

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Michaela Drahošová

Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Karolina Žáková, Ph.D

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 20. dubna 2012

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

V Praze dne 20. dubna 2012

Michaela Drahošová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Karolině Žákové, Ph.D. za cenné připomínky, rady a pomoc při vypracování této práce.

Obsah

Úvod	6
1 Principy ochrany životního prostředí	7
1.1 Základní principy	7
1.2 Principy ochrany životního prostředí s ekonomickými aspekty	8
2 Nástroje ochrany životního prostředí	8
2.1 Nástroje přímého působení	10
2.1.1 Administrativně – právní nástroje	10
2.1.2 Koncepční nástroje	11
2.1.3 Smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky	12
2.1.4 Sankční nástroje	13
2.2 Nástroje nepřímého působení	15
2.3 Kombinace nástrojů	16
3 Ekonomické nástroje	16
3.1 Funkce ekonomických nástrojů	17
3.2 Dělení ekonomických nástrojů	19
4 Systém ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v České republice	20
4.1 Poplatky (úhrady, odvody)	20
4.1.1 Poplatky za znečišťování či jiné poškozování životního prostředí	21
4.1.2 Poplatky za využívání přírodních zdrojů	28
4.1.3 Uživatelské poplatky	33
4.1.4 Shrnutí	39
4.2 Daně	39
4.2.1 Energetické daně	41
4.2.2 Spotřební daň z minerálních olejů	41
4.2.3 Shrnutí	42
4.3 Daňová zvýhodnění	42
4.4 Trhy s obchodovatelnými kvótami a limity	46
4.5 Dotace, dary a jiná zvýhodnění	47
4.6 Zvýhodněné půjčky a garance	48
4.7 Depozitně refundační systémy	49
4.8 Environmentální pojištění	50
4.9 Zajišťovací fondy	50
4.10 Cla	51
Závěr	53

Seznam použitých pramenů	57
Seznam použitých zkratk	62
Resumé.....	63
Klíčová slova	64

Úvod

Ochrana životního prostředí se stala aktuální problematikou s rozvojem průmyslu v druhé polovině 20. století. Od té doby zaznamenala úroveň ochrany významného pokroku, avšak neustále se vyvíjí, a to jednak důsledkem vědecko – technických objevů, jednak jako reakce na úroveň společenského vnímání potřeby ochrany životního prostředí.

Právní úpravou ochrany životního prostředí se zabývá právo životního prostředí. Právo životního prostředí lze systematicky rozdělit do dvou základních oblastí. Do obecné části se řadí zejména předmět, systém, prameny, nástroje, principy a ústavní základy práva životního prostředí. Také sem lze zahrnout organizaci ochrany a právní odpovědnost v ochraně životního prostředí. Do zvláštní části se pak řadí prostředky ochrany životního prostředí, ochrana jednotlivých složek a ekosystémů, ochrana před zdroji ohrožení a ochrana životního prostředí v některých oborech lidské činnosti.¹

Vzhledem k tomu, že naprostá většina lidských činností má větší či menší vliv na životní prostředí, je nutné, aby právo životního prostředí upravovalo, a pokud možno zmírňovalo, dopady těchto činností na životní prostředí. Určitým charakteristickým znakem práva životního prostředí je v důsledku průřezové úpravy nejrůznějších druhů lidské činnosti jeho multioborovost. Jak již bylo výše uvedeno, důsledkem poměrně progresivního vědecko – technického pokroku a změn ve společenském vnímání potřeby ochrany životního prostředí lze právo životního prostředí označit jako jednu z nejprogresivněji se rozvíjejících oblastí právní úpravy a to jak na poli práva vnitrostátního, tak mezinárodního.

Tématem předkládané diplomové práce jsou ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, jež mají v ochraně životního prostředí své nepopíratelně významné místo. Spolu s nástroji administrativními, koncepčními, sankčními a dobrovolnými tvoří hlavní nástroje práva životního prostředí.

Cílem této práce je identifikace jednotlivých forem ekonomických nástrojů upravených v právním řádu České republiky, které se uplatňují v právu životního prostředí, jejich klasifikace, systematizace a rozbor využívání, zejména pak hodnocení jejich účelu dle záměrů zákonodárce a jejich efektivity dle současné právní úpravy.

¹ Srov.: DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, s. 31.

1 Principy ochrany životního prostředí

1.1 Základní principy

Aby bylo možné životní prostředí právem chránit, je zapotřebí nejdříve vymezit jeho rozsah. Legální definici pojmu „životní prostředí“ obsahuje zákon č. 17/1992 Sb. o životním prostředí v § 2: *„Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“* Za životní prostředí tak lze považovat vše, co člověka obklopuje, včetně jeho samotného. Jedná se o složky živé i neživé přírody, cokoliv, co je organického či anorganického původu. Z výše uvedené definice vyplývá univerzální charakter práva životního prostředí.

V zájmu zachování života na Zemi a jeho kvality je naprosto nezbytná ochrana životního prostředí, a to ve všech jeho formách.

Na úrovni Evropské unie představuje základní vymezení zásad ochrany životního prostředí Smlouva o fungování Evropské unie. Tato v čl. 191 odst. 2 stanoví, že politika Evropské unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“.

Základním principem ochrany životního prostředí obecně je princip nejvyšší hodnoty. Základem principu nejvyšší hodnoty je, že představuje nenahraditelnou hodnotu, na jejímž příznivém stavu závisí nejen osud lidstva, ale i existence samostatného života na této planetě. Tento princip je zakotven v čl. 35 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod.

Dalším z hlavních principů ochrany životního prostředí je princip trvale udržitelného rozvoje. *„Trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“*²

² Viz § 6 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

Tyto zásady jsou stěžejními principy současné právní úpravy a všechny ostatní principy, jako je princip vysoké úrovně ochrany, princip znečišťovatel platí, princip odpovědnosti původce, princip komplexní a integrované ochrany, princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip informovanosti a účasti veřejnosti a princip ekonomické stimulace, je nutno vykládat v souladu s nimi a v jejich vzájemné souvztažnosti.

Záměrem této práce není podrobně rozebírat obsah a uplatnění jednotlivých principů, ovšem je jistě namístě podrobněji se zabývat principy, které jsou uplatňovány v souvislosti s ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí.

1.2 Principy ochrany životního prostředí s ekonomickými aspekty

V současné době velmi často zmiňovaným a legislativně prosazovaným je princip znečišťovatel platí. Podstatou principu je ekonomické zatížení negativního jednání znečišťovatele tak, aby se podílel na nákladech spojených s odstraňováním negativních vlivů své činnosti na životní prostředí. Slouží též tomu, aby znečišťovatel byl motivován ke snižování znečištění a byl informován o škodlivosti své činnosti na životní prostředí. Tento princip se uplatňuje zejména u poplatků za znečištění životního prostředí.

Princip ekonomické stimulace také ekonomicky postihuje znečišťovatele, ovšem stimulaci můžeme rozdělit na pozitivní nebo negativní. Nástroje pozitivní stimulace představují např. níže uvedené dotace, úlevy na dani apod., které jsou „odměnou“ znečišťovateli za ekologicky příznivé chování. Nástroje negativní stimulace naopak ekonomicky znevýhodňují ekologicky nevhodná řešení, např. poplatky, daně apod.

2 Nástroje ochrany životního prostředí

Ochranou životního prostředí se rozumí nejen ochrana jednotlivých složek životního prostředí (ochrana ovzduší a ozónové vrstvy Země, ochrana vody, půdy, lesa, přírody a krajiny, fauny a flóry), ale i ochrana před zdroji ohrožení životního prostředí (odpady a obaly, záření, hluk a vibrace, geneticky modifikované organismy, chemické látky a přípravky, živelní pohromy) a právní úprava dalších lidských činností s vlivem na životní prostředí (zejména hornictví, zemědělství, energetika, doprava). Z důvodu

takto široké působnosti ochrany nelze jednotlivé prvky ochrany konstruovat samostatně, bez širších souvislostí a návaznosti na ostatní nástroje.

Za nástroje ochrany životního prostředí lze v nejobecnější rovině považovat jakékoliv prostředky ovlivňování stavu životního prostředí. Mezi tyto prostředky patří jednak aktivity (státu, krajů, obcí) k ochraně životního prostředí, jako jsou zejména plánování, realizace a financování činností ke zlepšení stavu životního prostředí (např. chráněná území, zřizování a provoz čistíren odpadních vod), jednak opatření, jejichž cílem je ovlivňovat a regulovat chování adresátů (fyzických a právnických osob).³

Výběr a aplikace nástrojů ochrany životního prostředí (a jejich vhodná kombinace) je úkolem politiky životního prostředí. Její podstatou je identifikovat potenciální a reálná nebezpečí hrozící životnímu prostředí, provést rozbor jejich příčin a potenciálních důsledků, vzít v úvahu různá hlediska situace, vyhodnotit vazby s jinými, zejména socio-ekonomickými oblastmi a na základě podrobné znalosti věci navrhnout a aplikovat takové nástroje, které co nejefektivněji a zároveň nejchopitelněji povedou k ideální variantě řešení situace.

Významným dokumentem, který na úrovni České republiky stanovuje rozsah a směřování vývoje ochrany životního prostředí ve středně a dlouhodobém horizontu je Státní politika životního prostředí.⁴ Tato uvádí jako nástroje realizace státní politiky životního prostředí zejména zvyšování povědomí veřejnosti v otázkách životního prostředí, environmentální vzdělávání, výchovu a osvětu, právní nástroje, ekonomické nástroje, dobrovolné nástroje, informační nástroje, nástroje strategického plánování, nástroje zapojování veřejnosti, výzkum a vývoj, mezinárodní spolupráci a institucionální nástroje.⁵

Obecně lze nástroje dělit dle způsobu jejich aplikace, a to na nástroje přímého působení a na nástroje působení nepřímého.

³ Srov.: DIENTSBIER, F. Nástroje ochrany životního prostředí a jejich právní úprava. In: *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, s. 9.

⁴ Posledním schváleným dokumentem byla Státní politika životního prostředí České republiky pro období let 2004-2010. V současné době probíhá strategické posuzování Státní politiky životního prostředí České republiky pro období let 2012-2020 v souladu s § 3 písm. b) a § 10a odst. 1) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivu na životní prostředí.

⁵ Srov.: Státní politika životního prostředí České republiky 2004-2010. Ministerstvo životního prostředí, 2004.

2.1 Nástroje přímého působení

Již ze samotného názvu kategorie nástrojů vyplývá, že se jedná o nástroje, které se na ochraně životního prostředí podílejí přímo. Právní úprava těchto nástrojů směřuje bezprostředně k pozitivnímu či negativnímu ovlivňování regulovaných jevů.

Mezi nástroje přímého působení se řadí:

- administrativně - právní nástroje,
- koncepční nástroje,
- smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky,
- sankční nástroje.

2.1.1 Administrativně – právní nástroje

Jedná se o nástroje využívané k uplatňování veřejné moci na poli práva životního prostředí. Na základě ustanovení právních předpisů mají jednotlivé orgány ochrany životního prostředí pravomoc vydávat různé druhy administrativně – právních aktů. Teoretické dělení těchto nástrojů je oblastí upravenou zejména právními normami správního práva.

Mezi nejčastěji uplatňované nástroje patří **ukládání povinností** ve formě zákazů, příkazů a omezení, z nichž vyplývá závazek něčeho se zdržet nebo něco strpět anebo něco konat v zájmu ochrany životního prostředí. Tyto povinnosti jsou stanoveny buď přímo zákonem, nebo mohou být uloženy na základě zákona a v jeho rámci normativním nebo individuálním aktem příslušného orgánu veřejné správy.

Povolení, souhlasy, stanoviska (a v některých případech vyjádření) orgánů státní správy jsou nejběžnějšími formami správních aktů. Povolení je zákonem předvídaným předpokladem provozování určité činnosti. Souhlas je často vydáván formou (závazného) stanoviska, jako podmínka vydání povolení k určité činnosti. Vyjádření nejčastěji nabývá podoby nezávazného právního aktu, neformálního sdělení orgánem státní správy. Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření mají tak nepopíratelný význam z hlediska administrativního zajišťování prevence ochrany životního prostředí.

Standardy jsou závazným způsobem vyjádřené kvalitativní či kvantitativní požadavky na zachování určitého stavu životního prostředí. Mohou být vyjádřeny jak v zákonných, tak podzákonných právních předpisech. Úroveň ochrany obsažená ve standardech by měla odrážet princip vysoké úrovně ochrany, který spočívá zejména v požadavku dosáhnout maximální možné míry ochrany prostřednictvím využívání vědeckého zkoumání a technického pokroku. V právních předpisech je uváděn jako princip nejlepší dostupné techniky.⁶

Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí je způsobem, jak zajistit ochranu objektů dle míry jejich ohrožení a zdrojů ohrožování v návaznosti na závažnost jejich vlivu na životní prostředí. Kategorizace objektů ochrany se jasně projevuje např. v oblasti ochrany jednotlivých zón národních parků.⁷ Kategorizace zdrojů ohrožování se odráží např. v dělení znečišťovatelů ovzduší dle míry znečišťování ovzduší.⁸

Kontrola a dozor jsou nástroji svěřenými orgánům vykonávajícím působnost na poli ochrany životního prostředí, ke kontrole výkonu práv a povinností uložených subjektům na základě zákona i individuálních správních aktů. Lze jmenovat např. Českou inspekci životního prostředí, která je přímo zákonem pověřena dozorem nad respektováním zákonných ustanovení a dodržováním závazných rozhodnutí správních orgánů v oblasti životního prostředí⁹, nebo také Ministerstvo životního prostředí, jako ústřední orgán státní správy v oblasti ochrany životního prostředí.¹⁰

2.1.2 Koncepční nástroje

Koncepční nástroje jsou v právu životního prostředí čteně používanými, ovšem ne jednoznačně definovanými, nástroji. Právní úprava těchto nástrojů je velmi různorodá. „*Podřadit pod tento pojem lze především dokumenty, které pro určité časové období stanoví cíle a rámcově vymezí způsob, jak jich dosáhnout, bez ohledu na*

⁶ Uváděno obvykle pod zkratkou BAT (z anglického Best Available Technics).

⁷ Viz § 17 a násl. zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁸ Viz § 4 odst. 4 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší.

⁹ Viz zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí.

¹⁰ Viz § 19 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

*konkrétní název.*¹¹ Jedná se o nástroje nejčastěji označované jako koncepce, plány či programy.

Lze je členit na obligatorně a dobrovolně pořizované nebo na závazné v celém rozsahu, závazné pouze v určitých částech nebo pro určité osoby, či právně nezávazné. Dále je lze členit například podle toho, zda jsou obecně závazné a mají neurčitý počet adresátů, nebo zda jsou zavazující individuálně, a jsou tak určeny pouze konkrétně stanoveným adresátům.

Koncepční nástroje mají zvláštní význam v oblasti územního plánování.¹² Jedná se hlavně o pořizování územní dokumentace pro plánování rozvoje ve stanoveném území (obce, kraje, státu).

2.1.3 Smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky

Smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky jsou nástrojem ochrany zajišťujícím vyšší standard úrovně ochrany životního prostředí, než jaký je stanoven právní normou. Jedná se o smlouvy uzavírané mezi orgány veřejné správy a soukromými subjekty, tzv. subordinační smlouvy, založené na kontraktační svobodě. Jejich obsahem může být libovolný závazek plnit povinnosti nad rámec uložený zákonem. Je však nutno mít na paměti, že plnění závazku je právně vymahatelné, pouze jeho uzavření je dobrovolné. V českém právu životního prostředí dobrovolně převzaté závazky představují zejména dohody o ochranných podmínkách ke zřízení evropsky významné lokality, přírodní rezervace, přírodní památky a památných stromů a jejich ochranných pásem, uzavřené mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem dotčeného pozemku¹³, případně přistoupení podniku k programu EMAS (Eco – Management and Audit Scheme)¹⁴, který obsahuje systém řízení podniku z hlediska ochrany životního prostředí.

¹¹ Viz FRANKOVÁ, M. Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí. In: *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1. vyd. Olomouc: Iuridicum Olomouense, 2011, s. 23.

¹² Viz část třetí zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (dále jen „stavební zákon“).

¹³ Viz § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

¹⁴ Systém EMAS je způsob, kterým organizace dobrovolně přistupuje k zavedení systému environmentálního řízení. Je určen jak organizacím soukromoprávním, tak veřejnoprávním. Participací v tomto programu organizace deklaruje, že při své činnosti dbá na ochranu životního prostředí a to jak v rámci své podnikatelské strategie, tak v běžném provozu.

2.1.4 Sankční nástroje

Teorie se často rozchází v názorech na zařazení sankčních nástrojů jako samostatné kategorie nástrojů přímého působení.¹⁵ Je možné se setkat se zařazením sankčních nástrojů do samostatné kategorie i do kategorie nástrojů administrativně – právních. Ani jednu z variant nelze jednoznačně potvrdit či vyvrátit, v této práci je však dána přednost samostatné kategorii sankčních nástrojů, neboť v jejich rámci je uveden výklad o trestněprávní odpovědnosti, která do administrativně – právních nástrojů nepřísluší.

Právní odpovědnost je nástrojem, bez kterého by právní předpisy postrádaly úplnost, představuje důsledek v základní konstrukci právních norem v podobě hypotézy – dispozice – sankce. Lze na ni nahlížet jako na „právní koncovku“, na způsob prosazení pravidel chování v právním předpise obsaženém. V oblasti práva životního prostředí se vyskytuje ve formách odpovědnosti občanskoprávní (náhrada škody na částech životního prostředí, které jsou věcmi), odpovědnosti za ekologickou újmu, odpovědnosti správněprávní a odpovědnosti trestněprávní.

Občanskoprávní odpovědnost se uplatňuje prostřednictvím náhrady škody za škodu na těch částech životního prostředí, které jsou z právního hlediska považovány za věci (např. rostliny).

Odpovědnost za ekologickou újmu je zvláštním typem odpovědnosti, zavedeným transpozicí směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí do právního řádu České republiky. Transpozice byla provedena zákonem č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů. Zákon upravuje práva a povinnosti osob při předcházení ekologické újmy a při její nápravě, došlo-li k ní nebo hrozí-li bezprostředně na chráněných druzích volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin, na přírodních stanovištích vymezených tímto zákonem, na vodě nebo půdě, a dále výkon státní správy v této oblasti.

Odpovědnost správněprávní je v právu životního prostředí upravena v mnoha právních předpisech, roztržštěně a nestejnorodě. Řadí se sem jednak správní delikty fyzických osob (včetně fyzických osob podnikajících), jednak správní delikty právnických osob. Každý z odvětvových právních předpisů má svoji právní úpravu

¹⁵ Srov.: DAMOHORSKÝ, M. a kol., cit. dílo, s. 39 a násl.

správních deliktů.¹⁶ Zároveň je právní úprava deliktů odpovědnosti upravena v zákoně o přestupcích.¹⁷

Trestněprávní odpovědnost se považuje za nejpřísnější prostředek ochrany, neboť trestní právo představuje prostředek „poslední instance“ (*ultima ratio*). Nejdůležitějšími funkcemi trestního práva jsou funkce preventivní, represivní a reparační. Preventivní funkci lze spatřovat v preventivním působení jak na jednotlivce, tak na ostatní společnost. Represivní funkce spočívá v uplatnění takových opatření, která se v jiných odvětvích práva nevyskytují a nejvíce zasahují konkrétního jedince, pachatele trestného činu. Jistě je oprávněný i požadavek na kladení většího důrazu na funkci reparační, aby bylo dosaženo nápravy následků trestných činů s důsledkem pro životní prostředí.

Na základě směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES, o trestněprávní ochraně životního prostředí byla počátkem roku 2012 vešla v účinnost nová právní úprava skutkových podstat trestných činů na úseku životního prostředí.¹⁸ Vedle obecných trestných činů poškození a ohrožení životního prostředí a poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti jsou v zákoně upraveny i trestné činy zvláštní, jako je poškození vodního zdroje, poškození lesa, neoprávněné vypuštění znečišťujících látek, neoprávněné nakládání s odpady, neoprávněná výroba a jiné nakládání s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu, neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (i z nedbalosti), poškození chráněných částí přírody, týrání zvířat, zanedbání péče o zvíře z nedbalosti, pytláctví, neoprávněná výroba, držení a jiné nakládání s léčivými a jinými látkami ovlivňujícími užitkovost hospodářských zvířat, šíření nakažlivé nemoci zvířat či šíření nakažlivé nemoci a škůdce užitkových rostlin.

Zároveň s novou právní úpravou skutkových podstat trestných činů vešla 1. 1. 2012 v účinnost nová právní úprava trestní odpovědnosti právnických osob. Tato je upravena v zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Tato právní úprava znamená průlom do dosavadní zásadně individuální trestní odpovědnosti. Usnadňuje tak stíhání trestných činů, o kterých není pochyb, že trestnými činy jsou, ovšem často je obtížné určit konkrétní fyzické osoby, které

¹⁶ Například hlava XII. zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, hlava VI. zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, hlava IX. zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon apod.

¹⁷ Viz § 45 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

¹⁸ Hlava VIII. zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

odpovědnost nesou (zejména u velkých obchodních společností se složitou strukturou řízení).

2.2 Nástroje nepřímého působení

Nástroje nepřímého působení jsou dalším ze způsobů ochrany životního prostředí, kdy zákonodárce usiluje o ovlivnění chování adresátů právních norem nepřímo, zejména ekonomickými nástroji, které tvoří hlavní kategorii nástrojů nepřímého působení. Specifikem těchto nástrojů je, že umožňují subjektům volbu varianty chování a záleží pouze na nich, zda se budou chovat ekologicky vhodně či nikoliv. Nejedná se však o naprosto neomezenou libovůli v chování, ale o možnost ekologicky více či méně vhodného chování v rámci zákonem stanovených mezí.

Cílem ekonomických nástrojů, jako nástrojů nepřímé regulace (stejně jako regulace přímé), je dosáhnout stavu, kdy chování regulovaných subjektů bude v souladu se zájmy celé společnosti, a to zejména se zájmem na ochraně životního prostředí.

Princip nepřímé regulace spočívá v tom, že stát nabízí regulovaným subjektům varianty chování, které se od sebe dvojnásobně liší. Prvním rozlišujícím kritériem, z hlediska společnosti rozhodujícím, je ekologická vhodnost nabízených variant chování. Druhým kritériem je ekonomická výhodnost variant chování, která je podstatná zejména pro regulovanou skupinu. Cílem je tak dosáhnout ideálního souladu mezi ekonomickými zájmy regulovaných subjektů a ekologickým zájmem společenským. Tato situace nastane, když ekologicky vhodnější chování bude současně atraktivnější i z ekonomického hlediska. Konstrukce ekonomických nástrojů a způsoby jejich použití by měly v ideálním případě vést právě k takto oboustranně výhodným řešením.¹⁹

Ekonomické nástroje jsou v České republice historicky nejmladšími nástroji ochrany životního prostředí. Hlavním důvodem, který vedl zákonodárce k zavedení ekonomických nástrojů, byla zejména skutečnost, že administrativní systém kontroly znečištění již nebyl schopen zajistit dostatečně účinnou ochranu životního prostředí a bylo tak nutné hledat další, a hlavně účinnější, nástroje ochrany. Druhým důvodem volby ekonomických nástrojů je vyšší ekonomická efektivnost v porovnání s nástroji

¹⁹ Srov.: DAMOHORSKÝ, M. a kol., cit. dílo, s. 42-43.

administrativními, jejichž prosazení s sebou nese vyšší celospolečenské náklady.²⁰ Ekonomická efektivnost je jedním z klíčových ukazatelů ekonomických nástrojů.

Účelem těchto nástrojů je zvýšit zájem na ochraně životního prostředí ekonomickou stimulací. Základní princip pak spočívá v tom, že ekologicky příznivé chování je ekonomicky zvýhodněno a naopak ekologicky nepříznivé chování je ekonomicky zatíženo. Z tohoto hlediska pak lze dělit ekonomické nástroje na nástroje pozitivní nebo negativní stimulace.

2.3 Kombinace nástrojů²¹

Z důvodu snahy o komplexní ochranu životního prostředí nelze aplikovat pouze jednotlivé druhy nástrojů osamoceně, ale je vhodné využít jejich kombinace k zajištění co nejefektivnějšího pozitivního vlivu na životní prostředí. Jedná se zejména o vhodnou kombinaci nástrojů administrativně – právních a ekonomických.

Každý typ nástrojů ochrany životního prostředí má své charakteristické vlastnosti, pro které je nenahraditelný. Aplikace administrativně - právních nástrojů je vhodná všude tam, kde selhávají tržní mechanismy, a tudíž je nezbytná přímá intervence státu. Ekonomické nástroje je vhodné použít v případech, kdy se přímá forma regulace ukáže málo účinnou ve vztahu k dosahování ekologických cílů a neefektivní z hlediska vysokých nákladů na regulaci.

3 Ekonomické nástroje

Význam ekonomických nástrojů pro ochranu životního prostředí lze vyvozovat z faktu, že každý z adresátů právních norem zaměřených na ochranu životního prostředí je nejen subjektem právním, ale i subjektem ekonomickým a vedle řady různých dalších vztahů vstupuje i do vztahů jak právních, tak i ekonomických.²²

²⁰ Srov.: DAMOHORSKÝ, M. a kol., cit. dílo, s. 41-42.

²¹ Pro kombinaci administrativních a ekonomických nástrojů se taktéž v odborných pramenech používá označení „nástrojový mix“.

²² Srov.: PEKÁREK, M. Ekonomické nástroje v právu životního prostředí. In: *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí: sborník příspěvků z konference Brno, červen 2010*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 8.

Ochrana životního prostředí je realizována různými nástroji. Jedním ze způsobů ochrany je i aplikace ekonomických nástrojů. Jak sám název vypovídá, jsou kategorií zejména ekonomickou, ovšem bez právní úpravy by nebylo možné je v právním státě prosazovat.

Jak již bylo v úvodu naznačeno, cílem této práce je analyzovat zakotvení jednotlivých ekonomických nástrojů v právním řádu České republiky a provést srovnání záměru zákonodárce při přijímání jednotlivého nástroje a jeho reálné působení na adresáty právních norem – jeho efektivitu.

Dle odborné literatury lze za společné znaky všech ekonomických nástrojů považovat zejména:

- *„jde o opatření ekonomické (přesněji finanční) povahy, tedy o opatření, při nichž dochází k akumulaci, alokaci, redistribuci a/nebo užití peněžní masy,*
- *jejich cílem je přispět k ochraně životního prostředí,*
- *k jejich realizaci může docházet jak ve veřejné sféře, tak i ve sféře soukromé,*
- *jejich primárním účelem je buď ovlivňování chování regulovaného subjektu, nebo zajištění disponibilních finančních prostředků k provádění opatření na ochranu životního prostředí, případně obojí,*
- *realizují se samostatně nebo ve spojení s jiným (např. administrativním) nástrojem,*
- *váží se zásadně k právem dovolenému (ať mlčky či výslovně) způsobu chování.“²³*

3.1 Funkce ekonomických nástrojů

Základním a nejdůležitějším záměrem ekonomických nástrojů je přimět subjekty, aby se dobrovolně chovaly způsobem, který zákonodárce umožňuje a předpokládá.

²³ Viz DIENSTBIER, F.: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. Disertační práce. Masarykova Univerzita v Brně, Brno, 2006, s. 18.

U naprosté většiny ekonomických nástrojů přebírá hlavní roli **funkce motivační**. Má za cíl změnu v chování subjektu, vůči němuž působí. Tato změna by měla proběhnout dobrovolně, na základě samostatného rozhodnutí subjektu. Plnění této funkce lze však dosáhnout pouze tehdy, pokud ekologicky příznivé chování bude pro daný subjekt dostatečně ekonomicky výhodné.²⁴

Aby ekonomický nástroj skutečně motivační funkci mohl plnit, musí být odstraněna minimálně disproporce ve výši nákladů jednotlivých variant chování. Ekologičtější varianty chování bývají zpravidla, díky nezahrnutým externím vlivům v případě ekologicky horší varianty, ekonomicky nevýhodné. Ekonomický nástroj musí tento rozdíl eliminovat. Plní tedy **funkci internalizační**.²⁵

Další z funkcí, kterou ekonomické nástroje plní, je **funkce fiskální**. Prostřednictvím vybírání poplatků a daní (zejména), tvoří ekonomické nástroje příjmovou složku veřejných rozpočtů. Naopak dotace a jiné subvence se promítají do výdajové stránky veřejných rozpočtů.

Akumulační funkce úzce souvisí s funkcí fiskální, ovšem podstatou akumulací funkce je soustředit prostředky vybrané od znečišťovatelů mimo veřejné rozpočty. Tyto finanční prostředky poté slouží přímo k eliminaci negativních dopadů činností na životní prostředí (zejména environmentální pojištění a zajišťovací fondy).

Kompenzační funkce má za cíl kompenzovat újmu, která vzniká při škodlivé činnosti na životním prostředí osobám odlišným od znečišťovatele. S provozem škodlivé činnosti je spojen vznik dalších nákladů, které nesou jiné subjekty (resp. celá společnost). Stát proto zavádí nástroje zatěžující znečišťovatele, jejichž výše má původ ve velikosti vzniklé újmy, která poté slouží ke zmírnění škodlivých následků postiženým subjektům.

Vedle hlavních funkcí je vhodné, aby nástroje plnily také další funkce, např. **funkci informační**. Funkce informační se projevuje zejména v souvislosti s vnímáním míry ekonomického zatížení znečišťovatelů (odráží se například ve výši jednotlivých poplatků). Poskytuje informaci o vzácnosti využívaného statku jednak znečišťovateli,

²⁴ Srov.: KNOTEK, J. Poplatky (odvody) jako ekonomické nástroje ochrany životního prostředí sloužící obcím v ČR. In: *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí: sborník příspěvků z konference Brno, červen 2010*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 31.

²⁵ Srov.: DAMOHORSKÝ, M. a kol., s. 43-44.

jednak celé společnosti, jako určité měřítko hodnoty, jakou zákonodárce přiznává životnímu prostředí a jeho jednotlivým složkám při jejich využívání a poškozování.

3.2 Dělení ekonomických nástrojů

Problematika způsobu dělení ekonomických nástrojů je poměrně složitá, neboť množství jednotlivých druhů ekonomických nástrojů je značné a v jednotlivých právních předpisech i nejednotně označované. Z tohoto důvodu se lze setkat s nástroji, u kterých není jednoznačné, do které z kategorií je zařadit, neboť jsou různě nazvány a nestejně právně konstruovány.

Pro způsob dělení ekonomických nástrojů je rozhodující výběr rozlišujících znaků. Nejčastěji užívané je dělení dle způsobu působení na regulovaný subjekt. Lze tak nástroje dělit na nástroje pozitivní stimulace a nástroje negativní stimulace. Podstatou nástrojů negativní stimulace je ekonomické zatížení ekologicky nevhodného způsobu chování. Naopak nástroje pozitivní stimulace zvýhodňují využívání ekologicky vhodného způsobu chování a motivují tak k využívání prostředků, které nejsou zátěží pro životní prostředí (nebo alespoň ne tak velkou) jako opačná varianta chování.

Dalším z možných způsobů dělení je dělení dle hlavní funkce nástroje. Hovoří se poté o nástrojích s funkcí motivační, kompenzační či zajišťovací.²⁶

Členit lze nástroje také dle jejich formy. Takto lze vymezit nástroje platební, fondy, environmentální pojištění, trhy s obchodovatelnými kvótami a limity, zálohové systémy, výdaje z veřejných rozpočtů a nepřímé finanční podpory.²⁷

Další možný systém členění ekonomických nástrojů je členění dle konstrukce a způsobu působení v ochraně životního prostředí (dělení je dále určující pro obsah této práce) a tvoří jej tyto ekonomické nástroje:

- a) poplatky,
- b) daně,
- c) daňová zvýhodnění,
- d) trhy s obchodovatelnými kvótami a limity,

²⁶ Viz kapitola 3.1.

²⁷ Srov. DIENSTBIER, F., cit. dílo, s. 24.

- e) dotace, dary a jiná zvýhodnění,
- f) zvýhodněné půjčky a garance,
- g) depozitně refundační systémy,
- h) environmentální pojištění,
- i) zajišťovací fondy,
- j) cla.

4 Systém ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v České republice

4.1 Poplatky (úhrady, odvody)

Z hlediska klasifikace ekonomických nástrojů tvoří nejvýznamnější skupinu poplatky. Představují formu „nejryzejších“ ekonomických nástrojů, ve kterých se uplatní prakticky všechny funkce (pokud jsou správně nastaveny, je v nich nejvíce zřetelná funkce motivační). Kvůli nejednotnosti užívaných legislativních výrazů se díky obdobné právní konstrukci, avšak odlišnému označení mezi poplatky řadí též platby označované jako úhrady či odvody.

Poplatky jsou vybírány jako platby za činnost mající nepříznivý vliv na životní prostředí. Lze na ně nahlížet jako na jakousi „cenu“, kterou znečišťovatel platí do veřejných rozpočtů za zatěžování (poškozování) životního prostředí. Výše poplatku je odvozována od míry negativního vlivu na životní prostředí, která je určována dle různých kvantitativních a kvalitativních hledisek.²⁸ Poplatek by měl sloužit primárně jako motivační prvek k zamezení znečišťování (plnění funkce motivační), prevenci vzniku újmy na životním prostředí, a teprve v okamžiku, kdy není jiné možnosti, sloužit též k nápravě vzniklé újmy na životním prostředí. Bohužel je však často smutnou skutečností, že vybírání poplatků plní funkci zejména fiskální a pomáhá vyrovnávání napjatých veřejných rozpočtů, což nelze považovat za ideální stav jak z hlediska ochrany životního prostředí, tak smyslu výběru poplatků.

²⁸ Srov.: SOBOTKA, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Disertační práce, Praha, 2000, s. 66.

Poplatek je přímou, povinnou a ekvivalentní platbou do veřejného rozpočtu. Charakteristickým rysem poplatků (oproti daním) je jejich ekvivalentnost, tedy skutečnost, že existuje určité protiplnění, které je poskytováno plátcí.²⁹ Právní úprava poplatků je roztržena do mnoha právních předpisů, způsob ukládání poplatků, jejich výběr a určení se liší *ad hoc*.

Poplatky aplikované v ochraně životního prostředí v České republice se člení dle charakteru protiplnění, které je za ně poskytováno, na:

- a) poplatky za znečišťování či jiné poškozování životního prostředí (zejména poplatek za znečišťování ovzduší, poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových či poplatek za ukládání odpadů na skládku),
- b) poplatky za využívání přírodních zdrojů (zejména poplatek za odběr podzemních vod, platba k úhradě správy vodního toku a správy povodí, poplatek za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, poplatek za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa či úhrada z dobývacího prostoru),
- c) uživatelské poplatky – poplatky za využívání služeb zajišťovaných zejména veřejnoprávními subjekty (zejména poplatek za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, poplatek za vjezd a vstup do chráněných území, poplatky spojené se zpětným odběrem výrobků, poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků).

4.1.1 Poplatky za znečišťování či jiné poškozování životního prostředí

a) **Poplatky za znečišťování ovzduší.**³⁰ Plátcí poplatků jsou provozovatelé zvláště velkých, velkých, středních a malých stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší.

Výše poplatků je odstupňována dle velikosti znečišťovatele a druhu vypouštěné látky. O výši poplatků u provozovatelů zvláště velkých a velkých stacionárních zdrojů rozhoduje krajský úřad a poplatek vybírá místně příslušný správce daně.³¹ O výši

²⁹ Srov.: BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 5., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy právnické učebnice, s. 154.

³⁰ Viz § 19 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů.

³¹ Správce daně místně příslušný dle místa stacionárního zdroje.

poplatků u provozovatelů středních stacionárních zdrojů rozhodují obecní úřady s rozšířenou působností. Poplatky taktéž vybírá místně příslušný správce daně. U poplatků provozovatelů malých stacionárních zdrojů rozhoduje a poplatek vybírá obecní úřad podle zvláštního právního předpisu.³²

Zákon o ochraně ovzduší (dále jen „ZOO“) též obsahuje ustanovení³³ o možnosti odkladu placení části poplatků za znečišťování ovzduší, pokud provozovatel zvláště velkého, velkého nebo středního stacionárního zdroje prokazatelně zahájí u tohoto zdroje práce za účelem snížení emisí zpoplatněné znečišťující látky alespoň o 15% (a splní – li další podmínky³⁴), správce poplatku rozhodne o odkladu placení záloh na poplatky u této látky ve výši 60% z celkové výše poplatku za znečišťování ovzduší po dobu realizace těchto prací.

Poplatky vybrané za provoz zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů znečištění tvoří příjem Státního fondu životního prostředí České republiky (dále jen „SFŽP“). Poplatky vybrané za provoz malých stacionárních zdrojů jsou příjmem obce a musí být použity k ochraně životního prostředí (jsou účelově vázány).³⁵

Poplatky za znečišťování ovzduší představují aplikaci principu „znečišťovatel platí“ v oblasti ochrany ovzduší. Znečišťovatel je odpovědný za náklady, které v souvislosti se znečišťováním vznikly společnosti, resp. veřejným rozpočtům. Každá jednotka znečištění je „oceněna“. Poplatky lze v této souvislosti chápat jako částečnou internalizaci externích efektů. V praxi to znamená, že i v případě dodržování emisních limitů a dalších požadavků na provoz zdroje znečišťování ovzduší dochází k emisi určitého, byť omezeného množství znečišťujících látek, a tedy ke vzniku negativního externího efektu, který by měl být přičten k tíži původce. Problém nastává v okamžiku stanovení výše poplatků, protože externality mohou být kvantifikovány a finančně ohodnoceny pouze velmi obtížně a v některých případech je to z mnoha důvodů nemožné (např. finanční vyjádření zdravotní újmy nebo poškození ekosystémů). Pragmatickou metodou stanovení výše poplatku je proto její odvození z funkce, jejíž naplnění je od poplatku očekáváno, při současném respektování souboru omezujících kritérií (zejména účinnost, jednoduchost, politická prosaditelnost, administrativní

³² Viz zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

³³ Viz § 21 zák. č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů.

³⁴ Viz § 21 odst. 2 zák. č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů.

³⁵ Viz § 19 odst. 6 zák. č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů.

náročnost, výše výnosu, která musí výrazně převyšovat administrativní náklady a náklady spojené s aplikací poplatku).³⁶

V době na přelomu 20. a 21. století jistě vybrané poplatky pomohly financování opatření k nápravě stavu znečištění ovzduší. Z důvodové zprávy k ZOO lze vyzdvihnout fiskální funkci poplatků v tomto období. Výnos z poplatků byl využit zejména k podpoře investic k ochraně ovzduší (zejména plynofikace měst a obcí), na které by se jinak ve státním rozpočtu těžko vyčlenily dostatečné finanční prostředky. Přechod z vytápění tuhými palivy na vytápění zemním plynem přináší, kromě přímého (eliminace emisí tuhých látek a oxidu siřičitého) a nepřímého (omezení možnosti spalovat v lokálních topeništích tuhý komunální odpad) omezení znečišťování ovzduší, ještě další pozitivní efekty (eliminace vzniku popela, snížení emisí oxidu uhličitého, lepší využití energetického obsahu paliva vlivem účinnější regulace, zvýšení kvality života obyvatel).³⁷

V současné době je aktuální přijímání nového zákona na ochranu ovzduší (dále jen NZOO), který zásadním způsobem mění i systém poplatků za znečišťování ovzduší. Z důvodové zprávy k navrhovanému zákonu lze k potřebě změny v úpravě poplatků uvést: „*Současný systém zpoplatnění zdrojů znečišťování není dostatečně efektivní, nestimuluje dostatečně provozovatele ke snižování emisí znečišťujících látek, případně k zavádění nových nízkoemisních zařízení šetrnějších k ŽP. Současná výše sazeb za tunu zpoplatněné látky neodpovídá nákladům na odstranění následků emise stejného množství téže látky do ŽP.*“³⁸

Cílem nově navrhované právní úpravy je zejména motivovat znečišťovatele ke snižování znečištění působením na jejich ekonomickou stránku. Nově mají být zpoplatněny pouze 4 hlavní znečišťující látky. V porovnání sazeb poplatků s těmi stávajícími by mělo dojít pouze k drobným úpravám, kdy do roku 2016 by šlo o stabilní hodnoty. Od roku 2017 by měly být poplatky v jednotlivých letech postupně zvyšovány až do roku 2021. Výsledkem by bylo dosažení až 3,5 násobku hodnoty sazeb původních. Od roku 2022 by sazby byly zvýšeny na 7 násobek sazeb původních. Poté

³⁶ Srov.: Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší. *Sněmovní tisk 912/0: Vládní návrh zákona o ovzduší*. 2001. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=912&ct1=0>.

³⁷ Srov.: Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší. *Sněmovní tisk 912/0: Vládní návrh zákona o ovzduší*. 2001. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=912&ct1=0>.

³⁸ Viz Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o ochraně ovzduší, s. 45.

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_ovzdusi_navrh_zakona/\\$FILE/OLODUVODNENI-20110329.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_ovzdusi_navrh_zakona/$FILE/OLODUVODNENI-20110329.pdf).

již zůstanou konstantními. Výnos z poplatků tvoří do roku 2016 příjem SFŽP a od roku 2017 přísluší SFŽP 75% výnosu a 25% přísluší KÚ, na jehož území se zdroj, resp. provozovna nachází.³⁹ Poplatky mají být vybírány a vymáhány celními úřady.

V současné době výše poplatku za vypouštění znečišťujících látek do ovzduší rozhodně neplní svoji zamýšlenou motivační funkci k provádění opatření na snižování emisí škodlivých látek do ovzduší. Od r. 1991, kdy byla současná výše poplatků stanovena, se jejich výše nezměnila. Je to jistě jedním z důvodů, proč znečišťovatelé raději zaplatí poplatek za znečišťování, než aby prováděli nákladnou změnu zařízení. Vzhledem k velkému oslabení motivační funkce je v současné době nejdůležitější funkcí poplatků za znečišťování ovzduší funkce fiskální. V rámci hodnocení efektivity poplatku za znečišťování ovzduší se plnění pouhé fiskální funkce jeví jako naprosto nedostatečné. V rámci nového zákona na ochranu ovzduší by tak mělo dojít k nezbytné změně v motivaci subjektů k ekologicky vhodnějším variantám chování a to i díky vyššímu zatížení ekologicky nevhodných (znečišťujících) způsobů chování.⁴⁰

b) Poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových je upraven v zákoně o vodách⁴¹ (dále jen „vodní zákon“). Zpoplatnění podléhá objem vypouštěných odpadních vod na základě povolení k vypouštění, udělovaného vodoprávním úřadem, kdy se platí poplatky za jednotlivé zdroje znečišťování. Znečišťovatelé (příslušné fyzické a právnické osoby) jsou povinni platit poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových v případě, že vypouštěné odpadní vody překročí v příslušném ukazateli znečištění zároveň hmotnostní a koncentrační limit zpoplatnění.⁴² Znečišťovatel je povinen předložit České inspekci životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) poplatkové přiznání za uplynulý kalendářní rok a uvést v něm skutečné údaje o množství a koncentraci vypouštěných odpadních vod. Na podkladě

³⁹ Srov.: Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o ochraně ovzduší, s. 43. Dostupné z : [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_ovzduši_navrh_zakona/\\$FILE/OLODUVODNENI-20110329.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_ovzduši_navrh_zakona/$FILE/OLODUVODNENI-20110329.pdf).

⁴⁰ V průběhu zpracování diplomové práce došlo při projednávání NZOO v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky k nesyrovému kroku z hlediska ochrany životního prostředí, a to ke zrušení poplatků za znečišťování ovzduší. Tato změna však byla vzápětí napadena v Senátu Parlamentu České republiky, který navrhl opětovně zařazení poplatků do NZOO. Bohužel však nejspíš nebude dosaženo původně navrhovaných hodnot poplatků. Ke dni uzavření rukopisu diplomové práce o návrhu změn nebylo rozhodnuto.

⁴¹ Viz § 89 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

⁴² Viz příloha č. 2 k zákonu č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

poplatkového přiznání stanoví ČIŽP výši poplatků za uplynulý kalendářní rok poplatkovým výměrem, který doručí znečišťovateli, příslušnému správci daně a SFŽP. Zpoplatnění podléhá pouze vypouštění více než 100.000 m³ odpadních vod za kalendářní rok. Poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod se vypočítá vynásobením objemu vypouštěných odpadních vod za kalendářní rok sazbou 0,1,-- Kč za 1 m³. Od poplatku je osvobozeno vypouštění některých druhů odpadních vod (např. minerální vody, vody z průtočného chlazení parních turbin apod.)

Znečišťovatel, který prokazatelně na podkladě povolení zahájil práce na stavbě čistírny odpadních vod nebo jiného zařízení ke snížení množství znečištění ve vypouštěných odpadních vodách může požádat ČIŽP o povolení odkladu placení a to až o 80% výše poplatků za zdroj znečištění, pro který tyto práce zahájil. Dodrží-li znečišťovatel podmínky výstavby stanovené v povolení vodoprávního úřadu a povolení ČIŽP k vypouštění odpadních vod, promine ČIŽP znečišťovateli část poplatků, ve výši, ve které byly odloženy. Výběr a vymáhání poplatků za vypouštění odpadních vod do vod povrchových vykonává správce daně příslušný podle sídla jednotlivých znečišťovatelů. Tyto poplatky tvoří příjem SFŽP.

Dle důvodové zprávy k vodnímu zákonu byla konstrukce poplatku za vypouštění odpadních vod převzata z předchozího zákona o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových⁴³. Z důvodové zprávy k předchozímu zákonu⁴⁴ lze uvést: „Poplatek je stanoven od určitého minimálního množství vypouštěného znečištění a objemu odpadních vod tak, aby nepostihoval nevýznamné znečišťovatele. Poplatek tím, že postihuje především subjekty, které nečistí odpadní vody, ekonomicky stimuluje budování čistíren odpadních vod, mimo jiné i zavedením možnosti odkladu 80% předpokládané výše poplatku, který mohou použít znečišťovatelé budující nebo rekonstruující čističky odpadních vod přímo na financování této výstavby.“⁴⁵

Česká republika se v rámci přístupových smluv k Evropské unii zavázala do konce roku 2010 ke splnění směrnice Rady 91/271/EHS o čištění městských odpadních vod. Na základě této směrnice byla uložena povinnost vystavět čistírny odpadních vod v obcích nad 2.000 obyvatel. Vzhledem k uložené povinnosti došlo v uplynulém

⁴³ Viz zákon č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

⁴⁴ Viz zákon č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

⁴⁵ Viz Důvodová zpráva k zákonu č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, Sněmovní tisk č. 290. 1997. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t029000a.htm>.

desetiletí k mohutné výstavbě čističek odpadních vod. Tato výstavba byla realizována zejména díky dotacím z evropských strukturálních fondů.

Poplatek je v současné době nastaven tak, aby zatěžoval pouze ty největší znečišťovatele a zároveň je dána možnost poplatků razantně snížit výstavbou zařízení pro snížení znečištění, proto je možné dojít k závěru, že tento poplatek plní řádně své funkce, zejména pokud je jedním z motivů, které vedou ke snížení znečištění vod.

c) Poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních.⁴⁶

Vypouštění odpadních vod do vod podzemních je jevem nežádoucím a dochází k němu díky výjimečnému povolování poměrně zřídka. Poplatek se platí za povolené vypouštění odpadních vod. Nevztahuje se na stavby určené k bydlení a pro individuální rekreaci. Výše poplatku je stanovena na 350,-- Kč ročně za každého ekvivalentního obyvatele podle kapacity zařízení určeného k čištění odpadních vod. Od povinnosti platit poplatek je osvobozeno vypouštění minerálních vod, osvědčených podle zvláštních právních předpisů⁴⁷ jako přírodní léčivý zdroj (za podmínky, že nebyly použity při lázeňské péči nebo při výrobě balených minerálních vod), vod použitých za účelem získání tepelné energie a znečištěných vod, jejichž znečištění bylo po vyčerpání z vod podzemních sníženo. Poplatek se platí obci, v jejímž katastrálním území k vypouštění dochází a tvoří její příjem. Výnos poplatku není účelově vázán. Důvodem této, pro poplatky za znečišťování životního prostředí nezvyklé, úpravy, je nejspíše skutečnost, že výnos poplatku v obcích je natolik nízký a v zásadě výjimečný, že účelová vázanost jeho výnosů na ochranu životního prostředí nemá významný vliv.

Tento poplatek byl zaveden jako novinka ve vodním zákoně z roku 2002. Jedná se o zpoplatnění odpadních vod tak, aby bylo zpoplatněno vedle vypouštění odpadních vod do vod povrchových také vypouštění odpadních vod do vod podzemních. Poplatek má charakter poplatku za vypouštění škodlivin do životního prostředí. Vzhledem k tomu, že k povolení k vypouštění odpadních vod do vod podzemních dochází naprosto výjimečně, je význam poplatku jak pro místní rozpočty, tak pro znečišťovatele v poměru k ostatním poplatkům zanedbatelný.

⁴⁶ Viz § 100 zák. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

⁴⁷ Viz zákon č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů.

d) Poplatek za uložení odpadů.⁴⁸ Poplatek se skládá ze dvou částí, složky základní (za uložení odpadu) a složky rizikové (za uložení nebezpečného odpadu). Poplatek vybírá provozovatel skládky při uložení odpadu na skládku. Základní složka poplatku tvoří příjem obce, na jejímž katastrálním území se skládka nachází, riziková složka je příjmem SFŽP. Sazba poplatku je stanovena v příloze č. 6 zákona o odpadech pro jednotlivé roky v závislosti na druhu ukládaného odpadu v tunách.

Poplatky za uložení odpadů na skládku jsou základním ekonomickým nástrojem ovlivňujícím nežádoucí produkci odpadů. Výše poplatků se odvíjí od množství ukládaných odpadů a sazby, která je stanovena za jednotlivé kategorie odpadů.⁴⁹

Množství produkce odpadů je v současné době velkým problémem. Nejběžnějším způsobem odstraňování odpadů je totiž v České republice neustále skládkování.⁵⁰ Vzhledem k tomu, že obec je považována za původce komunálního odpadu⁵¹ a má povinnost s odpady nakládat,⁵² představovala by platba základní složky poplatku platbu zpět do jejího rozpočtu, není tato složka v tomto případě vybírána. Případem, kdy je základní složka vybírána, je tak ukládání odpadu „cizího“ – pocházejícího z jiných obcí.

Z hlediska smyslu ukládání poplatků spojených s produkcí odpadu (ovlivňování množství nežádoucí produkce odpadů) nelze tento stav považovat v žádném případě za ideální. Nemotivuje totiž reálné producenty komunálního odpadu ke snižování jeho produkce a zatěžuje rozpočty obcí, které mají zákonem uloženou povinnost s odpady nakládat.

⁴⁸ Viz § 45 a násl. zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

⁴⁹ Srov.: Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, Sněmovní tisk č. 705. 2000. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=705&CT1=0>.

⁵⁰ Viz Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2011. Dostupné z:

<http://www.cenia.cz/web/www/web->

[pub2.nsf/\\$pid/CENMSFVH9QDN/\\$FILE/Statistick%C3%A1%20ro%C4%8Denka%20C5%BEivotn%C3%ADho%20prost%C5%99ed%C3%AD%20C4%8Cesk%C3%A9%20republiky%202011.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFVH9QDN/$FILE/Statistick%C3%A1%20ro%C4%8Denka%20C5%BEivotn%C3%ADho%20prost%C5%99ed%C3%AD%20C4%8Cesk%C3%A9%20republiky%202011.pdf).

⁵¹ Viz § 17 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

⁵² Viz § 16 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

4.1.2 Poplatky za využívání přírodních zdrojů

a) **Poplatek za odebrané množství podzemní vody**⁵³ je povinen platit na základě povolení k odběru odběratel. Výše poplatku se stanoví dle skutečného odběru podzemní vody z jednoho vodního zdroje vyššího než 6.000 m³ za kalendářní rok (nebo 500 m³ v každém měsíci kalendářního roku). Poplatek se neplatí za povolené odběry podzemní vody za účelem získání tepelné energie, dále odběry vody ke snížení znečištění podzemních vod, odběry ke snižování hladiny podzemních vod apod. Sazby poplatku jsou uvedeny v Kč/m³ v příloze č. 2 k zákonu⁵⁴. Výběr a vymáhání poplatku provádí správce daně příslušný podle sídla nebo místa pobytu jednotlivých odběratelů. Výnos poplatku tvoří z 50% příjem rozpočtu kraje, na jehož území se odběr podzemní vody uskutečnil, a tyto prostředky jsou účelově vázány na použití k podpoře výstavby a obnovy vodohospodářské infrastruktury, a to zejména pro obec, na jejímž území se odběr podzemní vody uskutečňuje, a na zřízení zvláštního účtu⁵⁵. Zbývajících 50% výnosu poplatku je příjmem SFŽP.

b) **Platbu k úhradě správy vodních toků a správy povodí**⁵⁶ je povinen hradit odběratel povrchových vod z vodních toků a ostatních povrchových vod. Sazba poplatku je stanovena rozdílně dle účelu užití odebrané povrchové vody v Kč/m³ dle skutečného množství odebrané vody. Výše poplatku se vypočte vynásobením množství odebrané povrchové vody a ceny stanovené správcem vodního toku podle zvláštního zákona.⁵⁷ Od platby za odběr povrchové vody jsou osvobozeni odběratelé odebírající množství povrchové vody menší nebo rovné 6.000 m³ za kalendářní rok nebo méně nebo rovné 500 m³ v každém měsíci kalendářního roku. Platba se hradí příslušnému správci vodního toku a je jeho příjmem. Od platby jsou osvobozeny odběry vod pro napouštění rybníků, průtočné chlazení výzkumných jaderných reaktorů, odběry pro požární účely, napouštění veřejných koupališť apod. Poplatek má charakter spíše soukromoprávní platby, stanovené jako cena za povolený odběr vody z vod povrchových.

⁵³ Viz § 88 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

⁵⁴ Viz zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

⁵⁵ Viz § 42 odst. 4 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

⁵⁶ Viz § 101 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

⁵⁷ Viz § 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách.

Účelem poplatků za odběr podzemní i povrchové vody je ekonomické zatížení čerpání vod a uplatnění motivační funkce poplatku se snahou docílit jejich hospodárného využívání.

c) Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (dále jen „ZPF“).⁵⁸ Zemědělská půda patří mezi nejcennější zdroje naší planety. V posledních dvaceti letech v České republice došlo z důvodu nové výstavby ke znepokojivému vývoji v oblasti odnámání půdy ze ZPF.

Plátcem odvodu za odnětí půdy ze ZPF je osoba, v jejímž zájmu byl vydán souhlas s odnětím. Výše odvodu se stanovuje dle přílohy k zákonu.⁵⁹ Jsou rozlišovány a zpoplatněny dva typy odnětí, a to odnětí trvalé (kdy se jedná o provedení nevratných změn v budoucnu znemožňující zemědělské využití půdy, zejména umístění stavby) a odnětí dočasné. Odvod za trvalé odnětí má charakter jednorázové platby, naopak odvod za odnětí dočasné má charakter platby opakované, a to za každý rok odnětí. Předpokladem rozhodování o odnětí a stanovení výše odvodu je pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních předpisů (stavební zákon⁶⁰). Stanovení výše odvodu závisí na zařazení půdy do tříd ochrany dle kvality půdy stanovené vyhláškou Ministerstva životního prostředí. O výši odvodu rozhoduje orgán ochrany ZPF. Výnos odvodů byl na základě novelizace zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „ZOZPF“) účinné od počátku roku 2012 změněn a v současné době tvoří částečně příjem státního rozpočtu (75%), částečně příjem SFŽP (15%) a částečně příjem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnámá půda nalézá (10%). Odvody, které tvoří příjem obce, jsou účelově vázány na využití pouze pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny. Od platby odvodů je osvobozeno odnětí půdy pro stavby zejména veřejného zájmu (stavby zemědělské prvovýroby, zemědělských účelových komunikací, výstavbu objektů čištění odpadních vod apod.).

Výše uvedená novelizace ZOZPF byla schválena jako reakce na zábor rozsáhlých ploch zemědělské půdy k výstavbě solárních elektráren. Nová konstrukce rozpočtového určení poplatku však není příliš šťastná. Výnos poplatku do státního rozpočtu odporuje obvyklé účelové vázanosti výnosu poplatků k ekologicky

⁵⁸ Viz § 11 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁵⁹ Viz zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁶⁰ Viz zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

motivovaným účelům. Lze tak silně pochybovat, že vybrané prostředky budou určeny k primárnímu cíli poplatků, a to ochraně životního prostředí.

Vzhledem k vzácnosti zemědělské půdy a její omezené rozlohy by v ideálním případě mělo ekonomické zatížení odnětí půdy ze ZPF být natolik vysoké, aby žadatele o odnětí donutilo ke zvážení, zda je pro něj výhodné. Mělo by plnit ochrannou funkci rozlohy zemědělské půdy. S ohledem na zvýšení sazeb odvodů za odnětí zemědělské půdy ze ZPF novelou zákona s účinností od 1. 1. 2011, v porovnání s odvody před tímto zvýšením,⁶¹ došlo jistě ke zlepšení situace, avšak odvod za odnětí půdy ze ZPF nadále nebude jedním z hlavních faktorů, který by vedl ke zvažování výstavby ze strany investora.

d) Poplatek za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa⁶² je konstruován obdobně jako poplatek za odnětí půdy ze ZPF. Platí jej žadatel, kterému bylo orgánem státní správy lesů povoleno trvalé nebo dočasné odnětí pozemku určeného k plnění funkcí lesa. Výši poplatku stanoví orgán státní správy lesů dle přílohy k zákonu.⁶³ Výnos poplatku tvoří z 60% příjem SFŽP a z 40% příjem obce, v jejímž katastrálním území k odnětí došlo. Tento příjem obce je účelově vázán a může být použit pouze pro zlepšení životního prostředí v obci nebo pro zachování lesa.

Poplatek za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa byl zaveden⁶⁴ jako ekonomické opatření k rozšíření předchozí čistě administrativně-právní ochrany rozlohy lesních pozemků. Zákonodárce předpokládal, že zavedením poplatku se sníží tlak na odnímání lesních pozemků, usměrní se zábor na méně významné pozemky a budou

⁶¹ Příklad výše odvodu: Investor plánuje výstavbu výrobního areálu na ploše 1 ha. Plocha je umístěna mimo zastavěné území obce, ale na ploše schválené platnou územně plánovací dokumentací pro výrobu. Plocha je na pozemcích, náležejících do zemědělského půdního fondu (orná půda, trvalý travní porost, zahrada), BPEJ 7.29.11. Na ploše nejsou žádná další omezení (chráněná krajinná oblast, významný krajinný prvek, chráněná oblast akumulace podzemních a povrchových vod, vodní zdroje, ložisková území). Investor žádá o trvalé odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu.

Výše odvodu za odnětí ze ZPF podle znění zákona před 1. 1. 2011: zařazení BPEJ podle části A přílohy k základnímu hodnotovému ukazateli BPEJ 7.29.11- 74.000,- Kč/ha. Odvod za trvalé odnětí ze ZPF je 74.000,-Kč. Výše odvodu za odnětí ze ZPF podle znění zákona po 1. 1. 2011: zařazení BPEJ podle části A přílohy podle oceňovací vyhlášky 3/2008 Sb.: BPEJ 7.29.11 - 6,14,- Kč/m², třída ochrany dle vyhlášky 48/2011Sb.: BPEJ 7.29.11- koeficient 9 - odvod za trvalé odnětí ze ZPF je 552.600,- Kč. Viz <http://www.kr-vysocina.cz/zmeny-zarazeni-kodu-bpej-do-trid-ochrany/d-4033503/p1=4955>.

⁶² Viz § 17 zák. č. 289/1995 Sb., zákona o lesích.

⁶³ Viz zákon č. 289/1995 Sb., o lesích.

⁶⁴ Viz zákon č. 289/1995 Sb., o lesích.

objektivizovány náklady investiční výstavby.⁶⁵ Záměr zákonodárce se jistě v uplynulých letech naplnil (nejen díky poplatku za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa, ale celkové politice v oblasti lesního hospodářství), neboť v porovnání rozlohy lesních pozemků z let 1995 a 2010 došlo k jejímu celkovému nárůstu.⁶⁶

e) **Odvody za kácení dřevin**⁶⁷ není v současné době možné ukládat z důvodu neexistence zvláštního zákona, na který zákon o ochraně přírody a krajiny⁶⁸ (dále jen „ZOPK“) odkazuje. Tento od r. 1992 až dosud nebyl přijat. Dle ZOPK by měl orgán ochrany přírody ve svém rozhodnutí uložit odvod za kácení dřevin, pokud by neuložil provedení náhradní výsadby. Osoba, jež by kácela dřeviny z důvodu výstavby, s povolením orgánu ochrany přírody, by byla povinna zaplatit odvod do rozpočtu obce, na jejímž území by ke kácení došlo. Výnos odvodu by měl být účelově vázán a obec by jej musela použít na zlepšení životního prostředí. V případě, že by došlo ke kácení dřevin protiprávně, bez povolení, byla by osoba povinna zaplatit odvod ve prospěch SFŽP.

f) **Poplatky (úhrady) za využívání nerostů**

Poplatek za oprávnění provádět ložiskový průzkum⁶⁹ je poplatkem, který je vybírán na základě povolení k provádění geologických prací při vyhledávání a průzkumu ložisek vyhrazených nerostů na průzkumném území. Poplatek hradí zadavatel (fyzická nebo právnická osoba s oprávněním k hornické činnosti⁷⁰) na základě rozhodnutí o stanovení průzkumného území. Výše poplatku se vypočítá z plochy průzkumného území a činí v prvním roce průzkumu 2.000,-- Kč za každý km² a rok, v každém dalším započatém roce se poplatek zvyšuje o 1.000,-- Kč za každý km².

⁶⁵ Srov.: Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 289/2001 Sb., o lesích. Sněmovní tisk č. 1591. 1995. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t159100a.htm>.

⁶⁶ Srov.: Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2011. Dostupné z:

<http://www.cenia.cz/web/www/web->

[pub2.nsf/\\$pid/CENMSFVH9QDN/\\$FILE/Statistick%C3%A1%20ro%C4%8Denka%20C5%BEivotn%C3%ADho%20prost%C5%99ed%C3%AD%20C4%8Cesk%C3%A9%20republiky%202011.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFVH9QDN/$FILE/Statistick%C3%A1%20ro%C4%8Denka%20C5%BEivotn%C3%ADho%20prost%C5%99ed%C3%AD%20C4%8Cesk%C3%A9%20republiky%202011.pdf).

⁶⁷ Viz § 9 zák. č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁶⁸ Viz zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁶⁹ Viz § 4b zák. č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu.

⁷⁰ Viz § 5 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě.

Výnos poplatku tvoří příjem obce, na jejímž území se průzkumné území nachází a není účelově vázán.

Úhrada z dobývacího prostoru⁷¹ je stanovena jako platba subjektů, které za stanovených podmínek provádějí dobývání výhradních ložisek. Úhrada se provádí z plochy dobývacího prostoru, vymezeného na zemském povrchu, a to za každý započatý hektar plochy ročně. Výše úhrady se pohybuje mezi 100,-- Kč a 1.000,-- Kč/ha, v závislosti na stupni ochrany životního prostředí v dotčeném území, charakteru činnosti prováděné v dobývacím prostoru a jejím dopadu na životní prostředí. Konkrétní výši stanoví vláda nařízením⁷². Úhradu vybírá obvodní báňský úřad, tvoří však příjem obce, na jejímž území se dobývací prostor nachází. Výnos úhrady není účelově vázán.

Úhrada z vydobytých nerostů⁷³ je stanovena jako platba subjektů, které provádějí těžební činnost, z vydobytých nerostů na výhradních ložiscích nebo vyhrazených nerostech po jejich úpravě a zušlechtnění, provedeném v souvislosti s jejich dobýváním. Úhrada se stanoví z těch nerostů, pro jejichž dobývání byl stanoven dobývací prostor. Výše úhrady se vypočítá z průměrné tržní ceny vydobytých nerostů a činí nejvýše 10% tržní ceny. Úhradu vybírá obvodní báňský úřad, výnos tvoří z 25% příjem státního rozpočtu České republiky a je účelově vázán na použití k nápravě škod na životním prostředí způsobených dobýváním nerostů. Zbývajících 75% výnosu úhrady je příjmem rozpočtu obce, na jejímž území k dobývání dochází a využití těchto prostředků není účelově vázáno.

Úhrady byly do horního zákona včleněny až v roce 1991, neboť v době přijetí právního předpisu realizoval těžbu nerostů stát prostřednictvím vlastních podniků. V současné době je výše sazeb úhrady z vydobytého nerostu a bližší podmínky pro osvobození od úhrady, zakotvena ve vyhlášce z roku 1992, která byla za dobu své účinnosti pouze dvakrát novelizována.

⁷¹ Viz § 32a odst. 1 zákona č. 44 /1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

⁷² Vyhláška ministerstva hospodářství České republiky č. 617/1992 Sb., o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých vyhrazených nerostů.

⁷³ Viz § 32a odst. 2 zákona č. 44 /1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

Na základě výše uvedeného je na místě úvaha o efektivnosti, smyslu a výši úhrad z hlediska plnění funkcí v ochraně životního prostředí. Vzhledem k omezenému množství nerostných surovin je zapotřebí způsob jejich využívání řádně vážít a stále mít na paměti jejich omezený rozsah. Ložiska vyhrazených nerostů (tzv. výhradní ložiska) jsou ve vlastnictví České republiky.⁷⁴ Neboť se úhrady spojené s těžební činností stanovují pouze ve vztahu k výhradním ložiskům, mají tak úhrady spojené s těžební činností povahu ceny, za kterou Česká republika přenechává vlastnictví k vydobytým nerostům fyzickým a právnickým osobám, které těžbu provádějí. I kdyby docházelo k výběru úhrad na nejvyšší možné hranici⁷⁵, nevytváří tyto úhrady prostředek k motivaci snížení závislosti na fosilních palivech a zároveň nejsou tak vysoké, aby výnosy z nich pokryly náklady na rekultivaci dolů po jejich vytěžení, zvláště pokud se vezme v úvahu, že k tomuto účelu je vázáno pouhých 25% výnosu úhrady z vydobytých nerostů⁷⁶.

Lze tedy konstatovat, že poplatky za využívání nerostů nepřispívají k omezování míry těžby nerostů a ve své podstatě ani k ochraně životního prostředí. V porovnání s následky vytěžení nerostů a dopadů těžby samotné na životní prostředí je výše poplatků na tak nízké úrovni, že nelze ani pomyslet na motivaci či efektivitu ochrany životního prostředí.

4.1.3 Uživatelské poplatky

a) Platby spojené s nakládáním s komunálním odpadem

Obcím, jako územním samosprávným celkům, je právními předpisy dána pravomoc se v rámci své samostatné působnosti⁷⁷ rozhodnout, zda budou vybírat úhrady spojené s produkcí komunálního odpadu na jejich území. K tomuto účelu si mohou libovolně zvolit jednu ze tří variant plateb. Zavedení jedné z forem úhrad se vzájemně vylučuje s ostatními.

⁷⁴Viz § 5 odst. 2 zák. č. 44 /1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

⁷⁵ 1.000,-- Kč/ha dobývacího prostoru, 10% průměrné tržní ceny nerostu.

⁷⁶ Tyto účelově vázané prostředky tvoří maximálně 2,5% z průměrné tržní ceny nerostu.

⁷⁷ Viz § 7 zák. č. 128/2000 Sb., zákona o obcích.

Poplatek za komunální odpad.⁷⁸ Jedná se o poplatek, který může ukládat obec obecně závaznou vyhláškou. Poplatek za komunální odpad reálně reflektuje skutečný vznik komunálního odpadu tím, že poplatníkem jsou pouze fyzické osoby, při jejichž činnosti vzniká komunální odpad a výše poplatku se stanovuje dle předpokládaných oprávněných nákladů obce na nakládání s komunálním odpadem dle rozvržení těchto nákladů na jednotlivé poplatníky a objemu nádob určených k odkládání odpadů připadajících na jednotlivé nemovitosti. Správu poplatku provádí obec, která jej na svém území zavedla.

Tento poplatek má povahu částky, která může být odstupňována (např. dle velikosti sběrných nádob), a alespoň určitým způsobem zohledňovat množství vyprodukovaného odpadu a související náklady vzniklé z jeho odstraňování, jako povinnosti uložené obcím zákonem o odpadech.⁷⁹

Na druhé straně, jako ekvivalent tohoto poplatku, mohou obce zavést obecně závaznou vyhláškou na svém území **poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.**⁸⁰

Poplatek platí fyzické osoby, které mají na území obce trvalý pobyt a dále fyzické osoby, které vlastní na území obce nemovitost určenou k individuální rekreaci, za podmínky, že v nemovitosti nemá žádná osoba trvalý pobyt. Poplatek se skládá ze dvou částí, částky až 250,-- Kč za fyzickou osobu a rok a částky stanovené dle skutečných nákladů obce v předchozím roce na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu a to až 250,-- Kč za fyzickou osobu a rok.

Poslední možnou formou úpravy obce, jak vybírat příspěvek na shromažďování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů od fyzických osob, je uzavírat s fyzickými osobami **smlouvy.**⁸¹ Tyto smlouvy musí mít písemnou formu a obsahovat výši úhrady.

Primární úlohou plateb za komunální odpad je zejména jejich fiskální funkce. Přestože příjmy z plateb od obyvatel jsou nejvýznamnějším příjmem do rozpočtu obce

⁷⁸ Viz § 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

⁷⁹ Viz zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

⁸⁰ Viz § 10b zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹ Viz § 17 odst. 5 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

na odpadové hospodářství, nepokrývají často celkové náklady obce. Ty poté musí provoz systému nakládání s odpady dotovat z jiných zdrojů (v průměru obce doplácí 30%).⁸²

Forma místního poplatku se vyznačuje také tím, že nepostihuje poměrně velké množství osob, které se v obci podílejí na produkci odpadu, vzhledem k tomu, že se váže na místo trvalého pobytu osob (studenti, sezonní pracovníci).⁸³

Paušálně stanovené poplatky do jisté míry ztrácí informační funkci. Obyvatelé obce se mohou domnívat, že obec využívá poplatek výhradně k plnění obecního rozpočtu, přitom ve skutečnosti poplatky často nepokrývají ani náklady na provoz systému a obce jej pak musí dotovat z ostatních příjmů.

Při prosazování motivační funkce poplatku (a jeho zvyšování) je nutno vzít v úvahu také zvyšující se nebezpečí nelegálního nakládání s komunálními odpady (např. zakládání nepovolených skládek). Z výše uvedené charakteristiky jednotlivých poplatků vyplývá, že vyšší míru motivace při snižování produkce komunálních odpadů má poplatek za komunální odpad.⁸⁴ Přesto se 80% obcí rozhodlo pro zavedení poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a pouze asi 20% obcí využívá poplatek za komunální odpad.⁸⁵

Z výše uvedeného vyplývá, že poplatky spojené s nakládáním s komunálními odpady neplní ani jednu z hlavních funkcí – nemotivují dostatečně ke snižování produkce a veřejné rozpočty neplní natolik, aby pokryly náklady na nakládání s odpady.

b) Poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují,⁸⁶ představují ekonomické zatížení výrobků, které obsahují látky, které poškozují ozonovou vrstvu Země.⁸⁷ Právní úpravu této oblasti obsahují přímo

⁸² Srov.: SLAVÍK, J. Efektivnost a účinnost plateb za komunální odpad v podmínkách ČR a EU. In: *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí: sborník příspěvků z konference Brno, červen 2010*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 252.

⁸³ Srov.: HANÁK, J. Vybrané ekonomické aspekty odpadového hospodářství obcí. In: *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí: sborník příspěvků z konference Brno, červen 2010*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 228.

⁸⁴ Viz § 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

⁸⁵ Srov.: SLAVÍK, J., cit. dílo, s. 257.

⁸⁶ Viz § 29 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší.

⁸⁷ Viz DAMOHORSKÝ, M. a kol., cit. dílo, s. 45., řadí poplatky za spotřebu látek poškozujících ozonovou vrstvu Země mezi uživatelské poplatky.

aplikovatelné předpisy Evropské unie⁸⁸. Hlava III. zákona o ochraně ovzduší⁸⁹ obsahuje ustanovení k jejich provedení a další ustanovení na ochranu ozonové vrstvy Země a klimatického systému Země.

Poplatková povinnost se vztahuje na výrobce regulovaných látek a výrobků, které je obsahují. Výše poplatku je stanovena na 400,- Kč za kilogram regulované látky. Poplatek vybírá SFŽP a je zároveň jeho příjmem. Výnos poplatku je účelově vázán pro použití k ochraně ozonové vrstvy Země.

Dne 1. 9. 2012 vejde v účinnost nový zákon o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu a o flourovaných skleníkových plynech⁹⁰. Právní úprava týkající se látek poškozujících ozonovou vrstvu Země se tak dostane do samostatného zákona. Poplatek za regulované látky a jeho výše zůstane zachována, důvodová zpráva k němu uvádí: *„Poplatek za výrobu látek a výrobků je příjmem SFŽP, platí jej všichni výrobci látek a výrobků. Jeho funkce je v současnosti spíše “odrazující”, ve vztahu k posledním povoleným výjimkám (systémy požární ochrany), které by měly být postupně ukončeny. (...) Objem vybíraných peněz se v současné době blíží nule (ustanovení tedy plní svou současnou úlohu). V minulosti byly z těchto prostředků hrazeny některé aktivity v oblasti ochrany ozonové vrstvy – zejména recyklace lednic, vybudování Halonové banky ČR, zneškodnění látek nebo vědecko-výzkumné aktivity v oblasti ochrany ozonové vrstvy.“*⁹¹

c) Poplatky spojené se zpětným odběrem výrobků⁹² literatura zařazuje do depozitně – refundačních systémů,⁹³ ovšem ve své podstatě v nich lze spatřovat spíše uživatelské (lépe „kvazi-uživatelské“) poplatky. Nejedná se totiž o vratnou zálohu (jako je tomu u zálohování vybraných obalů, viz níže), ale o poplatek za provoz systému zpětného odběru a ekologické likvidace vybraných výrobků. Skrze přiměřené platby, spojené s nákupem nových výrobků, má zákazník zaručen bezplatný odběr výrobků

⁸⁸ Zejména Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2037/2000 ze dne 29. června 2000 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, v platném znění. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006 ze dne 17. května 2006 o některých fluorovaných skleníkových plynech.

⁸⁹ Viz zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší.

⁹⁰ Viz zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu a o flourovaných skleníkových plynech.

⁹¹ Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu a o flourovaných skleníkových plynech. Sněmovní tisk č. 445. 2011. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=445&CT1=0>.

⁹² § 10 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů.

⁹³ Srov.: DAMOHORSKÝ, M., a kol., cit. dílo, s. 45.

starých a jejich ekologickou likvidaci. Zároveň je tak zajištěno neodkládání těchto výrobků na skládky, případně jiné, často nelegální, nakládání. V České republice je takto vybírán tzv. recyklační poplatek, který je připočítán k ceně každého nového elektrospotřebiče při jeho nákupu. Spotřebitelé mají možnost bezplatně odevzdat starý elektrospotřebič přímo prodejci, případně dalším osobám, nakládajícím s odpady, a tito mají povinnost se postarat o ekologickou likvidaci vysloužilého spotřebiče.

d) Poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků (dále jen „poplatek za autovraky“)⁹⁴ je povinen uhradit žadatel o registraci použitého vozidla do registru silničních vozidel.⁹⁵ Poplatku podléhá první registrace použitého vozidla v České republice (případně jeho první přeregistrace, bylo-li již v České republice registrováno).

Výše poplatku je odstupňována dle plnění mezních hodnot emisí ve výfukových plynech vozidla. Sazby poplatku jsou 3.000,-- Kč, 5.000,-- Kč a 10.000,-- Kč dle kategorie emisí ve výfukových plynech. Platí pravidlo, že čím vyšší emise vozidla, tím vyšší poplatek.

Od platby poplatku jsou osvobozeny osoby těžce tělesně postižené, které jsou držiteli průkazu ZTP nebo ZTP-P, dále též osoby, které vozidlo nabyly v rámci dědického řízení nebo v důsledku zániku společného jmění manželů.

Poplatky vybírá příslušný obecní úřad s rozšířenou působností a výnos poplatků převádí ve prospěch SFŽP. Poplatek je tak příjmem SFŽP.

Cílem poplatku je ekonomicky zatížit zejména stará vozidla, která vypouštějí nejvyšší emise výfukových plynů a docílit tak jejich vyřazení z provozu. Tento poplatek plní svoji funkci, neboť nejstarší vozidla, která před zavedením poplatku byla v autobazarech prodávána řádově v tisících korun (a která vypouštěla nejvíce emisí do ovzduší), se zavedením tohoto poplatku stala neprodejnými.

⁹⁴ Viz § 37e zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech

⁹⁵ Viz § 4 odst. 2 zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

e) **Poplatky za vstup/vjezd do chráněných území**

Dle ustanovení § 24 zákona o ochraně přírody a krajiny⁹⁶ (dále jen „ZOPK“) lze za vjezd a setrvání motorovými vozidly na území národního parku nebo za vstup do jeho vybraných míst mimo zastavěná území vybírat poplatek. Poplatek může být vybírán za každý jednotlivý vjezd nebo vstup na území národního parku nebo v případě vjezdu jednorázově za celý rok. Poplatky se nevztahují na osoby pracující, trvale bydlící nebo fyzické osoby vlastnící rekreační objekty na území národního parku.

Výše **poplatku za vjezd a setrvání v národním parku** je upravena v § 9 prováděcí vyhlášky.⁹⁷ Výše tohoto poplatku je možno stanovit v maximální výši 20,-- Kč za jeden den v případě osobního automobilu a maximálně na 50,-- Kč za autobus a den. Celoroční paušální poplatek lze vybírat ve výši maximálně 1.000,-- Kč za osobní automobil a maximálně 3.000,-- Kč za autobus. Od poplatku jsou osvobozena motorová vozidla přepravující držitele průkazu ZTP nebo ZTP/P, která jsou řádně označena příslušným symbolem. Dále jsou od poplatku osvobozeny autobusové zájezdy organizované pro tělesně postižené občany za podmínky, že je v autobuse přepravována alespoň polovina těchto občanů. Výnos poplatků tvoří příjem příslušného orgánu ochrany přírody národního parku.

Výše uvedený poplatek za vjezd a setrvání v národním parku je veřejností všeobecně akceptován, jednak díky své, od roku 1992 neměnné, výši, jednak díky tomu, že platba je spojena s uživatelským pohodlím, s vjezdem vozidel „až na místo“, za což si veřejnost již zvykla platit (např. v souvislosti s poplatky vybíranými za vjezd vozidel do center měst, za parkování apod.) Naopak diskuze o zavedení **poplatku za vstup do vybraných chráněných území** vyvolává v části veřejnosti značnou nevoli. Tento poplatek tak dosud nebyl stanoven, i když ZOPK jeho úpravu předpokládá. Z. Patzel ve svém článku uvádí zajímavé srovnání zahraničních úprav vybírání poplatků za vstup do chráněných území a jejich působení na veřejnost. Uvádí zejména, že návštěvníky přiměřené poplatky neodrazují, naopak upozorňují na něco výjimečného, vychovávají k úctě a potřebě ochraňovat tato významná území. Nezanedbatelným vedlejším efektem výběru poplatků je také zvýšení turistické vybavenosti, uchování části příjmů

⁹⁶ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

⁹⁷ Vyhláška ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

z cestovního ruchu v místě jejich vzniku a zlepšení zaměstnanosti.⁹⁸ Z těchto důvodů lze považovat zavedení poplatku za vstup do vybraných chráněných území za velmi přínosné.

4.1.4 Shrnutí

Vezmou – li se v úvahu náklady na zajištění výběru a vymáhání poplatkových povinností a výnosy z jednotlivých poplatků, lze uvést, že poměrně vysoká administrativní náročnost a roztržitost celého systému při svém prosazování nepřináší takový užitek, jako by se na první pohled z výnosů poplatků mohlo zdát.⁹⁹ Jako zdroj veřejných příjmů je systém výběru poplatků (v porovnání s jednotným výběrem daní), nejednotný, nákladný a dosti nepřehledný.

Vhodným způsobem řešení této situace by byla např. jednotná systematizace poplatků v jediném zákoně, výběr a vymáhání by mohlo náležet do působnosti jediného orgánu státní správy, který by poté výnosy pouze přerozděloval jednotlivým subjektům a vhodné zvýšení jednotlivých poplatků by přispělo k vyšší motivaci znečišťovatelů k ekologicky vhodnému chování.

4.2 Daně

Daně jsou (po poplatcích) druhým nejvýznamnějším ekonomickým nástrojem ochrany životního prostředí. Daně z právního hlediska představují platební povinnost, kterou stát zajišťuje naplnění veřejných rozpočtů, aniž poskytuje povinným subjektům přímé protiplnění. Tato vlastnost se nazývá nenávratností a neekvivalentností daní.¹⁰⁰

Daně lze dělit z různých hledisek. Nejčastější a nejběžnější je dělení daní na daně přímé a nepřímé. Přímé daně postihují zdaňovaný příjem při jeho vzniku, nepřímé daně postihují zdaňovaný příjem při jeho realizaci. Charakteristickým znakem přímých daní také je, že povinná osoba nemůže přenést daňovou povinnost na jiný subjekt. U

⁹⁸ PATZELT, Z. Poplatky a chráněná území. *Ochrana přírody: časopis státní ochrany přírody*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v nakladatelství ENVIRONS, roč. 2010, zvláštní číslo. Dostupné z: <http://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/poplatky-a-chranena-uzemi.html>.

⁹⁹ Výnosy poplatků viz Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2010, dostupné z: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMJG45KYBJ/\\$FILE/final_pdf_10.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMJG45KYBJ/$FILE/final_pdf_10.pdf).

¹⁰⁰ Srov.: BAKEŠ, M. a kol., cit. dílo, s. 154.

nepřímých daní je tomu právě naopak, neboť plátcem daně je jiná osoba než ta, která daň skutečně ekonomicky nese.¹⁰¹

Veškeré daně uplatňované v České republice mají shodnou teoretickou konstrukci, resp. shodné základní prvky. Mezi tyto základní prvky se řadí subjekt daně, daňový objekt (předmět), daňový základ, daňová sazba a splatnost daně.

Subjektem daně je osoba, která má povinnost daň platit. Rozlišován je plátcem a poplatníkem. Poplatníkem je osoba, k jejíž tíži je daň uplatňována, plátcem je osoba, která má povinnost daň odvést. Daňovým objektem je určitá skutečnost, na základě které se daň ukládá. Základem daně je jasným způsobem vyjádřená hodnota daňového objektu, nejčastěji v penězích (ale i jiným způsobem). Daňová sazba je vyjádřením míry, prostřednictvím které se stanoví (vypočítá) z daňového základu daně. Splatnost daně je stanovení data, popř. doby, ve které musí dojít k dobrovolné úhradě daňové povinnosti.

K dalším prvkům daně, ne však nezbytným, patří daňové osvobození, resp. daňová úleva. Daňové osvobození znamená, že určitý poplatník je osvobozen od platební povinnosti. Dani zásadně podléhá, ale z důvodů stanovených zákonem je v daném případě od daně osvobozen.¹⁰²

Jedním z důležitých znaků daní je také skutečnost, že jejich výnosy plynou do státního rozpočtu a tyto příjmy zásadně nejsou účelově vázány. Od roku 2007 český právní řád obsahuje právní úpravu daní, přijatých v rámci ekologické daňové reformy, které jsou (alespoň v teoretické rovině) s ochranou životního prostředí přímo spjaty.

Z environmentálního hlediska lze za hlavní změnu v oblasti daňové považovat tzv. první etapu ekologické reformy. Takto je označována transpozice směrnice 2003/96/ES o harmonizaci zdanění energetických produktů a elektřiny. Transpozicí došlo k zavedení daní ze zemního plynu, z pevných paliv a z elektřiny. Výnosové neutrality mělo být však dosaženo následným snížením sazby příspěvku na politiku zaměstnanosti. Podle harmonogramu ekologické reformy měly následovat další dvě etapy, které měly přinést zvýšení sazeb těchto nových daní a reformu poplatků za znečišťování ovzduší. Reforma ekonomických nástrojů na ochranu ovzduší se postupem

¹⁰¹ Srov.: BAKEŠ, M. a kol., cit. dílo, s. 157.

¹⁰² Srov.: Tamtéž, s. 163.

času stala hlavním předmětem druhé etapy ekologické reformy¹⁰³ (viz výše kapitola 4.1.1.)

4.2.1 Energetické daně

Jak již bylo výše nastíněno, energetické daně byly přijaty v rámci první etapy ekologické daňové reformy zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Tímto zákonem došlo k zavedení tří rozdílných daní – daně ze zemního plynu¹⁰⁴, daně z pevných paliv¹⁰⁵ a daně z elektřiny¹⁰⁶.

Subjektem energetických daní jsou zpravidla koneční spotřebitelé, jako poplatníci, kteří daň platí prostřednictvím plátce (dodavatele, provozovatele distribuční soustavy apod.) Předmětem energetických daní jsou u daně ze zemního plynu a některých dalších plynů (dále jen „daň ze zemního plynu“) plyn určený pro výrobu tepla, pohon motorů či strojů, u daně z pevných paliv je předmětem daně černé a hnědé uhlí, koks apod. a u daně z elektřiny je předmětem daně elektřina. Sazba daně je stanovena v Kč za měrnou jednotku stanoveného produktu. Splatnost daně je stanovena individuálně u každé z daní za zdaňovací období.

Již z názvu zákona (o stabilizaci veřejných rozpočtů) se lze domnívat, že primárním záměrem nebyla péče zákonodárce o ochranu životního prostředí, ale starost o vyrovnání a stabilizaci veřejných rozpočtů.

4.2.2 Spotřební daň z minerálních olejů¹⁰⁷

Spotřebními daněmi je zatížena spotřeba specifických látek a produktů jako jsou minerální oleje, líh, pivo, víno a tabákové výrobky. Nejpatrnější negativní vliv na životní prostředí má spotřeba minerálních olejů, respektive pohonných hmot (dále jen „PHM“). Tento vliv se projeví při zvyšování spotřební daně a tím i výsledné ceny PHM

¹⁰³ Srov.: MÁČA, V. Ekologická daňová reforma a poplatky v ochraně ovzduší. In: *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí: sborník příspěvků z konference Brno, červen 2010*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, sv. 383. ISBN 978-802-1053-700. s. 93.

¹⁰⁴ Viz Část čtyřicátá pátá zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

¹⁰⁵ Viz Část čtyřicátá šestá zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

¹⁰⁶ Viz Část čtyřicátá sedmá zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

¹⁰⁷ Viz § 44 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

prostřednictvím snížení spotřeby PHM a tím i množství vypouštěných výfukových plynů.

Subjektem daně jsou koneční spotřebitelé, kteří prostřednictvím ceny platí spotřební daň. Objektem daně jsou motorové benziny, letecké pohonné hmoty, střední a těžké topné oleje apod. Základem daně je množství zdaňovaných látek příslušnou daňovou sazbou, jejíž výše je závislá na druhu látky. Daň je splatná za příslušné zdaňovací období.

Správu daně vykonávají příslušné celní úřady. Výnos daně je z 90,9% příjmem státního rozpočtu, kde není účelově vázán, zbývajících 9,1% výnosu daně je příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury a je účelově vázán na rozvoj, výstavbu, údržbu a modernizaci silnic a dálnic, železničních dopravních cest a vnitrozemských vodních cest.

4.2.3 Shrnutí

Daně jsou nepochybně významným ekonomickým nástrojem ochrany životního prostředí. V posledních letech lze zaznamenat legislativní snahu o zařazení dalších „ekologických“ daní (například diskuze o zařazení tzv. „komínové“ daně).

Efektivitu jednotlivých daní však lze z hlediska reálného působení na životní prostředí poměrně těžko posuzovat, a to zejména vzhledem k tomu, že výnos daní není účelově vázán a slouží tak zejména k tvorbě příjmů státního rozpočtu (a plní tak čistě fiskální funkci).

4.3 Daňová zvýhodnění

Daňová zvýhodnění jako ekonomický nástroj ochrany životního prostředí mají za cíl přispět k motivaci plátců daně skrze poskytnutí určitých zvýhodnění k ekologičtějším způsobům chování. V daňové soustavě České republiky lze nalézt ekologicky motivované zvýhodnění ve všech typech daní.

Současná právní úprava uplatňuje několikere typy daňového zvýhodnění ekologicky vhodných typů chování. Daňová zvýhodnění mají zejména tyto formy:

- osvobození od daně,

- slevy na daních,
- zrychlení daňových odpisů,
- odečtení určité hodnoty od základu daně.

a) Daň z přidané hodnoty (dále jen „DPH“). Za hlavní z nepřímých daní je v daňové soustavě považováno DPH. Tato daň zatěžuje veškeré zboží a služby určené k prodeji na území České republiky. Současná právní úprava stanovuje sazbu DPH na dvou různých úrovních. Tato úprava nabízí možnost ekologicky příznivější zboží či služby zařadit do snížené sazby. Bohužel však je využito zařazení do snížené sazby daně pouze palivové dřevo v polenech, špalcích, větvích, otepích, třísky, piliny, dřevěný odpad a zbytky upravené do polen, briket či pelet určených jako palivo¹⁰⁸.

Před snížením sazby DPH u konkrétního zboží nebo služby musí být provedena analýza dopadů změny, aby se tato změna projevila jako vhodný ekonomický nástroj ochrany životního prostředí. Jedná se zejména o elasticitu poptávky po konkrétním produktu v závislosti na jeho ceně, zvýšení administrativní zátěže spojené se správou daně apod.¹⁰⁹ Ne vždy se totiž projeví snížení sazby DPH zamýšleným způsobem.

b) Daně spotřební postihují spotřebu vybraného okruhu výrobků (viz kapitola č. 4.2.2). U daně z minerálních olejů lze využít daňového osvobození zkapalněného bioplynu nebo minerálních olejů vyrobených z nepotravinářských částí biomasy nebo z biologického odpadu.¹¹⁰

c) Daň silniční.¹¹¹ Daňová zvýhodnění, mající vliv na ochranu životního prostředí, která je možné uplatnit dle současné právní úpravy, jsou osvobození od daně vozidel pro dopravu osob nebo nákladů s největší povolenou hmotností méně než 12 tun a která mají elektrický, případně hybridní pohon, dále vozidla používající jako palivo

¹⁰⁸ Viz příloha č. 1 k zákonu č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

¹⁰⁹ Viz KARLICKÁ, D. *Administrativní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta. Vedoucí práce JUDr. Michal Sobotka, Ph.D. s. 83.

¹¹⁰ Viz § 49 odst. 19 a 20 zák. č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

¹¹¹ Viz zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční.

zkapalněný ropný plyn označovaný jako LPG nebo stlačený zemní plyn označovaný jako CNG, případně jsou vybavena motorem určeným výrobcem ke spalování automobilového benzínu a etanolu 85.¹¹²

Dále je možné uplatnit slevu na dani při využití kombinované dopravy (využití při jedné cestě přepravu po vozovce v kombinaci s železniční nebo vnitrozemskou vodní dopravou).¹¹³

d) Energetické daně, označované někdy také jako daně ekologické, byly z hlediska jejich konstrukce rozebrány v kapitole č. 4.2.1. Daňové osvobození motivované ochranou životního prostředí obsahuje právní úprava daně z elektřiny, kdy je osvobozena elektřina ekologicky šetrná¹¹⁴ (vyrobená v zařízeních obnovitelných zdrojů energie – větrné, sluneční či vodní elektrárny).

e) Daně z příjmu¹¹⁵, jako daně přímé, zatěžují příjem při jeho vzniku. Dělí se na daň z příjmu fyzických osob a daň z příjmu právnických osob. Daňovou úpravu s pozitivním dopadem na životní prostředí lze díky přímosti daně uplatnit jako motivační, a to pro bezprostřední motivaci daňových subjektů.

Od daně z příjmu jsou v současné době osvobozeny příjmy plynoucí z příspěvků výrobců provozovatelům kolektivního systému zajišťujícího zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění elektrozařízení nebo oddělený sběr, zpracování, využití a odstranění elektroodpadu, pokud jsou zaregistrováni podle zvláštního právního předpisu.¹¹⁶

Od základu daně z příjmů právnických osob lze odečíst hodnotu darů poskytnutých právnickým osobám na financování ochrany zvířat či ekologické účely.¹¹⁷

Do výdajů vynaložených na dosažení, zajištění a udržení příjmů lze zahrnout výdaje na provoz vlastního zařízení k ochraně životního prostředí.¹¹⁸

¹¹² § 3 písm. f) zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční.

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

¹¹⁴ Část čtyřicátá sedmá § 8 zák. č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

¹¹⁵ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

¹¹⁶ § 19 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

¹¹⁷ § 20 odst. 8 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

¹¹⁸ § 24 odst. 2 písm. g) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

f) Daň z nemovitostí se vztahuje k vlastnictví nemovitostí, staveb a pozemků. Ochrana životního prostředí se zde projevuje v různých formách. Osvobozeny od daně jsou stavby a pozemky sloužící výlučně k účelům zlepšení stavu životního prostředí¹¹⁹, stavby na dobu pěti let po provedení změny ve způsobu vytápění přechodem z pevných paliv na systém využívající obnovitelné energie solární, větrné, geotermální či biomasy¹²⁰. Dále jsou od daně osvobozeny pozemky zvláště chráněných území podle předpisů o ochraně přírody a krajiny, I. zóny národních parků a chráněných krajinných oblastí¹²¹, pozemky remízků, hájů, větrolamů a mezí, na orné půdě, trvalých travních porostech, pozemky pásma hygienické ochrany vod I. stupně a pozemky ostatních ploch, které nelze žádným způsobem využívat,¹²² zemědělské pozemky na dobu pěti let a lesní pozemky na dobu 25 let, pokud byly po rekultivaci technickým opatřením nebo biologickým zúrodnováním vráceny zemědělské nebo lesní výrobě¹²³.

Ekologické prvky lze spatřovat i v různých výších daňových sazeb u pozemků. Nejvyšší sazbou jsou zatíženy stavební pozemky, nejnižší naopak pozemky zemědělské¹²⁴.

g) V rámci daně dědické a darovací¹²⁵ je od daně osvobozeno bezúplatné nabytí majetku právnickou osobou založenou nebo zřízenou k zabezpečování činnosti v oblasti ekologie, ochrany opuštěných zvířat nebo ohrožených druhů zvířat.¹²⁶

Od daně darovací je také osvobozeno nabytí takového počtu bezúplatně nabytých povolenek, které odpovídá poměru průměrného množství vyrobené elektřiny z kombinované výroby elektřiny a tepla k celkovému množství vyrobené elektřiny v letech 2005 a 2006.¹²⁷

¹¹⁹ § 4 odst. 1 písm. g) a § 9 odst. 1 písm. m) zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí.

¹²⁰ § 9 odst. 1 písm. r) zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí.

¹²¹ Viz § 9 odst. 1 písm. j) zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí.

¹²² Viz § 9 odst. 1 písm. k) zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí.

¹²³ Viz § 9 odst. 1 písm. m) zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí.

¹²⁴ Viz § 6 zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí.

¹²⁵ Viz zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí.

¹²⁶ Viz § 20 odst. 4 písm. a) zák. č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí.

¹²⁷ Viz § 20 odst. 15 zák. č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí.

4.4 Trhy s obchodovatelnými kvótami a limity

Trhy s obchodovatelnými kvótami a limity jsou v České republice reprezentovány systémem obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Tento systém byl zaveden od 1. 1. 2005 jednak jako reakce na mezinárodní závazky vyplývající z Kjótského protokolu Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu z roku 1997, které spočívají v postupném snižování emisí skleníkových plynů, jednak z důvodu transpozice směrnice EP a Rady 2003/87/ES, o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Vnitrostátní právní úprava je obsažena v zákoně č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Množství obchodovatelných povolenek určuje Národní alokační plán České republiky, který na předem stanovené období schvaluje vláda České republiky formou nařízení. Následně je tento dokument schvalován i Evropskou komisí.

Podle F. Dienstbiera jde v označování trhů s obchodovatelnými povolenkami na emise skleníkových plynů o nepřesné označení, neboť předmětem obchodování není sama povolenka, ale subjektivní právo z povolenky plynoucí. Za ekonomický nástroj tak lze považovat pouze systém obchodování s těmito oprávněními.¹²⁸

Hlavní funkcí obchodování s emisními povolenkami je ekonomická motivace znečišťovatelů ke snižování produkce jimi vypouštěných skleníkových plynů. Cílem obchodování s emisními povolenkami je snížení celkového množství znečištění ovzduší na určitém území. Hlavní pozorovanou hodnotou je celková úroveň znečištění, nikoliv znečištění produkované jednotlivými znečišťovateli. Obchodovatelné emisní povolenky představují poukázky, opravňující držitele k emitování určitého množství znečišťující látky do životního prostředí. Obchodovatelnost povolenek znamená, že jednotliví znečišťovatelé s nimi mohou za stanovených pravidel mezi sebou vzájemně obchodovat. Konkrétní znečišťovatel je postaven před rozhodnutí, zda je pro něho výhodnější investovat do zařízení ke snížení znečištění a ušetřené povolenky odprodat nebo chybějící povolenky nakoupit.¹²⁹

Největší předností systému obchodovatelných emisních povolení je minimalizace nákladů na snížení znečištění dané složky životního prostředí určitými škodlivými látkami. Tento nástroj využívá jak metod negativní, tak i pozitivní

¹²⁸ Srov.: DIENSTBIER, F., cit. dílo, s. 46.

¹²⁹ Srov.: SOBOTKA, M., cit. dílo, s. 76 -77.

stimulace. Budou-li znečišťovatelé vypouštět velké množství škodlivých emisí, bude to pro ně ekonomicky nevýhodné, neboť budou nuceni nakoupit emisní povolenky. Naopak sníží-li množství jimi vypouštěných emisí, získají prospěch z prodeje těchto povolenek.

Teorie¹³⁰ rozděluje různé druhy trhů s obchodovatelnými kvótami a limity. Mezi základní patří koncept bublin, který spočívá ve stanovení maximálních emisních limitů na určitém území (v bublinách), kdy jednotliví znečišťovatelé skrze trh s emisními povolenkami mají za úkol je mezi sebou nákupem a prodejem povolenek vyrovnat, aniž by překročili celkové maximální povolené emisní limity.

Koncept kreditů vyjadřuje, že jednotliví znečišťovatelé, kteří nedosáhnou stanovené míry emisních limitů, získávají tzv. kredit. Tento kredit mohou znečišťovatelé uložit do dalšího období v emisní bance nebo s ním mohou volně obchodovat na trzích s emisními povolenkami.

Koncept „stropu a obchodování“ („cap and trade“) stanoví celkové množství maximálního množství emisí jednotlivým znečišťovatelům. Pokud znečišťovatelé své limity nevyčerpají, mohou s nimi poté obchodovat, v případě, že je vyčerpají, mají povinnost nakoupit nadbytečné množství emisních povolenek od ostatních znečišťovatelů. Součástí tohoto systému obchodování je i trh s povolenkami v České republice. V současnosti zde fungují dva navzájem propojené systémy – Evropský systém emisního obchodování a mechanismy Kjótského protokolu (Mechanismus čistého rozvoje, Projekty společné realizace a Mezinárodní emisní obchodování).

V současné době je systém obchodování s emisními povolenkami v České republice využíván pouze k ochraně ovzduší, resp. klimatu Země. Systém lze jej však obdobně aplikovat i na jiné složky životního prostředí, zejména znečišťování vody či využití půdy apod.

4.5 Dotace, dary a jiná zvýhodnění

Dotace, dary a jiná zvýhodnění (podpory, finanční příspěvky, granty apod., dále označovány pouze jako „zvýhodnění“) poskytované z veřejných rozpočtů, zpravidla soukromým subjektům, představují ohromný potenciál pro realizaci ekologických

¹³⁰ Srov.: DIENSTBIER, F., cit. dílo, s. 46.

opatření. Na rozdíl od daní, poplatků, cel a dalších povinných plateb určených od soukromých subjektů do veřejných rozpočtů, je tomu u dotací, darů a jiných zvýhodnění právě naopak a představují tak platby v opačném směru, a sice z veřejných rozpočtů k soukromým subjektům.

Zvýhodnění mohou být určena k nejrůznějším cílům a lze je uplatnit v kterékoli oblasti ochrany životního prostředí. Nejvýznamnějšími poskytovateli zvýhodnění jsou SFŽP a státní rozpočet.

SFŽP je specifickým subjektem veřejného práva, který je funkčně podřízen Ministerstvu životního prostředí. Jeho hlavním úkolem je poskytování finančních prostředků při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí. Příjmy SFŽP jsou zajištěny především platbami za znečišťování a poškozování jednotlivých složek životního prostředí. Tyto příjmy tvoří součást státního rozpočtu České republiky. Fond byl zřízen a jeho činnost upravena zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky. O finančních prostředcích rozhoduje ministr životního prostředí na základě doporučení Rady fondu, jako poradního orgánu.

Činnost fondu je zaměřena zejména na příjem žádostí o podporu na projekty zlepšující životní prostředí v rámci vyhlášených dotačních programů a s tím spojenou konzultační a poradenskou činností, vyhodnocování žádostí a přípravu návrhů pro jednání Rady Fondu a Rozhodnutí ministra, smluvní agendu pro poskytování podpor, agendu smluvního ručení za poskytované půjčky, uvolňování finančních prostředků příjemcům podpory včetně průběžného sledování účelu použití prostředků, závěrečné vyhodnocování využití poskytnutých prostředků a dosažených ekologických efektů a případně stanovení a vymáhání sankcí při nedodržení smluvních podmínek pro poskytnutí podpory nebo porušení rozpočtových pravidel.¹³¹

4.6 Zvýhodněné půjčky a garance

Pro realizaci velké části investičních záměrů je zapotřebí dostatečný kapitál. Vzhledem k tomu, že ne všichni investoři disponují dostatečnými zdroji, existuje možnost poskytování zvýhodněných půjček a garancí ať už přímo ze státního rozpočtu nebo ze zdrojů SFŽP.

¹³¹ Srov.: <http://www.sfzp.cz>.

Na rozdíl od dotací, darů a jiných podpor mají charakter návratného plnění. Jsou poskytovány zpravidla za výhodnějších podmínek než standardní finanční produkty (nižší úrok, dlouhá doba splatnosti) a jejich cílem je přispět k ochraně nebo nápravě stavu životního prostředí. Na poskytnutí zvýhodněných půjček ani garancí neexistuje právní nárok.

Institucemi, které se zabývají poskytováním zvýhodněných půjček a garancí v České republice jsou zejména SFŽP, stát, a částečně i Českomoravská záruční a rozvojová banka a Podpurný a garanční rolnický a lesnický fond.

4.7 Depozitně refundační systémy

Depozitně refundační systémy (dále jen „DRS“) představují poměrně efektivní ekonomický nástroj při zvolení vhodných variant zálohovaných produktů. DRS je vhodné zavádět u produktů, u nichž je ekologický zájem na jejich zpětném odběru, recyklaci, případně ekologické likvidaci.

Jediným typem DRS (v čisté podobě) je v České republice **zálohování vybraných obalů**, které je u některých typů obalů realizováno povinně.¹³² Některé typy obalů mohou být při prodeji výrobku zpoplatněny peněžitou částkou, přičtenou k ceně výrobku, kdy při vrácení obalu je zaručeno vrácení částky, jako vratné zálohy.¹³³ Z různých příčin nelze dosáhnout stoprocentního zpětného odběru, což však pro fungování vratného systému není ani žádoucí. Z vybraných prostředků „navíc“ je financováno fungování vratného systému. Pro fungování systému je také podstatná výše záloh na obaly, a to z důvodu motivace spotřebitele pro jejich vrácení. V současné době jsou v České republice běžně zálohovány skleněné pивní a jiné lahve. Tento systém je dostupný a hojně rozšířený. Motivační je i zálohová částka, která dle ceny produktu tvoří 5-10% ceny produktu.

Přestože DRS v České republice u některých druhů obalů funguje, má i své mezery. Nabízí se zavedení vratných záloh za PET lahve nebo vhodné motivace ke zpětnému odběru hliníkových obalů, jenž v některých státech Evropské unie již fungují.

¹³² § 8 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů.

¹³³ § 9 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů.

4.8 Environmentální pojištění

Pojištění, jako soukromoprávní institut, může hrát poměrně významnou roli i při zajišťování odpovědnosti za ztráty na životním prostředí. V některých odvětvích je dokonce zákonem konstruováno jako povinné. Jde zejména o případy, kdy hrozí ztráty velkého rozsahu nejen na majetku, ale i na zdraví a životním prostředí.

Spornou skutečností je, zda pojištění jako institut je vhodným způsobem zajištění případných ztrát na životním prostředí. Jedním z problematických míst je stanovení výše a podmínek pojistného plnění. V době sjednání, která se může od okamžiku pojistné události výrazně lišit, lze poměrně problematicky určit potřebnou výši pojištění pro úhradu budoucích nákladů při jejím odstraňování. Zároveň je problematické určení míry spoluúčasti, jako podmínky plnění, neboť v takovém případě se mnohdy může stát pojištění neuplatnitelným.¹³⁴

V současné době český právní řád ukládá povinné pojištění v několika právních předpisech. Jedná se např. o atomový zákon¹³⁵, zákon o prevenci závažných havárií¹³⁶ a zákon o odpadech¹³⁷.

4.9 Zajišťovací fondy

Zajišťovací fondy mají v určitých znacích shodné rysy s environmentálním pojištěním. Hlavním odlišovacím prvkem je míra nejistoty, zda negativní následky spojené s provozem určité činnosti v budoucnu nastanou.

Hlavním cílem nástrojů k zajištění závazků je předejít situaci, kdy provozovatel činnosti potenciálně nebezpečné pro životní prostředí není schopen uhradit škodu vzniklou tímto provozem z důvodu nedostatku vlastních finančních prostředků. Jako nástroj ochrany životního prostředí je významný pro svoji akumulární funkci při zajišťování negativních dopadů činností na životní prostředí.

Český právní řád upravuje povinné zajištění v zákoně o odpadech¹³⁸ v souvislosti s budoucími náklady spojenými se zajištěním, likvidací a rekultivací

¹³⁴ Srov.: DIENSTBIER, F., cit. dílo, s. 158 a násl.

¹³⁵ Viz § 36 a násl. zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání ionizujícího záření (atomový zákon).

¹³⁶ Viz § 12 zákona č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií.

¹³⁷ Viz § 48a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

¹³⁸ Viz § 48a a §49 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

skládky. Provozovatel skládky je povinen před zahájením provozu skládky sjednat pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí a zdraví lidí způsobenou provozem skládky a za škodu vzniklou z důvodu ukončení provozu skládky.¹³⁹ Dále je provozovateli uložena povinnost uložit na zvláštní účet částku ve výši nákladů nutných na odstranění potenciálních škod dle znaleckého posudku. Problematickým momentem je však skutečnost, kdy znalec vyhotoví znalecký posudek na určitou částku zajištění v době zprovoznění skládky, ovšem skutečná škoda se může projevit o několik, případně i desítek let, později. Míra zajištění tak může být velmi nízká, neefektivní a nereálná z hlediska vývoje cen a způsobených škod.

Každá skládka má pouze omezenou kapacitu. Z tohoto důvodu je provozovatel skládky povinen vytvářet v průběhu jejího provozu finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu. Tyto finanční prostředky jsou ukládány na zvláštní účet v bance a nakládání s nimi je vázáno na souhlas příslušného krajského úřadu. Výše finanční rezervy je zákonem stanovena na 100,-- Kč za 1 tunu uloženého nebezpečného nebo komunálního odpadu a 35,-- Kč za 1 tunu ostatního odpadu.

Záměrem zákonodárce bylo vytvořit finanční rezervu pro budoucí náklady spojené se skládkou. „*Cílem finanční rezervy pro rekultivaci a asanaci skládek je získání a soustředění finančních prostředků v průběhu provozu skládky na zabezpečení její rekultivace a asanace po ukončení provozu skládky.*“¹⁴⁰

Tyto částky, v porovnání s milionovými náklady na odstraňování odpadů, jsou velmi nízké a ani zdaleka neodráží nebezpečí, jaké s sebou skládka do budoucna nese.

4.10 Clo

Clo lze charakterizovat jako povinnou dávku *sui generis*, odlišnou od daní a poplatků, vybíranou v souvislosti s přechodem zboží přes státní hranici.¹⁴¹

¹³⁹ Viz § 48a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

¹⁴⁰ Viz Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, Sněmovní tisk č. 705. 2000. Dostupné z:

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=705&CT1=0>.

¹⁴¹ Srov.: BAKEŠ, M. a kol., cit. dílo, s. 289.

Česká republika je smluvním státem Všeobecné dohody o clech a obchodu.¹⁴² Podstatou obsahu této dohody je, že smluvní strany mezi sebou uplatňují jednotné sazby cla. V rámci Evropské unie se sazby smluvního cla stanovené ve společném celním sazebníku používají na dovezené zboží pocházející ze zemí, které jsou smluvními stranami Všeobecné dohody o clech a obchodu nebo s nimiž Evropská unie uzavřela dohody obsahující ustanovení o vzájemném poskytování doložky nejvyšších výhod.¹⁴³

Vstupem České republiky do Evropské unie v roce 2004 došlo také ke vstupu do celní unie¹⁴⁴, která je na území Evropské unie vymezena. Od tohoto okamžiku vystupuje Česká republika v celních vztazích vůči třetím státům jednotně s Evropskou unií, dle společného celního kodexu.

Ve vztahu k ochraně životního prostředí lze celních opatření využít zejména ke kontrole nežádoucího dovozu ekologicky nepříznivých produktů ze zemí vně Evropské unie.

¹⁴² Všeobecně známou pod zkratkou GATT (z anglického General Agreement on Tariffs and Trade).

¹⁴³ Srov.: BAKEŠ, M. a kol., cit. dílo, s. 291.

¹⁴⁴ „Celní unie je nahrazení dvou nebo více celních území celním územím jediným, ve kterém se cla a jiné omezující úpravy obchodu zrušují v podstatě pro veškerý obchod mezi zeměmi, z nichž se celní unie skládá.“ Viz BAKEŠ, M. a kol., cit.dílo, s. 294.

Závěr

Ochrana životního prostředí je aktuální problematikou moderní doby. V souvislosti s rozvojem průmyslu došlo během několika málo let k radikálnímu zvýšení úrovně znečištění životního prostředí. Teprve později si společnost začala uvědomovat závažné důsledky svého jednání a přistoupila k opatřením realizovaným prostřednictvím mezinárodních závazků s cílem znečištění životního prostředí odstraňovat, případně limitovat.

Česká republika je vázána mnohými mezinárodními smlouvami přispívajícími k ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek. Tyto závazky se projevují ve vnitrostátním právním řádu, stejně tak jako závazky vyplývající z členství v Evropské unii.

Základy ochrany životního prostředí jsou v České republice zakotveny na ústavní úrovni, a to jak v Ústavě, tak v Listině základních práv a svobod, což potvrzuje význam ochrany životního prostředí v právním řádu České republiky.

Ochrana životního prostředí je v právním řádu zajišťována prostřednictvím různých nástrojů. Tyto nástroje lze dělit na nástroje přímého a nepřímého působení. Nástroje přímého působení jsou reprezentovány nástroji administrativně – právními, koncepčními, smlouvami a jinými dobrovolně přijatými závazky a nástroji sankčními. Nástroje nepřímého působení představují nástroje ekonomické.

Základním cílem ekonomických nástrojů je přimět subjekty, aby se dobrovolně chovaly způsobem, který zákonodárce umožňuje a předpokládá. Jejich podstatou je nepřímé působení na chování adresátů právních norem skrze pozitivní nebo negativní stimulaci.

Ekonomické nástroje jsou považovány za nejefektivnější nástroj ochrany životního prostředí. Jsou flexibilní, snadněji se přizpůsobují měnícím se podmínkám a nezatěžují veřejné rozpočty takovou měrou, jako nástroje administrativně – právní, s nimiž jsou často porovnávány.

Předmětem předkládané diplomové práce je identifikace jednotlivých forem ekonomických nástrojů upravených v právním řádu České republiky, které se uplatňují v ochraně životního prostředí, jejich klasifikace, systematizace a hodnocení z hlediska záměru zákonodárce a jejich efektivity.

Předpokladem efektivity ekonomických nástrojů je plnění funkcí, ke kterým byly určeny. Jedná se zejména o funkce motivační, kompenzační, internalizační, fiskální, akumulací, popř. informační. Za účelem dosažení požadovaných funkcí je nezbytné správné nastavení limitů pro jejich uplatňování. Mělo by platit, že pro regulovaný subjekt by mělo být výhodnější životní prostředí nezatěžovat než naopak.

I přes výše uvedená pozitiva nemusí mít aplikace ekonomických nástrojů vždy zamýšlené důsledky. Stěžejní princip ekonomických nástrojů spočívá v dobrovolnosti užití zákonem stanovené možnosti chování regulovaných subjektů. Při nevhodné právní úpravě, případně při nedostatečném využití dalších nástrojů se může lehce přihodit, že se regulované subjekty nebudou chovat zákonodárcem zamýšleným způsobem a ekonomický nástroj nebude efektivní. Aby bylo zabráněno zvláště negativním důsledkům nevhodného chování, existují limity možností chování, stanovené přímými, zejména administrativně-právními, nástroji ochrany životního prostředí. Tento limit se odráží v ustanovení čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, který stanoví: „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*“

V českém právním řádu se vyskytuje velké množství ekonomických nástrojů, které se vyznačují nejednotnou strukturou, názvoslovím a uspořádáním. Převážnou část z nich lze nalézt v zákonech upravujících jednotlivé složky životního prostředí, jako např. zákon o vodách, zákon o ochraně ovzduší, zákon o lesích apod. Nejvíce jsou zastoupeny ekonomické nástroje ve formě plateb (zejména daně a poplatky). Tyto jsou zároveň nejvíce kritizovány z důvodu nízkých sazeb a jako nemotivující k rozhodování o volbě chování regulovaného subjektu jsou často hodnoceny jako neefektivní.

Po podrobném rozboru jednotlivých ekonomických nástrojů upravených na různých místech právního řádu České republiky lze učinit závěr, že systematika ekonomických nástrojů není jednoznačná. Některé druhy ekonomických nástrojů lze díky společným rysům zařadit do více kategorií, u některých druhů dokonce vyvstává otázka, zda jsou ještě ekonomickým nástrojem ochrany životního prostředí, nebo již nikoliv.

Podstatnou část rozsahu práce zaujímá rozbor poplatků, jako nejrozšířenějšího a ekonomicky nejvýznamnějšího ekonomického nástroje. Právní úprava poplatků je obsažena zejména ve složkových zákonech (např. zákon o ochraně ovzduší, vodní zákon, horní zákon). Část poplatků byla upravena zákony v devadesátých letech

minulého století, právní úprava zbývající části pak pochází z počátku první dekády 21. století. V době svého přijetí mnohé z nich jistě své funkce plnily. Po téměř dvaceti letech bez zvyšování sazeb a nereflektování jak společenského, tak ekonomického vývoje lze již z logiky věci předpokládat, že většina poplatků nebude své primární funkce plnit.

Na základě výše uvedeného rozboru současné právní úpravy lze učinit závěr, že systém výběru poplatků je nejednotný, při administraci nákladný, z hlediska adresátů právních norem značně nepřehledný a v současné podobě právní úpravy neefektivní. Jako řešení této situace lze navrhnout například zavedení jednotného systému poplatků, ať už v jediném zákoně, nebo v zákonech vícero, ale vždy s jednotnou strukturou. Z důvodu úspor veřejných financí by výběr poplatků mohl být zajišťován jediným orgánem státní správy. Také vhodnou regulací poplatků, která by odrážela vzácnost životního prostředí a jeho jednotlivých součástí (a zároveň motivovala znečišťovatele k ekologicky vhodnějšímu chování) by mohlo být dosaženo vyššího standardu ochrany životního prostředí.

Mezi ekonomické nástroje byly vedle poplatků zařazeny též daně, daňová zvýhodnění, trhy s obchodovatelnými kvótami a limity, dotace, dary a jiná zvýhodnění, zvýhodněné půjčky a garance, depozitně refundační systémy, environmentální pojištění, zajišťovací fondy a cla. Tyto nástroje různou mírou svého uplatňování plní větší či menší úlohu v systému ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí.

V současné době je aktuální proces přijímání tzv. ekologické reformy. Její první fáze je představována přijetím zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Tímto zákonem zavedené energetické daně bývají označovány také jako daně ekologické. Jak již sám název zákona napovídá, jejich faktické určení není primárně k ochraně životního prostředí, nýbrž k vyrovnávání veřejných rozpočtů.

Druhou fází ekologické reformy reprezentuje nový zákon na ochranu ovzduší, jenž je v současné době projednáván v rámci legislativního procesu v Poslanecké sněmovně. Původně mělo dojít k postupnému, avšak razantnímu zvýšení poplatků za znečištění ovzduší. V rámci pozměňovacích návrhů však došlo na návrh jediného poslance ke zrušení poplatků za znečištění ovzduší vůbec. Z pohledu ochrany životního prostředí naprosto nesystémový krok vzápětí odhalil Senát Parlamentu České republiky a vrátil jej zpět Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Do konce

měsíce dubna by mělo být o změnách v zákoně znovu hlasováno a poplatky za znečišťování by se tak měly opět do navrhovaného zákona vrátit.

Závěrem by bylo vhodné konstatovat, že smutnou realitou posledních let je skutečnost, že ekonomické nástroje ochrany životního prostředí a jejich legislativní změny slouží často, více než ke skutečnému ovlivňování dopadů negativních činností na životní prostředí, k vyrovnávání výdajů veřejných rozpočtů.

Seznam použitých pramenů

Literatura

BAKEŠ, M. *Finanční právo*. 5., upr. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2009, 548 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-801-6.

DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. Praha: C.H. Beck, 2010, 629 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387.

DIENSTBIER, F. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní*. Disertační práce. Masarykova Univerzita v Brně, Brno, 2006.

DIENSTBIER, F. Nástroje ochrany životního prostředí a jejich právní úprava. In: *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1. vyd. Editor Filip Dienstbier. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, 209 s. ISBN 978-808-7382-134.

FRANKOVÁ, M. Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí. In: *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1. vyd. Editor Filip Dienstbier. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, 209 s. ISBN 978-808-7382-134.

HANÁK, J. Vybrané ekonomické aspekty odpadového hospodářství obcí. In: *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1. vyd. Editor Filip Dienstbier. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, 209 s. ISBN 978-808-7382-134.

KARLICKÁ, D. *Administrativní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Diplomová práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha, 2011.

KNOTEK, J. Poplatky (odvody) jako ekonomické nástroje ochrany životního prostředí sloužící obcím v ČR. In: *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1. vyd. Editor Filip Dienstbier. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, 209 s. ISBN 978-808-7382-134.

MÁCA, V. Ekologická daňová reforma a poplatky v ochraně ovzduší. In: *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1. vyd. Editor Filip Dienstbier. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, 209 s. ISBN 978-808-7382-134.

PEKÁREK, M. Ekonomické nástroje v právu životního prostředí. In: *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1. vyd.

Editor Filip Dienstbier. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, 209 s. ISBN 978-808-7382-134.

SLAVÍK, J. Efektivnost a účinnost plateb za komunální odpad v podmínkách ČR a EU. In: *Nástroje ochrany životního prostředí - role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1. vyd. Editor Filip Dienstbier. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, 209 s. ISBN 978-808-7382-134.

SOBOTKA, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Disertační práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha, 2000.

Legislativa

Smlouva o fungování Evropské unie.

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2037/2000 ze dne 29. června 2000 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 842/2006 ze dne 17. května 2006 o některých fluorovaných skleníkových plynech.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

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

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

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší.

Zákon č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu a o flourovaneých skleníkových plynech.

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

Zákon č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

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

Zákon č. 289/1995 Sb., zákona o lesích.

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

Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů.

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

Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu.

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

Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání ionizujícího záření.

Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií.

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

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

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

Zákon č. 128/2000 Sb., zákona o obcích.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

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

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

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

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

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

Zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí.

Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách.

Zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích.

Vyhláška ministerstva hospodářství České republiky č. 617/1992 Sb., o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytych vyhrazených nerostů.

Vyhláška ministerstva životního prostředí České republiky č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Elektronické zdroje

Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší. Sněmovní tisk 912/0: Vládní návrh zákona o ovzduší. 2001.

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=912&ct1=0>

Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o ochraně ovzduší.

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_ovzdusi_navrh_zakona/\\$FILE/OLODUVODNENI-20110329.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_ovzdusi_navrh_zakona/$FILE/OLODUVODNENI-20110329.pdf)

Důvodová zpráva k zákonu č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, Sněmovní tisk č. 290. 1997.

<http://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t029000a.htm>

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, Sněmovní tisk č. 705. 2000.

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=705&CT1=0>

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 289/2001 Sb., o lesích. Sněmovní tisk č. 1591. 1995.

<http://www.psp.cz/eknih/1993ps/tisky/t159100a.htm>

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu a o flourovaných skleníkových plynech. Sněmovní tisk č. 445. 2011.

<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=445&CT1=0>

<http://www.sfzp.cz>

<http://www.kr-vysocina.cz/zmeny-zarazeni-kodu-bpej-do-trid-ochrany/d-4033503/p1=4955>

PATZELT, Z. Poplatky a chráněná území. *Ochrana přírody: časopis státní ochrany přírody*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR v nakladatelství ENVIRONS, roč. 2010, zvláštní číslo.

<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/poplatky-a-chranena-uzemi.html>

Státní politika životního prostředí České republiky 2004-2010. Ministerstvo životního prostředí, 2004.

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/\\$FILE/spzp%202004-2010.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/$FILE/spzp%202004-2010.pdf)

Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2011.

[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMSFVH9QDN/\\$FILE/Statistick%C3%A1%20ro%C4%8Denka%20%C5%BEivotn%C3%ADho%20prost%C5%99ed%C3%AD%20%C4%8Cesk%C3%A9%20republiky%202011.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMSFVH9QDN/$FILE/Statistick%C3%A1%20ro%C4%8Denka%20%C5%BEivotn%C3%ADho%20prost%C5%99ed%C3%AD%20%C4%8Cesk%C3%A9%20republiky%202011.pdf)

Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2010.

[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/CENMJG45KYBJ/\\$FILE/final_pdf_10.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/CENMJG45KYBJ/$FILE/final_pdf_10.pdf)

Seznam použitých zkratk

BAT	- z angličtiny Best Available Technics neboli nejlepší dostupná technika
CNG	- z angličtiny Compressed Natural Gas neboli stlačený zemní plyn
ČIŽP	- Česká inspekce životního prostředí
DPH	- Daň z přidané hodnoty
DRS	- Depozitně – refundační systémy
EMAS	- z angličtiny Eco – Management and Audit Scheme neboli systém environmentálního řízení
GATT	- z angličtiny General Agreement on Tariffs and Trade neboli Všeobecná dohoda na clech a obchodu
KÚ	- Krajský úřad
LPG	- z angličtiny Liquefied Petroleum Gas neboli zkapalněný ropný plyn
NZOO	- Nový zákon o ochraně ovzduší
OSN	- Organizace spojených národů
PHM	- Pohonné hmoty
SFŽP	- Státní fond životního prostředí České republiky
ZOO	- Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší
ZOPK	- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZOZPF	- Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu
ZTP, ZTP-P	- Průkaz vydávaný osobám zvlášť těžce postiženým a zvlášť těžce postiženým s průvodcem
ŽP	- Životní prostředí

Resumé

The title of my thesis is „Economic instruments of environmental protection“. I have chosen this topic for several reasons. Firstly, I am really interested in environmental protection. Secondly, environmental protection is the actual theme of these days. Everybody should join the protection as much as he or she can. It is an issue for each of us because the natural resources are limited and we have to save them for the future generations.

Economic instruments are part of legal instruments. Every economic instrument has to be regulated by law. This thesis is focused on the legal regulation of the economic instruments in the legal system of the Czech Republic.

The thesis is divided into four main parts – 1. Environmental Protection Principles, 2. Environmental Protection Instruments, 3. Economic Instruments of Environmental Protection, 4. System of the Economic Instruments in the Czech Republic.

The first part is introductory - it deals with the elementary principles of the environmental law, such as the polluter pays principle, the economic stimulation principle, the prevention principle etc.

The second part addresses the environmental protection instruments generally, with attention concentrated on the division of the instruments.

The third part introduces the economic instruments generally - their place in the legal system, their functions and types of division.

The last, fourth part, is divided into the chapters on the basis of the economic instruments types.

The economic instruments are represented by fees, taxes, tradable permits, environmental insurance etc. The last part describes each instrument separately and provides practical examples.

The aim of the thesis is the systemization of various types of economic instruments, their classification and evaluation of their efficiency in comparison with the original legislator's goal.

Klíčová slova

Nástroje ochrany životního prostředí, ekonomické nástroje, poplatek.

Keywords

Instruments of environmental protection, economic instruments, fee.