, ale přesto společensky nežádoucí. Výše poplatku se odvíjí od negativního vlivu, který má zpoplatněná činnost na životní

¹⁰⁸ § 31 až 33 zákona o životním prostředí.

¹⁰⁹ MOLDAN, Bedřich. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí: situace v České republice*, 1. vydání. Praha: Karolinum, 1997, str. 49.

prostředí. Příjmy z poplatků plynou z velké části do tzv. mimorozpočtových fondů na centrální nebo místní úrovni. Vybrané finanční prostředky jsou určeny jednak k nápravě újmy vzniklé na životním prostředí a jednak k prevenci jejího vzniku.

Pojmovým znakem poplatků je protiplnění poskytnuté subjektu za jeho platbu. Toto protiplnění spočívá nejčastěji ve využívání ekonomických funkcí životního prostředí, případně v povolení takového využívání.¹¹⁰ Poplatky můžeme členit dle povahy poskytovaného protiplnění na:¹¹¹

- a) poplatky za znečišťování či jiné poškozování, resp. zatěžování životního prostředí (tzv. emisní poplatky)
- b) poplatky za využívání přírodních zdrojů (uživatelské poplatky)
- c) poplatky za nakládání s látkami nebo výrobky ohrožujícími životní prostředí (poplatky za výrobky, spotřebitelské poplatky)
- d) správní poplatky

Poplatky za znečišťování či jiné poškozování, resp. zatěžování životního prostředí (tzv. emisní poplatky)

Emisní poplatky se uplatňují v případech, kdy dochází k vypouštění nebo ukládání stanovených škodlivých látek do životního prostředí. Tyto poplatky „*jsou stanoveny na jednotku znečištění a jsou ukládány zpravidla tomu, kdo odpadní látky produkuje.*“¹¹² Cílem těchto poplatků je motivovat znečišťovatele ke snížení míry znečišťování či poškozování životního prostředí. Předpokladem pro naplnění tohoto cíle je adekvátní nastavení výše poplatku tak, aby sazba odpovídala nákladům na realizaci opatření ke snížení emisí.

V České republice jsou v současné době emisní poplatky vybírány za znečišťování ovzduší, za vypouštění odpadních vod do vod povrchových a za ukládání odpadů na skládku.

¹¹⁰ DIENTSBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. Brno, 2006. Disertační práce. Masarykova Univerzita v Brně, Právnická fakulta, str. 25.

¹¹¹ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2000. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, str. 67.

¹¹² JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 124.

Poplatky za využívání přírodních zdrojů (tzv. uživatelské poplatky)

Uživatelské poplatky je povinen platit ten, kdo využívá stanovený přírodní zdroj na základě souhlasu nebo povolení. Vedle poplatků za využívání přírodních zdrojů a poplatků za vstup do chráněných území, se k uživatelským poplatkům řadí také platby za využívání veřejných zařízení či služeb v oblasti ochrany životního prostředí, za předpokladu, že mají veřejnoprávní povahu. Cílem uživatelských poplatků je zajistit hospodárné využívání přírodních zdrojů.

Do skupiny těchto poplatků patří poplatky za odběr povrchových a podzemních vod, odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa, úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů či poplatky za kácení dřevin.

Poplatky za nakládání s látkami nebo výrobky ohrožujícími životní prostředí (poplatky za výrobky či také spotřebitelské poplatky)

Poplatky za výrobky zatěžují zejména ty výrobky, jejichž výroba nebo spotřeba s sebou nese nebezpečí zvýšené zátěže pro životní prostředí v porovnání s výrobou nebo spotřebou výrobku, který má stejnou funkci. Tyto poplatky se uplatňují také v souvislosti se systémem sběru použitých výrobků nebo jejich nespotřebovaných částí. Poplatky za výrobky si kladou za cíl působit na subjekty, jež s danými látkami či výrobky nakládají, a motivovat je k nižší spotřebě.

Do této skupiny poplatků patří poplatky za výrobu a dovoz látek ohrožujících nebo poškozujících ozónovou vrstvu Země a poplatky za vstup do chráněných území.

Správní poplatky

Pro úplnost je třeba zmínit také správní poplatky, které nejsou klasickými ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí. Správní poplatky si nekladou za cíl minimalizovat nepříznivé vlivy na životní prostředí, jejich účelem je zejména zajistit náhradu nákladů na výkon veřejné správy, které vznikají v zájmu zatíženého subjektu.

1.3.2 Daně

Daně jsou „platební povinností, kterou stát stanoví zákonem k získání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb, tj. pro veřejný rozpočet, aniž přitom poskytuje zdaňovaným subjektům ekvivalentní protiplnění.“¹¹³ „Zároveň jsou nástrojem, který může podporovat či potlačovat určitý typ chování.“¹¹⁴ Vlastnosti daní, jimiž jsou nenávratnost a neekvivalentnost, slouží jako rozlišující kritérium daní a poplatků. Dále také u daní, na rozdíl od poplatků, nejsou vybrané finanční prostředky účelově vázány k realizaci opatření k ochraně životního prostředí. Příjmy z daní určených k ochraně životního prostředí se shromažďují ve veřejném rozpočtu a lze je využít k úhradě jakýchkoli potřeb státu.

Ekologické daně

Ekologické daně, častěji označované jako daně energetické, byly do soustavy daní v České republice zahrnuty s účinností k 1. 1. 2008 zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Zavedením ekologických daní došlo k transpozici směrnice 2003/96/ES a zároveň také ke splnění 1. etapy ekologické daňové reformy.¹¹⁵ Mezi ekologické daně řadíme daň ze zemního plynu, daň z pevných paliv a daň z elektřiny.

Základem ekologických daní je „fyzická jednotka, která má prokazatelný určitý negativní vliv na životní prostředí a kterou se víceméně pravidelně odčerpává část nominálního důchodu ekonomického ekvivalentu ve prospěch veřejného peněžního fondu.“¹¹⁶ „Jedná se o daně, které zatěžují spotřebu energie...“¹¹⁷ Ekologické daně zvyšují ceny stanovených výrobků a tím snižují jejich spotřebu. Tyto daně však

¹¹³ BAKEŠ, Milan; KARFÍKOVÁ, Marie aj. *Finanční právo*. 5. upravené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 154.

¹¹⁴ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 121.

¹¹⁵ Nyní se připravuje 2. etapa ekologické daňové reformy, jejímž cílem je snížení emisí do ovzduší.

¹¹⁶ JÁNOŠÍKOVÁ, Petra; MRKÝVKA, Petr; TOMAŽIČ, Ivan. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2009, str. 396.

¹¹⁷ BAKEŠ, Milan; KARFÍKOVÁ, Marie aj. *Finanční právo*. 5. upravené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, str. 190.

„nemusí vést k hospodárnému využívání, pokud je možnost zvýšenou daň převést do obytové ceny a pokud není možná racionální náhrada.“¹¹⁸

Daňová zvýhodnění

Daňová zvýhodnění motivují subjekty k ekologicky vhodnému chování tím, že zajišťují nižší, příp. nulové daňové zatížení, v případě provozování činností či spotřeby zboží, které zatěžují životní prostředí méně než jejich substituty. Nezbytným předpokladem pro uplatnění daňových zvýhodnění je existence alternativ určité činnosti nebo zboží. Daňová zvýhodnění mohou mít různé podoby. Mohou spočívat např. v daňovém osvobození, kdy provozovatel činnosti ekologicky vhodné je zcela osvobozen od povinnosti platit daň, kterou by jinak byla činnost zatížena. Dále může jít o snížení daňových sazeb, jež znamená, že ekologicky vhodné chování je zatíženo nižší daňovou sazbou oproti jeho ekologicky méně vhodné alternativě. Daňové zvýhodnění může mít také podobu slevy na daních, prostřednictvím které dochází ke snížení již vypočtené daně o určitou částku. V neposlední řadě se může jednat také o zrychlené daňové odpisy, které jsou využívány zejména k podpoře investic do nových technologií, jež jsou šetrnější k životnímu prostředí. „Zrychlené daňové odpisy umožňují rychlejší návratnost vložených finančních prostředků.“¹¹⁹ Dále se může jednat také o odečtení určité hodnoty od základu daně, jež se uplatní zpravidla v případě poskytnutí daru na ekologické účely.

Daňová zvýhodnění vedená ekologickými důvody se vyskytují v případě všech daní, které tvoří daňovou soustavu České republiky. Významnou roli mají zejména u DPH, spotřebních daní a daně z příjmů. Jako příklad daňového zvýhodnění lze uvést osvobození od daně z elektřiny u ekologicky šetrné elektřiny či elektřiny vyrobené v dopravních prostředcích, pokud je tam spotřebována.¹²⁰ Dalším příkladem je osvobození pozemků remízků, hájů a větrolamů a mezí na orné půdě, trvalých travních porostech, pozemky pásma hygienické ochrany vod I. stupně, které nelze žádným způsobem využívat, od daně z nemovitostí.¹²¹ Příkladem slevy na dani je ustanovení

¹¹⁸ KERNER, Antonín. *Tržní ekonomika a životní prostředí*. In DAMOHORSKÝ, Milan. *Pocta Doc. JUDr. Jaroslavi Drobňákovi, CSc. k jeho 70. narozeninám*. Praha: Vodnář, 2007, str. 68.

¹¹⁹ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2000. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, str. 152.

¹²⁰ § 8 odst. 1 písm. a) b) zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

¹²¹ § 4 odst. 1 písm. k) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti.

zákona o dani silniční,¹²² které motivuje podnikatele k využívání kombinované přepravy s cílem omezit automobilovou dopravu ve prospěch železniční za účelem snížení emisí výfukových plynů a hluku.

1.3.3 Finanční podpora

Finanční podpora představuje nástroj pozitivně stimuluje k ochraně životního prostředí, jehož podstatou je poskytnutí finančních prostředků či jiných forem pomoci znečišťovatelům. Finanční podpora je poskytována za účelem realizace konkrétních ekologických projektů za předem stanovených podmínek. Finanční prostředky poskytované jako finanční podpora mohou být čerpány jak ze zdrojů v České republice, tak i ze zahraničních zdrojů, a mohou mít podobu veřejných i soukromých financí. Významným zdrojem finančních prostředků je Státní fond životního prostředí ČR, dalšími zdroji financí je státní rozpočet a rozpočty obcí, tyto zdroje však, na rozdíl od Státního fondu životního prostředí ČR, nejsou zaměřeny pouze na investice směřující do sféry ochrany životního prostředí. Na poskytnutí finanční podpory není právní nárok.

Finanční podpory lze dělit na přímé (poskytnutí finančních prostředků z veřejných zdrojů) či nepřímé (různé formy záruk), podpory návratné (úvěry) a nenávratné (subvence, dotace), či finanční podpory plné (výše podpory až do 100 % započitatelných nákladů) a podílové (výše podpory nižší – vyjádřena zpravidla v podílu ze započitatelných nákladů).¹²³

Hlavními formami finanční podpory jsou dotace, zvýhodněné půjčky a finanční záruka.

Dotace jsou obecně definovány jako peněžní prostředky z veřejných rozpočtů poskytované právnickým nebo fyzickým osobám k naplnění stanoveného účelu, který směřuje k ochraně a zlepšení stavu životního prostředí. Dotace tedy představují nevratné poskytnutí finančních prostředků k realizaci konkrétních ekologických

¹²² § 12 zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční.

¹²³ DIENTSBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. Brno, 2006. Disertační práce. Masarykova Univerzita v Brně, Právnická fakulta, str. 41.

projektů za předem stanovených podmínek.¹²⁴ Specifickou formou dotací jsou „*příspěvky na úhradu části nebo celých úroků komerčních úvěrů, poskytnutých bankovními institucemi podnikatelským subjektům a obcím.*“¹²⁵ Dotace „z teoretického pohledu nejsou kompatibilní s politicky deklarovaným principem „znečišťovatel platí“, protože jejich příjemci jsou znečišťovatelé sami. V politické terminologii se v této souvislosti mluví o uplatnění „principu obecné zátěže.“¹²⁶ Dotace by měly být poskytovány pouze v těch oblastech, kde nemohou narušit rovné tržní podmínky. Vhodné jsou zejména v oblasti výchovy, výzkumu, monitorování stavu životního prostředí či jako podpory neziskových organizací.

Zvýhodněné půjčky jsou, stejně jako dotace, účelově vázány, na rozdíl od nich však nejsou nevratné. Zvýhodněné půjčky umožňují poskytnutí finančních prostředků za podmínek příznivějších než v případě půjček poskytovaných v tržních podmínkách. Příznivější podmínky spočívají zejména v nižší úrokové míře a delší době splatnosti. Tato forma finanční podpory je vhodná s ohledem na fakt, že ekologické investice mají většinou dlouhou dobu návratnosti vložených prostředků a tedy běžné půjčky odpovídající tržním podmínkám jsou nedostačující ve vztahu k ochraně životního prostředí.

Finanční záruka je založena na nepřímé pomoci ze strany státu. Stát neposkytuje finanční prostředky, ale přebírá záruku např. za splacení poskytnutého úvěru. Finanční záruky mohou mít formu státních záruk, které jsou poskytovány „na klíčové a rozsáhlé akce (jejich udělení je často neopominutelnou podmínkou poskytnutí zejména zahraničních úvěrů,¹²⁷ či záruky poskytované Státním fondem životního prostředí.

¹²⁴ Jako příklad lze uvést dotace poskytované v rámci programu Zelená úsporám. Cílem této podpory je dosáhnout úspory energie a využití obnovitelných zdrojů energie. Více viz směrnice č. 5/2009 Ministerstva životního prostředí.

¹²⁵ MOLDAN, Bedřich. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí: situace v České republice*, 1. vydání. Praha: Karolinum, 1997, str. 66.

¹²⁶ JÍLKOVÁ, Jiřina. *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. Praha: IREAS. 2003, str. 53.

¹²⁷ MOLDAN, Bedřich. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí: situace v České republice*, 1. vydání. Praha: Karolinum, 1997, str. 57.

1.3.4 Obchodovatelná povolení

Obchodovatelná povolení, jež se řadí mezi tržně orientované ekonomické nástroje, představují „skupinu ekonomických nástrojů, které slouží k vytvoření trhu, k obchodování s určitými oprávněními ve vztahu k životnímu prostředí.“¹²⁸ Obchodovatelná povolení usilují o snížení celkového množství znečištění na určitém území. Systém obchodovatelných povolení je založen na stanovení celkového maximálně přístupného množství emisí za určitý čas na určitém území a na následném rozdělení obchodovatelných povolení mezi provozovatele zdrojů znečištění, kteří v dané oblasti působí. Trh s obchodovatelnými povoleními je postaven na „volné převoditelnosti kvantifikovatelných veřejnoprávních oprávnění nebo povinností.“¹²⁹ Způsob, jakým se regulované subjekty vypořádají se svými právy a povinnostmi, je ponechán na jejich vůli. „Každý znečišťovatel srovnává cenu povolenek na trhu se svými mezními náklady na snížení znečištění. Výsledkem srovnání je efektivní alokace opatření k omezení znečištění. Stanoveného cíle je dosaženo s nejnižšími možnými náklady.“¹³⁰ Předpokladem fungování systému obchodovatelných povolení je „průkazný a transparentní systém monitorování emisí.“¹³¹

V České republice se uplatňují obchodovatelná emisní povolení, která souvisí se stanovením celkového množství emisí škodlivých látek do ovzduší, které lze vyprodukovat na určitém území za stanovenou dobu. Tato povolení mají podobu poukázek představujících oprávnění, na základě kterého může jejich držitel emitovat stanovené množství znečišťující látky. Právní úprava těchto povolení je obsažena v zákoně o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.¹³²

¹²⁸ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2000. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, str. 74.

¹²⁹ DIENTSBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. Brno, 2006. Disertační práce. Masarykova Univerzita v Brně, Právnická fakulta, str. 36.

¹³⁰ JÍLKOVÁ, Jiřina. *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. Praha: IREAS. 2003, str. 44.

¹³¹ Tamtéž.

¹³² Zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů.

1.3.5 Zálohové systémy

Zálohové, neboli depozitně refundační systémy, spočívají v zálohování či zpětném odběru určitých druhů výrobků, které by mohly představovat nebezpečí pro životní prostředí. Jejich cílem je jednak zajistit návratnost použitých výrobků hromadné spotřeby a jejich případné opakované použití, a jednak vytvořit finanční zdroje sloužící k bezpečné profesionální likvidaci vybraných výrobků. Podstatou zálohových systémů je záloha zahrnutá v prodejní ceně výrobku, kterou zaplatí konečný spotřebitel. Tato záloha je v některých případech spotřebiteli následně v plné výši vrácena, v jiných případech spotřebitele opravňuje k bezplatnému odložení výrobku na určené místo.

Zálohové systémy se uplatňují zejména u těch výrobků široké spotřeby, které mohou být využity opakovaně (např. skleněné lahve), po svém spotřebování představují nebezpečný odpad (např. suché galvanické články) nebo jsou po použití nežádoucí z jiných důležitých důvodů. Tímto důvodem může být kupříkladu vznik velkého množství odpadu (např. pneumatiky).

1.3.6 Finanční zajištění

Finanční zajištění je ekonomickým nástrojem ochrany životního prostředí, který se uplatní tehdy, je-li provozována činnost, při níž hrozí riziko závažného, nenadálého ohrožení či poškození životního prostředí. Účelem finančního zajištění je zajistit finanční prostředky pro případ určitých skutečností, které by v budoucnu mohly nastat a které by mohly mít negativní dopad na životní prostředí. Zajišťovací instrumenty tak „přispívají k vyšší reálné vymahatelnosti práva“¹³³ tím, že vytváří „reálnou ekonomickou záruku splnění povinností určitého subjektu“¹³⁴. Pro stanovení způsobu a rozsahu finančního zajištění je rozhodující nebezpečnost zajišťované činnosti s ohledem na možné negativní důsledky pro životní prostředí a s ohledem na ekonomickou vhodnost daného způsobu zajištění pro provozovatele zajišťované činnosti.

¹³³ DIENTSBIER, Filip. Efektivita práva a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. *České právo životního prostředí*. č. 4/2004, str. 51.

¹³⁴ Tamtéž.

Finanční zajištění spočívá nejčastěji v povinném environmentálním pojištění. Jako příklad můžeme uvést např. povinné pojištění jaderné škody dle tzv. atomového zákona.¹³⁵ Dalšími formami finančního zajištění jsou také finanční jistoty a záruky, finanční rezervy a jiné zajišťovací fondy. Jedná se např. o povinnou finanční rezervu při provozování skládky odpadů¹³⁶ či povinné finanční zajištění podle zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.¹³⁷ Avšak obecně lze říci, „že na pojištění ekologických škod, resp. ekologické odpovědnosti, není dosud český pojišťovací sektor příliš připraven.“¹³⁸

1.4 Shrnutí

Administrativní a ekonomické nástroje tvoří základ systému nástrojů ochrany životního prostředí. Přestože obě tyto skupiny nástrojů mají pro ochranu životního prostředí velký význam, samy o sobě nejsou absolutně účinné a univerzálně použitelné. Při řešení problémů týkajících se ochrany životního prostředí se proto tyto skupiny nástrojů vzájemně doplňují.

Administrativní nástroje představují základní a nezastupitelné prostředky ochrany životního prostředí. „*Nezastupitelnost administrativních nástrojů spočívá především v možnosti jimi regulovat jakýkoliv problém spojený s ochranou životního prostředí.*“¹³⁹ V některých případech je tento způsob regulace dokonce jediným možným. Administrativní nástroje lze „*považovat za prostředek k dosažení minimální a všeobecné míry ochrany životního prostředí.*“¹⁴⁰ Přednostmi administrativních nástrojů je zejména jejich spolehlivost, která vyplývá z toho, že jimi lze poměrně jednoznačně určit požadované chování, prosazovat jeho dodržování a stejně tak zjišťovat jeho porušení. Administrativní nástroje jsou jasné, mají i pro veřejnost snadno pochopitelné dopady a lze u nich s větší jistotou předvídat chování subjektů, příp. je k požadovanému chování i donutit. Dále jsou tyto nástroje schopné relativně rychle

¹³⁵ §36 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření.

¹³⁶ § 21 zákona o odpadech.

¹³⁷ § 14 zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě.

¹³⁸ DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 93.

¹³⁹ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2000. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, str. 52.

¹⁴⁰ Tamtéž, str. 114.

působit, což je důležité zejména v kritických situacích, kdy je třeba neprodleně reagovat. „V souhrnu administrativní řízení ochrany životního prostředí vede ke snižování nákladů na shromažďování informací, je konzistentnější a lépe předvídá výsledky, je přístupnější kontrole a účasti veřejnosti na rozhodování, zvyšuje pravděpodobnost, že ob stojí při soudním přezkoumávání, snižuje možnost obstrukčního chování adresátů ekologických požadavků.“¹⁴¹ Administrativní nástroje ochrany životního prostředí jsou „úspěšným prostředkem při omezování bodového znečištění, při zákazu užívání zvláště nebezpečných látek, při ukládání a skladování nebezpečných odpadů a při ochraně ohrožených druhů živočichů a rostlin.“¹⁴²

Administrativní nástroje ochrany životního prostředí se však potýkají také s řadou nedostatků. Těmito nedostatky je např. jejich relativně malá efektivnost a nákladnost, která je dána tím, že ekologických cílů není dosahováno při vynaložení minimálních možných prostředků. Znečišťovatelé jsou povinni plnit předepsané povinnosti, aniž by byli motivováni k dalšímu zlepšování stavu životního prostředí nad stanovenou mez, „chovají se vysoce defenzivně, donucovací systém vytváří a priori odmítavé postoje.“¹⁴³ Stanovení jednotných požadavků na všechny subjekty může mít za následek tvrdé ekonomické dopady, v jejichž důsledku vzniká tlak, aby tyto požadavky byly zmírněny či byly udělovány výjimky, což může vést k tomu, že k prosazení potřebného administrativního opatření vůbec nedojde. Další nevýhodou je, že k účinné realizaci administrativních nástrojů je třeba rozsáhlý administrativní aparát, který s sebou nese nákladnost, nebezpečí korupce, neúměrnou byrokracii apod. Administrativní nástroje také kladou na veřejnou správu požadavek, aby měla úplné znalosti o činnosti a kapacitě průmyslu, čehož je obtížné dosáhnout.

Ekonomické nástroje tvoří další významnou skupinu nástrojů ochrany životního prostředí. „...tzv. ekonomické nástroje se chápou jako typ nástrojů, který odpovídá charakteru tržního hospodářství a řeší nedostatky administrativních nástrojů.“¹⁴⁴ Tyto nástroje si kladou za cíl zajistit co nejvyšší ochranu životního prostředí při vynaložení co nejnižších nákladů. Klady ekonomických nástrojů lze spatřovat v jejich efektivnosti

¹⁴¹ MEZŘICKÝ, Václav. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. 1. vydání. Praha: Portál, 2005, str. 69.

¹⁴² Tamtéž.

¹⁴³ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, str. 116.

¹⁴⁴ JÍLKOVÁ, Jiřina. *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. Praha: IREAS. 2003, str. 53.

a nižší nákladnosti ve srovnání s administrativními nástroji. Subjekty mají možnost volně rozhodovat o svém chování a lépe se tak přizpůsobují měnící se situaci. Ekonomické nástroje také motivují subjekty, aby samy hledaly lepší a efektivnější environmentální řešení.

Nedostatky ekonomických nástrojů jsou dány jejich omezeným věcným dopadem. Tyto nástroje nejsou schopny dostatečně rychle reagovat na náhle vzniklé znečištění životního prostředí a zajistit územní ochranu životního prostředí a ochranu ohrožených druhů. V těchto případech je přímá regulace účinnější, neboť nespolehá na dobrovolné rozhodování subjektů. Dalším nedostatkem těchto nástrojů je také jejich nejistý výsledek, který je důsledkem toho, že ekonomické nástroje vychází z předpokladu, že regulované subjekty budou reagovat na cenové signály racionálně.

Jako nejefektivnější pro ochranu životního prostředí se ukázalo kombinování různých typů nástrojů, jelikož jednotlivé nástroje ochrany životního prostředí „*postihují různé aspekty řešených problémů a vzájemně se tak doplňují.*“¹⁴⁵ V této souvislosti se hovoří o tzv. nástrojovém mixu, který „*by měl být výsledkem systémově chápaného procesu tvorby účinné ekologické politiky.*“¹⁴⁶ Zvolený nástrojový mix by měl vždy odpovídat konkrétnímu případu, aby mohl plnit stanovený cíl co nejefektivněji a zároveň co nejehospodárněji. Je třeba, aby vycházel z povahy řešeného případu a zohlednil cílovou skupinu, na niž bude působit.

¹⁴⁵ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2000. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta, str. 114.

¹⁴⁶ MOLDAN, Bedřich. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí: situace v České republice*, 1. vydání. Praha: Karolinum, 1997, str. 59.

2. Administrativní a ekonomické nástroje ochrany půdy

2.1 Úvod do problematiky

Nástroje ochrany půdy chrání půdu jako jednu z hlavních složek životního prostředí. České právo životního prostředí neposkytuje jednotnou ochranu všem kategoriím půdy, v centru jeho pozornosti stojí zejména půda zemědělská a lesní, jež představuje půdu ekologicky nejvýznamnější. Ochrana zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa je založena na stejných principech a východiscích. Administrativní a ekonomické nástroje uplatňující se při ochraně zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa jsou si v mnohém podobné, avšak můžeme se setkat také s určitými věcnými a procesními odlišnostmi, které jsou dány odlišnou povahou daných pozemků. Při ochraně zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa se v široké míře uplatňují nástroje administrativní, které doplňují některé z nástrojů ekonomických. V nástrojovém mixu, který byl zakotven za účelem ochrany půdy, se kromě administrativních a ekonomických nástrojů uplatňují také některé další skupiny nástrojů. Významnou měrou se na ochraně půdy podílí také územní plánování, kterému je věnována kapitola 2.2.

2.2 Územní plánování

Územní plánování, které je „významným průřezovým nástrojem ochrany životního prostředí“,¹⁴⁷ má povahu nástroje koncepčního a zároveň také administrativního. Územní plánování představuje státem, kraji a obcemi realizovanou činnost směřující k racionálnímu, plánovitému a komplexnímu řešení vzájemných vztahů v území. Rozumíme jím „*souhrn opatření, vztahující se k možnostem a mezím*

¹⁴⁷ HORZINKOVÁ, Eva aj. *Správní právo: zvláštní část*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 123.

nakládání s územím.“¹⁴⁸ Územní plánování se snaží předcházet negativním důsledkům, které by mohla mít realizace činností týkajících se právního režimu vztahů v území a příp. zajišťuje, aby tyto důsledky byly co nejmenší.

Právní úprava územního plánování je obsažena v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu. Pramenem územního plánování je dále také zákon č. 186/2006 Sb., o některých změnách zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění. Podrobnosti upravuje vyhláška č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence plánovací činnosti, vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území a vyhláška č. 503/2006 Sb., o podrobnější úpravě územního řízení, veřejnoprávní smlouvy a územního opatření.

Cílem územního plánování je *„vytvářet předpoklady pro výstavbu a pro udržitelný rozvoj území, spočívající ve vyváženém vztahu podmínek pro příznivé životní prostředí, pro hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel území a který uspokojuje potřeby současné generace, aniž by ohrožoval podmínky života generací budoucích.*“¹⁴⁹ Předpoklady pro udržitelný rozvoj území zajišťuje územní plánování prostřednictvím soustavného a komplexního řešení funkčního využití území a jeho prostorového uspořádání s cílem dosáhnout souladu veřejných a soukromých zájmů na realizaci záměrů změn v území, výstavbu a jiné činnosti ovlivňující rozvoj území. Územní plánování se zaměřuje také na *„hospodárné využívání zastavěného území, zajištění ochrany nezastavěného území a nezastavitelných pozemků a na racionální vymezení zastavitelných ploch.*“¹⁵⁰ a vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, kulturních a civilizačních hodnot v území a to především s ohledem na životní prostředí a jeho jednotlivé složky.

K dosažení stanovených cílů slouží úkoly územního plánování, které demonstrativním způsobem vymezuje stavební zákon v § 19 odst. 1. Mezi tyto úkoly patří např. zjišťování a posuzování stavu území, jeho přírodních, kulturních a civilizačních hodnot, stanovení koncepcí rozvoje území s ohledem na jeho hodnoty

¹⁴⁸ KLIKOVÁ, Alena; HAVLAN, Petr aj. *Stavební právo: praktická příručka*, 3. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2009, str. 11.

¹⁴⁹ § 18 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“).

¹⁵⁰ PEKÁREK, Milan; PRŮCHOVÁ, Ivana; BLÁHOVÁ, Iveta. *Pozemkové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2010, str. 121.

a podmínky, regulace funkčního a prostorového uspořádání území a jeho změny, prověřování a posuzování potřeby změn v území a to zejména též s ohledem na životní prostředí, vytváření podmínek pro snižování nebezpečí ekologických a přírodních katastrof a další.

Cíle a úkoly územní plánování jsou naplňovány prostřednictvím nástrojů územního plánování, které se podle své povahy dělí na nástroje koncepční a realizační. Koncepčními nástroji jsou územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Mezi realizační nástroje řadíme územní rozhodnutí (příp. územní souhlas) a územní opatření. Na pomezí mezi nástroji koncepčními a realizačními stojí regulační plán. *„Všechny tyto nástroje na sebe věcně i časově navazují a navzájem se podmiňují. Lze je tak označit i jako jednotlivé fáze územně plánovacího procesu.“*¹⁵¹

Územně plánovací podklady, kterými jsou územně analytické podklady a územní studie, představují nejobecnější nástroj územního plánování, jež slouží jako odborný a technický podklad pro pořizování ostatních nástrojů územního plánování. Územně plánovací podklady nejsou právně závazné, jejich důležitost však vyplývá z toho, že obsahují údaje a informace, jejichž znalost je nezbytná pro územně plánovací činnost. Územně analytické podklady zjišťují a vyhodnocují stav, vývoj a hodnoty území a omezují změny v území z důvodu ochrany veřejných zájmů. Územní studie *„navrhuje, prověřuje a posuzuje možná řešení vybraných problémů nebo rozvoj některých funkčních systémů v území, například veřejné infrastruktury, územního systému ekologické stability, které by mohly významně ovlivnit využití území.“*¹⁵²

Politika územního rozvoje představuje dokument, který stanoví požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování pro celé území České republiky a který koordinuje tvorbu a aktualizaci zásad územního rozvoje krajů a jiných koncepcí schvalovaných příslušnými ústředními orgány. Politiku územního rozvoje pořizuje Ministerstvo pro místní rozvoj a schvaluje vláda.¹⁵³ Schválená politika územního

¹⁵¹ DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 206.

¹⁵² PEKÁREK, Milan; PRŮCHOVÁ, Ivana; BLÁHOVÁ, Iveta. *Pozemkové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2010, str. 129.

¹⁵³ Politika územního rozvoje, která je v současné době platná, byla schválena usnesením č. 929/2009 ze dne 20. 7. 2009, se sdělením pod č. 270/2009 Sb.

rozvoje je právně závazná pro pořizování a vydávání územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území.

Územně plánovací dokumentace zahrnuje tři typy dokumentů. Jedná se o zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. Tyto dokumenty se od sebe liší velikostí území, pro které jsou určeny, dále také svým obsahem a kompetencemi orgánů, jež jsou oprávněny k jejich pořizování a schvalování. „*Všechny typy dokumentací jsou koordinovány vzájemně mezi sebou a se státní politikou územního rozvoje tak, že „vyšší“ stupně jsou závazné pro stupně „nižší“ a pro rozhodování v území.*“¹⁵⁴ Zásady územního rozvoje stanoví základní požadavky, jež se vztahují k určení a hospodárnému uspořádání území kraje, dále vymezují plochy nebo koridory nadmístního významu a požadavky na jejich využití a stanoví hlediska pro rozhodování o možných změnách v jejich využívání. Územní plán, který se vytváří pro celé území obce, zpřesňuje a rozvíjí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje a s politikou územního rozvoje. Územní plán „*stanoví urbanistickou koncepci obce, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury. Vymezí zastavěné území, plochy a koridory, zejména zastavitelné plochy a plochy k přestavbě, plochy pro veřejně prospěšné stavby, pro veřejně prospěšná opatření a pro územní rezervy a stanoví podmínky pro využití těchto ploch a koridorů.*“¹⁵⁵ Regulační plán, který se vztahuje na vymezenou plochu území kraje, území obce nebo vojenského újezdu, stanoví podrobně podmínky pro využití pozemků, umístění a prostorové uspořádání staveb, ochranu hodnot a charakteru území a pro příznivé životní prostředí. A dále také vymezuje podmínky pro veřejně prospěšné stavby a veřejně prospěšná zařízení. „*Regulační plán nahrazuje v řešené ploše ve schváleném rozsahu územní rozhodnutí, nenahrazuje však územní rozhodnutí v nezastavěném území.*“¹⁵⁶

Územní rozhodnutí je nezbytným předpokladem pro realizaci záměrů stanovených v územně plánovací dokumentaci, s výjimkou případů, kdy plní funkci realizačního nástroje regulační plán. Územní rozhodnutí je právně závazné a jeho

¹⁵⁴ DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 208.

¹⁵⁵ PEKÁREK, Milan; PRŮCHOVÁ, Ivana; BLÁHOVÁ, Iveta. *Pozemkové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2010, str. 135.

¹⁵⁶ KLIKOVÁ, Alena; HAVLAN, Petr aj. *Stavební právo: praktická příručka*, 3. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2009, str. 25.

prostřednictvím je řešeno umístování staveb, změny ve využití území a ochrana některých důležitých zájmů v území. Vydání územního rozhodnutí předchází územní řízení, v rámci kterého stavební úřad schvaluje navržený záměr, stanovuje podmínky pro využití a ochranu území a další podmínky, za předpokladu, že nerozhodne, že se návrh na vydání tohoto rozhodnutí zamítá. Územní rozhodnutí je možné nahradit územním souhlasem za podmínek, které stanoví stavební zákon.¹⁵⁷

Územní opatření je specifickým realizačním nástrojem územního plánování, jehož účelem je prozatímně upravit poměry v území. Stavební zákon upravuje územní opatření o stavební uzávěře a územní opatření o asanaci území.¹⁵⁸

Územní plánování, které výrazně přispívá k ochraně půdy, má vztah k některým administrativním a ekonomickým nástrojům, které se v této oblasti uplatňují. V této souvislosti můžeme zmínit např. opatření k předcházení ztrát na rozloze zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa při územně plánovací činnosti, která spočívají v povinnostech ukládaných pořizovatelům a zpracovatelům územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů.¹⁵⁹ Souvislost s územním plánováním má také souhlas orgánu ochrany zemědělského půdního fondu k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, který je předpokladem pro vydání rozhodnutí podle stavebního zákona, jímž je např. územní rozhodnutí či územní souhlas.¹⁶⁰ V případě pozemků určených k plnění funkcí lesa je k odnětí půdy vyžadováno rozhodnutí orgánu státní správy lesa, které se vydává až po vydání územní či jiného rozhodnutí dle stavebního zákona. Dále také k rozhodnutí o odnětí či omezení pozemků určených k plnění funkcí lesa pro nové stavby pro rekreaci je nezbytný soulad se schválenou územně plánovací dokumentací. Územně plánovací činnost souvisí také se změnou kultur zemědělské a nezemědělské půdy¹⁶¹ a s odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, jejichž výši určí orgán ochrany zemědělského půdního fondu teprve poté, co nabude právní moci rozhodnutí vydané dle stavebního zákona.¹⁶²

¹⁵⁷ § 96 stavebního zákona.

¹⁵⁸ § 97 stavebního zákona.

¹⁵⁹ § 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a § 14 lesního zákona.

¹⁶⁰ § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁶¹ § 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁶² § 11 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

2.3 Administrativní a ekonomické nástroje ochrany zemědělského půdního fondu

2.3.1 Příčiny a cíle nástrojů ochrany zemědělského půdního fondu

Potřeba ochrany zemědělského půdního fondu vyplývá z nutnosti reagovat na ubývání plochy zemědělských pozemků a na ohrožování a zhoršování kvality úrodné vrstvy této půdy. Příčinou těchto negativních jevů jsou zejména nevratné zábory půdy pro výstavbu či těžbu nerostných surovin, používání chemických přípravků a k půdě nešetrných mechanismů a technologií, dále také rozšiřování plochy orné půdy, nevhodné meliorace atd. Nástroje ochrany zemědělského půdního fondu směřují k jeho zvelebování a racionálnímu využívání.

Zemědělská půda je v rámci tzv. půdního fondu chráněna „*jak z hlediska kvantitativního (její celková rozloha, resp. výměra před odnímáním a využíváním pro nezemědělské účely), tak i z hlediska kvalitativního (regulace změn jednotlivých kultur a ochrana potravního řetězce člověka)*“.¹⁶³ Cílem ochrany zemědělského půdního fondu je snížit úbytek zemědělské půdy na míru nezbytnou a zaměřit jej do těch míst, kde bude mít méně závažný vliv na životní prostředí a zemědělskou výrobu. Dále také ochrana zemědělského půdního fondu směřuje ke stanovení podmínek pro návratnost zemědělských pozemků dočasně odňatých či dočasně nevyužívaných k zemědělské výrobě, k péči o úrodnost zemědělské půdy zamezením ztrát úrodné vrstvy půdy a k prevenci znečišťování a odstraňování znečištění z půdy.

¹⁶³ DAMOHORSKÝ, Milan; SMOLEK, Martin. *Zemědělské právo: učební pomůcka*. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2001, str. 24.

2.3.2 Nástroje ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu

a) Administrativní nástroje ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu

Ukládání povinností

Základní povinnosti vztahující se k využívání zemědělského půdního fondu

Základní povinnost, která zajišťuje ochranu rozlohy zemědělského půdního fondu, stanoví, že „*pro nezemědělské účely je nutno použít především nezemědělskou půdu, zejména nezastavěné a nedostatečně využitě pozemky v zastavěném území nebo na nezastavěných plochách stavebních pozemků staveb mimo toho území, stavební proluky a plochy získané zbořením přežilých budov a zařízení.*“¹⁶⁴ Tato povinnost zakotvující zásadu subsidiarity chrání rozlohu zemědělského půdního fondu stanovením požadavku, aby nezemědělská činnost byla směřována mimo pozemky určené k zemědělským účelům. Avšak „*jestliže zájem na jiném (nezemědělském) využití pozemku převažuje nad zájmem jeho dosavadního využívání k zemědělské výrobě,*“¹⁶⁵ tato povinnost se neuplatní. Posouzení, který ze zájmů v konkrétním případě převažuje, je ponecháno na úvaze příslušného orgánu, jež zákon aplikuje.

I tehdy, jestliže veřejný zájem na realizaci jiného účelu převáží nad zájmem dosavadního využití pozemku k zemědělské výrobě a tedy má dojít k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, je třeba se řídit jistými povinnostmi, které stanoví zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. Tyto povinnosti vychází ze zásady minimalizace zásahů. Patří mezi ně povinnost přednostně využít pozemků méně kvalitních a to pouze v rozsahu, který je pro dosažení daného účelu nezbytný, dále je třeba dbát o to, aby organizace zemědělského půdního fondu, hydrologické a odtokové poměry v území a síť zemědělských účelových komunikací byly narušeny co nejméně, a aby při umístování směrových a liniových staveb bylo zatěžováno obhospodařování zemědělského půdního fondu co nejméně. V případě ukončení dočasného odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu je stanovena povinnost provést rekultivaci podle schváleného plánu rekultivace.

¹⁶⁴ § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁶⁵ PEKÁREK, Milan; PRŮCHOVÁ, Ivana; BLÁHOVÁ, Iveta. *Pozemkové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2010, str. 241.

Opatření k předcházení ztrát na rozloze zemědělského půdního fondu při některých činnostech¹⁶⁶

Opatření k předcházení ztrát na rozloze zemědělského půdního fondu se vztahují k činnostem, kterými jsou územně plánovací činnost, zpracování návrhů na stanovení dobývacích prostorů a zpracování zadání staveb. Tyto činnosti mohou výrazně ovlivnit odnímání půdy ze zemědělského půdního fondu, a proto jsou pořizovatelům a zpracovatelům těchto dokumentů ukládány určité povinnosti, které mají především preventivní povahu.

Územně plánovací činnost, která byla blíže popsána v kapitole 2.2, si klade mimo jiné za úkol vytvářet podmínky pro ochranu území podle zvláštních právních předpisů¹⁶⁷ před negativními vlivy záměrů na území a navrhnout kompenzační opatření, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.¹⁶⁸ Ochrana zemědělského půdního fondu při územně plánovací činnosti je zajišťována stanovením povinností, které jsou ukládány pořizovatelům a zpracovatelům územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů. Mezi tyto povinnosti patří zejména povinnost řídit se zásadami ochrany zemědělského půdního fondu, jež jsou zakotveny v § 4 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, dále navrhnout a zdůvodnit řešení nejvýhodnější pro ochranu zemědělského půdního fondu a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů. Pořizovatelé a zpracovatelé územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů mají také povinnost vyhodnotit předpokládané důsledky navrhovaných řešení na zemědělský půdní fond a to zpravidla ve srovnání s jinými alternativami řešení. Východiska pro zpracování návrhů územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů stanoví § 3 odst. 1 vyhlášky č. 13/1994 Sb. Orgány ochrany zemědělského půdního fondu při územně plánovací činnosti vystupují jako tzv. dotčené orgány, které mohou uplatňovat svá stanoviska k územně plánovací dokumentaci a k návrhu na vymezení zastavěného území z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu. Tato stanoviska však nejsou právně závazná. Návrhy uvedených dokumentů dále musí být před vždy před schválením projednány s orgány ochrany zemědělského půdního fondu a opatřeny jejich souhlasem. Navazující

¹⁶⁶ § 5 až 7 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁶⁷ Např. zákon o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁶⁸ Viz § 19 odst. 1 písm. m) stavebního zákona.

územní rozhodnutí nebo územní souhlas, kterým má být dotčen zemědělský půdní fond, může stavební úřad vydat jen na základě souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, jež má charakter závazného stanoviska dle správního řádu.¹⁶⁹

Při zpracování návrhů na stanovení dobývacího prostoru mají právnické a fyzické osoby, které jsou oprávněny k těžbě nerostů, obdobné povinnosti jako pořizovatelé a zpracovatelé územně plánovací dokumentace a územně plánovacích podkladů při územně plánovací činnosti. Tyto osoby jsou taktéž povinny dodržovat zásady ochrany zemědělského půdního fondu, navrhopvat a zdůvodnit řešení, které je pro ochranu zemědělského půdního fondu a ostatní zákonem chráněné obecné zájmy nejvýhodnější a vyhodnotit očekávané důsledky navrhovaných řešení na zemědělský půdní fond s přihlédnutím k možnostem rekultivace, a to zpravidla ve srovnání s jiným možným řešením. Návrhy na stanovení dobývacích prostorů je také třeba projednat s orgány ochrany zemědělského půdního fondu a před schválením je opatřit jejich souhlasem. Podkladem pro žádost o udělení souhlasu k návrhu na stanovení dobývacího prostoru je „*vyhodnocení a grafické znázornění hranic zásob nerostů podle výsledků geologického průzkumu a předchozí souhlas ke stanovení dobývacího prostoru podle § 24 odst. 2 až 4 horního zákona.*“^{170,171}

V souvislosti se zpracováním zadání staveb¹⁷² stanoví zákon o ochraně zemědělského půdního fondu investorům opět povinnost respektovat zásady ochrany zemědělského půdního fondu. Dále jsou investoři povinni navrhopvat takové umístění staveb, aby ztráty na zemědělském půdním fondu byly minimalizovány, vyhodnocovat důsledky navrhovaného řešení pro zemědělský půdní fond a případně navrhopvat alternativní řešení umístění stavby, není-li řešení zcela jednoznačné. Návrh na schválení zadání stavby, který počítá s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu, je třeba také doložit souhlasem orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, s výjimkou případů, kdy jej není třeba. Stejně tak návrh tras nadzemních a podzemních vedení, pozemních komunikací, celostátních drah, vodních cest a jejich součástí, jež je

¹⁶⁹ § 149 odst. 1 správního řádu.

¹⁷⁰ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství.

¹⁷¹ PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Pozemkové právo*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita. 2004, str. 260.

¹⁷² Zadání staveb je termín, který byl zaveden vyhláškou č. 43/1990 Sb., o projektové přípravě staveb, tato vyhláška však již neplatí a stavební zákon tento pojem nezná. Nyní se zpracovává dokumentace staveb.

zpracováván před zpracováním zadání těchto staveb, musí být projednán s orgány ochrany zemědělského půdního fondu a opatřen jejich souhlasem.

Povolení, souhlasy, schválení a tzv. jiné úkony

Souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu¹⁷³

Odnětím půdy rozumíme uvolnění pozemků náležejících do zemědělského půdního fondu k jejich užití pro nezemědělské účely. Odnětí půdy úzce souvisí s výše zmíněnou povinností, která stanoví nutnost zemědělského využívání zemědělského půdního fondu. Pozemek, který je součástí zemědělského půdního fondu, je podřízen režimu zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a nezemědělské využití takového pozemku, je možné pouze za předpokladu jeho vynětí ze zemědělského půdního fondu, přičemž „*vyjmout určitý pozemek z tohoto režimu lze jedině na základě zákona a zákonem stanoveným postupem.*“¹⁷⁴ Za těchto podmínek mohou být odnětím dotčeny všechny pozemky náležející do zemědělského půdního fondu.

Půdu lze odejmout ze zemědělského půdního fondu dočasně či trvale. K trvalému odnětí dochází pro účely, s nimiž je spojená nevratná změna, v důsledku které je znemožněno opětovné využití zemědělského půdního fondu. Nevratnou změnou se dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu rozumí umístění stavby pevně spojené s pozemkem, důlního či těžebního díla či provedení terénní úpravy, která vyžaduje skrývku půdy na dotčených pozemcích. Dočasným odnětím půdy je takové vynětí, kdy po ukončení nezemědělského využití pozemku bude daná plocha rekultivována dle schváleného plánu rekultivace tak, aby mohla být do zemědělského půdního fondu navrácena. „*Určující pro posouzení, zda jde o trvalé nebo dočasné odnětí je to, zda orgán ochrany zemědělského půdního fondu svůj souhlas s odnětím časově omezil či nikoli.*“¹⁷⁵ Časové omezení může být určeno lhůtou, případně i dosažením účelu, pro který došlo k vyjmutí pozemků ze zemědělského půdního fondu.

¹⁷³ § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁷⁴ PEKÁREK, Milan; PRŮCHOVÁ, Ivana; BLÁHOVÁ, Iveta. *Pozemkové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2010, str. 241.

¹⁷⁵ PEKÁREK, Milan; PRŮCHOVÁ, Ivana; BLÁHOVÁ, Iveta. *Pozemkové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2010, str. 252.

Odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je podmíněno souhlasem příslušného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu. Tento souhlas představuje závazné stanovisko, které slouží jako předpoklad pro vydání rozhodnutí dle zvláštních předpisů. Těmito rozhodnutími jsou např. územní rozhodnutí, územní souhlas či stavební souhlas dle stavebního zákona. „*Platnost vydaného souhlasu je totožná s platností těchto rozhodnutí a prodlužuje se současně s prodloužením jejich platnosti podle zvláštních předpisů.*“¹⁷⁶ Souhlas s odnětím tedy zpravidla sám o sobě nezpůsobí změnu účelového určení pozemku, orgán ochrany zemědělského půdního fondu jím pouze dává souhlas k tomu, aby půda napříště nebyla součástí zemědělského půdního fondu, změnu však musí provést katastrální úřad na základě rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona. Souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu se stává závaznou součástí rozhodnutí vydaného v řízení o umístění určité nezemědělské činnosti na požadovaný pozemek. „*Příslušný orgán, který takové řízení vede a vydává v něm rozhodnutí, musí, v případě, že návrhu na jeho vydání vyhoví, převzít do svého rozhodnutí všechny podmínky, se kterými orgán ochrany zemědělského půdního fondu svůj souhlas spojil.*“¹⁷⁷ Teprve právní mocí rozhodnutí potom dochází k vynětí pozemku ze zemědělského půdního fondu.

Souhlas vydává příslušný orgán ochrany zemědělského půdního fondu na základě žádosti subjektu, v jehož zájmu má být odnětí provedeno. V žádosti musí žadatel uvést zejména účel zamýšleného odnětí a vysvětlit důvody, pro něž je navrhované řešení nejvýhodnější z hlediska ochrany životního prostředí a ostatních zákonem chráněných obecných zájmů. K žádosti je třeba přiložit dokumenty stanovené v § 9 odst. 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu. Jsou jimi údaje katastru nemovitostí o pozemcích navrhovaných k odnětí ze zemědělského půdního fondu, výměry parcel nebo jejich částí a zákres navrhovaného odnětí v kopii katastrální mapy doplněné orientačním zákresem parcel z dřívější pozemkové evidence, výpis z katastru nemovitostí s vyznačením vlastnických, příp. užitelských vztahů k dotčeným pozemkům, vyjádření vlastníků dotčených pozemků, popřípadě jejich nájemců k navrhovanému odnětí, výpočet odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, pokud nejde o odnětí, při kterém se odvody nepředepisují, plán rekultivace, má-li

¹⁷⁶ § 10 odst. 1 stavebního zákona.

¹⁷⁷ PEKÁREK, Milan; PRŮCHOVÁ, Ivana; BLÁHOVÁ, Iveta. *Pozemkové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2010, str. 251.

být půda po ukončení účelu odnětí vrácena do zemědělského půdního fondu nebo rekultivována zalesněním či zřízením vodní plochy a předběžná bilance skrývky kulturních vrstev půdy a návrh způsobu jejich hospodárného využití. Žádost se podává u pověřeného obecního úřadu, v jehož správním obvodu se nachází největší část dotčeného zemědělského půdního fondu. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu žádost a její přílohy posoudí a shledá-li, že půda může být odňata, vydá k odnětí souhlas, v němž vymezí pozemky nebo jejich části, na které se souhlas vztahuje, dále stanoví podmínky nezbytné k zajištění ochrany zemědělského půdního fondu, schválí plán rekultivace a určí, zda budou předepsány odvody za odnětí a příp. určí jejich orientační výši.

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu¹⁷⁸ taxativně vymezuje případy, kdy souhlas s odnětím půdy ze zemědělského půdního fondu není třeba. Jedná se např. o situace, kdy má být odňata půda na pozemcích, které jsou nezastavěnou plochou zastavěných stavebních pozemků, zahrádkovými osadami zájmových organizací či jiných právnických osob, účelovými plochami u objektů a zařízení občanské vybavenosti nebo u objektů a zařízení zdravotnických, kulturních, osvětových a církevních. Souhlas s odnětím půdy není vyžadován např. ani v případě pozemků pro nezemědělské účely, které jsou odnímány na dobu kratší než 1 rok včetně doby nutné k uvedení půdy do původního stavu.

Za odnětí zemědělské půdy nebo půdy dočasně zemědělsky neobdělávané se platí odvody.¹⁷⁹

Kategorizace objektů ochrany

Třídy ochrany zemědělského půdního fondu

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany zakotvuje 5 tříd ochrany zemědělského půdního fondu pomocí bonitovaných půdně ekologických jednotek. Bonitovaná půdně ekologická jednotka představuje „*pětimístný číselný kód související se zemědělskými pozemky. Vyjadřuje hlavní půdní a klimatické podmínky, které mají vliv na produkční schopnost zemědělské půdy a její ekonomické ohodnocení. Právním předpisem, kterým se stanovuje charakteristika*

¹⁷⁸ § 9 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁷⁹ Viz Ekonomické nástroje ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu.

*bonitovaných půdně ekologických jednotek a postup pro jejich vedení a aktualizaci, je vyhláška Ministerstva zemědělství č. 327/1998 Sb., v platném znění.*¹⁸⁰ Do každé ze tříd ochrany jsou zařazeny pozemky s přiřazenými bonitovanými půdně ekologickými jednotkami uvedenými v příslušné tabulce přílohy vyhlášky č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany.

1. třída ochrany zemědělského půdního fondu zahrnuje bonitně nejcennější půdy v jednotlivých klimatických regionech, které se nachází převážně na rovinných nebo jen mírně sklonitých pozemcích. Tyto pozemky je možno odejmout ze zemědělského půdního fondu pouze výjimečně, a to převážně za účelem realizace záměru souvisejícího s obnovou ekologické stability krajiny, případně pro liniové stavby zásadního významu.

2. třída ochrany zemědělského půdního fondu je tvořena zemědělskými půdami, které mají v rámci jednotlivých klimatických regionů nadprůměrnou produkční schopnost. Tyto půdy jsou vysoce chráněné, možnost jejich odejmutí ze zemědělského půdního fondu je omezená s ohledem na územní plánování a jsou jen podmíněně využitelné pro stavební účely.

Do 3. třídy ochrany zemědělského půdního fondu jsou zahrnuty převážně půdy, které se vyznačují průměrnými produkčními schopnostmi a které je možné využít v územním plánování pro výstavbu a jiné nezemědělské způsoby využití.

4. třída ochrany zemědělského půdního fondu zahrnuje v rámci jednotlivých klimatických regionů zejména půdy s podprůměrnou produkční schopností. Tyto půdy podléhají jen omezené ochraně a jsou využitelné pro výstavbu a i jiné nezemědělské účely.

V rámci 5. třídy ochrany zemědělského půdního fondu jsou sdruženy zbývající bonitované půdně ekologické jednotky, které představují půdy s velmi nízkou produkční schopností. Jedná se např. o mělké půdy, půdy silně erozně ohrožované apod. Tyto půdy jsou většinou pro zemědělské účely postradatelné a je možné u nich připustit i jiné využití, které bude efektivnější než využití zemědělské. Jedná se zpravidla o půdy podléhající nízkému stupni ochrany, s výjimkou vymezených ochranných pásem a chráněných území.

¹⁸⁰ Zpráva o životním prostředí ČR v roce 2009, str. 8. Dostupné z WWW: <http://www.mzp.cz/cz/stav_zivotni_prostredi>.

Třídy ochrany zemědělského půdního fondu jsou využívány k určení výše platby za vynětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

b) Ekonomické nástroje ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu

Poplatky za využívání přírodních zdrojů

Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu¹⁸¹

Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, které vznikly jako vůbec první ekonomické nástroje ochrany životního prostředí České republiky, plní funkci fiskální a motivační. Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu mají motivovat žadatele o odnětí půdy, k tomu, aby své požadavky na zábor zemědělské půdy omezil „jen na plochu nezbytně nutnou a méně úrodnou (horší bonity).“¹⁸² Význam motivační funkce je však omezený vzhledem k tomu, že výběr vhodných pozemků je již většinou určen schválenou územně plánovací dokumentací. Odvody tedy představují hlavně zdroj finančních prostředků.

Povinnost platit odvod za odnětí se týká odnímané zemědělské půdy či půdy dočasně neobdělávané, s výjimkou případů, kdy zákon o ochraně zemědělského půdního fondu výslovně stanoví, že se za odnětí půdy odvody nepředepisují.¹⁸³ Podstatou odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je, aby ten, v jehož zájmu má dojít k odnětí půdy, zaplatil peněžitou částku určenou dle přílohy k zákonu o ochraně zemědělského půdního fondu.

O výši odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle přílohy k zákonu o ochraně zemědělského půdního fondu poté, co nabude právní moci rozhodnutí vydané příslušným orgánem dle stavebního zákona. „V souhlasu s odnětím orgán ochrany zemědělského půdního fondu sice již uvede, zda a v jaké výši budou odvody zaplacený, avšak teprve po právní moci rozhodnutí vydaného podle zvláštních předpisů vydá správní rozhodnutí příslušný orgán ochrany zemědělského půdního fondu, jímž povinnost odvody odvést uloží.“¹⁸⁴ Výše

¹⁸¹ § 11 a 12 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁸² DUDOVÁ, Jana; JANČÁŘOVÁ, Ilona; PEKÁREK, Milan. *Právo životního prostředí*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 170.

¹⁸³ viz § 11 odst. 3 až 8 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁸⁴ PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Pozemkové právo*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita. 2004, str. 275.

odvodů se odvíjí od tříd ochrany zemědělského půdního fondu, které stanoví vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 48/2011 Sb., o stanovení tříd ochrany. Postup při výpočtu odvodů stanoví část D sazebníku, který je přílohou zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, v souladu s kritérii uvedenými v § 11 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a § 15 vyhlášky č. 13/1994 Sb. Výše odvodu se určí tak, že se zjistí zařazení pozemku nebo jeho částí do bonitovaných půdně ekologických jednotek a jeho základní cena podle oceňovací vyhlášky č. 3/2008 Sb., konkrétně její přílohy č. 22. Poté se zohlední negativní vliv odnětí na životní prostředí dle části B sazebníku, který stanoví faktory životního prostředí, jež budou odnětím půdy negativně ovlivněny, a ekologické váhy, které jsou těmto faktorům přiřazovány. Ekologickou váhou je násobena základní cena zemědělské půdy. V případech, kdy se uplatní více faktorů, se jejich ekologická váha sčítá. Tím je stanovena základní sazba odvodů za odnětí. Část C uvádí naopak důvody, které mají za následek snížení základní sazby odvodu, a určuje koeficient tohoto snížení. Základní sazba odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu se vynásobí odpovídajícím koeficientem. Při více důvodech ke snížení základní sazby odvodů se výsledek vynásobí postupně dalšími koeficienty jednotlivých důvodů tohoto snížení. Výsledná sazba odvodů se zjistí tak, že se základní sazba odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu vynásobí koeficientem třídy ochrany. Celková výsledná částka odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je součtem výsledných sazeb podle výměr jednotlivých bonitovaných půdně ekologických jednotek a jejich zařazení do tříd ochrany zastoupených na odnímaném pozemku.

V případě trvalého odnětí je poplatek stanoven jako jednorázová úhrada stanovená podle rozlohy a kvality odnímané půdy. Odvody jsou splatné do 30 dnů od právní moci rozhodnutí o odvodu. Odvod splatný jednorázově, jehož výše nepřevyšuje částku 50 Kč, se neplatí. Za dočasné odnětí je stanoven poplatek, který činí každoročně až do doby ukončení rekultivace jednu setinu výše poplatku za odnětí trvalé. Odvody za dočasné odnětí jsou splatné vždy do konce kalendářního roku, v němž odnětí trvá. Příjmy z odvodů plynou ze 75 % do státního rozpočtu, z 15 % jsou příjmem rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky a z 10 % je příjmem obce, v jejímž územním obvodu se odnímaná půda nachází.

Prodlení se zaplacením odvodu má za následek vznik povinnosti zaplatit penále. Jeho výše je stanovena na 0,05 % za každý den prodlení v případě, že se do prodlení dostala právnická či fyzická osoba podnikající. V případě ostatních osob činí výše 5 % ročně. Penále stanoví finanční orgán platebním výměrem, vychází přitom ze stanoviska orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který povinnost zaplatit odvody uložil.

2.3.3 Nástroje ochrany kvality zemědělského půdního fondu

a) Administrativní nástroje ochrany kvality zemědělského půdního fondu

Ukládání povinností

Povinnosti při hospodaření na zemědělském půdním fondu

Povinnosti ukládané v souvislosti s hospodařením na zemědělském půdním fondu chrání jeho kvalitu vytvořením předpokladů pro racionální obhospodařování půdy, které spočívá v rozumném hospodaření s pozemky určenými k zemědělské výrobě za účelem zachování produkčních vlastností a ekologických funkcí půdy. Cílem povinností při hospodaření na zemědělském půdním fondu je nejen udržení, ale také zlepšení užitečných vlastností úrodné vrstvy zemědělské půdy.

V nejobecnější rovině stanoví povinnosti při hospodaření na zemědělském půdním fondu Listina základních práv a svobod, která zakotvuje obecnou povinnost, která říká, že „*nikdo nesmí při výkonu svých práv ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*“¹⁸⁵

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu ukládá vlastníkům a příp. také nájemcům pozemků povinnost hospodařit na zemědělském půdním fondu takovým způsobem, aby „*neznečišťovali půdu a tím potravní řetězec a zdroje pitné vody škodlivými látkami*“¹⁸⁶ *ohrožujícími zdraví nebo život lidí a existenci živých organismů, nepoškozovali okolní pozemky a příznivé fyzikální, biologické a chemické vlastnosti půdy a chránili obdělávané pozemky podle schválených projektů pozemkových úprav.*“¹⁸⁷ Vlastníci a nájemci pozemků náležejících do zemědělského půdního fondu

¹⁸⁵ Čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

¹⁸⁶ Vymezení škodlivých látek viz § 2 vyhlášky č. 13/1994 Sb.

¹⁸⁷ § 3 odst. 1 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

jsou dále povinni umožnit na tyto pozemky vstup orgánům ochrany zemědělského půdního fondu za účelem provádění dozorové a kontrolní činnosti. Nedostatkem takto vymezených povinností při hospodaření na zemědělském půdním fondu je, že je zákon ukládá pouze vlastníkům a nájemcům, nikoli již podnájemníkům, kteří tvoří velkou část uživatelů zemědělské půdy. Povinnosti by měly směřovat vůči každému, kdo na půdě hospodaří.

Současná právní úprava, na rozdíl od té předchozí,¹⁸⁸ již neukládá uživatelům zemědělských pozemků povinnost intenzivně na nich hospodařit. V podmínkách tržního hospodářství nelze takovouto právní povinnost ukládat, protože ne všechny pozemky mají vlastnosti, které by zaručovaly ekonomickou efektivitu hospodaření, a navíc by se zakotvení takovéto povinnosti mohlo dostat do rozporu s povinností ochrany ekologických funkcí půdy.

Některé další povinnosti při hospodaření na zemědělském půdním fondu lze odvodit také na základě toho, že *„již samo vlastnictví zemědělského půdního fondu a jeho účelové určení zavazuje vlastníka pečovat o něj s péčí řádného hospodáře a hospodařit na něm tak, že toto jeho určení bude respektováno a současně ve výkonu svých práv nebudou omezováni jiní vlastníci jiných nemovitostí a omezovány nebo ohrožovány jiné individuální nebo veřejné právem chráněné zájmy.“*¹⁸⁹

Zjistí-li orgán ochrany zemědělského půdního fondu nedostatky týkající se plnění povinností při hospodaření na zemědělském půdním fondu a jsou-li proto závažné důvody, může uložit jejich odstranění.¹⁹⁰ V krajním případě může orgán ochrany zemědělského půdního fondu také rozhodnout, že pozemek kontaminovaný škodlivými látkami ohrožujícími zdraví či život lidí, nesmí být používán pro výrobu zemědělských výrobků vstupujících do potravinového řetězce. Před uložením tohoto opatření je třeba jej projednat s vlastníky či nájemci pozemků náležejících do zemědělského půdního fondu. Vlastník či nájemce dotčeného pozemku může požádat Státní fond životního prostředí o příspěvek na zmírnění ekonomických důsledků vyplývajících z nařízených nápravných opatření, ovšem jen za předpokladu, že závadný stav nevznikl v důsledku jeho jednání.

¹⁸⁸ Viz zákon č. 53/1996 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁸⁹ PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Pozemkové právo*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita. 2004, str. 257.

¹⁹⁰ § 3 odst. 3 až 5 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Uložení změny kultury zemědělské a nezemědělské půdy¹⁹¹

Orgán ochrany zemědělského půdního fondu může „v případě, kdy obhospodařování pozemku v dosavadní kultuře ohrožuje či zhoršuje užitné vlastnosti půdy nebo jiných složek životního prostředí.“¹⁹² rozhodnutím uložit vlastníku či nájemci zemědělské půdy změnu kultury za účelem ochrany životního prostředí. Taxativní výčet důvodů stanoví § 1 vyhlášky č. 13/1994 Sb. Jedná se např. o situace, kdy v dosavadní kultuře dochází k ohrožení území erozí nebo ke zhoršování čistoty a jakosti vody ve vodních tocích a vodních nádržích. Rozhodnutím o uložení změny kultury vzniká jeho adresátovi nárok vůči orgánu ochrany zemědělského půdního fondu na úhradu nákladů vzniklých v souvislosti s realizací rozhodnutí a ztráty na zemědělské produkci, kterou v důsledku změny utrpěl. Na úhradu těchto nákladů je možné použít prostředky ze Státního fondu životního prostředí České republiky. Naopak nesplnění uložené povinnosti změnit účelovou kategorii pozemku je důvodem pro uložení pokuty dle § 20 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Povinnosti k ochraně kvality zemědělského půdního fondu při některých činnostech¹⁹³

Za účelem ochrany kvality zemědělského půdního fondu stanoví zákon o ochraně zemědělského půdního fondu povinnosti při stavební, těžební či průmyslové činnosti, při geologickém a hydrologickém průzkumu, a při budování, opravách a údržbě nadzemních a podzemních vedení na zemědělském půdním fondu. Tyto povinnosti se snaží zabránit škodám na zemědělském půdním fondu nebo je alespoň omezit na co nejnížší míru v případech, kdy k odnětí pozemku ze zemědělského půdního fondu již došlo a nezemědělská činnost na něm již probíhá.

Mezi povinnosti při stavební, těžební či průmyslové činnosti patří povinnost provést skrývku svrchní úrodné vrstvy půdy, příp. i hlouběji uložené půdy, která by mohla být zúrodněná, povinnost ukládat odklizované zeminy ve vytěžených prostorech a není-li to možné nebo hospodářsky odůvodněné na plochách neplodných či horší

¹⁹¹ § 2 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁹² DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 307.

¹⁹³ § 8 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

jakosti, které byly za tím účelem odňaty ze zemědělského půdního fondu, dále povinnost provádět vhodné povrchové úpravy dotčených ploch, povinnost provádět rekultivaci dotčených ploch dle schválených plánů a povinnost provádět opatření k zamezení úniku pevných, kapalných a plyných látek, které mají negativní vliv na zemědělský půdní fond a jeho vegetaci.

Provádění činností souvisejících s geologickým či hydrologickým průzkumem a budováním, opravami a údržbě nadzemních a podzemních vedení na zemědělském půdním fondu je spojeno se stejnými povinnostmi, které jsou ukládány při stavební, těžební a průmyslové činnosti. Dále zákon o ochraně zemědělského půdního fondu ukládá povinnost vykonávat tyto práce v době vegetačního klidu a po jejich ukončení uvést dané pozemky do původního stavu. Zamýšlené práce je třeba s předstihem projednat s vlastníkem, příp. nájemcem pozemku náležejícího do zemědělského půdního fondu. A dále je nezbytné dbát o to, aby škody na zemědělském půdním fondu a jeho vegetačním krytu byly co nejmenší.

V případě, že v důsledku těchto prací, dojde k odnětí zemědělského půdního fondu na dobu delší jednoho roku včetně doby potřebné k uvedení dotčených pozemků do původního stavu, je nezbytné, aby si provozovatelé těchto prací obstarali souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

Povinnosti k ochraně kvality při odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

Přestože institut odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu slouží zejména k ochraně jeho rozlohy, můžeme se v souvislosti s odnětím půdy setkat i s některými povinnostmi, jejichž účelem je chránit kvalitu zemědělského půdního fondu. Mezi tyto povinnosti patří skrývka úrodných vrstev půdy a rekultivace. Žadatel o odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu musí již k žádosti o souhlas s odnětím přiložit dokumenty, kterými je mimo jiné předběžná bilance skrývky kulturních vrstev půdy a návrh způsobu jejich hospodárného využití, a jestliže půda má být po ukončení účelu odnětí vrácena do zemědělského půdního fondu nebo rekultivována zalesněním nebo zřízením vodní plochy, je třeba přiložit také plán rekultivace.

Podrobné podmínky skrývky kulturních vrstev půdy stanoví vyhláška č. 13/1994 Sb., která v § 10 upravuje postupy k zajištění ochrany zemědělského

půdního fondu při zabezpečení skrývky kulturních vrstev půdy, při jejím provádění a při využívání skrývaných zemin. Kromě již zmíněné povinnosti, která spočívá v nutnosti zpracovat předběžnou bilanci skrývky kulturních vrstev půdy na dotčených pozemcích a návrhu způsobu jejich hospodárného využití, stanoví vyhláška i další povinnosti. Mezi ně patří např. povinnost toho, jemuž byl udělen souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, před uskutečněním nezemědělské činnosti povolené rozhodnutím vydaným podle zvláštních předpisů zabezpečit provedení skrývky kulturních vrstev půdy, jejich přemístění a rozprostření nebo uložení podle podmínek stanovených orgánem ochrany zemědělského půdního fondu ve vydaném souhlasu. Dále vyhláška stanoví povinnost zajistit ochranu skrývané kulturní vrstvy půdy před znehodnocením a ztrátami, jestliže bude ukládána na složištích do doby, než bude použita pro účely rekultivace či přípravy ploch k ozelenění, a také povinnost zajistit řádné ošetřování a popř. účelné využívání povrchu těchto složišť pro zemědělskou výrobu. O činnostech, které souvisí se skrývkou, přemístěním, rozprostřením nebo jiným využitím, uložením, ochranou a ošetřováním skrývaných kulturních vrstev půdy je třeba vést protokol (pracovní deník), v němž jsou uváděny skutečnosti nezbytné pro posouzení správnosti, úplnosti a účelnosti využívání těchto zemin. V případě, kdy k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu není třeba souhlasu orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, se skrývka kulturních vrstev půdy na odnímaných plochách a jejich umístění stanoví v územním a stavební řízení. Orgán ochrany zemědělského půdního fondu může udělit výjimku z povinnosti provádět skrývku kulturních vrstev půdy při odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu v situacích, které stanoví § 10 odst. 4 vyhlášky.

Rekultivace je vyžadována tehdy, jestliže půda má být po ukončení účelu odnětí vrácena do zemědělského půdního fondu nebo rekultivována zalesněním (osázením dřevinami nebo keři) či zřízením vodní plochy. Postupy pro zajištění ochrany zemědělského půdního fondu pro zabezpečení rekultivace půdy stanoví opět vyhláška č. 13/1994 Sb. v § 11 a její Příloha č. 7. Ustanovení § 11 vyhlášky ukládá tomu, kdo je povinen provést rekultivaci podle schváleného plánu na základě podmínek stanovených v souhlasu orgánů ochrany zemědělského půdního fondu k odnětí půdy, zabezpečit bezprostředně poté, co skončí účel nezemědělského využití odňaté půdy, že na dotčených pozemcích budou odstraněny všechny dočasné stavby, zařízení a jiné hmotné

zbytky po ukončené nezemědělské činnosti, které by bránily provedení rekultivace, dále že na takto upravených pozemcích budou zahájeny a plynule prováděny jednotlivé činnosti a opatření technické a biologické části rekultivace v pořadí a v rozsahu, který je stanoven ve schváleném plánu rekultivace, a že po celou dobu provádění rekultivace bude o jejím průběhu veden protokol (provozní deník). Po ukončení poslední etapy biologické rekultivace je třeba tuto skutečnost oznámit orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který vydal rozhodnutí o odvodech za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, aby mohlo být provedeno převzetí rekultivovaných pozemků vlastníky nebo nájemci a aby mohla být ukončena povinnost platit odvody za odnětí této půdy.

Další povinnosti a omezení stanovené zvláštními zákony

Ochrana kvality zemědělského půdního fondu je zajišťována také některými zvláštními zákony. Jedná se např. o zákon o hnojivech,¹⁹⁴ který stanoví podmínky pro používání hnojiv, statkových hnojiv, pomocných půdních látek, pomocných rostlinných přípravků a substrátů a upravuje podmínky agrochemické zkoušení zemědělských půd a podmínky používání upravených kalů. Zákon o hnojivech např. stanoví, že do oběhu lze uvádět pouze hnojiva, která mimo jiné neohrožují úrodnost půdy, zdraví lidí nebo zvířat a nepoškozují životní prostředí. Dále můžeme zmínit také ustanovení zákona o rostlinolékařské péči,¹⁹⁵ která se vztahují k používání přípravků a pomocných prostředků na ochranu rostlin. K ochraně zemědělského půdního fondu slouží rovněž ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny,¹⁹⁶ jež omezuje vstup na jinak přístupné pozemky, kterými je orná půda a trvalé travní porosty, v době, kdy by mohlo dojít k poškození půdy. Také zákon o ekologickém zemědělství,¹⁹⁷ jež zakotvuje ekologické zemědělství jako šetrný způsob zemědělského hospodaření bez používání škodlivých chemických látek a technologií, významně přispívá ke zlepšování kvality zemědělského půdního fondu. Vztah k ochraně půdy mají i další zákony, např. horní zákon,¹⁹⁸ zákon o odpadech¹⁹⁹ atd.

¹⁹⁴ § 9 a 10 zákona č. 156/1988 Sb., o hnojivech.

¹⁹⁵ Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči.

¹⁹⁶ § 63 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁹⁷ Zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství.

¹⁹⁸ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství.

¹⁹⁹ Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

Povolení, souhlasy, schválení a tzv. jiné úkony

Souhlas se změnou kultury pozemku²⁰⁰

Změna kultury (druhu) pozemku²⁰¹ je způsobilá negativně ovlivnit jeho kvalitu. Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu proto stanoví pravidla, za nichž je možná změna pozemků nezemědělských na půdu zemědělskou a změna trvalého travního porostu na ornou půdu.

Předpokladem nezbytným pro změnu půdy nezemědělské na půdu zemědělskou je rozhodnutí vydané v řízení o využití území dle stavebního zákona,²⁰² které se vydává na návrh vlastníka pozemku, příp. na návrh nájemce pozemku se souhlasem vlastníka. Změna trvalého travního porostu na ornou půdu je vázána na souhlas příslušného orgánu ochrany zemědělského půdního fondu, který je nezbytným předpokladem pro vydání požadovaného územního rozhodnutí. „*Souhlas k přeměně trvalých travních porostů na ornou půdu se vyžaduje proto, že orná půda je nejintenzivněji využitelnou, ale současně i nejzranitelnější kulturou zemědělské půdy. Neuváženou změnou by tak mohly být způsobeny vážné škody na úrodné vrstvě zeminy...*“²⁰³

Právní úprava obsažená v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu řeší pouze změnu pozemků nezemědělských na půdu zemědělskou a změnu trvalého travního porostu na ornou půdu. Ostatní změny kultur se řídí režimem stavebního zákona.²⁰⁴ Stavební zákon v § 80 stanoví, že změny druhu pozemku přesahující výměru 300 m² vyžadují rozhodnutí o změně využití území. V případě změn druhu pozemku, jehož výměra nepřesahuje 300 m², postačí dle § 96 odst. 2 stavebního zákona územní souhlas.

Souhlas s použitím sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků²⁰⁵

Použití sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků podléhá určitým omezením, jelikož v jeho důsledku může dojít k ohrožení kvality zemědělského

²⁰⁰ § 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

²⁰¹ Pojem „změna druhu pozemku“ lépe odpovídá terminologii právního řádu. "Druh pozemku" je označením pro způsob využívání pozemku, zatímco "kultura pozemku" je užíván ve smyslu porostu pozemku.

²⁰² § 84 a násl. stavebního zákona.

²⁰³ DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2003, str. 307.

²⁰⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

²⁰⁵ § 3 odst. 6 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

půdního fondu. Použití sedimentů z rybníků, vodních nádrží a vodních toků přichází v úvahu jen na těch pozemcích náležejících do zemědělského půdního fondu, kterými jsou orná půda a trvalé travní porosty. U trvalých travních porostů je však jejich použití možné jen v případě jejich obnovy. Nezbytným předpokladem pro použití sedimentů je udělení souhlasu orgánem ochrany zemědělského půdního fondu za podmínek a postupů stanovených zákonem o hnojivech.²⁰⁶ Orgán ochrany zemědělského půdního fondu tento souhlas udělí, jestliže sedimenty splňují požadavky kladené na jejich kvalitativní vlastnosti a bude-li jejich rozbohem prokázáno, že použitím nedojde k poškození příznivých fyzikálních, biologických a chemických vlastností půdy.

Standardy

Standardy v ochraně zemědělského půdního fondu

Za účelem ochrany kvality zemědělského půdního fondu před jeho znečišťováním či poškozováním jeho příznivých fyzikálních, biologických a chemických vlastností stanoví příloha č. 1 vyhlášky č. 13/1994 Sb. maximální přípustné hodnoty obsahu rizikových prvků, které se mohou vyskytovat v půdách. Příloha č. 2 vyhlášky č. 13/1994 Sb. stanoví hodnoty přípustného znečištění půdy některými škodlivými látkami, jež ohrožují existenci živých organismů.

b) Ekonomické nástroje ochrany kvality zemědělského půdního fondu

Finanční podpora

Dotace

K ochraně kvality zemědělského půdního fondu přispívají také dotace. V současné době jsou v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu poskytovány např. dotace za účelem zajištění udržitelného využívání zemědělské půdy v rámci Programu rozvoje venkova. Jedná se o platby v rámci méně příznivých oblastí, agroenvironmentální opatření, platby v rámci oblastí Natura 2000 na zemědělské půdě a dotace na zalesňování zemědělské půdy.

Poskytování těchto plateb je vázáno na splnění podmínek, které stanoví nařízení vlády č. 75/2007 Sb., o podmínkách poskytování plateb za přírodní znevýhodnění

²⁰⁶ Zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech.

v horských oblastech, oblastech s jinými znevýhodněními a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě, nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření a nařízení vlády č. 239/2007 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy. S poskytováním dotací souvisí také nařízení vlády č. 479/2009 Sb., kterým se mění některá nařízení vlády v souvislosti s přijetím nařízení vlády o stanovení důsledků porušení podmíněnosti poskytování některých podpor, v platném znění. Společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky stanoví nařízení Rady (ES) č. 73/2009.²⁰⁷

2.3.4 Nástroje společné pro ochranu rozlohy a kvality zemědělského půdního fondu

a) Administrativní nástroje ochrany rozlohy a kvality zemědělského půdního fondu

Kontrola a dozor

Dozor v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu

Dozorová působnost orgánů ochrany zemědělského půdního fondu je založena § 18 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, který stanoví, že „*orgány ochrany zemědělského půdního fondu dozírají na dodržování ustanovení zákona a předpisů vydaných na jeho základě, soustavně kontrolují, zda jsou dodržovány podmínky a prováděna opatření jimi stanovená při řízení podle zákona a v mezích své působnosti ukládají opatření k odstranění zjištěných závad.*“²⁰⁸ Dozor v ochraně zemědělského půdního fondu je vykonáván prostřednictvím orgánů ochrany zemědělského půdního fondu, jejich výčet a jejich působnost vymezuje zákon o ochraně zemědělského půdního fondu v § 13 až 18. Orgány ochrany zemědělského půdního fondu jsou pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady a Ministerstvo životního prostředí. Na území národního parku vykonává jejich

²⁰⁷ Více viz Státní zemědělský intervenční fond, Program rozvoje venkova, OSA II a Příručka pro žadatele 2012. Dostupné z WWW: <<http://www.szif.cz/irj/portal/anonymous/eafrd/osa2>> a <http://www.szif.cz/irj/portal/anonymous/CmDocument?rid=%2Fapa_anon%2Fcs%2Fdokumenty_ke_stizeni%2Feafrd%2Fosa2%2F1%2F11%2F1334321325572.pdf>.

²⁰⁸ §18 odst. 3 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

působnost správa národního parku, na území vojenských újezdů potom zvláštní orgány Ministerstva obrany. Působnost České inspekce životního prostředí nebyla pro tento úsek ochrany založena.

Orgány ochrany zemědělského půdního fondu jsou povinny při výkonu dozoru spolupracovat s orgány státní správy, jejichž činnost souvisí se zemědělským půdním fondem, s Ministerstvem zemědělství, s Českou inspekcí životního prostředí, se Státním fondem životního prostředí a s Pozemkovým fondem ČR. *„Poznatky těchto orgánů a institucí z jejich vlastní činnosti mohou být pro orgány ochrany ZPF významným zdrojem informací.“*²⁰⁹

Právní odpovědnost

Právní odpovědnost v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu

*„Odpovědnostní vztahy na úseku ochrany půdy jsou důsledkem porušování povinností stanovených právní úpravou ochrany půdy.“*²¹⁰ Právní odpovědnost v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu je založena především na ukládání nápravných opatření a na odpovědnosti za přestupky a jiné správní delikty. V úvahu připadá také trestněprávní odpovědnost.

Přestupky v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu stanoví § 35 zákona o přestupcích,²¹¹ který říká, že přestupku se dopustí ten, kdo *"znečistí půdu nevhodným skladováním olejů a pohonných hmot, pesticidů, hnojiv, popřípadě jiných škodlivých látek, nesplní opatření uložené podle zvláštních právních předpisů o ochraně zemědělského půdního fondu, o myslivosti či rybářství, neoprávněně provede změnu kultury pozemku, který je součástí zemědělského půdního fondu, anebo neoprávněně odejme zemědělskou půdu zemědělské výrobě nebo neoprávněně provádí činnost poškozující zemědělskou výrobu na takové půdě."*²¹²

Skutkové podstaty správní deliktů právnických a fyzických osob oprávněných k podnikání, které jsou zakotveny v § 20 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, jsou formulovány podobně jako zmíněné přestupky.

²⁰⁹ DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 308.

²¹⁰ DUDOVÁ, Jana; JANČÁŘOVÁ, Ilona; PEKÁREK, Milan. *Právo životního prostředí*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 171.

²¹¹ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

²¹² § 35 zákona o přestupcích.

Pokud se týká trestněprávní odpovědnosti v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu, trestní zákoník²¹³ formuluje v § 293 a § 294 skutkové podstaty trestného činu „Ohrožení a poškození životního prostředí“ a „Ohrožení a poškození životního prostředí z nedbalosti“. Ustanovení § 293 stanoví, že ten „*kdo v rozporu s jiným právním předpisem úmyslně poškodí nebo ohrozí půdu, vodu, ovzduší nebo jinou složku životního prostředí, a to ve větším rozsahu nebo na větším území, nebo takovým způsobem, že tím může způsobit těžkou újmu na zdraví nebo smrt nebo je-li k odstranění následků takového jednání třeba vynaložit náklady ve značném rozsahu, nebo kdo úmyslně takové poškození nebo ohrožení složky životního prostředí zvýší nebo ztíží jeho odvrácení nebo zmírnění, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti.*“. Ustanovení § 294 vyžaduje k naplnění skutkové podstaty navíc hrubou nedbalost.

Povaha nápravných opatření se odvíjí od charakteru porušené povinnosti. Nápravná opatření mohou mít např. podobu povinnosti svévolně odňatý pozemek vrátit k původnímu účelu či povinnosti odstranit z půdy kontaminovanou zeminu. S problematikou právní odpovědnosti souvisí také pokuty. Pokutami v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu rozumíme sankce ukládané v rámci odpovědnosti za přestupky a jiné správní delikty. Sankce za jiné správní delikty jsou ukládány za jednání uvedená v § 20 odst. 2 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, jehož se dopustily osoby právnické či osoby fyzické oprávněné k podnikání. Na nepodnikající fyzické osoby se toto ustanovení nevztahuje, jejich jednání by však bylo možno postihnout dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Zákon o přestupcích kromě pokut upravuje i další druhy sankcí – napomenutí, zákaz činnosti a propadnutí věci.

b) Ekonomické nástroje ochrany rozlohy a kvality zemědělského půdního fondu

Daně

Daňová zvýhodnění

Daňová zvýhodnění v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu spočívají zejména v daňovém osvobození. Osvobození od daně upravuje např. zákon o dani

²¹³ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

z nemovitostí.²¹⁴ Dle tohoto zákona jsou od daně z pozemků osvobozeny zemědělské pozemky na dobu pěti let počínaje rokem následujícím po roce, kdy byly po rekultivaci technickým opatřením nebo biologickým zúrodněním vráceny zemědělské výrobě. Dále mohou být od daně z pozemků osvobozeny také pozemky orné půdy, chmelnic, vinic, ovocných sadů a trvalých travních porostů, pokud tak stanoví obec obecně závaznou vyhláškou. Jestliže obec uvedené pozemky od daně z pozemků osvobodí, nevztahuje se toto osvobození na pozemky v zastaveném území nebo v zastavitelné ploše obce, za předpokladu, že tak obec stanoví obecně závaznou vyhláškou, ve které současně vymezí tyto pozemky jejich parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, v němž leží.

2.4 Administrativní a ekonomické nástroje ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa

2.4.1 Příčiny a cíle nástrojů ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa

Pozemky určené k plnění funkcí lesa jsou vedle zemědělského půdního fondu další kategorií půdy, která stojí v popředí zájmu práva životního prostředí. Nástroje ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa si kladou za cíl ochranu funkcí lesa, snížení záborů této půdy pro jiné účely na minimum, vytvoření předpokladů pro návratnost pozemků dočasně odňatých k lesnímu hospodářství, péči o kvalitu kulturní vrstvy a dále také omezení využití pozemků k plnění funkcí lesa jen v nezbytném rozsahu.

Ochrana pozemků určených k plnění funkcí lesa se zaměřuje, podobně jako ochrana zemědělského půdního fondu, na ochranu rozlohy a kvality těchto pozemků. Nástroje ochrany rozlohy pozemků určených k plnění funkcí lesa si kladou za cíl zajistit, aby nedocházelo k ohrožování plochy lesních pozemků jejich neuváženým či nešetrným použitím pro jiné účely na nevhodných místech, pro společensky nevýznamné potřeby či v nepřiměřeném rozsahu. *„Dokonce i malé zábery lesních*

²¹⁴ § 4 zákona o dani z nemovitostí.

pozemků na nevhodných místech mohou mít negativní vliv na rozsáhlé oblasti lesů, pokud spočívají např. v neuváženém umístění zařízení ohrožujících les, jako jsou zejména zdroje znečišťování ovzduší na lesním pozemku nebo v blízkosti lesa.“²¹⁵ Kvalita pozemků určených k plnění funkcí lesa nepředstavuje tak závažný problém jako u zemědělského půdního fondu, jelikož zásahy, které by mohly ohrozit kvalitu těchto pozemků, zpravidla nedosahují takového rozsahu a intenzity.²¹⁶

2.4.2 Nástroje ochrany rozlohy pozemků určených k plnění funkcí lesa

a) Administrativní nástroje ochrany rozlohy pozemků určených k plnění funkcí lesa

Ukládání povinností

Povinnosti vztahující se k využívání pozemků určených k plnění funkcí lesa²¹⁷

Mezi povinnosti, které se váží k využívání pozemků určených k plnění funkcí lesa, patří povinnost tyto pozemky účelně obhospodařovat, tedy využívat je k zajištění plnění všech funkcí lesa, především k hospodaření v lese. Využívat pozemky určené k plnění funkcí lesa k jiným účelům zákon o lesích zakazuje. Tento zákaz však není absolutní, jelikož „jeho realizace by nebyla v souladu se zajištěním udržitelného rozvoje společnosti ani uskutečnitelná.“²¹⁸ Výjimku z tohoto zákazu může rozhodnutím povolit orgán státní správy lesa na žádost vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu.

I pro případy, kdy orgán státní správy lesa udělí rozhodnutím výjimku ze zákazu využívat pozemky určené k plnění funkcí lesa k jiným účelům, stanoví lesní zákon povinnosti, které je třeba dodržovat. Jedná se o povinnost použít přednostně pozemky, které jsou méně významné pro plnění funkcí lesa a zajistit, aby funkce lesa byly narušeny co nejméně. Dále je třeba dbát o to, aby nedocházelo k takovému dělení lesa, které by bylo nevhodné z hlediska jeho ochrany a které by ohrožovalo sousední lesní porosty. Zákon o lesích stanoví také povinnost chránit před rušivými zásahy sít' lesních cest, meliorace, hrazení bystřin v lesích a jiná zařízení sloužící lesnímu hospodářství.

²¹⁵ DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, str. 310.

²¹⁶ Výjimku tvoří spady z ovzduší.

²¹⁷ § 13 odst. 1 a 2 lesního zákona.

²¹⁸ DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 30.

Pokud je omezení funkcí lesa nezbytné, je třeba zajistit následné uvedení do jejich původního stavu, a není-li to možné, přijmout odpovídající náhradní řešení. Pozemní komunikace a průseky v lese musí být zřizovány tak, aby nedošlo ke zvýšenému ohrožení lesa, zejména větrem a vodní erozí.

Opatření k předcházení ztrát na rozloze pozemků určených k plnění funkcí lesa při některých činnostech ²¹⁹

Tato opatření podle zvláštních předpisů²²⁰ spočívají především v povinnostech, které § 14 odst. 1 a 2 zákona o lesích ukládá zpracovatelům a pořizovatelům územně plánovací dokumentace, návrhů na stanovení dobývacích prostorů a zpracovatelům dokumentací staveb a orgánům státní správy, které se v řízeních podle zvláštních předpisů dotýkají ochrany lesa. Zpracovatelé a pořizovatelé stanovených dokumentů mají povinnost dbát o zachování lesa a za tím účelem dodržovat ustanovení zákona o lesích. Těmto osobám je uložena povinnost v daných dokumentech navrhnout a zdůvodnit řešení, které je nejvhodnější pro zachování lesa, ochranu životního prostředí a ostatních celospolečenských zájmů. Zároveň jsou povinni také provést vyhodnocení předpokládaných důsledků navrhovaných řešení, případně navrhnout řešení alternativní, způsob následné rekultivace a uspořádání území po dokončení stavby. Tyto povinnosti *„nemají samy o sobě prakticky žádný přímý dopad na ochranu a zachování lesa. Zákon chtěl tímto ustanovením připomenout, že za zachování lesa nesou odpovědnost nejen orgány státní správy lesů, ale i osoby, které zpracovávají návrhy, jež mohou mít pro les v případě realizace zbytečně škodlivé následky. Současně je toto ustanovení pro uvedené subjekty upozorněním, že když se nebudou těmito pravidly řídit, může být jejich práce marná, protože orgán státní správy lesů, řídící se zákonem, neudělí k jimi zpracovanému návrhu souhlas. Přesto důsledné plnění těchto povinností ze strany zpracovatelů návrhů je v praxi spíš jen ojedinělé.“*²²¹

²¹⁹ § 14 lesního zákona.

²²⁰ Např. zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství, vyhláška Federálního ministerstva pro technický a investiční rozvoj č. 84/1976 Sb., o územně plánovacích podkladech a územně plánovací dokumentaci.

²²¹ DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 34.

Povolení, souhlasy, schválení a tzv. jiné úkony

Rozhodnutí o odnětí nebo omezení využití pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům²²²

Odnětím pozemků určených k plnění funkcí lesa rozumíme „stav, kdy je odňatý pozemek zcela uvolněn pro jiné využití, a funkce lesa tak přestává plnit.“²²³ Oproti tomu omezení využívání pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům představuje „stav, kdy sice je omezeno plnění některých funkcí lesa, ale plnění funkcí lesa zůstává, byť v omezeném měřítku zachováno.“²²⁴

Odnětí i omezení může být trvalé nebo dočasné. Trvalé odnětí či omezení spočívá v trvalé změně využití pozemků. V případě dočasného odnětí se pozemek uvolňuje pro jiné účely na dobu, kterou ve svém rozhodnutí stanoví orgán státní správy lesa. Doba dočasného odnětí představuje dobu „potřebnou k dosažení účelu, pro který má být pozemek dočasně odňat plnění funkcí lesa.“²²⁵

Nezbytným předpokladem k odnětí nebo omezení využití pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům je rozhodnutí příslušného orgánu státní správy lesa. Příslušný orgán státní správy lesa může toto rozhodnutí učinit po předchozím řízení zahájeném na žádost vlastníka lesního pozemku nebo ve veřejném zájmu. Toto rozhodnutí představuje samostatné správní rozhodnutí, které je vydáváno až po vydání územního nebo jiného rozhodnutí podle stavebního zákona a završuje tak proces směřující k povolení využít pozemek určený k plnění funkcí lesa k jiným účelům. Rozhodnutí příslušného orgánu státní správy lesa obsahuje údaje o dotčeném pozemku s uvedením záměru, pro nějž má být použit k jinému účelu, dále také dobu dočasného odnětí nebo omezení, případně schválený plán rekultivace, způsob a termín opětovného zalesnění pozemku po ukončení dočasného použití pro jiné účely a dalších podmínek pro zajištění ochrany lesních pozemků a lesa. Platnost rozhodnutí zaniká uplynutím doby, na níž bylo vydáno, a dále také tehdy, jestliže do dvou let od právní moci

²²² § 15 a 16 lesního zákona.

²²³ DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 38.

²²⁴ Tamtéž.

²²⁵ STANĚK, Jiří. *Lesní zákon v teorii a praxi: úplně znění zákona s komentářem*, 1. vydání. Písek: Matice lesnická, 1996, str. 44.

rozhodnutí nebude započato s využíváním pozemku k účelu, pro který bylo vydáno. Pokud pozemek přestane sloužit účelu, pro který byl odňat, či pro který bylo omezeno jeho využití, nebo pokud tak vyžaduje veřejný zájem, může příslušný orgán státní správy lesa rozhodnutí o odnětí či omezení ve využití pozemku zrušit.

V případě odnětí či omezení pro nové stavby pro rekreaci na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, je nezbytný soulad se schválenou územně plánovací dokumentací, jinak orgán státní správy lesů nemůže kladně rozhodnout o odnětí či omezení. V lesích ochranných a lesích zvláštního určení nesmí nové stavby narušit plnění funkcí, pro něž byly do těchto kategorií zařazeny.

Lesní zákon také taxativně vymezuje zařízení a stavby, které je možné na pozemcích určených k plnění funkcí lesa umístit, aniž by bylo třeba jejich odnětí. Příkladem jsou stožáry nadzemního vedení, přečerpávací stanice, vrty a studny a další.

Souhlas k umístění stavby na lesním pozemku²²⁶

Jestliže se řízení dle zvláštních předpisů²²⁷ dotýká zájmů chráněných lesním zákonem a tedy i ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa, je rozhodnutí stavebního úřadu nebo jiného orgánu státní správy podmíněno souhlasem příslušného orgánu státní správy lesů. Bez tohoto souhlasu nelze vydat územní rozhodnutí o umístění stavby na lesním pozemku. „*Souhlas se vyžaduje nejen k činností na dotčených pozemcích určených k plnění funkcí lesa, ale i na pozemcích do vzdálenosti 50 m od okraje lesa. Jedná se o tzv. ochranné pásmo, které slouží k zajištění ochrany lesa před důsledky činnosti v něm prováděné.*“²²⁸ Souhlas má formu závazného stanoviska a orgán státní správy lesů jej může vázat na splnění určitých podmínek potřebných k zajištění ochrany lesa.

Právní úprava stavebního zákona, zejména ustanovení § 104, jež se vztahuje k ohlašování jednoduchých staveb, terénních úprav, zařízení a udržovacích prací, k jejichž uskutečnění není třeba rozhodnutí, ale jen písemný souhlas stavebního úřadu, může způsobovat určité potíže. Při aplikaci uvedeného ustanovení hrozí nebezpečí, že

²²⁶ § 14 odst. 2 lesního zákona.

²²⁷ Např. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství.

²²⁸ DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 35.

stanovisko nebude od orgánu státní správy lesa vůbec vyžádáno, příp. podmínky v něm uvedené nebudou naplněny.²²⁹

Souhlas s dělením pozemků²³⁰

Dělení lesních pozemků, kdy výměra jednoho dílu, jež by měl dělením vzniknout, klesne pod 1 ha, je možné pouze se souhlasem orgánu státní správy lesů. Orgán státní správy lesů souhlas neudělí, pokud by dělením došlo ke vzniku pozemků, které by měly nevhodný tvar nebo velikost neumožňující řádné hospodaření v lese.

Souhlas se zařazením dalších pozemků mezi pozemky určené k plnění funkcí lesa²³¹

Další pozemky se mohou stát pozemky určenými k plnění funkcí lesa pouze tehdy, jestliže je za ně prohlásí orgán státní správy lesů svým rozhodnutím na návrh vlastníka pozemku či s jeho souhlasem v souladu se zvláštními předpisy.²³² „*Jde-li o pozemek, který je součástí zemědělského půdního fondu, nelze jej za pozemek určený k plnění funkcí lesa považovat jen proto, že došlo ke svévolnému nebo samovolnému zalesnění, neboť jde stále o zemědělskou půdu.*“²³³

²²⁹ Blíže viz DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 35.

²³⁰ § 12 odst. 3 lesního zákona.

²³¹ § 3 odst. 4 lesního zákona.

²³² Zejména zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, stavební zákon či zákon o ochraně přírody a krajiny.

²³³ DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr: *Lesní zákon: komentář*, 1. Vydání, Wolters Kluwer ČR, Praha, 2010, str. 6.

b) Ekonomické nástroje ochrany rozlohy pozemků určených k plnění funkcí lesa

Poplatky za využívání přírodních zdrojů

Poplatek za odnětí lesních pozemků²³⁴

Poplatek za odnětí je chápán jako „určitá úhrada veřejnoprávní újmy, která vznikne na lese jako složce (ekosystému) životního prostředí odnětím pozemku. Současně by měl motivovat investory k šetrnějšímu chování k lesům a vybírat si pro svůj záměr jiné pozemky, a pokud to není možné, pak lesní pozemky jen v co nejmenší (nezbytné) výměře.“²³⁵

Povinnost zaplatit poplatek za odnětí má ten, na jehož žádost bylo povoleno trvalé či dočasné odnětí lesních pozemků. Omezení pozemků k plnění funkcí lesa není lesním zákonem zpoplatněno. Poplatek se nepředepisuje, pokud jde o odnětí pro stavby sloužící hospodaření v lese, výstavbu objektů a zařízení potřebných pro čištění odpadních vod, výstavbu objektů a zařízení potřebných pro jímání a výrobu pitné vody.

Výši poplatku určí orgán státní správy lesů podle přílohy zákona o lesích, jež stanoví vzorec pro dočasné a trvalé odnětí lesních pozemků. Příjmy z poplatků se rozdělují tak, že 40 % dostane obec, v jejímž katastrálním území k odnětí došlo, a 60 % Státní fond životního prostředí. Příjem z poplatku, který plyne obci, může být použit pouze pro zlepšení životního prostředí v obci nebo pro zachování lesa. Poplatek za trvalé odnětí se platí jednorázově do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o odnětí. Poplatek za dočasné odnětí se platí každoročně, až do skončení dočasného záboru lesního pozemku, ve vypočtené výši, a to vždy nejpozději do konce kalendářního roku, v němž odnětí trvá. Pokud se odnětí uskuteční nebo bude ukončeno v průběhu kalendářního roku, stanoví se poplatek ve výši jedné dvanáctiny roční částky poplatku za každý, i započatý měsíc.

Povinnost žadatele nahradit vlastníku lesa vzniklou újmu, zaplacením poplatku není dotčena.

²³⁴ § 17 a 18 lesního zákona.

²³⁵ DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr: *Lesní zákon: komentář*, 1. vydání, Wolters Kluwer ČR, Praha, 2010, str. 50.

2.4.3 Nástroje ochrany kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa

a) Administrativní nástroje ochrany kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa

Ukládání povinností

Povinnosti na ochranu kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa

Povinnosti na ochranu kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa si kladou za cíl chránit tyto pozemky zejména před negativním působením přírodních vlivů, především eroze, a před znečišťováním pozemků při hospodaření v lese. Mezi tyto povinnosti patří základní povinnost každého počínat si tak, aby nedocházelo k ohrožování či poškozování lesů, objektů a zařízení sloužících hospodaření v lese.²³⁶ Dále se jedná o povinnost vlastníka lesa a jiných osob, které provádí práce v lese, chránit les před znečišťujícími látkami unikajícími nebo vznikajícími při hospodářské činnosti.²³⁷ V lese je možné používat výhradně biologicky odbouratelné oleje k mazání řetězů motorových pil a biologicky odbouratelné hydraulické kapaliny. K ochraně kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa směřuje také povinnost provádět těžbu dříví způsobem, jež má minimální dopad na lesní ekosystém²³⁸ a povinnost přibližovat, uskladňovat a odvážet dříví tak, aby nedocházelo k nepřiměřenému poškozování lesa a ostatních pozemků.²³⁹ Výstavba a údržba přibližovacích linek, lesní dopravní sítě a ostatních zařízení v lesích nesmí působit ohrožení stability lesních porostů, zvýšené nebezpečí eroze nebo nepřiměřené poškození půdy a vodního režimu v daném území. Ochranu kvality půdy a zároveň také vodohospodářských poměrů zajišťuje dále povinnost provádět meliorace²⁴⁰ a hrazení bystřin v lesích, která je důležitou součástí hospodaření v lesích a kterou má vlastník lesa vždy, pokud příslušný orgán státní správy nerozhodne, že jde o opatření ve veřejném zájmu.²⁴¹ Ochranu kvality lesních pozemků zajišťuje také zákaz provádět terénní úpravy a narušovat půdní kryt v lesích a zákaz

²³⁶ § 11 zákona o lesích.

²³⁷ § 32 odst. 8 lesního zákona.

²³⁸ § 33 lesního zákona.

²³⁹ § 34 lesního zákona.

²⁴⁰ Pojem meliorace v obecném významu znamená všechna opatření sloužící ke zlepšení přírodního a krajinného prostředí.

²⁴¹ § 35 lesního zákona.

znečišťovat les odpady a odpadky, který se vztahuje jak na vlastníky lesa a jeho nájemce, tak na ty, kdo užívají les z jiného právního důvodu.²⁴²

Povinnosti k ochraně kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa při některých činnostech²⁴³

Zákon o lesích zakotvuje povinnosti k ochraně kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa při některých činnostech za účelem zabránit škodám na pozemcích určených k plnění funkcí lesa či tyto škody alespoň minimalizovat. Těmito činnostmi jsou činnosti stavební, těžební či průmyslové a činnosti při geologickém a hydrologickém průzkumu na pozemcích určených k plnění funkcí lesa. Povinnosti, jež jsou ukládány v souvislosti s prováděním těchto činností, se podobají povinnostem ukládaným při provádění stavební, těžební či průmyslové činnosti a při geologickém a hydrologickém průzkumu na zemědělském půdním fondu. Na rozdíl od ochrany zemědělského půdního fondu, však zákon o lesích nestanoví povinnost provádět skrývku vrstvy půdy.

Povinnosti ukládané fyzickým či právnickým osobám při provádění stavební, těžební a průmyslové činnosti reagují na skutečnost, že tyto činnosti jsou „nejčastějšími, resp. nejobvyklejšími příčinami nebo důvody dotčení nebo záboru pozemků určených k plnění funkcí lesa ve veřejném zájmu (např. výstavba dálnic, těžba nerostů.“²⁴⁴ Povinnosti stanovené v § 13 odst. 3 musí fyzické a právnické osoby, které provádějí stavební, těžební či průmyslovou činnost, dodržovat tam, „kde tuto činnost vykonávají na pozemcích určených k plnění funkcí lesa, o kterých bylo rozhodnuto, že budou využity k jiným účelům...“²⁴⁵ Zákon o lesích stanoví povinnost provádět tyto práce tak, aby škody na pozemcích a lesních porostech byly co nejmenší, a dále povinnost zajistit k odstranění případných škod bezprostředně potřebná opatření. Odklizované hmoty musí být ukládány ve vytěžených prostorech, pokud to však není možné nebo hospodářsky odůvodněné, je třeba odklizovanou hmotu ukládat především na neplodných plochách či na nelesních pozemcích, jež jsou za tímto účelem určené.

²⁴² § 20 odst. 1 lesního zákona.

²⁴³ § 13 odst. 3 a 4 lesního zákona.

²⁴⁴ STANĚK, Jiří. *Lesní zákon v teorii a praxi: úplně znění zákona s komentářem*, 1. vydání. Písek: Matice lesnická, 1996, str. 39.

²⁴⁵ STANĚK, Jiří. *Lesní zákon v teorii a praxi: úplně znění zákona s komentářem*, 1. vydání. Písek: Matice lesnická, 1996, str. 39.

Fyzické a právnické osoby mají dále povinnost průběžně vytvářet předpoklady pro následnou rekultivaci uvolněných ploch. Poté, co je ukončen zábor pozemku pro jiné účely, je nutné provést neprodleně rekultivaci dotčených pozemků tak, aby mohly být vráceny k plnění funkcí lesa. Zákon o lesích dále stanoví také povinnost používat vhodné technické prostředky, technologie a biologicky odbouratelné hydraulické kapaliny a činit účinná opatření k zabránění úniku látek poškozujících les a přírodní prostředí.

Při provádění geologického a hydrologického průzkumu na pozemcích určených k plnění funkcí lesa mají investoři povinnost dodržovat stejné povinnosti jako při provádění stavební, těžební a průmyslové činnosti. Pokud pro danou činnost není vyžadováno vydání rozhodnutí o odnětí nebo omezení plnění funkcí lesa, je třeba předem oznámit činnost orgánu státní správy lesů prvního stupně a předložit písemný souhlas vlastníka lesa.

Při zřizování pozemních komunikací je nutné si počínat tak, aby nedošlo ke zvýšenému ohrožení lesa, zejména větrem nebo vodní erozí.

Opatření k zabránění poškozování lesa²⁴⁶

Právnické či fyzické osoby, které při své činnosti používají nebo produkuje látky poškozující les a les ohrozí nebo poškodí, mají povinnost provádět opatření k zabránění či zmírnění jejich škodlivých následků.

b) Ekonomické nástroje ochrany kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa

Finanční podpora

Dotace

V oblasti ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa se můžeme setkat s nástroji pozitivní stimulace, kterými jsou dotace. Podobně jako je tomu u zemědělského půdního fondu, i v případě pozemků určených k plnění funkcí lesa umožňuje např. Program rozvoje venkova čerpání dotací za účelem udržitelného využívání lesních pozemků. Tento program zahrnuje dotace na zalesňování zemědělské

²⁴⁶ § 21 odst. 1 lesního zákona.

půdy, platby v rámci Natury 2000 v lesích, lesnicko-environmentální platby a dotace pro obnovu lesního potenciálu po kalamitách a podporu společenských funkcí lesů.

Podmínky pro poskytnutí těchto dotací stanoví nařízení vlády č. 239/2007 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy, nařízení vlády č. 147/2008 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotací na zachování hospodářského souboru lesního porostu v rámci opatření Natura 2000 v lesích, ve znění pozdějších předpisů a nařízení vlády č. 479/2009 Sb., kterým se mění některá nařízení vlády v souvislosti s přijetím nařízení vlády o stanovení důsledků porušení podmíněnosti poskytování některých podpor, v platném znění.

Finanční příspěvek²⁴⁷

Lesní zákon vede k plnění povinností při hospodaření v lesích také poskytováním finančních příspěvků. Činnosti, na něž je možno poskytnout příspěvek, jsou demonstrativně vymezeny v § 46 odst. 1 lesního zákona. K ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa směřuje např. finanční příspěvek na ekologické a k přírodě šetrné technologie při hospodaření v lese. Na poskytnutí finančního příspěvku není právní nárok. O jeho poskytnutí rozhoduje Ministerstvo životního prostředí nebo krajský úřad. Příspěvek může být poskytnut také ze Státního fondu životního prostředí, pokud nebyl na stejný účel poskytnut dle lesního zákona. „*Vláda připraví každoročně závazná pravidla poskytování finančních příspěvků a způsobu kontroly jejich využití, která jsou přílohou státního rozpočtu.*“²⁴⁸

²⁴⁷ § 46 lesního zákona.

²⁴⁸ § 46 odst. 5 lesního zákona.

2.4.4 Nástroje společné pro ochranu rozlohy a kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa

a) Administrativní nástroje ochrany rozlohy a kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa

Ukládání povinností

Oznamovací povinnost²⁴⁹

Zákon o lesích ukládá vlastníkům pozemků určených k plnění funkcí lesa povinnost oznámit orgánu státní správy lesů do 30 dnů ode dne uzavření smlouvy, jež musí mít písemnou formu, vznik nájmu, podnájmu nebo výpůjčky lesních nebo jiných pozemků, jestliže trvají nebo mají trvat méně než pět let. Toto ustanovení mělo doplňovat povinnost stanovenou zákonem č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí ČR, jejím obsahem bylo evidovat nájmy a výpůjčky lesních a zemědělských pozemků, jestliže trvaly nebo měly trvat alespoň pět let a zajistit tak přehled o tom, kdo má postavení vlastníka při užívání lesa ve smyslu ustanovení § 58 odst. 1 lesního zákona. Zákonem č. 89/1996 Sb. však došlo ke zrušení evidence nájmu a výpůjček lesních a zemědělských pozemků v katastru nemovitostí, jestliže trvaly nebo měly trvat alespoň pět let. Vznikla tak poněkud paradoxní a nepřehledná situace, kdy nájmy a výpůjčky trvající déle než pět let nemusí být oznamovány, na rozdíl od nájmu a výpůjček na dobu kratší než pět let. Napravení této situace je nezbytné mimo jiné proto, že porušení oznamovací povinnosti je možné kvalifikovat jako přestupek proti pořádku ve státní správě dle § 46 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, avšak pouze u nájmu a výpůjček na dobu kratší pět let.

Kategorizace objektů ochrany

Kategorizace lesů²⁵⁰

Lesy se člení do tří kategorií dle funkcí, které převážně plní, na lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské. Lesy ochranné a lesy zvláštního určení plní

²⁴⁹ § 12 odst. 2 lesního zákona.

²⁵⁰ § 6 lesního zákona.

převážně funkci mimoprodukční, zatímco lesy hospodářské plní zejména funkci produkční. Kategorizace lesů má význam pro stanovení režimu hospodaření v lese, pro lesnické plánování a podle kategorií lesa jsou také odstupňovány poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa k jiným účelům.

Mezi **lesy ochranné** se řadí lesy na mimořádně nepříznivých stanovištích, dále vysokohorské lesy pod hranicí stromové vegetace chránící níže položené lesy a lesy na exponovaných hřebenech a konečně lesy v klečovém lesním vegetačním stupni. Lesy ochranné „*plní především funkci půdoochrannou a vodochrannou, a touto funkcí brání erozi půdy na daném stanovišti nebo poškození pozemků, které s nimi souvisí. Udržení lesů v klečovém vegetačním stupni a na exponovaných horských hřebenech je důležité zejména z toho důvodu, že v případě jejich zániku by došlo k erozi půdy takového rozsahu, že by již nebylo možné provést následné zalesnění daných lokalit, a vedlo by to i k degradaci stanovišť v nižších vegetačních stupních.*“²⁵¹ O zařazení lesů mezi lesy ochranné rozhoduje orgán státní správy lesů na základě žádosti vlastníka lesa či z vlastního podnětu.

Lesy zvláštního určení jsou lesy „*se zvláštním posláním vyplývajícím ze specifických potřeb, kterými se řídí způsob hospodaření v těchto lesích.*“²⁵² Tímto zvláštním posláním je např. zlepšení životního prostředí, funkce zdravotní a rekreační, funkce ochrany přírody, krajiny, krajiny a další. Lesy zvláštního určení jsou lesy, které nejsou lesy ochrannými a nacházejí se v pásmech hygienické ochrany vodních zdrojů I. stupně, v ochranných pásmech zdrojů přírodních léčivých a stolních minerálních vod či na území národních parků a národních přírodních rezervací. Dále mohou být do této kategorie rozhodnutím orgánu státní správy lesů zařazeny také lesy, u nichž veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí či jiný oprávněný zájem na plnění mimoprodukčních funkcí lesa převažuje nad funkcemi produkčními. Takovými lesy jsou např. lesy se zvýšenou funkcí půdoochrannou, vodochrannou, klimatickou či krajiny, lesy v prvních zónách chráněných krajinných oblastí

²⁵¹ DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 7.

²⁵² STANĚK, Jiří. *Lesní zákon v teorii a praxi: úplně znění zákona s komentářem*, 1. vydání. Písek: Matices lesnická, 1996, str. 29.

a lesy v přírodních rezervacích a přírodních památkách, lesy příměstské a další lesy se zvýšenou rekreační funkcí a další.²⁵³

Lesy hospodářské zákon vymezuje jako lesy, které nejsou zařazeny do kategorie lesů ochranných nebo do kategorie lesů zvláštního určení. Tato kategorie lesů plní zejména funkci hospodářskou – dřevoprodukční.

Dále je třeba na tomto místě zmínit také **lesy pod vlivem emisí**, které však nepředstavují další kategorii lesů, ale mohou se nacházet ve všech stávajících kategoriích. Lesy pod vlivem emisí představují lesy, které „*vykazují takový stupeň poškození, že není možno obhospodařovat je obvyklým způsobem, jakým se hospodaří v lesích hospodářských. Protože však samo postižení lesů imisemi nijak bezprostředně nesouvisí s plněním funkcí lesů nebo s jejich posláním, není důvod, aby lesy postižované imisemi (exhalacemi) tak, že vyžadují odlišný způsob hospodaření, byly zařazovány do kategorií lesů zvláštního určení tak, jak tomu bylo podle předchozí právní úpravy.*“²⁵⁴ Tyto lesy se řadí do čtyř pásem ohrožení, které stanoví Ministerstvo zemědělství vyhláškou č. 78/1996 Sb., o stanovení pásem ohrožení lesů pod vlivem emisí.

Kontrola a dozor

Dozor v ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa²⁵⁵

Dozorem nad dodržováním povinností v ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa jsou pověřeny příslušné orgány státní správy lesa v rámci působnosti vymezené lesním zákonem,²⁵⁶ Česká inspekce životního prostředí dle zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, a lesní stráž v rámci výkonu ochranné služby při obecném užívání lesa. Vrchní státní dozor vykonává Ministerstvo životního prostředí.²⁵⁷

Ministerstvo životního prostředí při výkonu vrchního státního dozoru dozírá na to, jak orgány státní správy lesa a právnické a fyzické osoby dodržují ustanovení zákona o lesích, jeho prováděcí předpisy a také rozhodnutí vydaná na jeho základě. Tato

²⁵³ Viz § 8 odst. 2 lesního zákona.

²⁵⁴ STANĚK, Jiří. *Lesní zákon v teorii a praxi: úplně znění zákona s komentářem*, 1. vydání. Písek: Matice lesnická, 1996, str. 29.

²⁵⁵ § 50 a násl. lesního zákona.

²⁵⁶ § 51 lesního zákona.

²⁵⁷ § 19 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

působnost Ministerstva životního prostředí je „formulována nejen jako právo, ale současně i jako povinnost.“²⁵⁸ Pokud jsou zjištěny nedostatky, je Ministerstvo životního prostředí oprávněno ukládat opatření k jejich odstranění. „Takové opatření, pokud by mělo směřovat vůči fyzické nebo právnické osobě (osobám), musí mít formu rozhodnutí vydaného ve správním řízení. Pokud by Ministerstvo životního prostředí zjistilo nedostatky v činnosti orgánů státní správy (a nemusí jít jen o orgán státní správy lesů), spočívající v nedodržování lesního zákona, pak opatření k odstranění zjištěných nedostatků bude mít formu upozornění, závěru z provedené kontroly apod., adresovaného vedoucímu orgánu státní správy....“²⁵⁹

Úkolem orgánů státní správy lesa při výkonu dozoru je nejen sledovat dodržování zákona a ostatních právních předpisů na úseku ochrany lesů, ale také zjišťovat, zda vlastníci lesa hospodaří podle schválených lesních hospodářských plánů a převzatých osnov. V případě zjištění nedostatků mohou orgány státní správy lesa ukládat opatření za účelem jejich odstranění, příp. i opatření směřující ke zlepšení stavu lesů a plnění jejich funkcí a v případě hrozící škody mohou svým rozhodnutím až do doby odstranění nedostatků či jejich příčin omezit či zastavit výrobu nebo jinou činnost v lese.

Lesní stráž při výkonu ochranné služby dohlíží na to, zda jsou plněny povinnosti při obecném užívání lesů, oznamuje vlastníku či uživateli lesa a příslušným orgánům státní správy a Policie ČR zjištěné závady a škody, zjišťuje totožnost osob, které porušují povinnosti, a ukládá pokuty za přestupky v blokovém řízení.

Právní odpovědnost

Právní odpovědnost v ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa

Delikt ní odpovědnost v ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa spočívá v odpovědnosti za přestupky uvedené v § 53 lesního zákona, odpovědnosti za jiné správní delikty zakotvené v § 54 a 55 lesního zákona a v odpovědnosti za trestné činy.

Lesní zákon v § 53 vyjmenovává druhy přestupků, kterých se může dopustit fyzická osoba při obecném užívání lesa. Z uvedených přestupků má vztah k ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa zejména narušení půdního krytu nebo vodního

²⁵⁸ STANĚK, Jiří. *Lesní zákon v teorii a praxi: úplně znění zákona s komentářem*, 1. vydání. Písek: Matices lesnická, 1996, str. 156.

²⁵⁹ Tamtéž.

režimu nepovolenou těžbou hlíny, písku nebo kamene a provádění terénních úprav a staveb bez povolení či ohlášení.

Mezi jiné správní delikty, kterých se může dle § 54 lesního zákona dopustit každá fyzická i právnická osoba, dle § 55 odst. 1 vlastník lesních pozemků a jiné osoby a dle § 55 odst. 2 pouze vlastníci lesních pozemků, můžeme řadit neoprávněné odnětí či omezení využití pozemků určených k plnění funkcí lesa, užívání pozemků bez povolení nebo znemožnění jejich užívání pro plnění funkcí lesa a nesplnění nápravného opatření uloženého rozhodnutím orgánu státní správy lesů. Samostatnou úpravu deliktní odpovědnosti fyzických a právnických osob, které svou činností poškodí či ohrozí pozemky určené k plnění funkcí lesa, obsahuje zákon ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, který v § 4 podobně jako § 54 a § 55 lesního zákona formuluje skutkovou podstatu správního deliktu neoprávněného používání lesní půdy k jiným účelům.

Trestněprávní odpovědnost v oblasti ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa je založena ustanoveními § 293 a § 294 trestního zákoníku „Ohrožení a poškození životního prostředí“ a „Ohrožení a poškození životního prostředí z nedbalosti.“²⁶⁰ Dále trestní zákoník za účelem ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa formuluje v § 295 skutkovou podstatu trestného činu „Poškození lesa“, kterou naplní ten, kdo „*byť i z nedbalosti, těžbou lesních porostů nebo jinou činností provedenou v rozporu s jiným právním předpisem způsobí, byť i připojením k již existující holině, vznik holé seče nebo způsobí závažné poškození lesa na celkové větší ploše lesa nebo prořede lesní porost pod hranici zakmenění stanovené jiným právním předpisem na celkové větší ploše lesa.*“²⁶¹

b) Ekonomické nástroje ochrany rozlohy a kvality pozemků určených k plnění funkcí lesa

Daně

Daňová zvýhodnění

Účelu ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa slouží také ustanovení zákona o dani z nemovitostí, které stanoví, že předmětem daně z pozemků nejsou lesy

²⁶⁰ Bliže viz trestněprávní odpovědnosti v oblasti ochrany zemědělského půdního fondu.

²⁶¹ § 295 trestního zákoníku.

zvláštního určení a lesy ochranné.²⁶² Stejně tak nejsou předmětem daně z nemovitostí ani hospodářské lesy pod vlivem imisí, které jsou zařazeny do dvou nejvyšších pásem ohrožení.²⁶³ Od daně z pozemků jsou dále osvobozeny lesní pozemky na dobu 25 let, počínaje rokem následujícím po roce, kdy byly po rekultivaci technickým opatřením nebo biologickým zúrodnováním vráceny zemědělské nebo lesní výrobě.²⁶⁴

2.5 Shrnutí

Nástroje ochrany zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa představují prostředky a metody, které zajišťují ochranu ekologicky nejvýznamnějším druhům půd.

Zemědělský půdní fond i pozemky určené k plnění funkcí lesa jsou chráněny jak z hlediska kvalitativního, tak kvantitativního.

Hledisko kvantitativní se zaměřuje na ochranu celkové rozlohy těchto pozemků před jejich odnímáním a využíváním pro jiné účely. Ochrana rozlohy stojí v popředí zájmu nástrojů ochrany životního prostředí, jelikož plošné úbytky zemědělských půd a lesních půd patří k nejzávažnějším problémům, které poškozují zemědělský půdní fond a pozemky určené k plnění funkcí lesa. Problematika plošných úbytků půdy se týká zejména zemědělských půd, u nichž dochází ke ztrátám na rozloze alarmujícím způsobem. Úbytky půd zemědělského půdního fondu mají často povahu nevratného procesu, který podstatně omezuje či úplně znemožňuje plnění funkcí půdy. Typickým příkladem je zabírání zemědělských půd pro stavební účely. Oproti tomu plocha lesních pozemků vykazuje v posledních letech vzestup.

Hledisko kvalitativní směřuje k regulaci změn jednotlivých kultur a k ochraně potravního řetězce člověka. Ochrana kvality půdy spočívá v ochraně před poškozováním úrodnosti půdy a v ochraně dalších funkcí půdy před degradačními procesy, zejména před erozí a kontaminací. Problematika ohrožování kvality půdy se opět týká především zemědělského půdního fondu, jelikož kvalita lesních pozemků není ohrožena v takové míře, jako je tomu u půdy zemědělské.

²⁶² Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí.

²⁶³ § 10 odst. 2 lesního zákona.

²⁶⁴ § 4 odst. 1 písm. m) zákona o dani z nemovitostí.

Ochrana zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa je v široké míře zajišťována nástroji administrativními, které doplňují některé z nástrojů ekonomických. V oblasti ochrany zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa jsou zastoupeny téměř všechny druhy administrativních nástrojů, jimiž je ukládání povinností, povolení, souhlasy, schválení a tzv. jiné úkony, standardy, kategorizace objektů ochrany, dále také kontrolní a dozorčí činnost a právní odpovědnost. Z ekonomických nástrojů ochrany zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa, mají významnou roli poplatky za využívání přírodních zdrojů a dále se v této oblasti uplatňují také nástroje daňové a finanční podpora.

Rozloha a kvalita zemědělského půdního fondu je ohrožena ve větší míře, než je tomu u pozemků určených k plnění funkcí lesa. Současná právní úprava ochrany zemědělského půdního fondu se však potýká s řadou nedostatků, které brání efektivní ochraně zemědělského půdního fondu. Mezi tyto nedostatky patří např. příliš úzký okruh subjektů, na něž se vztahují povinnosti při hospodaření na zemědělském půdním fondu. Tyto povinnosti zákon o ochraně zemědělského půdního fondu ukládá pouze vlastníkům nebo nájemcům pozemků, přestože velké množství uživatelů zemědělské půdy tvoří podnájemci. Dalším nedostatkem jsou nedostatečné sankce za porušování povinností k ochraně zemědělského půdního fondu. § 20 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu obsahuje jediné ustanovení věnované pokutám, na základě kterého je však možné ukládat pokuty pouze právnickým a fyzickým osobám oprávněným k podnikání a to pouze za porušení taxativně vymezených povinností. Jediným přímým možným zásahem, kterým lze reagovat na neplnění povinností při hospodaření na zemědělském půdním fondu je možnost orgánu ochrany zemědělského půdního fondu uložit odstranění zjištěných závad dle § 3 odst. 3 zákona o zemědělském půdním fondu. Případně může orgán ochrany zemědělského půdního fondu také rozhodnout, že pozemek kontaminovaný škodlivými látkami, které ohrožují zdraví nebo život lidí, nesmí být používán pro výrobu zemědělských výrobků vstupujících do potravinového řetězce. Z formulace těchto ustanovení je však patrné, že orgán ochrany zemědělského půdního fondu nemá povinnost odstranění zjištěných závad či jiná opatření uložit. Účinné ochraně kvality zemědělského půdního fondu brání také nedostatečné zakotvení nástrojů, které by chránily půdu před erozí. K ochraně půdy

před erozí sice směřuje obecná povinnost nepoškozovat příznivé fyzikální, biologické a chemické vlastnosti půdy, avšak vzhledem v závažnosti daného problému by bylo vhodné upravit tuto problematiku podrobněji. Dále je možné zmínit také nedostatek spočívající v absenci povinnosti pozemek udržovat.

S některými nedostatky se můžeme setkat také u nástrojů ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa. Můžeme zmínit zejména nemožnost zrušit rozhodnutí o zařazení lesa do kategorie lesa zvláštního určení a lesa ochranného, resp. možnost zařadit jej do kategorie lesa hospodářského. Pokud dojde k zařazení lesa do kategorie lesa zvláštního určení či lesa ochranného, nelze toto zařazení změnit a to ani tehdy, jestliže důvod zařazení odpadl. „*Tento nedostatek se praxe snaží řešit tím, že orgány státní správy lesa omezují v rozhodnutích dobu zařazení lesa do těchto kategorií, aniž by jim zákon tento postup výslovně dovoloval.*“²⁶⁵ Nedostatkem je také právní úprava poplatků, která „*neobsahuje ustanovení, které by stanovilo, že se poplatek za odnětí nepředepíše, pokud nepřesáhne určitou minimální výši, např. 1 000 Kč. Praxe je pak nucena předepisovat poplatky za odnětí ve výši i několika desítek korun, která zdaleka není adekvátní vynaloženým nákladům správního orgánu.*“²⁶⁶

²⁶⁵ DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, str. 9.

²⁶⁶ Tamtéž, str. 47.

Závěr

Ochrana životního prostředí je naléhavým úkolem současné společnosti, k jehož naplnění významnou měrou přispívají nástroje ochrany životního prostředí jako prostředky a metody schopné ovlivňovat chování lidí ve vztahu k životnímu prostředí. Nástroje ochrany životního prostředí se začaly vyvíjet v souvislosti s ustálením skutečné a cílevědomé snahy chránit životní prostředí a dnes tvoří široký systém, který se neustále vyvíjí a přizpůsobuje různorodé povaze zdrojů ohrožení a znečištění. Počet nástrojů ochrany není do budoucna uzavřen. Nástroje ochrany životního prostředí jsou zakotveny právem, jež díky své přesnosti, závaznosti a vynutitelnosti umožňuje účinně působit přímo či nepřímo na chování velkého počtu subjektů a vést je k ekologicky vhodnému jednání. Přímé působení na chování subjektů ve vztahu k životnímu prostředí, jež je charakteristické pro nástroje administrativní, spočívá v tom, že subjekty mají povinnost chovat se určitým způsobem bez možnosti volby. Odchýlení od toho jednání vede k porušení právních norem. Nepřímé působení je naopak založeno na tom, že subjektům je dána možnost zvolit si způsob jejich chování z několika variant. Nepřímé působení, které se uplatňuje u ekonomických nástrojů, se snaží přimět subjekty k ekologicky vhodnému chování na základě ekonomické kalkulace.

Cílem diplomové práce bylo vymezit úlohu a význam administrativních a ekonomických nástrojů při ochraně životního prostředí, poskytnout jejich přehled a vymezit jejich vlastnosti, funkce a účinky. Dále se tato práce snažila postihnout výhody a nevýhody administrativních a ekonomických nástrojů a jejich vzájemný vztah. Diplomová práce se zaměřila na oblast ochrany půdy za účelem ukázat na jejím příkladu, konkrétně na příkladu zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa, jak administrativní a ekonomické nástroje fungují a jakým způsobem se vzájemně doplňují.

Administrativní a ekonomické nástroje představují dvě nejvýznamnější skupiny nástrojů ochrany životního prostředí. Tyto nástroje se uplatňují při ochraně všech složek životního prostředí, resp. při ochraně životního prostředí před všemi zdroji ohrožení.

Administrativní nástroje představují vůbec nejstarší a nejdůležitější skupinu nástrojů ochrany životního prostředí. Stát v případě administrativních nástrojů plně

využívá své donucovací pravomoci a regulované subjekty staví do situace, kdy mají pouze jedinou možnost, jak se chovat ve vztahu k životnímu prostředí. Administrativní nástroje mají nezastupitelnou úlohu v oblasti ochrany životního prostředí, jež je dána zejména jejich schopností regulovat jakýkoli problém spojený s ochranou životního prostředí. Nezastupitelnost administrativních nástrojů souvisí také s tím, že jsou relativně rychle účinné a jejich efekt je zpravidla velmi dobře odhadnutelný, takže je lze považovat za spolehlivé. Administrativní nástroje se však potýkají také s některými nedostatky. Jsou nákladné, vyžadují rozsáhlý administrativní aparát, s nímž je spojena řada negativních aspektů, jako např. nákladnost, nebezpečí korupce apod., a od kterého je vyžadovaná rozsáhlá znalost problematiky, které lze stěží dosáhnout. Dále jsou administrativní nástroje také relativně málo účinné a nemotivují subjekty k dalšímu environmentálně vhodnému chování nad stanovenou mez.

Za účelem doplnění nástrojů administrativních, které se samy o sobě ukázaly jako nedostačující pro ochranu životního prostředí, vznikly nástroje ekonomické. Ekonomické nástroje dnes zdaleka nejsou jen pouhým doplňkem administrativních nástrojů, ale řadí se mezi nejefektivnější nástroje ochrany životního prostředí. Tyto nástroje se snaží nalézt soulad mezi ekologickými a ekonomickými zájmy. Stát využívá tyto nástroje za účelem zvýhodnění ekologicky vhodného chování či naopak ke znevýhodnění chování, které je méně ekonomicky vhodné. Ekonomické nástroje se tedy na základě ekonomických podnětů snaží motivovat regulovaný subjekt k ekologicky šetrnému jednání, avšak jako nástroje nepřímého působení ponechávají subjektům možnost zvolit si, jak budou na tyto nástroje reagovat. Ekonomické nástroje jsou efektivnější a méně nákladné než nástroje administrativní, dávají regulovaným subjektům možnost rozhodovat o svém chování a motivují je k hledání dalších řešení, která budou mít pozitivní dopad na ochranu životního prostředí. Nevýhodou ekonomických nástrojů je jejich omezený věcný dopad a dále také skutečnost, že se jejich efekt projevuje zpravidla až po delší době. Je s nimi také spojena určitá nejistota, která souvisí s tím, že regulované subjekty vždy nemusí reagovat racionálně.

Vzhledem k výše uvedenému lze říci, že administrativní nástroje stanoví základní rámec přípustného chování, v němž působí nástroje ekonomické. Aplikace administrativních nástrojů je vhodná zejména v situacích, kdy hrozí těžko napravitelná újma na životním prostředí a je třeba neprodleně reagovat. Naopak ekonomické nástroje

pro řešení okamžitých naléhavých situací vhodné nejsou, jelikož jejich efekt se zpravidla projeví až po určité době a nelze plně předvídat chování subjektů. Ekonomické nástroje nejsou vhodné ani pro územní ochranu životního prostředí a ochranu ohrožených druhů, jejichž ochranu lépe zajistí nástroje administrativní. Naopak v některých případech se regulace ekonomickými nástroji ukázala jako vhodnější, např. při regulování emisí skleníkových plynů.

Problematika ochrany životního prostředí je natolik rozsáhlá a různorodá, že k dosažení efektivní úrovně ochrany životního prostředí je třeba jednotlivé nástroje ochrany životního prostředí kombinovat. Vždy s ohledem na okolnosti řešeného případu je třeba zvolit vhodný nástrojový mix tak, aby bylo mohlo být dosaženo vytyčených cílů. Aplikace nástrojového mixu umožňuje eliminovat nevýhody nástrojů a zároveň využít jejich výhod.

S kombinací administrativních a ekonomických nástrojů se setkáváme také v oblasti právní úpravy ochrany půdy, které je věnována druhá část diplomové práce. Právní úprava ochrany půdy je roztržena do několika právních předpisů a právní ochrana poskytovaná jednotlivým kategoriím půd se liší. Právo životního prostředí se snaží do určité míry chránit všechny kategorie půdy, v centru jeho pozornosti však stojí hlavně půda zemědělská a lesní. Ochrana poskytovaná zemědělskému půdnímu fondu a pozemkům určeným k plnění funkcí lesa si je, přes jisté věcné a procesní odlišnosti, v mnohém podobná a shodně se zaměřuje na ochranu rozlohy a kvality těchto kategorií půd. Při ochraně zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa se v široké míře uplatňují nástroje administrativní a také některé z nástrojů ekonomických. V oblasti ochrany zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa jsou zastoupeny téměř všechny druhy administrativních nástrojů. Jedná se o ukládání povinností, povolení, souhlasy, schválení a tzv. jiné úkony, standardy, kategorizaci objektů ochrany a dále také kontrolní a dozorčí činnost a právní odpovědnost. Z ekonomických nástrojů ochrany zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa mají významnou roli zejména poplatky za využívání přírodních zdrojů, dále je v této oblasti zajišťována ochrana také prostřednictvím daňových nástrojů a finanční podpory. Uvedené nástroje se doplňují a ve vzájemné kombinaci zajišťují ochranu zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa.

O tom, zda nástroje ochrany zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa zajišťují účinnou ochranu těchto pozemků, svědčí údaje obsažené v hodnotících a statistických dokumentech, kterými jsou zejména Zprávy o životním prostředí předkládané vládou Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR a Statistické ročenky životního prostředí ČR.²⁶⁷ Statistická ročenka životního prostředí ČR pro rok 2010 uvádí bilanci půdy v rozmezí let 2000 až 2009. V případě zemědělského půdního fondu je patrný jeho úbytek, naopak u lesních pozemků můžeme pozorovat jejich mírný nárůst.²⁶⁸ Co do kvality půdy je ohrožen zejména zemědělský půdní fond, kvalita pozemků určených k plnění funkcí lesa nepředstavuje tak závažný problém. Zpráva o životním prostředí ČR v roce 2010 v této souvislosti uvádí, že na území České republiky je ohroženo degradací půd zhutněním 40 % zemědělské půdy, 50 % zemědělské půdy je ohroženo vodní erozí a 8,7 % větrnou erozí a významná je i plocha půd, které jsou ohroženy okyselováním.²⁶⁹ Zhoršení kvality půdy způsobují také minerální hnojiva a přípravky na ochranu rostlin. Spotřeba minerálních hnojiv, která se od roku 2000 zvyšuje, zaznamenala v roce 2009 výrazný pokles v důsledku nepříznivých klimatických podmínek. Aplikace minerálních hnojiv byla provedena až na jaře 2010 a jejich spotřeba se z tohoto důvodu zvýšila o 37 %. Spotřeba přípravků na ochranu rostlin se v roce 2010 zvýšila o 6 % ve srovnání s předchozím rokem.²⁷⁰

Z uvedených údajů je patrné, že zemědělský půdní fond čelí ohrožení ve větší míře než pozemky určené k plnění funkcí lesa a tedy úloha nástrojů ochrany životního prostředí je zde zvláště významná. Současná ochrana zemědělského půdního fondu se však v mnohých ohledech jeví jako nedostatečná. K zajištění efektivnější ochrany by zajisté přispělo odstranění nedostatků, s nimiž se potýká současná právní úprava zakotvující nástroje ochrany zemědělského půdního fondu. Mezi tyto nedostatky patří zejména příliš úzký okruh subjektů povinností při hospodaření na zemědělském půdním fondu, který nezahrnuje podnájemce zemědělské půdy, dále nedostatečné sankce za porušování povinností k ochraně zemědělského půdního fondu, absence povinnosti

²⁶⁷ Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 22. dubna 2012]. Dostupné z WWW: <http://www.mzp.cz/cz/stav_zivotni_prostredi>.

²⁶⁸ Statistická ročenka životního prostředí ČR pro rok 2010 a Zpráva o životním prostředí ČR v roce 2010, str. 63.

²⁶⁹ Zpráva o životním prostředí ČR v roce 2010, str. 90 a 94.

²⁷⁰ Tamtéž, str. 98.

pozemek udržovat a také nedostatečné zakotvení nástrojů, jež by chránily půdu před erozí.

V současné době je projednáván návrh zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Tento návrh zákona má zajistit důslednější vymezení povinností vlastníka či nájemce zemědělské půdy, stanovit povinnosti za účelem zajištění protierozní ochrany půdy, upravit systém hodnocení znečištění půdy škodlivými látkami a ukládání opatření k nápravě a zdokonalit systém získávání, předávání, hodnocení a uchování dat o kvalitě půdy. Dále si daný návrh klade za cíl zpřesnit podmínky, za kterých lze vyjmout půdu ze zemědělského půdního fondu, upravit otázky související s odvodou, přesněji vymežit podmínky porušení zákona, zvýšit případné následné sankce a také upravit kompetence orgánů ochrany zemědělského půdního fondu, tak aby byly zlepšeny podmínky pro kontrolu a dozor nad dodržováním zákona a aby byla snížena administrativní zátěž díky zrušení jednoho stupně státní správy, tj. správy vykonávané pověřenými obecními úřady, a založit působnost České inspekce životního prostředí.²⁷¹ Přijetí tohoto návrhu zákona by nepochybně přispělo k posílení nástrojů ochrany zemědělského půdního fondu, jejich efektivnějšímu fungování a tím také k důslednější ochraně zemědělského půdního fondu.

Pozitivně lze hodnotit novelu zákona o ochraně zemědělského půdního fondu,²⁷² která nabyla účinnosti 1. 1. 2011. V důsledku této novely došlo ke změně způsobu výpočtu odvodu za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, která má za následek faktické zvýšení odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Tato novela posílila ochranu rozlohy zemědělského půdního fondu.

Pokud se týká pozemků určených k plnění funkcí lesa, lze, vzhledem ke skutečnosti, že jejich kvalita není zdaleka ohrožena v takové míře jako je tomu

²⁷¹ Více viz Předkládací zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky [online]. [cit. 15. dubna 2012]. Dostupné z WWW: <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zemedelsky_pudni_fond/\\$FILE/OL-PREDZPR-20110714.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zemedelsky_pudni_fond/$FILE/OL-PREDZPR-20110714.pdf)>.

²⁷² Zákon byl novelizován zákonem č. 402/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů (zákon o podpoře využívání obnovitelných zdrojů), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

u zemědělského půdního fondu a jejich rozloha se dokonce v posledních letech zvětšuje, říci, že ochrana zajišťovaná administrativními a ekonomickými nástroji je v této oblasti dostačující. Přesto také u těchto nástrojů můžeme nalézt některé nedostatky. Jedná se zejména o nemožnost změnit zařazení lesa, jestliže les již byl jednou zařazen do kategorie lesa zvláštního určení či lesa ochranného, a to ani tehdy, jestliže důvod tohoto zařazení odpadl. Dalším nedostatkem je např. absence ustanovení, které by stanovilo, že poplatky, pokud nepřesáhne určitou stanovenou výší, se nepředepíše.

Na základě Plánu legislativních prací vlády na rok 2011 byl do meziresortního připomínkového řízení rozeslán návrh zákona, kterým se mění zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Přestože projednávání novely lesního zákona bylo dne 25. ledna 2012 vládou odloženo na neurčito, ráda bych zmínila některé změny, které uvedený návrh zahrnoval a které by bezpochyby vedly k posílení nástrojů ochrany pozemků určených k plnění funkcí lesa. Mezi tyto navrhované změny patří např. umožnění převodu kategorie lesů zvláštního určení nebo lesů ochranných na kategorii lesů hospodářských a dále zavedení způsobu klasifikace a zařazování do typologického systému lesních pozemků. Lesní pozemky by bylo vhodné odborně klasifikovat tak, aby bylo možné v každém konkrétním případě posoudit, zda jsou pro své vlastnosti tzv. stanovištně vhodné. Způsob klasifikace lesních pozemků by měl sloužit především k přesnému oceňování těchto pozemků. Novela by přinesla také zvýšení hodnot faktoru ekologické váhy lesa za účelem zpřísnění ochrany lesních pozemků, jež by se projevilo ve zvýšení poplatků za odnětí lesních pozemků v průměru na čtyřnásobek, a dále také odstranění terminologických rozporů a upřesnění postupu orgánů státní správy lesů v souvislosti se změnami některých obecně závazných právních předpisů.²⁷³

Lze shrnout, že administrativní a ekonomické nástroje ochrany zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa, i přes uvedené nedostatky, mají významnou úlohu při ochraně půdy. Za účelem zajištění skutečně účinné ochrany

²⁷³ Předkládací a důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Dostupné také z WWW: <<http://www.komora.cz/pomahame-vasemu-podnikani/pripominkovani-legislativy-2/nove-materialy-k-pripominkam-1/nove-materialy-k-pripominkam/200-11-novela-zakona-o-lesich-t-23-9-2011.aspx>>.

půdy a v souvislosti s ní i ostatních složek životního prostředí, je nezbytné posílit zejména nástroje ochrany zemědělského fondu, jež čelí v současné době ohrožení ve větší míře než pozemky určené k ochraně lesa.

Seznam použité a citované literatury

Knihy, monografie, publikace:

BAKEŠ, Milan; KARFÍKOVÁ, Marie aj. *Finanční právo*. 5. upravené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-801-6.

DAMOHORSKÝ, Milan. *České právo životního prostředí*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. 2003. ISBN 80-85889-49-8.

DAMOHORSKÝ, Milan. *Pocta Doc. JUDr. Jaroslavovi Drobníkovi, CSc. k jeho 70. narozeninám*. Praha: Vodnář, 2007. str. 65-71. ISBN 978-80-85889-85-7.

DAMOHORSKÝ, Milan aj. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

DAMOHORSKÝ, Milan; SMOLEK, Martin. *Zemědělské právo: učební pomůcka*. Praha: Eva Rozkotová - IFEC, 2001. ISBN 80-86412-11-3.

DAMOHORSKÝ, Milan, STEJSKAL, Vojtěch. *Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva: sborník z konference*. Praha: Vodnář, 2003, ISBN 80-85889-47-1.

DAMOHORSKÝ, Milan, STEJSKAL, Vojtěch. *Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo na ochrany životního prostředí: Sborník z mezinárodní konference*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2005, ISBN 80-85889-71-4.

DAMOHORSKÝ, Milan; ŠTURMA, Pavel aj. *Mezinárodní právo životního prostředí*. 2. část. Beroun: Eva Rozkotová - IFEC, 2008. ISBN 978-80-903409-8-9.

DIENTSBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. Brno, 2006. Disertační práce. Masarykova Univerzita v Brně, Právnická fakulta.

DROBNÍK, Jaroslav. *Základy pozemkového práva*, 2. vydání, Praha: IFEC. 2007. ISBN 978-80-904209-8-4.

DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr. *Lesní zákon: komentář*. 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-425-3.

DUDOVÁ, Jana; JANČÁŘOVÁ, Ilona; PEKÁREK, Milan. *Právo životního prostředí*. 2. přepracované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-3978-7.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2009. ISBN 978-80-7380-233-2.

HEGENBART, Miroslav; SAKAŘ, Bedřich aj. *Stavební zákon: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-044-7.

HENDRYCH, Dušan aj. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-049-2.

HORIZINKOVÁ, Eva aj. *Správní právo: zvláštní část*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-105-2.

JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3599-4.

JÁNOŠÍKOVÁ, Petra; MRKÝVKA, Petr; TOMAŽIČ, Ivan. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2009. ISBN 978-80-7380-155-7.

JÍLKOVÁ, Jiřina. *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. Praha: IREAS. 2003. ISBN 80-86684-04-0.

KINDL, Milan; DAVID, Ondřej. *Úvod do práva životního prostředí: soukromoprávní aspekty ochrany životního prostředí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005. ISBN 80-86898-11-3.

KLIKOVÁ, Alena; HAVLAN, Petr aj. *Stavební právo: praktická příručka*, 3. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-764-5.

KRUŽÍKOVÁ, Eva; PETRŽÍLEK, Petr. *Kodex životního prostředí – zdroj polemik i nadějí, aneb, Návrh věcného záměru zákona o životním prostředí s polemickým komentářem Evy Kružikové a Petra Petržílka*, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005. ISBN 80-7212-316-5.

- MADAR, Zdeněk. *Právní ochrana životního prostředí v České republice*, 1. vydání. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva. 2003. ISBN 80-86775-01-1.
- MEZŘICKÝ, Václav. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. 1. vydání. Praha: Portál, 2005. ISBN 80-7367-003-8.
- MOLDAN, Bedřich. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí: situace v České republice*, 1. vydání. Praha: Karolinum, 1997. ISBN 80-7184-434-9.
- MOLDAN, Bedřich. *Podmaněná planeta*. 1. vydání. Praha: Karolinum, 2009. ISBN 978-80-246-1580-6.
- PAPOUŠEK, Jiří. *Hovory o ekologii: cesty k trvale udržitelnému Česku*. 1. vydání. Praha: Portál, 2000. ISBN 80-7178-483-4.
- PEKÁREK, Milan; PRŮCHOVÁ, Ivana; BLÁHOVÁ, Iveta. *Pozemkové právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. 2010. ISBN 978-80-7380-253-0.
- PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ Ivana, DUDOVÁ, Jana aj. *Právo životního prostředí*, 1. díl, 2. přepracované vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2009. ISBN 978-80-210-4926-0.
- PEKÁREK, Milan, PRŮCHOVÁ, Ivana. *Pozemkové právo*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Brno: Masarykova univerzita. 2004. ISBN 80-210-3238-3.
- PRŮCHOVÁ, Ivana. *Aktuální otázky práva životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita. 2005. ISBN 80-210-3629-X.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. aktualizované a přepracované vydání, Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9.
- SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2000. Disertační práce. Univerzita Karlova. Právnická fakulta.
- STANĚK, Jiří. *Lesní zákon v teorii a praxi: úplně znění zákona s komentářem*, 1. vydání. Písek: Matices lesnická, 1996.

Časopisecké zdroje

DIENTSBIER, Filip. Efektivita práva a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. *České právo životního prostředí*. č. 4/2004, str. 49-52.

KOCOUREK, Tomáš. Informační funkce katastru nemovitostí ve vztahu k ochraně životního prostředí. *Správní právo*. č. 7/2008, str. 385-401.

MÜLLEROVÁ, Hana. Lidské právo na životní prostředí – kritický pohled. *Právník*. č. 3/2012, str. 225-254.

NOVÁ, Ivana. Právní úprava odpovědnosti v ochraně před zdroji ohrožení životního prostředí. *České právo životního prostředí*. č. 1/2008, str. 75-98.

RADA, Tomáš. Odnětí pozemků ze zemědělského půdního fondu pro stavební účely po poslední novelizaci. *Právní rozhledy*. Č. 6/2011, str. 202-207.

SOLISOVÁ, Veronika. Poznámky z odborného semináře Ekonomické nástroje v právu životního prostředí. *České právo životního prostředí*. č. 2/2010, str. 102-105.

Legislativa

Úmluva č. 134/1999 Sb., o biologické rozmanitosti.

Úmluva č. 53/ 2002 Sb. m. s., ve znění č. 101/2002 Sb. m. s., o boji proti desertifikaci v zemích postižených velkým suchem anebo desertifikací, zejména v Africe.

Nařízení Rady (ES) č. 73/2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění.

Směrnice Rady a EP č. 2004/35/ES, o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, která upravuje odpovědnost za ekologickou škodu na půdě.

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES o Šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí.

Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí.

Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční.

Zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství.

Zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd.

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

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

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů.

Zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky.

Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech.

Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

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

Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství.

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

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

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

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

Zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech.

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

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

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

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

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

Nářízení vlády č. 19/2003 Sb., které stanoví technické požadavky na hračky, nařízení vlády č. 9/2002 Sb. které stanoví technické požadavky na emise hluku.

Nářízení vlády č. 75/2007 Sb., o podmínkách poskytování plateb za přírodní znevýhodnění v horských oblastech, oblastech s jinými znevýhodněními a v oblastech Natura 2000 na zemědělské půdě.

Nářízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření.

Nářízení vlády č. 239/2007 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy.

Nářízení vlády č. 147/2008 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotací na zachování hospodářského souboru lesního porostu v rámci opatření Natura 2000 v lesích, ve znění pozdějších předpisů.

Nářízení vlády č. 479/2009 Sb., kterým se mění některá nařízení vlády v souvislosti s přijetím nařízení vlády o stanovení důsledků porušení podmíněnosti poskytování některých podpor, v platném znění.

Vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 13/1994 Sb., kterou se upravují některé podrobnosti ochrany zemědělského půdního fondu.

Vyhláška Ministerstva zemědělství č. 77/1996 Sb., o náležitostech žádosti o odnětí nebo o omezení a podrobnostech o ochraně pozemků určených k plnění funkcí lesa.

Vyhláška MŽP č. 383/2001 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady.

Elektronické zdroje

Česká informační agentura životního prostředí. [online]. Dostupné z WWW: <<http://www.cenia.cz/>>.

Česká inspekce životního prostředí. [online]. Dostupné z WWW: <<http://www.cizp.cz/>>.

Ministerstvo průmyslu a obchodu. [online]. Dostupné z WWW: <<http://www.mpo.cz/>>.

Ministerstvo životního prostředí. [online]. Dostupné z WWW: <<http://www.mzp.cz/>>.

Server EU. [online]. Dostupné z WWW: <<http://www.europa.eu/>>.

Státní zemědělský intervenční fond. [online]. Dostupné z WWW: <<http://www.szif.cz/>>.

Další prameny

Návrh směrnice o zřízení rámce pro ochranu půdy a o změně směrnice 2004/35/ES. Politika územního rozvoje schválená usnesením č. 929/2009 ze dne 20. 7. 2009, se sdělením pod č. 270/2009 Sb. [online]. Dostupné z WWW: <<http://www.mmr.cz/Uzemni-planovani-a-stavebni-rad/Koncepce-Strategie/Politika-uzemniho-rozvoje-Ceske-republiky.>>

Předkládací a důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. [online]. Dostupné z WWW: <<http://www.komora.cz/pomahame-vasemu-podnikani/pripominkovani-legislativy-2/nove-materialy-k-pripominkam-1/nove-materialy-k-pripominkam/200-11-novela-zakona-o-lesich-t-23-9-2011.aspx.>>

Předkládací zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky. [online]. Dostupné z WWW: <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zemedelsky_pudni_fond/\\$FILE/OL-PREDZPR-20110714.pdf.>](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/zemedelsky_pudni_fond/$FILE/OL-PREDZPR-20110714.pdf.>)

Sdělení Komise KOM/2006/0231 in fine.

Statistická ročenka životního prostředí ČR pro rok 2010. [online]. Dostupné z WWW:
<http://www.mzp.cz/cz/statisticka_rocenka_zivotniho_prostredi.>

Státní politika životního prostředí České republiky na období 2004-2010, usnesení vlády ČR ze dne 17. března 2004 č. 235/2004. [online]. Dostupné z WWW:
<http://www.mzp.cz/cz/statni_politika.>

Tisková zpráva z 3002. zasedání Rady, 7522/10 (Presse 67), životní prostředí, Brusel 15. března 2010. [online]. Dostupné z WWW:
<<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/10/67&format=HTML&aged=1&language=CS&guiLanguage=en>.>

Zpráva o životním prostředí ČR v roce 2009. [online]. Dostupné z WWW:
<http://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi.>

Zpráva o životním prostředí ČR v roce 2010. [online]. Dostupné z WWW:
<http://www.mzp.cz/cz/zpravy_o_stavu_zivotniho_prostredi.>