

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Radka Prachmanová

EKONOMICKÉ NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Martina Franková, Ph.D.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 3. 4. 2014

Čestné prohlášení

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

V Praze dne 4. 4. 2014.

Radka Prachmanová

Poděkování

Na tomto místě bych velmi ráda poděkovala JUDr. Martině Frankové, Ph.D., vedoucí mé diplomové práce, za vstřícný přístup, poskytnutí cenných rad, připomínek a odbornou pomoc, bez nichž by tato práce nemohla vzniknout.

Obsah

Obsah	1
Úvod	3
1. Nástroje ochrany životního prostředí	6
1.1. Nástroje přímého působení	7
1.1.1. Administrativně-právní nástroje	8
1.1.2. Koncepční nástroje	10
1.1.3. Veřejnoprávní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky	10
1.1.4. Sankční nástroje	11
1.1.5. Pozitiva a negativa nástrojů přímého působení	15
1.2. Nástroje nepřímého působení	17
1.2.1. Pozitiva a negativa nástrojů nepřímého působení.....	18
1.3. Nástrojový mix	19
1.4. Shrnutí.....	20
2. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí	21
2.1. Funkce ekonomických nástrojů	22
2.2. Dělení.....	25
2.3. Shrnutí.....	27
3. Poplatky	28
3.1. Pojem a dělení	28
3.1.1. Poplatky za znečišťování nebo jiné poškozování životního prostředí.....	30
3.1.2. Poplatky za využívání přírodních zdrojů.....	44
3.1.3. Uživatelské poplatky	55

3.1.4. Poplatky za výrobky	61
3.2. Shrnutí.....	64
4. Ostatní ekonomické nástroje.....	66
4.1. Daně	66
4.1.1. Energetické daně	69
4.1.2. Odvod za elektřinu vyrobenou ze slunečního záření	70
4.1.3. Daňová zvýhodnění	72
4.2. Obchodovatelná emisní povolení.....	74
4.3. Nástroje zajištění závazku a odpovědnosti.....	77
4.4. Depozitně-refundační systémy.....	79
4.5. Dotace z veřejných rozpočtů.....	80
4.6. Zvýhodněné půjčky a záruky	82
4.7. Shrnutí.....	83
Závěr	85
Seznam zkratk	90
Seznam použité literatury a pramenů.....	91
Abstrakt.....	97
Abstract.....	97
Summary	98
Klíčová slova	100

Úvod

Životním prostředím je „vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka“¹. Na jeho stavu závisí život na planetě a jeho další rozvoj, proto je ochrana životního prostředí jedním z nejdůležitějších a nejobtížnějších úkolů, který má globální společnost před sebou. Problematika nadměrné spotřeby omezených přírodních zdrojů, zhoršování kvality ovzduší, degradace půdy či rapidně rostoucí produkce odpadu nabyla na významu zejména v druhé polovině 20. století. V tomto období si společnost i státy začaly uvědomovat čím dál naléhavější potřebu ochrany životního prostředí. Za tímto účelem se postupem času vyvinul systém nástrojů, který je tvořen řadou prostředků a metod, jež si kladou za cíl ovlivňovat chování lidí směrem příznivým k životnímu prostředí a dokážou tak zajistit jeho efektivní ochranu.

Jednou ze skupin nástrojů použitelných k řešení environmentálních problémů, představujících obrovské riziko pro zachování života na planetě, mohou být také nástroje ekonomické. Tyto *per se* ovlivňují chování velkého počtu subjektů způsobem, který je ekologicky žádoucí a prospěšný pro celou společnost. Díky tomu přispívají k zachování možnosti uspokojovat základní lidské potřeby pro generaci nynější i generace budoucí při současném zachování rozmanitosti přírody v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje jako jedné z imanentních idejí ochrany životního prostředí vůbec.

Předkládaná diplomová práce je systematicky rozdělena do čtyř kapitol. První z nich je pojata jako teoretický úvod do celkové problematiky nástrojů ochrany životního prostředí. Čtenáři má sloužit jako širší koncept, do kterého je zasazen popis, analýza a hodnocení ekonomických nástrojů a jejich právní úpravy, které jsou obsahem kapitol následujících. První kapitola pojednává o skupině nástrojů přímého působení (nástroje administrativně-právní), jejichž jednotlivé zástupce ilustruje příklady a hodnotí je v kontrastu s nástroji nepřímého působení (nástroji ekonomickými). Skupina nástrojů nepřímého působení, uvedená krátkým popisem a porovnáním jejich pozitivních a

¹ Srov.: ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

negativních stránek s nástroji administrativně-právními, je také součástí první kapitoly. Tematicky úvodní kapitolu uzavírá nástrojový mix, jako specifická kombinace zástupců obou skupin nástrojů, synergicky využívající veškeré pozitivní z nich.

Druhá kapitola je věnována ekonomickým nástrojům ochrany životního prostředí. Popisuje jejich historický vývoj, jednotlivé funkce, kterými se vyznačují, z nichž největší důraz je kladen na funkci motivační a internalizační, a jejich klasifikaci podle různých kritérií. Forma působení ekonomických nástrojů jako jedno z hledisek členění určuje systematiku práce dodržovanou v kapitolách následujících.

Těžiště celé práce se nachází v kapitole třetí zaměřené na poplatky. Úvodní část této kapitoly je věnována samotnému pojmu poplatku a jejich členění z pohledu charakteru protiplnění, které je výměnou za poplatek poskytováno. Následuje podkapitola poplatků za znečišťování a jiné poškozování životního prostředí, které vévodí zejména detailní rozbor právní úpravy poplatku za znečišťování ovzduší. Tato je následně analyzována a porovnávána z pohledu míry plnění funkcí ekonomických nástrojů a její celkové efektivity s právní úpravou dle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. Navazuje rozbor dalších poplatků, nejen z podskupiny poplatků za znečišťování, objevujících se v právní úpravě jiných složek životního prostředí. Třetí kapitola je uzavřena shrnutím konstatujícím roztržitost a nejednotnost právní úpravy poplatkové soustavy, odrazující se v ne zcela uspokojivém plnění jejich základních funkcí, za současného představení návrhů *de lege ferenda*, jež by mohly napomoci zvýšení celkové účinnosti tohoto ekonomického nástroje.

Ostatní ekonomické nástroje jsou shrnuty do čtvrté a poslední kapitoly této práce. Jde o poměrně různorodou skupinu, kde je dán největší prostor popisu právní úpravy daní a obdobných nástrojů s ekologickým aspektem a také obchodovatelným emisním povolením. Právní úprava těchto nástrojů, stejně jako ostatních z dané skupiny, je podrobena rozboru a zhodnocena z pohledu vlivu možných dopadů do oblasti ochrany životního prostředí.

Z výše uvedeného lze vyvodit, že cílem předkládané práce není obšírně popsat a komplexně zanalyzovat právní úpravu veškerých ekonomických nástrojů, které zná platný český právní řád. Vzhledem k doporučenému rozsahu práce by to ani nebylo možné. Cílem práce je identifikace jednotlivých ekonomických nástrojů, jejich kategorizace, popis funkcí, kterými se vyznačují a rozbor pozitivních a negativních rysů jejich právní úpravy, zejména

z pohledu efektivity, kterou zastávají v praxi. V návaznosti na to následuje úvaha o změnách a doporučeních z pohledu *de lege ferenda* jako možný inspirační zdroj pro zákonodárce.

1. Nástroje ochrany životního prostředí

Za účelem dosažení ochrany životního prostředí a zachování jeho stavu v kvalitě odpovídající přijatelným životním podmínkám pro člověka i pro rostlinstvo a živočišstvo je nutno mít k dispozici určité nástroje, které toto budou umožňovat.

V nejobecnější rovině se pojmem nástroje ochrany životního prostředí rozumí „*jakékoliv prostředky ovlivňování stavu životního prostředí. Těmito jsou jednak vlastní aktivity (státu, krajů, obcí, mezinárodního společenství) v oblasti ochrany životního prostředí, jednak regulatorní opatření, jejichž cílem je ovlivňovat chování adresátů (fyzických a právnických osob)*“² s úmyslem přimět je k jednání, jež by bylo ekologicky příznivější a vhodnější.

Elementárním programovým dokumentem stanovujícím budoucí cíle ochrany životního prostředí na celostátní úrovni je Státní politika životního prostředí³. Její aktuální verze je platná pro léta 2012-2020 a přináší taxativní výčet nástrojů realizace politiky životního prostředí. Terminologický nesoulad pojmu nástroj politiky životního prostředí s pojmem nástroj ochrany životního prostředí zde dle mého názoru nebude mít většího významu, protože obsahová podstata, smysl a cíl obou pojmů jsou totožné – zajištění zdravého a kvalitního životního prostředí a komplexní ochrana všech jeho složek.

Nástroje ochrany životního prostředí jsou ve Státní politice pojaty *largo sensu*, když jsou mezi ně zařazeny: administrativně-právní nástroje, ekonomické a tržní nástroje, informační nástroje, monitoring a příprava hodnotících zpráv, dobrovolné nástroje, programové a koncepční nástroje, institucionální nástroje, výzkum a vývoj,

² Srov.: DIENSTBIER, Filip. Nástroje ochrany životního prostředí a jejich právní úprava. In DIENSTBIER, Filip (ed.). *Nástroje ochrany životního prostředí- role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1.vyd. Olomouc: Iuridicum Olomouense, 2011, s. 9. ISBN 978-80-87382-13-4.

³ Státní politika životního prostředí České republiky 2012-2020. [online] Dostupný také z WWW: <[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_130108_Statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/SP%C5%BDP_2012-20.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_130108_Statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/SP%C5%BDP_2012-20.pdf)>.

environmentální vzdělávání, výchova a osvěta. Některými autory⁴ je k tomu širokému výčtu ještě přidávána morálka jako soubor základních pravidel chování lidské společnosti.

Ke klasifikaci nástrojů ochrany životního prostředí je možno využít různá kritéria, např. jejich formu, obsah či funkci, nicméně tradiční a nejvíce používané⁵ hledisko členění je dle způsobu jejich aplikace, a to na nástroje přímého působení a nástroje nepřímého působení.

1.1. Nástroje přímého působení

Nástroje přímého působení (též jsou označovány jako nástroje direktivní či nástroje přímého řízení) byly zaváděny do právních řádů jednotlivých států zhruba od 60. let minulého století. Jejich podstatou je bezprostřední určení způsobu chování regulovaným subjektům. Tyto pak nemají možnost svobodné volby a musí se přímé regulaci bezpodmínečně podvolit. Chovají-li se ale subjekty tak, jak daný nástroj nepřipouští, vystavují se riziku uložení sankce za své protiprávní jednání.

Do skupiny nástrojů přímého působení se zařazují⁶:

- a) administrativně-právní nástroje,
- b) koncepční nástroje,
- c) veřejnoprávní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky⁷,
- d) sankční nástroje.

⁴ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic č. 353, s. 26. ISBN 80-210-3599-4.

⁵ Srov.: MÁCA, Vojtěch. *Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v České republice*. Praha, 2008, s. 8. Disertační práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Jaroslav Drobník. Dostupný také z WWW: <https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION0E3F46066C493D26230C492958EF32E9/zzp/detail/8001111365/?file=8800010258>.

⁶ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3.vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 37-41. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁷ Dle některých autorů jde o samostatně stojící skupinu nástrojů. Viz JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic č. 353, s. 131. ISBN 80-210-3599-4. Také viz SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA, 2001. č. 3-4, s. 121.

1.1.1. Administrativně-právní nástroje

Tyto nástroje jsou typickými reprezentanty nástrojů přímého působení. Jejich podstata tkví v ukládání povinností regulovaným subjektům a vynucování dodržování takto uložených povinností ze strany státu, resp. jeho orgánů. V odborné literatuře jsou také označovány jako nástroje normativní či nástroje Command and Control⁸.

Povinnosti, jež jsou těmito nástroji ukládány, se vyskytují v podobě **zákazu, příkazu či omezení** a nařizují regulovanému subjektu něco konat (*facere*), nějakého konání se zdržet (*omittere*) nebo něco strpět (*pati*). Může jít o povinnosti trvalé či jen dočasné, uložené zákonem, normativním či individuálním správním aktem vydaným na základě zákona nebo vzniklé jako důsledek protiprávního jednání.

Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření mají preventivní funkci, jelikož představují předpoklad pro výkon určité, zpravidla životnímu prostředí škodlivé, činnosti. Povolení je nutné získat k provozování činnosti, která je vázána na splnění určitých hmotněprávních podmínek. „*Jestliže osoba, jež o vydání povolení žádá, tyto podmínky splňuje, nelze jí vydání aktu odeprít.*“⁹ V povolení může správní orgán stanovit mantinely výkonu povolené činnosti, na rozdíl od souhlasu, kde stanovení dalších podmínek výkonu možné není. Stanovisky a vyjádřeními správní orgán prezentuje svůj právně nezávazný odborný názor na danou problematiku. Výjimkou z právní nezávaznosti je tzv. závazné stanovisko dotčeného orgánu státní správy, jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu¹⁰.

Standardy, jako kvantitativní a kvalitativní požadavky na zachování určitého stavu životního prostředí, lze najít zejména ve složkových zákonech a je provádějících právních předpisech. Standardy by měly reprezentovat zásadu nejvyšší možné míry ochrany životního prostředí za využití nejmodernějšího technického a vědeckého pokroku¹¹.

⁸ Srov.: SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA, 2001. č. 3-4, s. 120.

⁹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7.vyd. Praha: C.H.Beck, 2009, s. 214-217. ISBN 978-80-7400-049-2.

¹⁰ Viz § 149 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

¹¹ Jde o vyjádření principu vysoké úrovně ochrany, resp. principu nejlepší dostupné techniky (BAT) jako esenciálních zásad ochrany životního prostředí.

Příkladem mohou být emisní a imisní limity, technické požadavky na výrobky či požadavky na odbornou způsobilost oprávněných osob¹².

Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí představuje způsob, jak zajistit ochranu životního prostředí dle významu chráněného zájmu a stupně jeho ohrožení. S tímto nástrojem se lze setkat například při ochraně zvláště chráněných rostlin a živočichů¹³ nebo při členění zdrojů ohrožení dle zákona o odpadech¹⁴.

Kontrola a dozor ze strany orgánů státní správy nad výkonem práv a povinností uložených zákonem či individuálním správním aktem jsou předpokladem efektivnosti právní úpravy ochrany životního prostředí. Možností uplatňování kontroly a dozoru přímo ze zákona je nadáno Ministerstvo životního prostředí¹⁵, jakožto ústřední správní orgán a orgán vrchního státního dozoru v problematice ochrany životního prostředí a Česká inspekce životního prostředí¹⁶, speciální dozorový orgán pro otázky životního prostředí přímo podléhající Ministerstvu životního prostředí.

Výkon rozhodnutí (exekuce) je nezbytným nástrojem k vynucení povinnosti, jež byla v daném rozhodnutí uložena a nebyla ve stanovené lhůtě dobrovolně splněna. Tímto nástrojem stát nutí povinný subjekt ke splnění nápravných opatření nebo sankčních opatření. Stát pak v případě, že je povinný subjekt nečinný, tento žádoucí stav realizuje sám a náklady následně vymáhá na povinném. Příkladem výkonu rozhodnutí v právní úpravě ochrany životního prostředí může být ustanovení § 42 odst. 1 zákona o vodách¹⁷, podle kterého stát reprezentovaný vodoprávním úřadem nebo Českou inspekcí životního prostředí uloží povinnost nápravného opatření tomu, kdo porušil povinnosti k ochraně povrchových nebo podzemních vod. Pokud povinný tuto povinnost neplní a hrozí nebezpečí z prodlení, stát povinnost splní sám a náklady zpětně vymáhá po povinném.

¹² Srov.: SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA, 2001. č. 3-4, s. 135.

¹³ Viz § 48 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Toto ustanovení kategorizuje zvláště chráněné rostliny a živočichy na a) kriticky ohrožené, b) silně ohrožené, c) ohrožené.

¹⁴ Toto členění najdeme v § 6 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, který uvádí kategorii odpadu nebezpečného, smíšeného a jako zvláštní skupinu pak odpad komunální, který je definován způsobem vzniku.

¹⁵ Viz § 19 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky.

¹⁶ Viz zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí.

¹⁷ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

1.1.2. Koncepční nástroje

Koncepčními nástroji jsou myšleny plány, programy a koncepce vyjadřující představu o budoucím žádoucím vývoji objektu ochrany s přihlédnutím k vývoji dosavadnímu. „*Jde především o dokumenty, které pro určité časové období stanoví cíle a rámcově vymezí způsob, jak jich dosáhnout, bez ohledu na konkrétní název.*“¹⁸ Jsou vyhotovovány v souladu s principy prevence, předběžné opatrnosti, trvale udržitelného rozvoje a odpovědnosti státu, jako principy imanentními právu životního prostředí, ale i ochraně životního prostředí obecně.

Část těchto dokumentů je právně závazná (např. územní plán obce¹⁹), část naopak právně nezávazná (např. územně plánovací podklady), některé z nich jsou vytvářeny povinně (např. lesní hospodářské plány²⁰), jiné dobrovolně. Nicméně u všech panuje shoda v tom, že jejich právní úprava je velmi různorodá a roztržitá. V praxi je možno je nejčastěji najít v oblasti územního plánování, kde stanoví předpoklady pro výstavbu, udržitelný rozvoj daného území a dopady projektovaných záměrů na životní prostředí.

1.1.3. Veřejnoprávní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky

Veřejnoprávní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky jsou představiteli tzv. dobrovolných nástrojů, které daný (většinou podnikatelský) subjekt přebírá ze své vlastní vůle a svobodného rozhodnutí, čímž se zavazuje k plnění povinností přísnějších, než jaké mu stanoví zákon.

Veřejnoprávní smlouvy jsou uzavírány mezi správními orgány a soukromými subjekty (hovoří se o tzv. subordinačních smlouvách dle § 161 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu) např. za účelem zřízení národní přírodní rezervace, přírodní památky či památného stromu včetně jejich ochranných pásem²¹.

¹⁸ FRANKOVÁ, M. Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí. In: *Nástroje ochrany životního prostředí- role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1.vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011, s. 23.

¹⁹ Viz § 43 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu.

²⁰ Viz § 24 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích.

²¹ Viz § 39 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Jiné dobrovolně převzaté závazky mohou být v podobě dodržování standardů systému ekologického managementu²², kterým podniky začleňují ochranu životního prostředí do svého podnikatelského plánu i každodenního provozu, nebo v podobě označování ekologicky šetrných výrobků²³, kterými dávají spotřebitelům jasně najevo, že jimi nabízený produkt byl vyroben postupem a z materiálů šetrných k životnímu prostředí.

1.1.4. Sankční nástroje

Zařazení sankčních nástrojů mezi skupinu nástrojů přímého působení je v odborné literatuře spornou otázkou. Někteří autoři²⁴ tuto skupinu vnímají jako neoddělitelnou součást nástrojů administrativně-právních, jiní²⁵ je začleňují mezi nástroje ekonomické. V této práci je dána přednost jejich začlenění mezi nástroje přímé regulace s ohledem na názor prezentovaný v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008²⁶, který sankční nástroje a nástroje nepřímé regulace striktně odlišuje.

Právní odpovědnost je charakterizována jako zvláštní forma právního vztahu, ve kterém „*dochází na základě porušení primární právní povinnosti ke vzniku nové, sekundární právní povinnosti sankční povahy*“²⁷. Následky porušení povinnosti mohou být různé (např. trvání původní povinnosti, vznik nové povinnosti či jiné – např. zánik práva), vždy by však měly sloužit k tomu, aby se porušování povinností předcházelo, resp. k němu

²² Tímto je myšlen tzv. systém EMAS (Eco-management and audit scheme), aktuálně v podobě EMAS III, zavedený nařízením Evropského Parlamentu a Rady č. 1221/2009, resp. systém EMS (Environmental management system, ISO 14 000).

²³ Jde o tzv. ecolabelling. Na úrovni Evropské Unie jsou tyto výrobky označovány logem „The Flower“, na národní úrovni se užívá značka „Ekologicky šetrný výrobek“.

²⁴ Srov.: KARLICKÁ, Dora. *Administrativní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2011. 115 s., s. 43. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Michal Sobotka. Dostupný také z WWW: <https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION59061DCAF0703A630DC55E5E3FCAE3D5/zzp/detail/63146/?file=120034562>.

²⁵ Toto začlenění vyplývá z mezinárodní klasifikace vypracované OECD, která mezi jinými zařazuje k ekonomickým nástrojům též nástroje prosazování, tj. sankční nástroje. OECD: *Economic instruments: a Classification*. [cit. 20. 11. 2013] Paris: OECD, 1989, s. 14-16. [online]. Dostupný z WWW: <http://www.oecd.org/dev/1919252.pdf>.

²⁶ Jde o rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006, blíže rozebraný níže v textu této práce, který uvedl, že poplatky (tedy ekonomické nástroje) nejsou paušalizovanou náhradou škody a jejich řádné placení, vyplývající z předpisů práva veřejného, nevyklučuje vznik občanskoprávní odpovědnosti za škodu na straně znečiškovatele.

²⁷ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 162. ISBN 978-80-7380-454-1.

vůbec nedocházelo (ve smyslu zásady generální prevence²⁸) a aby následky porušení byly reparovány.

Právní odpovědnost jako nástroj ochrany životního prostředí (též známá pod pojmem ekologicko-právní odpovědnost) zahrnuje dva základní okruhy odpovědnosti. Těmi jsou odpovědnost za ztráty na životním prostředí a odpovědnost deliktní. Každý z těchto okruhů se dále vnitřně člení na dvě podskupiny, a to tak, že odpovědnost za ztráty na životním prostředí zahrnuje odpovědnost za škodu na životním prostředí a odpovědnost za ekologickou újmu. Do okruhu odpovědnosti deliktní se pak řadí odpovědnost správněprávní (za přestupky a jiné správní delikty) a odpovědnost trestněprávní (za trestné činy).

Definici pojmu škoda v předpisech občanského práva lze najít stěží. Obecně je vnímána jako „majetková újma (ztráta), kterou lze objektivně vyjádřit (vyčíslit) obecným ekvivalentem, tj. penězi“²⁹. Obecnou povinností každého je předcházet vzniku škod, chovat se podle zásady generální prevence. Tuto doposud široce pojímanou zásadu občanský zákoník z roku 2012³⁰ zúžil a již v ní výslovně nezmiňuje životní prostředí jako statek hodný ochrany soukromého práva. Nutno konstatovat, že tato absence nebude mít žádný zásadní dopad, protože občanskoprávní mechanismus náhrady škody na životním prostředí již nyní naráží na překážky, které znevažují jeho užití v praxi. Nárok na náhradu škody totiž může u soudu uplatnit jen ten, který vlastní poškozenou složku životního prostředí, jež je věcí v právním slova smyslu. Záleží tak na volném uvážení poškozeného, zda se rozhodne jít soudní cestou a svůj nárok skutečně uplatní, stejně tak zda se mu v průběhu řízení vůbec podaří prokázat existenci škody, její výši a příčinnou souvislost. Tyto důvody často odradí vlastníky poškozených složek životního prostředí dovolávat se svého práva u soudu. Nakonec tento trend v této oblasti dokazuje i zřídka judikatura. Jedinou výjimkou

²⁸ Viz § 2900 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, kterému odpovídá ustanovení § 415 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku.

²⁹ ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. s. 381 a násl.

³⁰ Viz § 2900 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

potvrzující pravidlo jsou spory o náhradu škody na lesních porostech způsobené emisí oxidu siřičitého³¹.

Veřejnoprávní institut **odpovědnosti za ekologickou újmu** byl zaveden do českého právního řádu zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí. Dle ustanovení § 10 tohoto zákona je ekologickou újmou myšlena ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti. Ekologická újma je charakteru imateriálního, je velmi těžce kvantifikovatelná, vzniká na složkách životního prostředí, které nejsou způsobilé být věcmi v právním smyslu a může být důsledkem jednání protiprávního, i jednání po právu. Primární cestou k nápravě této újmy je navrácení v předešlý stav obnovením narušených funkcí (naturální restituce). Pokud toto není prakticky proveditelné, jako druhá nastupuje varianta náhradního plnění (kompenzace), třetím v pořadí je řešení ekologické újmy skrze finanční plnění³². Zákon už ovšem nestanoví, jakým způsobem toto finanční plnění vyčíslit.

Úpravu otázek odpovědnosti za ekologickou újmu lze najít též v zákoně č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě. Tento zákon je odrazem transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/34/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí. Zákon je kromě principu znečišťovatel platí postaven na principu prevence a předběžné opatrnosti, což se projevuje v ukládání povinností provádět zejména preventivní opatření provozovatelům³³ činností uvedených v přílohách tohoto zákona nebo provozovatelům³⁴, kteří splňují podmínky

³¹ Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1016/2004 či sp. zn. 25 Cdo 769/2006.

³² Právní povahou ekologické újmy se v usnesení ze dne 24. 2. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001, zabýval Nejvyšší soud. Ten dovodil, že újma utrpěná z důvodu ztížení provádění lesního či zemědělského hospodaření, je povahy soukromoprávní, blízké nároku na náhradu škody, byť je zakotvena v předpise práva veřejného. Je svou povahou újmou majetkovou, projevující se v majetkové sféře dotčeného vlastníka či správce lesa. Proto také projednání přiznání či nepřiznání tohoto nároku je svěřeno civilním soudům, nikoli správním orgánům a to i přes to, že finanční částku ekvivalentní vyčíslené hodnotě újmy, vyplácí správní orgán. Blíže viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001. [online]. Dostupný z WWW:

<[http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/\\$\\$WebSearch1?SearchView&Query=%5Bspzn1%5D%20%3D%2025%20AND%20%5Bspzn2%5D%3D%20AND%20%5Bspzn3%5D%3D1211%20AND%20%5Bspzn4%5D%3D2001&SearchMax=1000&Start=1&Count=15&pohled=1](http://www.nsoud.cz/Judikatura/judikatura_ns.nsf/$$WebSearch1?SearchView&Query=%5Bspzn1%5D%20%3D%2025%20AND%20%5Bspzn2%5D%3D%20AND%20%5Bspzn3%5D%3D1211%20AND%20%5Bspzn4%5D%3D2001&SearchMax=1000&Start=1&Count=15&pohled=1)>.

³³ Viz § 2 zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a její nápravě.

³⁴ Tamtéž.

stanovené tímto zákonem. Nicméně zákonu je vytýkána celá řada nedostatků. Operuje s vágními a nejednoznačnými pojmy či provozovatelům poskytuje široké liberační důvody, které jim umožňují zbavit se případné odpovědnosti za způsobenou újmu.³⁵ Tato negativa v kombinaci s nedostatečnou personální a finanční kapacitou České inspekce životního prostředí způsobují, že zákon není v praxi aplikován.³⁶

Správněprávní odpovědností je myšlena odpovědnost za správní delikty páchané fyzickými osobami (z nich jsou pak nejpočetnější skupinou přestupky) a odpovědnost za správní delikty právnických a fyzických osob při výkonu jejich podnikatelské činnosti. Správní delikty fyzických osob jsou založeny na zavinění, v teorii se hovoří o subjektivní odpovědnosti. Na druhou stranu, odpovědnost za správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob je odpovědností objektivní, k zavinění se nepřihlíží. Pro oblast správních deliktů je typická roztříštěnost právní úpravy, kterou lze nalézt jak ve složkových zákonech, tak v obecném zákoně o přestupcích³⁷.

Trestní právo je nejpřísnějším a krajním prostředkem, kterého stát využívá k ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek (či jiných zájmů). Proto **trestněprávní odpovědnost** nastupuje až v okamžiku, kdy všechny ostatní druhy právní odpovědnosti selhávají.

Trestní zákoník³⁸ se ochraně životního prostředí věnuje v hlavě VIII., kde se nacházejí jednak skutkové podstaty obecné (§ 293 - poškození a ohrožení životního prostředí, § 294 - poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti), které se vyznačují blanketností, tj. odkazem na jiný právní předpis z oblasti práva životního prostředí, jednak skutkové podstaty zvláštní (skutkové podstaty uvedené v § 294a a násl.), jejichž objektem

³⁵ HUMLÍČKOVÁ, Petra. Odpovědnost v životním prostředí – proč (ne)funguje? In JANČÁŘOVÁ, Ilona; VOMÁČKA, Vojtěch (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí. Sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2012, s. 78-79. ISBN 978-80-210-6037-1.

³⁶ HORÁČEK, Zdeněk. Nové základní východisko soukromoprávní odpovědnosti za škody na životním prostředí- příspěvek do diskuze nad tímto tématem. In JANČÁŘOVÁ, Ilona; VOMÁČKA, Vojtěch (eds.). *Odpovědnost v právu životního prostředí. Sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2012, s. 37. ISBN 978-80-210-6037-1. Fakt, že zákon č.167/2008 Sb. není v praxi aplikován, potvrzuje i informace publikovaná na webových stránkách České inspekce životního prostředí. Česká inspekce životního prostředí [online]. Ekologická újma. Informace o zahájení řízení. [cit. 2. 11. 2013]. Dostupný z WWW:< <http://www.cizp.cz/Ekologicka-ujma/Informace-o-zahajeni-rizeni>>.

³⁷ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

³⁸ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

je zájem na ochraně té které složky životního prostředí. Specifickou skupinu pak tvoří skutkové podstaty primárně chránící jiné objekty, např. § 228 - poškozování cizí věci, §§ 272, 273 - obecné ohrožení nebo § 329 - zneužití pravomoci úřední osoby, které jsou ve prospěch ochrany životního prostředí s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem daného případu také aplikovatelné.

Zákonem č. 418/2011 Sb.,³⁹ byl do českého právního řádu pod vlivem celoevropského trendu zaveden institut trestní odpovědnosti právnických osob. Tím byla narušena základní zásada, na které doposud stálo trestní právo, zásada individuální trestní odpovědnosti každé fyzické osoby za její protiprávní jednání. V ustanovení § 7 zákona je uveden taxativní výčet trestných činů, kterých se může právnická osoba dopustit. Mezi nimi jsou zmíněny i trestné činy hlavy VIII. trestního zákoníku. *„Zákon tak usnadňuje stíhání trestných činů, o kterých není pochyb, že trestnými činy jsou, avšak často je obtížné určit konkrétní fyzické osoby, které odpovědnost nesou (zejména u velkých obchodních společností se složitou strukturou řízení).“*⁴⁰

1.1.5. Pozitiva a negativa nástrojů přímého působení

Nástroje přímého působení bývají v odborné literatuře⁴¹ často vymezovány a porovnávány ve vztahu k nástrojům nepřímého působení a naopak. Často jsou stavěny do kontrastu, čímž lépe vyniknou pozitivní i negativní aspekty obou skupin.

Za nesporné pozitivum lze označit rychlou účinnost a aplikovatelnost nástrojů přímého působení. Tento přínos je neocenitelný především v situacích, kdy je potřeba, v zájmu zachování stávající kvality životního prostředí, rychle jednat. Typicky půjde o krizové a havarijní situace. *„Nezastupitelnost těchto nástrojů také spočívá v tom, že je možné jimi regulovat jakýkoli problém spojený s ochranou životního prostředí. V řadě*

³⁹ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim.

⁴⁰ DRAHOŠOVÁ, Michaela: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2012. 64 s., s. 14. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Karolína Žáková. Dostupný také z WWW: <<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/116889>>.

⁴¹ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA, 2001. č. 3-4, s. 172. JÍLKOVÁ, Jiřina. *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. 1. vydání. Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s. 2003, s. 47. ISBN 80-86684-04-0.

*případů jde o způsob regulace, který je jediný možný.*⁴² Výhodou spíše praktického rázu je dále skutečnost, že direktivní nástroje jsou jednoduše čitelné a snadno srozumitelné i pro laickou veřejnost.

Ze záporných stránek nástrojů přímého působení je nezbytné zdůraznit fakt, že u nich obvykle⁴³ absentuje motivační prvek, kterým by pobízely subjekty znečišťující životní prostředí k chování ekologicky vhodnějšímu. Toto zákonitě vede k tomu, že se dané subjekty nesnaží minimalizovat celkové náklady, které vydají na jednotku své produkce. Nedostatek motivačního prvku⁴⁴ se může také odrazit v nechuti regulovaných subjektů k dalšímu vývoji, instalaci a užívání nových technologií, protože za tuto svou iniciativu nejsou nijak odměňovány. Další nevýhodou nástrojů přímého působení je skutečnost, že se v praxi aplikují plošně. Nepohlízejí na regulované subjekty jako na individuality, nereflktují jejich individuální potřeby a možnosti, naopak působí na subjekty jako na jednolitou univerzálně regulovanou skupinu, což pro některé z nich může mít až destruktivní důsledek. Jako záporný aspekt nástrojů přímého působení lze vnímat i to, že omezují subjekty v možnosti zvolit si samostatně a podle vlastní vůle způsob chování. Direktivně jim tak vnucují určitý vzorec chování, čímž *a priori* vzbuzují odpor regulovaných subjektů vůči těmto nástrojům. Nakonec s jejich vynucováním a kontrolou dodržování je spojena vysoká administrativní náročnost a finanční nákladnost.

Výše popsaná pozitiva a spíše převažující negativa vedou k tomu, že *„nástroje přímého působení nejsou ekonomicky efektivní, stanovených cílů péče o životní prostředí není dosahováno s nejmenším možným použitím zdrojů a tím s minimálními*

⁴² SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA, 2001. č. 3-4, s. 140.

⁴³ Motivační prvek bude jednoznačně absentovat u nástrojů administrativně- právních a koncepčních, naopak nástroje sankční lze vnímat jako nástroje negativní motivace, naopak veřejnoprávní smlouvy a nástroje na bázi dobrovolnosti budou obsahovat jistou míru pozitivní motivace.

⁴⁴ OECD je v této souvislosti označuje za tzv. statické nástroje, které nepobízejí regulované subjekty k technickému pokroku. Viz.: BARDE, Jean-Phillipe: *Economic instruments in environmental policy: Lessons from the OECD experience and their relevance to the developing economies*. Working paper No. 92. OECD Development center, January 1994 [cit. 14. 11. 2013]. Dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/dev/1919252.pdf>>.

národohospodářskými náklady“⁴⁵. Nicméně tuto negativní tendenci lze vyvážit jejich promyšlenou kombinací s jinými, zejména ekonomickými nástroji.

1.2. Nástroje nepřímého působení

Nástroje nepřímého působení (také označovány jako nástroje nepřímé regulace) se staví vedle skupiny nástrojů direktivních jako další z prostředků, které má stát k dispozici v ochraně životního prostředí. Jejich charakteristickým znakem je, že subjektům, vůči kterým působí, dávají možnost volby jejich chování. Hlavní podkategorií nástrojů nepřímého působení je skupina nástrojů ekonomických.

Nástroje nepřímé regulace se začínají vyskytovat v právních řádech jednotlivých států zhruba od 70. let minulého století a od té doby se uplatňují vedle, resp. spolu s nástroji přímé regulace. Počátky jejich existence v České republice se datují také do období přelomu 60. a 70. let, avšak v té době nemohly být z důvodu centrálně řízeného systému ekonomiky využívány v praxi. Změna nastala po sametové revoluci. Zákodárce byl při jejich zavádění do právního řádu veden snahou vyvážit jimi vysoké nároky na administrativní aparát, vysoké náklady a z toho plynoucí nízkou účinností spojenou s prosazováním nástrojů přímé regulace. „*Dnes nástroje nepřímé regulace zaujímají významné místo při realizaci ekologické politiky.*“⁴⁶

Stát těmito nástroji dává znečišťovatelům volnou ruku co do volby jejich chování a skrze ekonomické stimuly se je snaží motivovat a pobízet k chování ekologicky vhodnějšímu a přijatelnějšímu. Je pak již na subjektech samotných, jaké chování z nabízených variant si zvolí - zda to, které je ekologicky vhodné, nebo to, které je ekonomicky výhodné. Cílem nástrojů přímého působení je vytvořit soulad mezi těmito dvěma variantami tak, aby chování subjektů bylo jak ekologicky vhodné a příznivé, tak pro ně samé ekonomicky výhodné. Tím bude jednak uspokojen zájem státu a společnosti na ochraně životního prostředí, jednak ekonomický zájem regulovaných subjektů.

⁴⁵ JÍLKOVÁ, Jiřina. *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. 1. vydání. Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s. 2003, s. 50. ISBN 80-86684-04-0.

⁴⁶ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae-IURIDICA, 2001. č. 3-4, s. 142.

1.2.1. Pozitiva a negativa nástrojů nepřímého působení

Stejně jako nástroje přímého působení, i nástroje nepřímé regulace mají své kladné a záporné stránky. Tyto, jak bylo naznačeno výše, je možno vnímat jako kontrasty k již zmíněným pozitivům a negativům nástrojů přímé regulace.

Často vyčítanou nevýhodou nástrojů nepřímého působení je nemožnost jejich aplikace v situacích, kdy je potřeba přijít s rychlým řešením, kdy hrozí nebezpečí z prodlení. Stejně tak je není možné využít univerzálně pro řešení všech ekologických problémů (oproti nástrojům přímého působení). Někdy jim bývá v souvislosti s možností volby chování vytýkán nejistý výsledek, kdy není dopředu jisté a jasné, zda regulované subjekty „přistoupí na nabídku finanční stimulace“⁴⁷, zda se tedy budou chovat ekonomicky racionálně, jak je od nich očekáváno. Dienstbier⁴⁸ v této souvislosti uvádí ilustrativní příklad zvýšení plateb za komunální odpad, který je subjekty interpretován nikoliv jako motivace ke snížení produkce odpadu, ale jako pokyn k odkládání odpadu mimo určená místa, např. do veřejných odpadkových košů nebo na černé skládky. Jejich důsledkem tedy není očekávané snížení znečištění životního prostředí, ale naprostý opak. Podle mého názoru tento negativní efekt nepřichází s každým ekonomickým nástrojem a je ho potřeba vnímat vždy vzhledem k okolnostem konkrétního případu a způsobu aplikace daného nástroje.

Nástroje nepřímého působení také bývají spojeny s vyšší mírou administrativní náročnosti zejména v případech, kdy sazby těchto nástrojů jsou stanoveny příliš nízko. Potom výnosy z nich jsou nižší než výdaje na chod systému jejich výběru.

Na druhou stranu, právo volby konkrétního chování je ve většině případů vnímáno jako nesporné pozitivum nástrojů nepřímého působení. Tímto totiž poskytují regulovaným subjektům možnost, aby při svém chování zohlednily jak aktuální podmínky na trhu, tak své ekonomické postavení. Obecně platí, že tak motivují znečišťovatele k ekonomicky

⁴⁷ SOBOTKA, Michal: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae-IURIDICA, 2001. č. 3-4, s. 174.

⁴⁸ DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 59, 184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW: <http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf>.

optimálnímu snížení znečištění. Přispívají také k technickým inovacím a technologickému pokroku⁴⁹, stejně tak jako *per se* podporují efektivní rozdělení nákladů na omezení znečištění mezi regulované subjekty. Jako sekundární efekt přinášejí zisk finančních prostředků, které je možno zpětně investovat do ekologicky příznivých technologií a projektů za účelem snížení znečištění. V konečném důsledku je jejich vynucování a kontrola méně finančně nákladná.

Nástroje nepřímého působení nicméně nemohou existovat bez nástrojů administrativně-právních⁵⁰, „jelikož svou povahou patří do mimoprávních nástrojů ochrany životního prostředí, ale právo jim poskytuje svou vlastní a pro ně charakteristickou formu závazného a vynutitelného pravidla chování“⁵¹.

1.3. Nástrojový mix

Složitost problémů ochrany životního prostředí, často zasahujících do jeho různých složek, a snaha o jejich komplexní řešení se často nespokojí s užitím pouze jednoho z nástrojů ochrany životního prostředí. Obdobný, vědeckou analýzou podložený názor zastává Mezřický, který uvedl, že „... uplatňování pouze administrativních nástrojů nestimulovalo adresáty ekologických požadavků k hledání a nalézání způsobů, jež by vedly k dalšímu omezování znečištění a k hospodárnějšímu využívání přírodních zdrojů. Administrativní způsob řízení, který se také ukázal jako vysoce nákladný, petrifikoval dosažený stav znečištění“⁵².

Za účelem předcházení tomuto stavu se vytváří specifické kombinace nástrojů (často jde o nástroje administrativně-právní a ekonomické, doplněné nástroji informačními, vzdělávacími a osvětovými), jejichž smyslem je potlačit nedostatky a podpořit přednosti, které jednotlivé nástroje charakterizují.

⁴⁹ V cizojazyčné literatuře se hovoří o „innovation friendly instruments“.

⁵⁰ Někdy se hovoří o vztahu komplementární povahy. Viz VITURKA, Milan. *Environmentální ekonomie*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta, 2005, s. 32. ISBN 80-210-3654-0.

⁵¹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 37. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁵² MEZŘICKÝ, Václav. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. 1. vyd. Praha: Portál, 2005, s. 66. ISBN 80-7367-003-8.

Aby se docílilo optimální skladby nástrojového mixu, je potřeba si před jeho tvorbou stanovit základní kritéria, která by měl daný mix splňovat. Je tedy nezbytné si zodpovědět například otázku, jak vysoká environmentální účinnost je od daného mixu očekávána, jaká by mohla být jeho ekonomická efektivnost, jak vysokou míru stimulace daných subjektů by mohl ten který mix přinést, jak bude v praxi aplikován, jaké přinese ekonomické dopady, zda bude souladný s mezinárodně-právními závazky státu apod.

Nástrojový mix tedy využívá synergického efektu a kombinuje jednotlivé nástroje tak, aby se efektivně doplňovaly a podporovaly, vždy s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu.

1.4. Shrnutí

Státní politika životního prostředí nabízí celou řadu nástrojů k řešení environmentálních problémů, jakožto jednoho z nejdůležitějších úkolů soudobé lidské společnosti. Proto si také úvodní kapitola této práce klade za cíl v obecné rovině představit nástroje užívané v ochraně životního prostředí a vymezit jeho dvě největší podskupiny dělené podle způsobu aplikace. Nástroje přímé regulace jsou tradiční kategorií instrumentů ochrany životního prostředí spočívající v direktivním určení způsobu chování. Pro tuto vlastnost jsou pozitivně vnímány zejména v krizových situacích, ovšem za určitých podmínek je dána přednost nástrojům nepřímým, poskytujícím znečišťovatelům volné rozhodování podložené ekonomickou stimulací. Nepřímé nástroje se s ohledem na výše naznačené porovnání výhod a nevýhod obou skupin nástrojů ukázaly být nadějným řešením environmentální problematiky, byť jejich využitelnost není neomezená. Značný důraz je proto v této souvislosti kladen na nástrojové mixy, které by k úspěšnému dosažení harmonického stavu přírody mohly pomoci. Tyto specifické kombinace nástrojů přímých a nepřímých, často doplňovány nástroji typu environmentální výchovy či monitoringu, ovšem musí být konstruovány vždy s ohledem na konkrétní případ, na který budou aplikovány.

2. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí

Ekonomické nástroje se od 70. let minulého století vyvíjely nikoliv jako integrální součást nástrojů přímé regulace, ale jako jejich pouhé doplnění. Takto byly vnímány v průběhu následujících tří dekad a na upevnění jejich postavení jim nepřidal ani fakt, že vývoj jednotlivých ekonomických nástrojů probíhal izolovaně, v důsledku čehož vznikl nesoulad mezi nástroji navzájem. Jako problematická byla také chápána skutečnost, že sazby většiny ekonomických nástrojů byly stanoveny příliš nízko, a tak nemohly naplňovat svou motivační funkci⁵³ (tento fenomén, alespoň co se některých zdrojů znečišťování týče, bohužel přetrvává dodnes⁵⁴).

V průběhu 80. let se však postavení ekonomických nástrojů zásadně změnilo. Získaly účelovou vázanost, vyvinula se u nich základní motivační funkce, značně se rozšířila oblast jejich aplikovatelnosti, stejně tak jako jejich množství a rozmanitost. Dnes jsou ekonomické nástroje jednou z nejčteněji aplikovaných skupin opatření realizace Státní politiky životního prostředí.

Vlastní právní úprava ekonomických nástrojů se nachází nikoliv v obecném zákoně o životním prostředí, byť ten přináší jejich demonstrativní výčet⁵⁵, ale v zákonech regulujících jednotlivé složky životního prostředí, čímž jim „zákonodárce poskytuje právní formu a spolu s ní i závaznost a vynutitelnost. Díky tomu o nich můžeme hovořit jako o nástrojích právních.“⁵⁶

⁵³ S tímto negativním trendem souhlasí i Petržílek, když tvrdí, že „je nepochybné, že tyto cíle stávající ekonomické nástroje plně neplní (zvláště pokud jde o nízké sazby poplatků)“. PETRŽÍLEK, Petr. *Legislativa udržitelného rozvoje a nové podnikatelské příležitosti*. 1. vyd. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., s. 27. ISBN 978-80-86920-20-7.

⁵⁴ Mám na mysli nevhodně zvolenou sazbu platby za komunální odpad, která tak vymazává motivační, fiskální i informační funkci tohoto nástroje. Blíže viz SLAVÍK, Jan: Efektivnost a účinnost plateb za komunální odpad v podmínkách ČR a EU. In TKÁČIKOVÁ, Jana (ed.): *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí: sborník příspěvků z konference Brno, červen 2010*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 258-259. ISBN 978-80-210-5370-0.

⁵⁵ Demonstrativní výčet lze nalézt v ustanovení § 31 a následujících zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

⁵⁶ PEKÁREK, Milan. Ekonomické nástroje v právu životního prostředí. In TKÁČIKOVÁ, Jana (ed.): *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí: sborník příspěvků z konference Brno, červen 2010*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 9. ISBN 978-80-210-5370-0.

V teorii je velmi obtížné najít obecně akceptovanou definici toho, co je chápáno pod pojmem ekonomický nástroj ochrany životního prostředí. Dienstbier jej vnímá jako „nástroj, který podněcuje adresáta (regulovaný subjekt) k environmentálně vhodnému chování působením na jeho hospodářskou sféru“⁵⁷ nebo jej vnímá zjednodušeně jako „nástroj spočívající v dispozici s peněžní masou za účelem ochrany životního prostředí“⁵⁸. Vedle toho Evropská agentura pro životní prostředí tvrdí, že ekonomickými jsou nástroje, „pokud ovlivňují chování a rozhodování jednotlivých aktérů trhu prostřednictvím ovlivňování nákladů a užiteků spojených s jednotlivými alternativami tržního chování“⁵⁹.

Metodou zobecnění lze z těchto definic extrahovat ekonomickým nástrojům společné znaky: jde o opatření ekonomické (přesněji finanční) povahy, při jeho aplikaci dochází k shromažďování, rozdělování a/nebo užití peněžní masy, jejich cílem je přispět k ochraně životního prostředí, jsou realizovány ve veřejné i v soukromé sféře, ovlivňují chování regulovaných subjektů a/nebo přinášejí finanční prostředky použitelné pro ochranu životního prostředí, realizují se samostatně nebo ve spojení s jinými nástroji, váží se zásadně k právem dovolenému způsobu chování⁶⁰.

2.1. Funkce ekonomických nástrojů

Jak bylo uvedeno výše, podstatou ekonomických nástrojů je skrze ekonomickou stimulaci přimět regulované subjekty k chování, jehož dopad na životní prostředí by byl v míře co nejšetrnější a co nejpříjemnější. V tomto se tedy skrývá základní motivační (stimulační) funkce ekonomických nástrojů. Často k základním funkcím, pro které je daný

⁵⁷ DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 17,184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW: http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf.

⁵⁸ Tamtéž, s. 65.

⁵⁹ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae-IURIDICA, 2001. č. 3-4, s. 146 ve spojení s odkazem na dokument Evropské ekologické agentury. EEA: *Environmental taxes, Implementation and Environmental effectiveness*. EEA, Kodaň:1996, str. 22.

⁶⁰ Srov.: DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 18,184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW: http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf.

nástroj zaveden, přistupují i funkce druhotné, existující přirozeně, bez ohledu na vůli jejich tvůrce. Příkladem druhotné funkce může být funkce fiskální či kompenzační.

Motivační funkce vychází z premisy ekonomické výhodnosti nabízených variant chování. V praxi často platí, že takové chování, s jehož realizací je spojena nižší míra vynaložených nákladů (je tedy pro znečišťovatele po ekonomické stránce výhodnější), poškozují životní prostředí více. Proto ekonomické nástroje plní motivační funkci dokonale by měly tento rozpor odstranit a působit tak, aby ekologicky nepříznivé chování trestaly (zatěžovaly⁶¹ např. daněmi) a ekologicky příznivé naopak podporovaly (např. osvobozením od daně).

Motivační funkce je často zmiňována ve spojitosti s **funkcí internalizační**. „Mnohdy je totiž ekonomická výhodnost environmentálně méně příznivé varianty chování dána skutečností, že určitý subjekt nenese všechny náklady spojené s jeho činností.“⁶² Tyto vedlejší dopady určité činnosti, ekonomickou teorií označované jako tzv. negativní externality, pak dopadají na třetí subjekty, resp. na celou společnost, která je jimi zatěžována namísto znečišťujícího subjektu. Ve snaze předcházet takovýmto situacím je potřeba začlenit externí náklady do výrobních nákladů daného znečišťovatele (resp. do finální ceny jeho výrobku či poskytované služby), nebo-li internalizovat negativní externality⁶³. „Vtažením externích vlivů do výrobní kalkulace a do rozhodování znečišťovatelů se „externí“ (vnější) náklady přemění na náklady „interní“ (vnitřní). Internalizace tak přispívá ke změně chování znečišťovatelů směrem k ekologicky šetrnějšímu.“⁶⁴ Naplňováním této funkce přispívají ekonomické nástroje také k naplňování

⁶¹ Petržílek v této souvislosti hovoří o tzv. represivně-motivační funkci. PETRŽÍLEK, Petr. *Legislativa udržitelného rozvoje a nové podnikatelské příležitosti*. 1. vyd. Praha: LexisNexis CZ s.r.o., s. 27. ISBN 978-80-86920-20-7.

⁶² DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 21,184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW: <http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf>.

⁶³ S touto myšlenkou poprvé přišel britský ekonom A. C. Pigou ve svém díle *Ekonomie blahobytu* (The Economics of Welfare, 1932).

⁶⁴ Blíže viz MEZŘICKÝ, Václav. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. 1.vyd. Praha: Portál, 2005, s. 116. ISBN 80-7367-003-8.

jednoho z elementárních principů práva životního prostředí, principu „znečišťovatel platí“ (polluter pays principle).

Příčin existence negativních externalit a nemožnosti jejich absolutní internalizace v oblasti ochrany životního prostředí je několik. Hlavním důvodem je úplná absence vlastnických práv k určitým složkám životního prostředí (typicky vzduch či volně se vyskytující voda) či jejich nejednoznačné určení (například v případě zdroje ve společném vlastnictví, který všichni hojně využívají, ale nikdo nevynakládá prostředky na jeho zachování). Dalším důvodem je pak obtížnost peněžního ocenění přírodních statků, byť oceňovacích metod bylo do současnosti vyvinuto velké množství⁶⁵.

Velmi důležitou funkcí, kterou ekonomické nástroje plní, je i **funkce fiskální**. Skrze ukládání zejména daní a poplatků⁶⁶ naplňují příjmovou stránku veřejných rozpočtů finančními prostředky, které jsou (či by alespoň měly být) díky své účelové vázanosti později reinvestovány do technologií, programů a projektů na ochranu životního prostředí. Ve skutečnosti shromažďování finančních prostředků lze spatřovat také **funkci akumulární**.

Další charakteristickou funkcí ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí je **funkce kompenzační**, která je úzce propojena s principem „znečišťovatel platí“. Funkce kompenzační totiž stojí na předpokladu, že náklady na snížení znečištění vyvolaného daným znečišťovatelem by měl nést právě on sám. Stát proto zavádí nástroje (zpravidla opět poplatky či obdobné platby), jejichž výše se odvozuje od výše vzniklé újmy (externality) a které slouží ke zmírnění škodlivých následků u postižených subjektů.

Některé z ekonomických nástrojů plní také **funkci zajišťovací** (typicky environmentální pojištění) s cílem zabezpečit dostatečné množství finančních prostředků pro ty subjekty, jimiž provozovaná činnost je spjata s vyšším rizikem poškození životního prostředí. K zajišťovací funkci pak také přistupuje **funkce uhrazovací** v případech, kdy k poškození životního prostředí skutečně dojde.

⁶⁵ Jde například o analýzu nákladů a užiteků (cost-benefit analysis), o teorii renty dle D. Ricarda, o kontingentní oceňovací metodu dle R. K. Davise či metodu hedonického ocenění.

⁶⁶ Příkladem účelově vázaného poplatku může být dle § 37e odst. 6 zákona č. 185/2001 Sb., zákona o odpadech poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků.

Jako spíše okrajová je vnímána **funkce informační**, která spotřebitelům a dalším zákazníkům přináší zprávu o hodnotě a vzácnosti daného statku životního prostředí. „Funguje jako určité měřítko hodnoty, jakou zákonodárce přiznává životnímu prostředí a jeho jednotlivým složkám při jejich využívání a poškozování.“⁶⁷

2.2. Dělení

Obecně uznávanou klasifikaci ekonomických nástrojů představila v roce 1989 OECD⁶⁸, která mezi tyto nástroje zahrнула poplatky, daně, finanční podpory, zálohové systémy, nástroje tvorby trhu a nástroje prosazování. Od té doby vývoj poznatků o ekonomických nástrojích zdatelně pokročil a toto členění již není přijímáno bezvýhradně, často dokonce bývá zdrojem různých vědeckých polemik⁶⁹. Nicméně ekonomické nástroje je možno s ohledem na zvolené kritérium dělení klasifikovat několikerým způsobem.

Základní a v odborné literatuře nejčastěji uváděnou je klasifikace ekonomických nástrojů na tzv. nástroje pozitivní a negativní stimulace. Zmiňuje ji i zákon o životním prostředí v ustanoveních §§ 31-33⁷⁰. Kritériem členění je zde způsob, jakým působí tyto nástroje na regulované subjekty. Pokud totiž podněcují subjekty k chování ekologicky příznivému tím, že toto chování ekonomicky zvýhodňují (např. skrze úvěry, dotace, daňová zvýhodnění⁷¹), jde o nástroje pozitivní stimulace. Pokud však ekonomicky zatěžují výrobky či služby regulovaného subjektu s cílem potrestat jeho environmentálně nevhodné chování (př. skrze daně, poplatky, odvody a další platby⁷²), pak se jedná o stimulaci negativní.

⁶⁷ DRAHOŠOVÁ, Michaela: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2012. 64 s., s. 19. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Karolína Žáková. Dostupný také z WWW: <<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/116889>>.

⁶⁸ OECD: *Economic instruments: a Classification*. Paris: OECD, 1989, s. 17. [online]. Dostupný z WWW: <<http://www.oecd.org/dev/1919252.pdf>>.

⁶⁹ Příkladem může být názor A. Štěpánové v její rigorózní práci. Autorka považuje výčet nástrojů za příliš široký a jednotlivé nástroje dle jejího názoru v řadě případů ani neplní funkce ekonomickým nástrojům typické. Blíže viz ŠTĚPÁNOVÁ, Alice: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2012, 166 s., s. 21. Rigorózní práce. Vedoucí práce Milan Damohorský. Dostupný také z WWW: <<https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION99FE6A7C959C7773F799548BCFACF029/zzp/detail/11487/?file=150014537>>.

⁷⁰ Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

⁷¹ Ustanovení § 32 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

⁷² Ustanovení § 31 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

Jestliže je klasifikačním kritériem cíl, kterého by měly tyto nástroje dosáhnout, pak jsou členěny na nástroje primárně určené k ochraně životního prostředí (příkladem mohou být poplatky za znečišťování životního prostředí) a na nástroje, které sledují jiný účel než ochranu životního prostředí, nicméně lze je k této aktivitě také použít (příkladem zde může být environmentální pojištění či jiné zajišťovací nástroje).

Dalším kritériem členění je skutečnost, zda ke svému zdárnému působení vyžadují ekonomické nástroje kooperaci ze strany regulovaných subjektů či zda působí přímo *ex lege*. Do první skupiny se řadí depozitně-refundační systémy či obchodovatelná emisní povolení, typickými představiteli druhé skupiny jsou pak daně a poplatky.

Jako další kritérium členění je možno využít funkci, kterou tyto nástroje zastávají. Pak se hovoří o nástrojích motivačních, akumulacích, kompenzačních, fiskálních apod. nebo jsou děleny dle složky životního prostředí, v níž se uplatní, na ekonomické nástroje ochrany vod, vzduchu, půdy, přírody a krajiny atd. Nutno ovšem dodat, že v praxi se jednotlivé funkce nástrojů snoubí dohromady v podobě pokud možno vyváženého nástrojové mixu. Stejně tak řadu nástrojů nelze s ohledem na jejich kombinovanou povahu striktně zařadit do jedné skupiny, vždy je proto nutné dát jednomu klasifikačnímu hledisku přednost před jiným.

Pro systematiku předkládané práce, která vymezuje obsah následujících kapitol a podkapitol, je určující dělení ekonomických nástrojů z pohledu formy jejich působení na regulované subjekty na:

- a) poplatky,
- b) daně,
- c) obchodovatelná emisní povolení,
- d) nástroje zajištění závazků a odpovědnosti,
- e) depozitně-refundační systémy,
- f) dotace z veřejných rozpočtů,
- g) zvýhodněné půjčky a finanční záruky.

2.3. Shrnutí

Rozvoj průmyslové výroby jako neodmyslitelný důsledek rozvoje lidské společnosti způsobil, že životní prostředí musí čelit stále rostoucímu zhoršování kvality. Postupem času se čím dál více jeví jako nedostačující regulovat lidské chování jen nástroji přímými. Proto se vyvinula skupina nástrojů postavených na myšlence ekonomické stimulace, jejichž „význam vyplývá ze skutečnosti, že každý z adresátů právních norem zaměřených na ochranu životního prostředí je nejen subjektem právním, ale i subjektem ekonomickým a ... vstupuje do vztahů jak právních, tak ekonomických“⁷³. V rámci těchto vztahů je subjektům dáno na výběr, jakou variantu chování si zvolí a zda-li tak naplní kýžený cíl, kterým je zachování kvalitního životního prostředí s ohledem na jejich vlastní ekonomickou situaci. Tak jako nástroje přímé, i ekonomické nástroje přináší řadu negativních efektů, na jejichž eliminaci závisí úspěšnost či neúspěšnost aplikace ekonomických nástrojů v praxi. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí nejsou všeobecným receptem pro řešení environmentálních problémů, nicméně lze v nich spatřovat jistou perspektivu budoucího vývoje co do rozšíření jejich množství a rozmanitosti, stejně tak jako oblastí, v nichž naleznou uplatnění.

⁷³ PEKÁREK, Milan. Ekonomické nástroje v právu životního prostředí. In TKÁČIKOVÁ, Jana (ed.): *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí: sborník příspěvků z konference Brno, červen 2010*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 8. ISBN 978-80-210-5370-0.

3. Poplatky

3.1. Pojem a dělení

Poplatky k ochraně životního prostředí tvoří v české právní úpravě nejstarší, nejvýznamnější a nejpočetnější skupinu nástrojů. S ohledem na vývoj právní úpravy na našem území se do této skupiny řadí i úhrady⁷⁴, odvody⁷⁵ či platby⁷⁶. Tyto jsou výsledkem historického vývoje kombinovaného s nedůsledným přístupem zákonodárce k jednotné aplikaci legislativní terminologie; ovšem také naplňují znaky poplatku.

V obecné rovině se poplatky považují za nástroj redistribuce hrubého domácího produktu, vybírané jednorázově jako ekvivalentní protiplnění k poskytnutí určité služby ze strany státu a jeho orgánů. Službou je zde myšlena možnost zatěžovat (poškozovat) životní prostředí nebo využívat jeho ekonomických funkcí zejména čerpáním přírodních zdrojů. Nežřídko se však děje, že poplatek místo jednorázovosti nese znak periodicity. Poplatek se pak svou charakteristikou přibližuje k dalšímu významnému ekonomickému nástroji – dani. Avšak to, co oba tyto instrumenty spojuje, je možnost jejich praktické aplikace jen v mezích, způsobem a na základě zákona, který je stanoví⁷⁷.

Význam poplatků k ochraně životního prostředí tkví v jejich výrazné negativně stimulační funkci. Pokud regulovaný subjekt znečišťuje okolní životní prostředí či nerozumně využívá neobnovitelné přírodní zdroje, je ukládáním poplatku nucen k omezení těchto aktivit. Poplatek mu tedy zvyšuje náklady na výrobu jeho produktů, čímž ovlivňuje jejich cenu na trhu i poptávku potenciálních zákazníků. Další funkcí, která je u poplatků k ochraně životního prostředí výrazně zřejmá, je funkce fiskální. Poplatky tak vyrovnávají deficity veřejných rozpočtů, i když za tímto účelem nemají být primárně zaváděny.

⁷⁴ Příkladem je úhrada ve smyslu ustanovení § 32a zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

⁷⁵ Příkladem je odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu podle ustanovení § 11 a násl. zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

⁷⁶ Příkladem je platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí podle ustanovení § 101 a násl. zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

⁷⁷ Jde o základní zásadu vyjádřenou v ustanovení čl. 11 odst. 5 ve spojení s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, resp. ve spojení s ustanovením čl. 2 odst. 4 Ústavy.

Dělení poplatků k ochraně životního prostředí je odvislé od kritéria, které bude zvoleno. Bude-li klasifikačním hlediskem cíl, kam výnos z poplatků plyne, pak tyto mohou být zdrojem finančních prostředků státního rozpočtu, rozpočtu kraje, obce či Státního fondu životního prostředí apod. S ohledem na předem stanovenou účelovou vázanost u některých poplatků jsou výnosy z nich reinvestovány do environmentálních projektů v celé své výši, pouze částečně či vůbec. Dalším klasifikačním kritériem je způsob určení výše sazby poplatku, která je buď stanovena pevnou částkou, nebo zákon stanoví způsob výpočtu finální částky poplatku. Dle způsobu úhrady poplatku pak lze dělit poplatky na skupinu hrazenou jednorázově, zálohově či dokonce ve splátkách⁷⁸. Většina poplatků je tvořena jednou složkou, ovšem existují v právní úpravě i případy, kdy je celková výše poplatku tvořena součtem dvou složek – např. základní a rizikové⁷⁹.

V odborné literatuře je ovšem nejčastěji uváděno členění poplatků podle charakteru protiplnění, které je poskytováno výměnou za poplatek. Rozlišují se tak:

- a) poplatky za znečišťování životního prostředí (zejména s ohledem na ochranu ovzduší, vody a životního prostředí před ukládáním odpadů),
- b) poplatky za využívání přírodních zdrojů (zejména za využívání vody, půdy, lesa, nerostného bohatství, dřevin rostoucích mimo les),
- c) poplatky uživatelské (zejména ve spojitosti s nakládáním s odpady a vstupem do chráněných území),
- d) poplatky za výrobky (zejména za výrobky obsahující látky poškozující ozonovou vrstvu Země, za autovraky).

Vymezení první skupiny poplatků v zásadě není v teorii rozporováno, jinak je tomu však u skupin následujících. Někteří autoři slučují poplatky za využívání přírodních zdrojů s poplatky uživatelskými⁸⁰, jiní zase slučují poplatky uživatelské s poplatky za výrobky⁸¹.

⁷⁸ Jde o případ měsíčních splátek při placení odložené části poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových dle ustanovení § 96 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách nebo o úhradu poplatku za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa dle ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích.

⁷⁹ Tyto dvě složky se promítají do poplatku za ukládání odpadů na skládky podle ustanovení § 46 a násl. zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech.

⁸⁰ Takto činí Dienstbier či Sobotka. Blíže viz DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 32, 184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická

V této práci je dána přednost členění poplatků podle charakteru protiplnění v tom smyslu, jak je naznačeno výše. Zmíněné členění, stejně tak jako detailní rozbor právní úpravy v závorce uvedených zástupců jednotlivých skupin, je rozhodující pro obsahovou náplň následujících podkapitol.

3.1.1. Poplatky za znečištění nebo jiné poškozování životního prostředí

Jak již ze samotného názvu této skupiny poplatků vyplývá, ekonomickému zatížení zde podléhá vypouštění škodlivých látek do složek životního prostředí. Proto se o této skupině hovoří také jako o tzv. emisních poplatcích. Pokud je jejich sazba nastavena adekvátně, pak svou motivační funkci plní tím, že nutí znečišťovatele k porovnání výdajů za placení těchto poplatků a nákladů, které by znečišťovatelé vynaložili na zavedení ekologicky příznivých technologií, kterými by životnímu prostředí ulevili. Tímto plní emisní poplatky i funkci internalizační, protože se odrážejí v dodatečných nákladech regulovaných subjektů jako důsledek zatěžování okolní půdy, vody, vzduchu atd. negativními externalitami. Nelze opět opomenout ani jejich výraznou funkci fiskální a akumulační, díky kterým jsou následně „poskytovány ve formě dotací, subvencí a zvýhodněných úvěrů na realizaci projektů ke zlepšení životního prostředí“.⁸²

Cílem předpisů o ochraně ovzduší je vytvoření právního rámce pro ochranu vnějšího ovzduší před znečišťováním a jinými škodlivými vlivy, neboť znečištěné ovzduší se negativně odráží na zdraví lidí, živočichů i rostlin. Součástí tohoto systému jsou i

fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW: <http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf>. Blíže viz SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA, 2001. č. 3-4, s. 150.

⁸¹ Jako příklad může sloužit přístup Damohorského, který do skupiny poplatků uživatelských řadí poplatky za výrobky obsahující látky poškozující ozonovou vrstvu Země. Blíže viz DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 46. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁸² SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA, 2001. č. 3-4, s. 159.

poplatky za znečišťování ovzduší, jejichž smyslem je omezení emisí na nezbytný rozsah a minimalizace negativního dopadu škodlivých látek na životní prostředí⁸³.

Právní úprava **poplatku za znečišťování ovzduší** má na území České republiky dlouhou tradici. Poplatek byl zaveden zákonem č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší, a spadá tak do období vývoje prvních ekonomických nástrojů u nás⁸⁴. Aktuální úpravu poplatku najdeme v ustanovení § 15 zákona o ochraně ovzduší⁸⁵. Tento zákon se stal účinným dne 1. 9. 2012⁸⁶ a nahradil tak dosavadní legislativu reprezentovanou zákonem o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb. Nová úprava ochrany ovzduší přinesla několik zásadních změn, mj. zrušila široké spektrum zpoplatněných škodlivin⁸⁷, zúžila okruh orgánů kompetentních k vyměrování, výběru a správě poplatku a zrušila také doposud užívanou kategorizaci zdrojů znečišťování ovzduší na malé, střední, velké a zvláště velké zdroje. Zákon č. 201/2012 Sb. tak rozlišuje pouze vyjmenované zdroje a činnosti uvedené v jeho příloze č. 2 a zdroje a činnosti v této příloze neuvedené. Tyto novinky se pak odrazily i v úpravě poplatku za znečišťování ovzduší, resp. v okruhu jeho poplatníků.

Výše sazeb poplatků na našem území byla po dvě desítky let neměnná⁸⁸. Toto ovšem zvrátil legislativní proces při tvorbě návrhu zákona o ochraně ovzduší. Výše sazeb poplatků tak prošla v průběhu parlamentních jednání radikálním vývojem. Z důvodové zprávy k návrhu zákona vyplývá, že se počítalo se sazbami několikanásobně

⁸³ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008, sp. zn. 25 Cdo 769/2006.

⁸⁴ Srov. text prvního odstavce druhé kapitoly této diplomové práce.

⁸⁵ Jde o zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁶ Některá ustanovení tohoto zákona se stala účinnými až k 1. 1. 2013. Jde právě o ustanovení § 15. Důvodem zde s největší pravděpodobností bude snaha zachovat kontinuitu poplatkových období tak, aby na sebe plynule navázala období roku 2012 řídicí se úpravou zákona 86/2002 Sb. a období roku 2013 řídicí se již novou úpravou. Některá ustanovení zákona 201/2012 Sb. dokonce nabudou účinnost až k 1. 1. 2017.

⁸⁷ Důvodem k tomuto kroku byl fakt, že naprostou většinu výnosů z poplatků (celých 97 %) tvořily tuhé znečišťující látky, oxidy síry, oxidy dusíku a těžké organické látky, které jsou zpoplatněny nyní. Blíže viz MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 178. ISBN 978-80-7400-477-3. Stejně informace vyplývají i z Důvodové zprávy, str. 138. Dostupná z databáze Beck-online.

⁸⁸ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 177. ISBN 978-80-7400-477-3.

vyššími⁸⁹, než jaké byly nakonec přijaty. Také poslanci svými pozměňovacími návrhy v průběhu druhého čtení sazby silně ovlivnili, resp. zcela nelogicky zredukovali až na nulu⁹⁰, čímž vyšli vstříc průmyslové a podnikatelské lobby stěžující si na vynakládání stále vyšších částek na modernizaci environmentálně příznivých technologií⁹¹. Senát na jednání své 19. schůze dokázal přijmout kompromisní řešení v podobě stupňovitě rostoucích sazeb pro období let 2017 až 2020 vč., které bylo následně akceptováno i Poslaneckou sněmovnou⁹². Hlavním smyslem nové úpravy tedy bylo „zvýšit efektivitu poplatků a také jejich schopnost přimět provozovatele ke snižování emisí znečišťujících látek“⁹³ tak, aby neplnily jen funkci fiskální, jako tomu bylo doposud.

Jak je naznačeno výše, osobami povinnými k placení poplatku za znečišťování ovzduší jsou provozovatelé stacionárních zdrojů dle přílohy č. 2 k zákonu o ochraně ovzduší, tj. zdroje dělené podle různých odvětví průmyslu a výroby a zdroje ostatní charakterizované ročním emisním limitem. Oproti předchozí právní úpravě tak došlo k zúžení zpoplatněných subjektů. Z rozboru Statistické ročenky životního prostředí České republiky za rok 2013⁹⁴ ovšem vyplývá, že znečišťovateli vypouštějícími největší množství škodlivin do ovzduší byly právě zvláště velké a velké stacionární zdroje, proto i výnosy z jimi odváděných poplatků byly několikanásobně vyšší než u zdrojů středních a malých. Je proto vysoce pravděpodobné, že zákon o ochraně ovzduší pomohl ulevit od administrativní

⁸⁹ Jako příklad lze uvést vládou navrhovanou sazbu poplatku za skupinu látek TZL (tj. tuhé znečišťující látky). Její výše dle varianty 1 po roce 2021 byla navrhována v částce 97.000 Kč/1 tuna vypuštěné látky. Tato suma vyplynula z analýzy provedené experty VŠE a Institutu pro ekologickou a ekonomickou politiku IEEP při VŠE („Návrh vhodného mixu poplatků a odpisové politiky“, IEEP, VŠE Praha, Kolektiv autorů, 2009). Blíže viz Důvodová zpráva k návrhu zákona o ochraně ovzduší, str. 135 a násl. upravující návrhy sazeb jednotlivých znečišťujících látek a jejich podrobné hodnocení a porovnání. Důvodová zpráva k zákonu dostupná z databáze Beck-online.

⁹⁰ Snížení sazeb poplatků na nulovou hodnotu vyplývá z dokumentu, který je součástí sněmovního tisku č. 449. Sněmovní tisk č. 449: *Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu zákona o ochraně ovzduší*. Str. 10-11. [online]. Dostupný též z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?t=449&o=6>>.

⁹¹ TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. *České právo životního prostředí*. 2012, roč. 12, č. 32, s. 26.

⁹² Stalo se tak na 38. schůzi, konané dne 2. 5. 2012, usnesením Poslanecké sněmovny č. 1110.

⁹³ MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C.H.Beck, 2013, s. 178. ISBN 978-80-7400-477-3.

⁹⁴ Blíže viz Ministerstvo životního prostředí, Cenia: *Statistická ročenka životního prostředí České republiky za rok 2013*. Praha: 2013, s. 284, 285. Dostupný z WWW: <http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Ro%C4%8Denka%20%C5%BDP%20%C4%8CR%202013_0.pdf>.

zátěže spojené s poplatkovým řízením jak malým a středním zdrojům, tak orgánům státní správy poplatkové řízení u těchto subjektů provádějících. Vzhledem k malému výnosu z poplatků plynoucích z malých a středních zdrojů nemá, a ani dle mého názoru do budoucna nebude mít, výpadek těchto finančních prostředků přinášejících do rozpočtu Státního fondu životního prostředí (potažmo do rozpočtu kraje a státu) zásadní význam a finančně tak neohrozí projekty pro zlepšení stavu životního prostředí.

Poplatku podléhají pouze ty látky, u kterých má znečišťovatel povinnost zjišťovat úroveň znečišťování, tj. takové látky, pro které má stanoven specifický emisní limit, emisní strop nebo jsou technickou podmínkou provozu. S ohledem na bod č. 1 přílohy č. 9 zákona o ochraně ovzduší tak zpoplatnění fakticky podléhají jen 4 škodliviny, konkrétně tuhé znečišťující látky, oxid siřičitý, oxidy dusíku a těkavé organické látky. Základem poplatku je pak množství vypuštěných látek vyjádřené v tunách. Finální sumu poplatku si znečišťovatel vypočte sám jako součin vypuštěného množství a sazby příslušné látky. Odstavec pátý ustanovení § 15 zákona o ochraně ovzduší pak k tomuto způsobu výpočtu přidává ještě jeden, třetí činitel, koeficient úrovně emisí dle bodu č. 2 přílohy č. 9. Tento se ovšem použije až pro poplatkové období kalendářního roku 2017, od kdy se sazby podle bodu č. 1 zvyšují o cca 65%. Koeficient by tak mohl být s ohledem na poměrně vysoký nárůst sazeb výraznějším motivačním elementem pro snižování objemu a koncentrace vypouštěných látek, díky kterému by finální suma poplatku mohla klesnout až na jednu pětinu jeho základní sazby. Koeficient by tak skutečně mohl pomoci ke snížení zanášení škodlivých látek do vnějšího ovzduší.

Nejzazším termínem k podání poplatkového přiznání k poplatku za znečišťování ovzduší je 31. březen roku následujícího po skončení poplatkového období, za které se přiznání podává a to prostřednictvím integrovaného systému plnění ohlašovacích povinností ve smyslu zákona o integrovaném registru znečišťování⁹⁵. Příslušným ke stanovení výše a k vyměření poplatku, což se provádí postupem podle daňového řádu, je krajský úřad podle geografického umístění stacionárního zdroje. Krajský úřad vydá

⁹⁵ Jde o zákon č. 25/2008 Sb., o integrovaném systému registru znečišťování životního prostředí a integrovaném systému plnění ohlašovacích povinností v oblasti životního prostředí.

platební výměr ve lhůtě 4 měsíců, která začíná běžet od podání poplatkového přiznání. Ode dne následujícího po dni doručení výměru má poplatník 30 dní k zaplacení. Kontrolu, zda bylo řádně a včas zaplaceno, provádí celní úřady⁹⁶, proto i jim je doručován platební výměr. Platbu poplatku lze provést jednorázově (*a contrario* ke znění ustanovení § 15 odst. 10 zákona č. 201/2012 Sb.) nebo v měsíčních zálohách předepsaných pro následující poplatkové období, pokud výše poplatku za právě skončené období přesáhne částku 200.000 Kč.

Celkový výnos z poplatku tvoří až do roku 2016⁹⁷ příjmovou stránku rozpočtu Státního fondu životního prostředí. Od roku 2017 dojde k dělení tohoto výnosu mezi Státní fond životního prostředí, kraj, na jehož území se zdroj nachází a stát v poměru 65:25:10. Vybrané finanční prostředky jsou v případě kraje účelově vázány obecně k ochraně životního prostředí jako takového, nikoli striktně k ochraně ovzduší. Nicméně mohou být použity na „opatření definovaná v programech zlepšování kvality ovzduší“⁹⁸. Vázanost prostředků k účelu ochrany životního prostředí, potažmo přímo ovzduší, lze bezesporu hodnotit kladně. Panuje totiž jistota, že prostředky se použijí přesně v té oblasti, v které byly vybrány a přesně na ty aktivity, které pomohou zlepšit stav ovzduší. Pozitivně lze hodnotit také fakt, že výnos plynoucí do státního rozpočtu je zákonem vázán na aktivity prováděné Ministerstvem životního prostředí na ochranu životního prostředí, jak předpokládá např. ustanovení § 5 zákona o ochraně ovzduší. Účelová vázanost, jak vyplývá z následujících podkapitol, totiž není v zákoně zakotvena u všech poplatků (nakonec ani u všech ostatních ekonomických nástrojů zmíněných v kapitole 3 této práce), jejichž část výnosu plyne do rozpočtu státu. Obyčejně zde stanovené účelové určení chybí a tak se tyto peněžní prostředky rozplynou ve státním rozpočtu, aniž by se efektivně zpětně uplatnily například v podobě investic do modernizace ekologických technologií.

Dalším motivačním prvkem možného působení na znečišťovatele je znění odstavce 3 ustanovení § 15. Poplatek nedosahující hranice 50.000 Kč se neplatí, nicméně zákonná

⁹⁶ Podle ustanovení § 8 zákona č. 17/2013 Sb., o celní správě.

⁹⁷ Plyne tak nejen z ustanovení § 15 odst. 14 zákona o ochraně ovzduší, ale i z ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

⁹⁸ Vyplývá z Důvodové zprávy k § 15 k zákonu o ochraně ovzduší, s. 84. Dostupná z databáze Beck-online.

povinnost podat poplatkové přiznání tomuto dle odstavce 8 zcela zbytečně odpovídá. Proto byl na schůzi Vlády ČR dne 3. 2. 2014 přijat senátní návrh zákona⁹⁹ na změnu mezi jinými i tohoto ustanovení zákona o ochraně ovzduší tak, aby výše poplatků v obou odstavcích korespondovaly. Po skončení legislativního procesu tak dojde k opravě legislativně-technické chyby, která způsobovala zbytečnou administrativní zátěž nejen pro znečišťovatele, ale i pro krajské úřady.

Snahu přimět subjekty vypouštějící škodliviny do ovzduší k ještě příznivějšímu přístupu k okolnímu životnímu prostředí představuje odstavec 6 ustanovení § 15. Ten opět nabývá účinnosti až k 1. 1. 2017, kdy dojde k nárůstu stávajících sazeb. Odměnou pro znečišťovatele (a částečnou náplastí za provedené zvýšení sazeb, které se samozřejmě musí odrazit v celkové výši nákladů daného zdroje) je odpuštění poplatku v celé jeho výši. Na to ovšem budou mít nárok jen ti znečišťovatelé, kteří vyvinou úsilí a sníží v průběhu celého poplatkového období množství vypouštěných látek o třetinu, resp. polovinu vůči množství vypuštěnému v roce 2010 a to díky tomu, že buď provedli investici do rekonstrukce či modernizace stacionárního zdroje anebo jsou pro ně specifikovány nejlepší dostupné techniky (BAT), resp. specifický emisní limit.

K charakteru povinnosti platit poplatek za znečišťování ovzduší se vyjádřil ve svém rozsudku¹⁰⁰ ze dne 18. 3. 2004 Nejvyšší soud. Podstatou sporu, který byl podkladem pro vydání tohoto rozsudku, bylo určit možnost přenosu veřejnoprávní povinnosti platit poplatek za znečišťování ovzduší soukromoprávní smlouvou o nájmu pivovaru z pronajímatele na nájemce. Provozovatelem velkého zdroje znečišťování ve smyslu § 4 písm. a) zákona č. 309/1991 Sb. o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, tj. fyzickou nebo právnickou osobou, která má právo nebo faktickou možnost provozovat zdroj znečišťování (v tomto případě kotelnu na tuhá paliva situovanou v areálu pivovaru), byl dle smlouvy nájemce. Ovšem zákon o ochraně ovzduší ani procesní zákony, na podkladě

⁹⁹ Tento návrh byl veden v Senátu pod č. tisku 77. [online]. Dostupný z WWW:<<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9FBJ7JA9>>.

¹⁰⁰ Jde o rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 51/2001-30 ze dne 18. 3. 2004.

kterých se vyměřovaly a vybíraly poplatky za znečišťování¹⁰¹, nepřiznávaly pro poplatkové řízení právní účinnost dohodám, jež byly uzavřeny za účelem přenosu poplatkové povinnosti na třetí osobu namísto poplatkového subjektu. Proto příslušné ustanovení nájemní smlouvy platně zavazovalo jen pronajímatele a nájemce v pozici žalobce, neboť se jednalo o jejich vzájemné soukromoprávní ujednání, které nemělo žádné účinky pro oblast veřejného práva, tj. řízení o poplatcích¹⁰².

Nejvyšší soud se také vyjádřil k vzájemnému vztahu mezi poplatkem za znečišťování ovzduší a náhradou škody způsobenou exhalacemi látek toxicky působících na lesní porosty a lesní půdu a to ve svém rozsudku¹⁰³ ze dne 16. 7. 2008. Vyvrátil tak mylný názor dovolatelky o tom, že poplatky za znečišťování jsou *de facto* paušalizovanou náhradou škody vznikající v důsledku vypouštění škodlivých látek do ovzduší. Dle názoru Nejvyššího soudu má totiž ochrana ovzduší prostřednictvím poplatků ve srovnání s náhradou škody z hlediska zákonem chráněného zájmu širší působnost. Vrchnostenské působení státu v podobě ukládání řady povinností znečišťovatelům tak nevyklučuje případnou soukromoprávní odpovědnost za škodu způsobenou emisemi škodlivých látek škůdce na majetku fyzické či právnické osoby, jsou-li splněny všechny občanskoprávní podmínky odpovědnosti za škodu. Řádné plnění povinností dle předpisů o ochraně ovzduší, včetně placení poplatků za znečišťování, tak nevyklučuje odpovědnost provozovatele za škodu způsobenou na lesích vypouštěním škodlivých látek do ovzduší¹⁰⁴.

Právní úpravě ochrany ovzduší dle zákona č. 86/2002 Sb. byla velmi vyčítána nízká účinnost motivační funkce poplatků za znečišťování, což ostatně dokládá i po několik let stagnující vývoj emisí hlavních znečišťujících látek¹⁰⁵. Tato skutečnost byla způsobena jednak kontraproduktivním souběhem s nástroji normativními (zejména emisním limitem),

¹⁰¹ Jde o zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků a zákon č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší.

¹⁰² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 51/2001-30 ze dne 18. 3. 2004.

¹⁰³ Rozsudek Nejvyššího soud sp. zn. 25 Cdo 769/2006 ze dne 16. 7. 2008.

¹⁰⁴ Viz Rozsudek Nejvyššího soud sp. zn. 25 Cdo 769/2006 ze dne 16. 7. 2008.

¹⁰⁵ Toto tvrzení vyplývá např. z Tabulky vývoje hlavních znečišťujících látek pro období let 2002-2006 ze Statistické ročenky životního prostředí ČR za rok 2007. [online]. Ministerstvo životního prostředí České republiky, Cenia: *Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2007*, s. 147. [cit. 19.2.2014]. Dostupný také z WWW:

<http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nfs/Spid/CENMSFMVTMNS/SFILE/kap_b1.pdf>.

jinými slovy nástrojový mix byl špatně nastaven, zejména příliš nízko stanovenými sazbami poplatku samotného. „V průběhu přípravných prací na právní úpravě ochrany ovzduší byla motivačně účinná sazba poplatků vypočítána, ale velmi rychle byla zhodnocena jako politicky zcela neprůchodná. Výsledná sazba byla přibližně 40x nižší než původní výsledky modelových analýz.“¹⁰⁶ Obávám se, že s ohledem na výše popsany průběh přijímání aktuálního zákona o ochraně ovzduší, se nacházíme ve velmi podobné situaci. Její negativní důsledky by však dle mého názoru mohla zvrátit v průběhu času vzrůstající tendence sazby poplatků, která by byla schopná motivovat subjekty k ekologicky vhodnějším variantám chování. Jako pozitivní hodnotím také zúžení rozsahu zpoplatněných látek, stejně tak jako zpoplatněných subjektů. Došlo tak ke zpřehlednění právní úpravy a snížení zbytečné administrativní zátěže dopadající zejména na malé a střední znečišťovatele, jimiž vypouštěné škodliviny byly v poměru k celkovému objemu vypouštěných látek v minimálním množství. Zúžení zpoplatněných subjektů se také pozitivně projevilo v okruhu orgánů státní správy a došlo tak k přenosu kompetencí za vyměření a výběr poplatku na jednotnou úroveň krajských úřadů, což se odrazilo ve snížení administrativní zátěže obcí. Na hlubší kritické zhodnocení nové úpravy ochrany ovzduší z pohledu efektivity ekonomických nástrojů je ovšem dle mého názoru vzhledem k momentu, kdy zákon vstoupil v účinnost, příliš brzy, a to také s ohledem na fakt, že ani oficiální statistické materiály¹⁰⁷ zatím nezohledňují novou úpravu a nadále vycházejí z dat shromážděných na podkladě zákona č. 86/2002 Sb.

Kvalita povrchových a podzemních vod je chráněna v českém právním řádu zejména zákonem o vodách¹⁰⁸. Ten k dosažení tohoto účelu využívá nástroje

¹⁰⁶ JÍLKOVÁ, Jiřina; PAVEL, Jan; VÍTEK, Leoš; SLAVÍK, Jan. *Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. 127 s., s. 29. ISBN 80-7379-002-5.

¹⁰⁷ Zde mám na mysli Statistickou ročenku životního prostředí za rok 2013, která vychází ze statistických údajů za rok 2012, resp. 2011 při vyměřování poplatku za znečišťování ovzduší. Ministerstvo životního prostředí České republiky, Cenia: *Statistická ročenka životního prostředí České republiky 2013*. Praha: 2013. [online], s. 281-285. Dostupný z WWW: http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Ro%C4%8Denka%20%C5%BDP%20%C4%8CR%202013_0.pdf.

¹⁰⁸ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

administrativní (povolení k vypouštění odpadních vod), stejně jako nástroje ekonomické. Brání tak snižování jakosti vody způsobené zanášením škodlivými látkami.

Právní úpravu **poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových**¹⁰⁹ a **poplatku za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních**¹¹⁰ lze nalézt v ustanovení § 89 a násl., resp. v ustanovení § 100 zákona o vodách. Oba tyto poplatky spojuje objekt, který podléhá zpoplatnění, tj. odpadní vody¹¹¹, resp. pojem vypouštění odpadních vod. Tímto je dle několika rozsudků Nejvyššího soudu myšlen „*odtok odpadních vod mimo zařízení, kde vznikly, popř. mimo zařízení, v němž měly být přechodně uloženy do doby zajištění jejich zneškodnění původcem*“¹¹². Poplatníkem-znečišťovatelem je dle ustanovení § 89 odst. 1 zákona o vodách právnická nebo fyzická osoba, která vypouští odpadní vody do vod povrchových. Ministerstvo životního prostředí svým výkladem¹¹³ rozšířilo tuto definici o subjekty, kterým byl výkon práva vypouštět odpadní vody umožněn osobou oprávněnou z povolení v intencích ustanovení § 11 odst. 3 zákona o vodách, čímž plně dostalo zásadě „znečišťovatel platí“.

Poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových se skládá ze dvou složek – z poplatku za znečištění a poplatku z objemu. Souhlasím s Dienstbierem¹¹⁴, který uvádí, že „z hlediska právní konstrukce jde o dva dílčí základy poplatku“ s tím, že každý se platí z jednotlivého zdroje znečišťování. Odstavec druhý ustanovení § 89 vodního zákona pak zakotvuje zákonné výjimky, kdy se poplatek neplatí, byť k vypouštění dochází, avšak toto vypouštění nepředstavuje ohrožení kvality povrchových vod. Povinnost platit poplatek

¹⁰⁹ Právní úpravu tohoto poplatku najdeme v ustanovení § 89 a násl. zákona o vodách.

¹¹⁰ Právní úpravu tohoto poplatku najdeme v ustanovení § 100 zákona o vodách.

¹¹¹ Zákonnou definici pozitivního i negativního charakteru pojmu odpadní vody najdeme v ustanovení § 38 zákona o vodách.

¹¹² Jde např. o rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 110/2011 ze dne 12. 1. 2012 nebo o rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 51/2008 ze dne 10. 7. 2008.

¹¹³ Jde o výklad přijatý výkladovou komisí Ministerstva životního prostředí, publikovaný ve Věstníku Ministerstva životního prostředí, ročník 2003, částka 4. Ministerstvo životního prostředí: Sdělení sekretariátu rozkladové komise o výkladech právních předpisů, přijatých výkladovou komisí ministra životního prostředí. In: Věstník. 2003, částka 4, s. 8. Dostupný z WWW:

<[http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/64391664C0912558C1256F5C002CD739/\\$file/Vestnik4.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/64391664C0912558C1256F5C002CD739/$file/Vestnik4.pdf)>.

¹¹⁴ DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 75, 184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW:

<http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf>.

za znečištění má poplatník tehdy, kdy jím vypouštěné odpadní vody překročí dvě zákonem kumulativně stanovené meze, kterými jsou hmotnostní a koncentrační limity. Jejich výše, stejně tak jako výše sazeb připadajících na kilogram jednotlivých ukazatelů vypouštěných škodlivin jsou uvedeny v příloze¹¹⁵ vodního zákona. Reálnou výši vypouštěných škodlivin, které jsou následně podkladem pro určení poplatku, má znečišťovatel povinnost sledovat, měřit a evidovat podle nařízení vlády¹¹⁶ o postupu pro určování znečištění odpadních vod. Při překročení objemu 100.000 m³ vypouštěných odpadních vod ročně vzniká znečišťovateli povinnost platit poplatek z tohoto objemu vynásobený pevnou sazbou 0,1 Kč za 1 m³. Úhrada obou složek poplatku se děje měsíčními či čtvrtletními zálohami vypočtenými v tzv. poplatkovém hlášení¹¹⁷ podávaném nejpozději do 15. října daného kalendářního roku příslušnému inspektorátu České inspekce životního prostředí. Do 15. února následujícího roku je pak znečišťovatel povinen podat poplatkové přiznání s nezbytnými údaji identifikujícími znečištění a objem vypouštěných odpadních vod, na základě kterého vydá inspekce konečný poplatkový výměr¹¹⁸ stanovující celkovou výši poplatku za uplynulý kalendářní rok. Tak dojde k zúčtování zaplacených záloh a k následnému doplacení chybějící částky či k vrácení přeplatku znečišťovateli.

Výběr a vymáhání zatím neuhrazených poplatků se děje postupem podle daňového řádu¹¹⁹ a spadá do kompetence místně příslušného správce daně podle sídla znečišťovatele. Konkrétně jde o místně příslušný celní úřad, jak vyplývá z ustanovení § 8 zákona o celní správě. Výnosy z poplatků ale nakonec připadnou do rozpočtu SFŽP a to tak, že je pravidelně (měsíčně) na jeho účet poukazuje příslušný celní úřad.

Právní úprava poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových obsahuje celou řadu pozitivně motivačních prvků, které mají vést znečišťovatele ke snižování

¹¹⁵ Jde o přílohu č. 2 B zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

¹¹⁶ Jde o nařízení vlády č. 143/2012 Sb., o postupu pro určování znečištění odpadních vod, provádění odečtů množství znečištění a měření objemu vypouštěných odpadních vod do vod povrchových.

¹¹⁷ Jeho vzor s instrukcemi k vyplnění je přílohou vyhlášky č. 123/2012 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, jako prováděcího předpisu k ustanovení § 93 odst. 1 zákona o vodách.

¹¹⁸ Poplatkový výměr je standardním správním rozhodnutím, tudíž je napadnutelný odvoláním. To ovšem s ohledem na ustanovení § 98 zákona o vodách nemá odkladný účinek. Dle Komentáře k zákonu o vodách jde o speciální úpravu k ustanovení § 85 správního řádu. Odvolacím orgánem je Ministerstvo životního prostředí.

¹¹⁹ Jde o zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

objemu vypouštěných látek stejně tak jako ke snižování jejich koncentrace. V první řadě, podaří-li se znečišťovateli v průběhu daného roku snížit vypouštěné množství některé ze zpoplatněných látek o pětinu až polovinu, snižuje se i celková výše poplatku o dvojnásobek dosaženého snížení. Podaří-li se dokonce znečišťovateli snížit vypouštěné množství této látky o více než jednu polovinu, poplatek neplatí vůbec. Další motivační prvek představují ustanovení §§ 96 a 97 zákona o vodách. Při splnění podmínek v nich stanovených může Česká inspekce životního prostředí vyjít vstříc osobě investující do stavby čistírny odpadních vod či modernizace jiného zařízení obdobného charakteru a povolit jí tak odklad placení poplatku až do výše 80%. Tato odložená částka následně může být na žádost investora prominuta. Dle vyjádření České inspekce životního prostředí není žádostem o prominutí vyhověno jen ve zcela výjimečných případech. Příloha¹²⁰ zákona o vodách také zohledňuje fakt, zda znečišťovatel před samotným vypouštěním odpadní vody čistí či ne. Ti, kteří čištění provedou, spadají do pásma snížené sazby, tím pádem je jejich celkový poplatek nižší. Nakonec i sama právní konstrukce poplatku za vypouštění je nastavena motivačně tak, aby nutila znečišťovatele k minimalizaci jimi vypouštěných odpadních vod. Poplatek totiž platí jen ti, kteří dosáhnou hmotnostních a koncentračních limitů či objemových limitů. *A contrario*, není-li dosaženo těchto limitů, sazba poplatku je rovna nule, stejně tak jako jeho příslušná složka.

Vodní zákon v ustanovení § 38 odst. 7 stanoví zákaz přímého vypouštění odpadních vod do vod podzemních. Nepřímé vypouštění do okolních půdních vrstev je možné a je za výjimečných okolností povolováno, ovšem podléhá zpoplatnění ekonomickým nástrojem dle ustanovení § 100, kde je upraven **poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních**. Stejně jako v případě poplatku za vypouštění odpadních vod do vod povrchových zákon stanoví výjimky ze zpoplatnění. Těmi jsou určité typy zdrojů vypouštěného znečištění (př. stavby pro bydlení a individuální rekreaci podle § 100 odst. 2 vodního zákona) a určité typy vypouštěných látek (př. vody použité za účelem získání tepelné energie podle § 100 odst. 3). Novela vodního zákona č. 150/2010 Sb. změnila sazbu

¹²⁰ Jde o přílohu č. 2 B zákona č. 254/2001 Sb., o vodách.

poplatku za vypouštění z paušálních 3.500 Kč za kalendářní rok na 350 Kč za každého ekvivalentního obyvatele za kalendářní rok podle kapacity zařízení určeného k čištění odpadních vod. Paušálně stanovená sazba poplatku podle mého názoru nemohla působit na znečišťovatele nijak motivačně, protože neodrážela míru znečištění ani objem vypouštěných odpadních vod. Těžko je tedy mohla přimět k minimalizaci produkovaných škodlivin. Bohužel ČIŽP dle svého vlastního vyjádření v této věci nemá k dispozici žádné materiály, které by uvedený názor potvrzovaly nebo naopak vyvracely.

Výnos z tohoto poplatku plyne do rozpočtu obce, v jejímž katastrálním území k vypouštění dochází. Výnos nemá účelové určení, není tedy předem specifikováno využití vybraných prostředků striktně pro ochranu životního prostředí. Důvodem této absence je s největší pravděpodobností fakt, že povolení k tomuto typu vypouštění je vydáváno vodoprávními úřady výjimečně, často pro malé zdroje znečištění, tudíž i výnosy z těchto poplatků jsou zřídka a co do svého objemu malé, proto by jejich účelová vázanost postrádala větší smysl.

Množství produkce odpadu je na území České republiky ovlivňováno několika ekonomickými nástroji, mezi nimiž převažují poplatky. Zákon o odpadech¹²¹ přichází ve svém ustanovení § 16 odst. 1 písm. l) ve spojení s § 45 s **poplatkem za uložení odpadů na skládky**. O dalších nástrojích, které ovšem teorie řadí mezi poplatky uživatelské a které jsou rozebrány níže v textu této práce, se zmiňují ustanovení §§ 17 a 17a, které umožňují obcím jako původcům komunálního odpadu ovlivňovat výši stanovených poplatků či smluvní úhrady objem produkovaného odpadu. Tyto poplatky se svou konstrukcí snaží přimět obyvatele obcí k maximálnímu třídění odpadů a jejich druhotnému využití tak, aby mohlo být dosaženo závazných cílů stanovených v plánech odpadového hospodářství.

Legislativa nakládání s odpady je postavena na hierarchii jednotlivých způsobů dalšího využití a šetrného odstranění odpadů¹²². Ukládání odpadů na skládky jako jedna z možností jak odpad odstranit, je *ultima ratio*. Podle Plánu odpadového hospodářství ČR

¹²¹ Jde o zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

¹²² Viz ustanovení § 9a zákona o odpadech.

by se ke skládkování mělo přistoupit „jen v případě, že s odpady nelze v daném místě a čase nakládat jiným způsobem“¹²³. Bohužel materiály vycházející ze statistických údajů za rok 2012¹²⁴ potvrzují, že právě ukládání odpadů v úrovni nebo pod úrovní terénu je nejčastějším způsobem likvidace odpadu. Změně tohoto stavu by měl, alespoň z teoretického pohledu, napomoci právě poplatek za uložení odpadů na skládku.

Subjektem ekonomicky zatíženým platbou tohoto poplatku je původce odpadu¹²⁵. Tím se stává v okamžiku, kdy nepodnikající fyzická osoba odpad odloží na místo k tomu určené, i obec. Placení poplatku se nevyhne ani původce, který je sám provozovatelem skládky a tato leží na jeho vlastním pozemku. Zpoplatnění podléhá veškerý ukládaný odpad, kromě ukládání technologického materiálu (př. stavební suti) pro technické zabezpečení skládky. Výše sazby poplatku za tunu uloženého odpadu se odvíjí od kategorie, do níž odpad spadá. Jde o složku základní a složku rizikovou. Každá z nich naplňuje jiný veřejný rozpočet a každá progresivně rostla v čase až do roku 2009. Výnos základní složky poplatku plyne do rozpočtu obce, na jejímž katastrálním území se skládka nachází. Environmentální charakter této základní složky ovšem výrazně degraduje fakt, že takto získané finanční prostředky nemají stanovené účelové určení nejen pro další použití v oblasti odpadového hospodářství, ale ani pro zlepšování kvality životního prostředí obecně. Výnos složky rizikové pak plyne do rozpočtu Státního fondu životního prostředí, kde se použití pro environmentální účely předpokládá.

Mechanismus výběru a správy poplatku je poměrně komplikovaný. Podílí se na něm provozovatel skládky, který poplatek vybírá a vždy k poslednímu dni následujícího kalendářního měsíce odvádí vybrané poplatky obci či Státnímu fondu životního prostředí. Pokud tak provozovatel neučiní, vstupuje do hry další subjekt, krajský

¹²³ Viz část 7. písm. b) nařízení vlády č. 197/2003 Sb., o Plánu odpadového hospodářství České republiky, ve znění nařízení vlády č. 181/2013 ze dne 19. 6. 2013 o prodloužení platnosti Plánu odpadového hospodářství ČR do 31. 12. 2014. Vláda. Nařízení vlády ze dne 19. 6. 2013 č. 181/2013 o prodloužení platnosti Plánu odpadového hospodářství ČR. [online] Dostupný z WWW: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=RACK975CCEFE>.

¹²⁴ Ministerstvo životního prostředí, Cenia: *Zpráva o stavu životního prostředí České republiky 2012*. [online] Praha: 2012. [cit. 20. 2. 2014]. Dostupný z WWW: http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Zpr%C3%A1va%20o%20%20%20C5%BEivotn%C3%ADm%20pro%20st%C5%99ed%C3%AD%20%C4%8Cesk%C3%A9%20republiky%202012_20131023.pdf.

¹²⁵ Viz znění § 4 odst. 1 písm. w) zákona o odpadech.

úřad, který vydal souhlas k provozování skládky. Na návrh příjemce poplatku vydá rozhodnutí, kterým uloží provozovateli povinnost poplatek zaplatit, resp. převést jeho výnos oprávněnému příjemci. K této věci se vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 21. 11. 2012 Městský soud v Praze, který řešil spor spočívající v neodvedení poplatku za uložení odpadů na skládku. Městský soud tak dal za pravdu provozovateli skládky v pozici žalobkyně v tom, že „*povinnost zaplatit příjemci poplatku neodvedený poplatek, kterou podle zákona o odpadech ukládá provozovateli skládky krajský úřad na návrh příjemce poplatku, se může týkat jen poplatků již vybraných, tedy těch peněžních prostředků, které už provozovatel skládky vybral od původců odpadu*“¹²⁶. Avšak soud zároveň konstatoval, že se dopustila správního deliktu podle ustanovení § 66 zákona o odpadech, když nesplnila svou zákonnou povinnost vybrat a odvést poplatky řádně a včas. Provozovatelka totiž s ohledem na skutkové okolnosti tohoto případu vystavovala původcům odpadu faktury k zaplacení poplatku ve lhůtě, která časově kolidovala s její povinností odvést vybrané poplatky vždy ke konci měsíce následujícího po měsíci, kdy byl odpad na skládku uložen a poplatek vybrán. Tím pádem nemohla dodržet zákonnou lhůtu k odvedení poplatků.

Kontrolu placení poplatků u provozovatele provádí obec a krajský úřad, na jejichž katastrálním území se skládka nachází, vymáhání neuhrazených poplatků a úroků z prodlení od osob, které na skládku odpad ukládají, je pak v kompetenci příslušného správce daně opět podle katastrálního území, ve kterém je skládka umístěna a to postupem podle daňového řádu¹²⁷.

Skládky bývají situovány na samé hranici katastrálního území obce a často tak dochází k tomu, že svými negativními externalitami, zejména zápachem, obtěžují obyvatele obcí okolních. S ohledem na výše uvedené nemohou nízkou nastavené sazby poplatku za uložení odpadu podle mého názoru plnit funkci internalizační a zahrnovat tak případné náklady na minimalizaci těchto externalit do nákladů původce odpadu, resp. provozovatele skládky. Nepříznivé dopady této situace by se daly zmírnit přesunem

¹²⁶ Jde o rozsudek sp. zn. 9 Ca 209/2009-40.

¹²⁷ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

peněžního výnosu z tohoto poplatku z rozpočtu obcí, na jejichž území se skládka nachází, do rozpočtu krajů, ovšem pouze za současného stanovení, že se těchto prostředků striktně použije jen pro zlepšení systému nakládání s odpady. Samotná výše sazeb poplatku za uložení odpadu na skládku byla v roce 2008 podrobena ekonomické analýze¹²⁸. Její autoři již tehdy dospěli k závěru, že „poplatky za ukládání odpadů jsou v ČR stále příliš nízké na to, aby efektivně stimulovaly subjekty k ochraně životního prostředí“¹²⁹. Poplatky tak těžko mohou odrážet náklady spojené s likvidací odpadů ukládáním na skládky, natož pak motivovat původce k jejich druhotnému využití za účelem získání energie či znovu použitelného materiálu. Toto dělá ze skládkování levný, ale z hlediska ochrany životního prostředí absolutně nepřijatelný způsob odstraňování odpadu.

3.1.2. Poplatky za využívání přírodních zdrojů

Tato skupina poplatků zatěžuje ekonomické aktivity za využívání jednotlivých složek životního prostředí a přírodních zdrojů, vystupuje tedy u ní do popředí opět funkce motivační ve své negativní podobě. Smyslem těchto poplatků je vést subjekty, které tohoto přírodního bohatství využívají jako vstupu do výrobního procesu, k šetrnému a hospodárnému nakládání s nimi, „případně k hledání jejich substitutů“¹³⁰. Zároveň plní i funkci internalizační, „když na straně nákladů určité ekonomické aktivity nahrazují náklady na výrobu těchto vstupů“¹³¹. V české legislativě jsou spojeny zejména s odebíráním podzemní vody, odnětím pozemků ze zemědělského půdního fondu a pozemků určených k plnění funkcí lesa, stejně tak jako v souvislosti s využíváním neobnovitelných zdrojů nerostných surovin. Popis právní úpravy poplatků spojených

¹²⁸ Jde o pilotní analytickou studii vypracovanou Univerzitou Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem ve spolupráci s Českým statistickým úřadem, Národohospodářským ústavem AV ČR a Českým hydrometeorologickým ústavem. Blíže viz RITSCHELOVÁ, Iva; TOŠOVSKÁ, Eva. Je poplatkový systém v oblasti odpadového hospodářství efektivní? *Odpadové fórum*. 2009, č. 9, s. 30.

¹²⁹ RITSCHELOVÁ, Iva; TOŠOVSKÁ, Eva. Je poplatkový systém v oblasti odpadového hospodářství efektivní? *Odpadové fórum*. 2009, č. 9, s. 31.

¹³⁰ DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 32, 184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW: <http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf>.

¹³¹ Tamtéž.

s využíváním té které složky životního prostředí a její zhodnocení z pohledu efektivity, kterou působí na subjekty tyto omezené zdroje využívající, je obsahem následující podkapitoly této práce.

Oprávněný, který má povolení k odběru podzemní vody ve smyslu § 8 odst. 1 písm. b) bod 1. vodního zákona¹³², dále označován legislativní zkratkou jako „odběratel“, je povinen platit **poplatek za odebrané množství podzemní vody** podle ustanovení § 88 vodního zákona. Základem poplatku je skutečné množství odebrané podzemní vody, které se násobí sazbou dle přílohy č. 2 zákona ve výši 2 Kč/m³, pokud jde o vodu pitnou a je odebírána za účelem zásobování, nebo sazbou ve výši 3 Kč/m³, pokud jde o vodu odebíranou pro ostatní využití. Podle ČIŽP by ovšem mělo dojít ke sjednocení sazby, protože téměř nikdy není odebíraná voda využívána výhradně jen pro jeden účel. Od poplatku jsou osvobozeny odběry z jednoho zdroje podzemní vody nepřesahující množství 6.000 m³ v jednom kalendářním roce nebo 500 m³ v každém měsíci kalendářního roku, stejně tak jako případy, kdy je podzemní voda odebírána za účelem získání tepelné energie, snížení znečištění podzemních vod apod. V případě, že odběratel odebírá podzemní vodu z více odběrných míst na území jedné obce a jde-li o odběry z jednoho (totožného) vodního zdroje¹³³, pak se odebraná množství sčítají a porovnávají s limity pro osvobození ze zpoplatnění.

Poplatek se platí vždy za uplynulý rok, rozhodujícím při jeho finálním výpočtu je skutečné množství odebrané vody, v průběhu roku se však měsíčně nebo čtvrtletně platí zálohy. Kompetentní k vydání zálohového výměru je Česká inspekce životního prostředí na podkladě poplatkového hlášení podaného odběratelem do 15. října běžného roku. Obsahem poplatkového hlášení jsou informace rozhodné pro výpočet záloh, zejména identifikační údaje poplatníka, povolené množství odběru a roční výše zálohy poplatku

¹³² Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon.

¹³³ K otázce součtu odebraného množství podzemní vody se vyjádřil Městský soud v Praze svým rozsudkem sp. zn. 6 Ca 186/2005 ze dne 31. 3. 2006. V tomto rozsudku soud také upozornil, že zákonem stanovené podmínky pro výběr poplatků za odběr podzemní vody nelze rozšiřovat odkazem na prováděcí předpis, konkrétně v tomto případě na obsah tiskopisu poplatkového hlášení.

získaná vynásobením sazby podle přílohy č. 2 a povoleného ročního odběru. Novelou vodního zákona č. 150/2010 Sb. byli z povinnosti podat poplatkového hlášení vyjmuti odběratelé nedosahující limitů pro zpoplatnění. Byli tak zbaveni zbytečné administrativní zátěže. Celkovou výši poplatku za uplynulý rok následně vyměří Česká inspekce životního prostředí na podkladě poplatkového přiznání, podaného odběratelem do 15. února. Vzor přiznání je stanoven vyhláškou č. 123/2012 Sb. Obsahem poplatkového přiznání jsou údaje rozhodné pro výpočet vyrovnání poplatku. Tím může být nedoplatek, který je odběratel povinen uhradit do 30 dnů od nabytí právní moci poplatkového výměru, nebo přeplatek, který je vrácen poplatníkovi i bez žádosti. Výběr a vymáhání záloh a nedoplatku, stejně tak jako vrácení případného přeplatku na poplatek, spadá do kompetence příslušného správce daně, tj. celního úřad podle sídla nebo místa pobytu odběratele. V praxi ovšem k vyrovnání nedoplatku dochází zřídka, protože povolení k odběru vody jsou objemově nastavena na vyšší množství, než jsou množství skutečně odebrána. Je tomu tak proto, že odběry vody v průběhu roku jsou často nevyrovnané, ovlivňují je extrémní výkyvy srážek, sucho i povodně.

Výnos z poplatku se dělí rovným dílem mezi rozpočet kraje, na jehož území k odběru dochází a rozpočet Státního fondu životního prostředí. Výnos plynoucí do rozpočtu kraje je přísně účelově vázán a to na podporu výstavby a obnovy vodohospodářské infrastruktury obce, na jejímž území ke skutečnému odběru dochází a dále na zřízení a doplňování účtu fondu pro naléhavá nápravná opatření ve smyslu ustanovení § 42 odst. 4 vodního zákona.

Výše sazeb poplatku za odběr podzemní vody je stejně jako u poplatků týkajících se ostatních složek životního prostředí problematická. Zpoplatnění sazbou 2 Kč/ 1 m³ v české úpravě existuje více než 20 let¹³⁴ a od té doby se prakticky nezměnilo, i když snahy o jeho zvýšení zde ze strany Ministerstva zemědělství byly již v roce 2001. Tento návrh ale nebyl vládou s odkazem na probíhající ekonomickou krizi a tím pádem větší ekonomickou zátěž

¹³⁴ Sazba za odběr podzemní vody ve výši 2 Kč/ 1 m³ byla zavedena ustanovením § 5 nařízení vlády Československé socialistické republiky č. 35/1979 Sb. o úplatách ve vodním hospodářství ve znění změn a doplňků provedených nařízením vlády Československé socialistické republiky č. 91/1988 Sb., publikované v úplném znění nařízení vlády pod č. 2/1989 Sb.

subjektů povinných k placení poplatku akceptován¹³⁵. Neúplné a neadekvátní uplatňování principu „znečišťovatel platí“ za využívání vodních zdrojů označuje za slabou stránku současné právní úpravy i Koncepce vodohospodářské politiky Ministerstva zemědělství¹³⁶. Ochrana podzemní vody jako hlavního zdroje vody pitné a racionální nakládání s ní skrze poplatky, jejichž výše by skutečně odrazovala vzácnost tohoto přírodního zdroje, je tedy více než potřeba. K tomuto ale může dojít jen za současného zohlednění ekonomických a sociálních souvislostí¹³⁷, které zvýšení poplatku za odběr bezesporu přinese.

Specifickým nástrojem, nad jehož povahu dochází na teoretické úrovni k častým diskuzím, je **platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí** podle ustanovení § 101 zákona o vodách¹³⁸. Spor se vede o to, zda platba svou právní konstrukcí spíše naplňuje znaky nástroje soukromoprávního nebo veřejnoprávního. Dienstbier jednoznačně tvrdí, že platba nemá charakter poplatku, ale soukromoprávní platby a uvádí k tomu racionální důvody, ke kterým se lze přiklonit. „*Soukromoprávnímu charakteru platby odpovídá jak oprávnění správce vodního toku tyto ceny jednostranně stanovit, tak skutečnost, že není v případě nezaplacení vymáhána vrchnostensky, ale příjemce platby má možnost domáhat se jí pořadem práva.*“¹³⁹

Zákon stanoví okruh osob povinných k platbě. Touto je každý, kdo odebírá povrchovou vodu z vodního toku, nikoli jen osoba k odběru oprávněná z povolení ve smyslu ustanovení § 8 zákona o vodách. Výše platby závisí na skutečně odebraném

¹³⁵ Blíže viz EKOLIST; CHARVÁT, Hugo: *Za čerpání podzemní vody se desítky let platí stejná cena*. [online] [cit. 18. 1. 2014] Praha: 2009. Dostupný z WWW: <http://www.cizp.cz/2049_Za-cerpani-podzemni-vody-se-desitky-let-plati-stejna-cena>.

¹³⁶ Ministerstvo zemědělství: *Koncepce vodohospodářské politiky Ministerstva zemědělství do roku 2015*. [online] Praha: prosinec 2011, s. 12. Dostupný z WWW:

<http://eagri.cz/public/web/file/141438/Koncepce_VHP_MZE_2015_vc_uv927_11.pdf>. Jde o koncepci schválenou usnesením vlády České republiky č. 927 ze dne 14. prosince 2011.

¹³⁷ Zde mám konkrétně na mysli zvýšení ceny vodného a stočného, jako neodmyslitelný důsledek zvýšení poplatku za odběr podzemní vody. Ekonomickou zátěž za toto zvýšení ale v konečném důsledku ponесou spotřebitelé, tj. domácnosti a podniky, které vodu odebírají.

¹³⁸ Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

¹³⁹ Blíže viz DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 80, 184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW: <http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf>.

množství povrchové vody v kalendářním měsíci, ceně za tento odběr stanovené správcem vodního toku a účelu, pro který je voda odebírána. Cena za odběr je určena podle zákona o cenách¹⁴⁰ a je cenou věcně usměrňovanou, regulovanou státem, prostřednictvím Cenového věstníku Ministerstva financí. Zpoplatnění nepodléhají odběry povrchové vody určené podle zákonem stanovené hranice objemu, ani odběry pro účely taxativně vyjmenované v odstavci 4 ustanovení § 101 vodního zákona. Celkový výnos platby směřuje do rozpočtu příslušného správce vodního toku, který je zákonem také oprávněn k vymáhání případného úroku z prodlení v situaci, kdy není platba uhrazena ve lhůtě splatnosti. Správce vodního toku je tak výslovně zákonem oprávněn využít soudní cesty, aby se domohl svého nároku. Zde tedy vystupuje do popředí soukromoprávní charakter platby, Dienstbierem výše zdůrazňovaný, jejíž výnos je správcem následně použit zejména k péči o koryta a břehy vodních toků.

Půda jako neobnovitelný přírodní zdroj je ohrožována různými vlivy, ať už je to eroze, doprava, těžba nerostných surovin, zástavba či kontaminace chemickými látkami. Tyto vlivy způsobují ubývání celkové plochy i pokles úrodnosti půdy. Ochrana zemědělského půdního fondu, jeho zvelebování a racionální využívání jsou činnosti, kvůli kterým je zajišťována i ochrana a zlepšování životního prostředí¹⁴¹. Z těchto důvodů existuje v právní úpravě ekonomický nástroj negativní stimulace, **odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu**¹⁴² (dále jen „ZPF“), který má přesvědčit žadatele, v jejichž zájmu má k odnětí dojít, aby pro realizaci zamýšleného účelu primárně využili půdu méně kvalitní, nezemědělskou a v rozsahu nezbytném pro realizaci svého záměru.

Subjektem zatíženým platbou odvodu je ten, v jehož zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy ze ZPF. Není při tom rozhodné, zda bude v zájmu jeho nebo jiné osoby realizován záměr, pro který k odnětí půdy dochází¹⁴³. Součástí tohoto souhlasu je mj. i

¹⁴⁰ Jde o zákon č. 526/1990 Sb., o cenách.

¹⁴¹ Viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁴² Jde o nástroj upravený v ustanovení § 11 a násl. zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

¹⁴³ Takto konstatoval Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 22. 10. 2003, sp. zn. 28 Ca 294/2001-38.

orientační výše částky za odnětí ve smyslu ustanovení § 9 odst. 6 písm. d) zákona. Konečná suma odvodu je určena až v rozhodnutí orgánu ochrany ZPF¹⁴⁴ v návaznosti na pravomocné rozhodnutí vydané podle zvláštních právních předpisů (stavebního zákona¹⁴⁵). Z tohoto tedy vyplývá, že „výše odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu nemusí být totožná s výší odvodů, jak o nich nakonec rozhodne orgán ochrany zemědělského půdního fondu podle § 11 odst. 2 zákona. Konečná výše odvodů za odnětí půdy ze ZPF tak může doznat změny nejen např. v důsledku úpravy velikostí záboru, ale i v souvislosti s poopraveným právním náhledem na věc v průběhu řízení,“ jak se vyjádřil Krajský soud v Hradci Králové ve svém rozsudku ze dne 16. 2. 2001¹⁴⁶.

Odnětí půdy může být charakteru trvalého, kdy půda je nenávratně změněna, např. zastavěna, nebo charakteru dočasného za předpokladu, že následně bude půda rekultivována, aby mohla být navrácena do ZPF. Charakter odnětí pak ovlivňuje splatnost odvodu, která je jednorázová (u odnětí trvalého), nebo opakující se v ročních intervalech (u odnětí dočasného). Zákonné výjimky, které zpoplatnění nepodléhají, jsou uvedeny v ustanovení § 11 zákona o ochraně ZPF, demonstrativně jde o půdu odnímanou pro účel výstavby čistírny odpadních vod, vybudování rybníku určeného pro chov ryb nebo vodní drůbeže, vybudování melioračního zařízení či půdu určenou pro pěstování rychle rostoucích energeticky využitelných dřevin.

Sazebník odvodů a postup pro výpočet je detailně upraven v částech A až E přílohy zákona o ochraně ZPF. Při výpočtu výše odvodu se primárně vychází ze základní ceny zemědělských pozemků podle bonitovaných půdně ekologických jednotek (BPEJ)¹⁴⁷ a váhy negativního ekologického ovlivnění odnětí dané půdy ze ZPF. Dílčím výsledkem součinu těchto dvou veličin je základní sazba odvodu. Její výše se může snížit vynásobením příslušným koeficientem, pokud jde o zemědělskou půdu poškozenou vlivem

¹⁴⁴ Těmito jsou dle ustanovení § 13 zákona o ochraně ZPF pověřené obecní úřady, obecní úřady obcí s rozšířenou působností, krajské úřady, správy národních parků a Ministerstvo životního prostředí.

¹⁴⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., o územní plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

¹⁴⁶ Jde o rozsudek sp. zn. 31 Ca 136/2000-13.

¹⁴⁷ Tyto najdeme zaříděné pod specifickým kódem vyjadřujícím hlavní půdní a klimatické podmínky, které mají vliv na produkční schopnost zemědělské půdy a její ekonomické ohodnocení, v příloze č. 22 vyhlášky č. 3/2008 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (oceňovací vyhláška).

průmyslových exhalací, ropnými látkami či např. vodní a větrnou erozí. Posledním krokem výpočtu je vynásobení základní či snížené sazby koeficientem třídy ochrany. Ten zohledňuje úrodnost dané půdy a zvyšuje vypočtenou sazbu o dvou až devítinásobek. Celková částka odvodu se v případě trvalého odnětí platí jednorázově v celé výši, při dočasném odnětí se platí měsíčně ve výši jedné setiny celkové částky odvodu. K výběru a vymáhání odvodu stejně tak jako úroku z prodlení je příslušný celní úřad a řízení se provádí podle daňového řádu¹⁴⁸.

Třídy ochrany zemědělské půdy byly zavedeny s účinností od 1. 1. 2011 novelou zákona o ochraně ZPF č. 402/2010 Sb.¹⁴⁹ jako reakce na rozsáhlé zábory půdy pro výstavbu solárních elektráren¹⁵⁰. Do účinnosti této novely byly sazby odvodů příliš nízké a neplnily tak motivační funkci, jak se předpokládalo. Zohlednění třídy ochrany půdy ve výpočtu částky odvodu se pozitivně projevilo ve zvýšení sazeb, zejména u půdy I. a II. třídy ochrany. Jednoznačně se tak posílila funkce fiskální tohoto ekonomického nástroje, alespoň co se státního rozpočtu týče, a dá se předpokládat, že do budoucna dojde i k dalšímu posílení již působící funkce motivační tak, aby investoři pro umístění svého stavebního záměru využívali primárně půdu neúrodnou, půdu nevyžadující odnětí ze ZPF. Zvýšení sazeb odvodů, s ohledem na skokovost jejich nárůstu, lze ovšem vnímat také negativně. Zákonodárce měl podle mého názoru dát přednost pozvolnému navyšování sazeb, rozloženému do několikaletého časového období, čímž by subjektům o odnětí žádajícím

¹⁴⁸ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

¹⁴⁹ Jde o zákon č. 402/2010 Sb. ze dne 14. prosince 2010, kterým se mění zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V části IV. tohoto zákona jsou novelizována příslušná ustanovení zákona o ochraně ZPF.

¹⁵⁰ Na tomto místě je ovšem potřeba podotknout, že rozsáhlé zábory půdy nejsou problémem způsobeným právě a jen boomem staveb solárních elektráren, ale dlouhodobým fenoménem zapříčiněným mezi jinými i nízkými sazbami odvodů za odnětí půdy ze ZPF. V posledních letech se u nás zabírá 12-15 ha zemědělské půdy denně, mezi léty 2000-2008 byl úbytek roven 10,8 ha denně, zejména v zemědělsky produktivních a úrodných oblastech. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, Ministerstva životního prostředí z roku 2013 označuje tento stav za „alarmující“. Blíže viz Ministerstvo životního prostředí: *Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů*. [online] Praha: 2013, s. 1. Dostupný z WWW: <<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Zaverecna-zprava-RIA-k-novele-zakona-o-ochrane-zemedelskeho-pudniho-fondu.pdf>>.

a odvod v konečném důsledku platícím umožnil se na změnu právní úpravy ekonomicky připravit.

Na základě zmíněné novely také došlo ke změně podílu výnosu z odvodu. Původně plynulo 60% výnosu do rozpočtu Státního fondu životního prostředí a 40% výnosu do rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází. Dnes plyne 75% výnosu do rozpočtu státu, 15% do rozpočtu Státního fondu životního prostředí a 10% do rozpočtu obce. Přísná účelová vázanost těchto finančních prostředků je ovšem zákonem požadována jen v případě obcí, které tento výnos musí použít pro zlepšení životního prostředí v obci či pro ochranu a obnovu přírody a krajiny. U prostředků plynoucích do rozpočtu Státního fondu životního prostředí se účelová vázanost předpokládá. Nikoliv ovšem u prostředků plynoucích do státního rozpočtu. U největšího podílu výnosu tedy není zákonem ani minimálně zaručeno, že se použije ať už k ochraně životního prostředí v obecné rovině nebo konkrétně například k rekultivaci zemědělské půdy nebo asanaci půdy kontaminované chemikáliemi. Tento fakt bezesporu zlehčuje pozitivní přínos zvýšení sazeb odvodů, stejně tak jako snižuje jejich fiskální funkci v případě rozpočtu Státního fondu životního prostředí a rozpočtu obcí.

Poplatek za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa je koncipován obdobně jako odvod v případě odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Jeho zákonnou úpravu najdeme v ustanovení § 17 a násl. lesního zákona¹⁵¹. Opět je z časového hlediska rozlišováno odnětí trvalé či dočasné a v návaznosti na to i splatnost poplatku, která je jednorázová nebo každoroční. Poplatku podléhají pouze pozemky, jejichž odnětí je povoleno orgánem státní správy lesů, z poplatkové povinnosti jsou naopak vyjmuty taxativně určené objekty dle ustanovení § 17 odst. 2 lesního zákona.

Poplatníkem – žadatelem o odnětí nemusí být vždy osoba totožná s vlastníkem lesního pozemku. Na to lesní zákon pamatuje v ustanovení § 17 odst. 5. Garantuje tak vlastníku lesa nahradit újmu způsobenou odnětím pozemku ze strany žadatele nezávisle na tom, zda poplatek za odnětí bude zaplacen. Důvodem je dle komentáře k lesnímu zákonu

¹⁵¹ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

skutečnost, že „poplatek za odnětí je vnímán jako určitá úhrada veřejnoprávní újmy, která vznikne na lese jako složce (ekosystému) životního prostředí“¹⁵².

Způsob výpočtu poplatku je naznačen v příloze k lesnímu zákonu a vychází ze součinu trojice proměnných připadající na 1 hektar odnímaných lesních pozemků. Proměnnými jsou: pevně stanovený průměrný roční potenciál produkce lesů v České republice, průměrná cena dřeva na odvozním místě a faktor ekologické váhy lesa podle tabulky přílohy. Prostřední z činitelů je každoročně vyhlášován Ministerstvem zemědělství podle konkrétního stavu poptávky a nabídky dřeva na trhu. Pro konečnou výši poplatku to znamená, že je každý rok jiná, právě s ohledem na pohyby ceny dřeva na reálném trhu. Toto je podle mého názoru bezesporu výhodou právní úpravy ochrany lesa. V konstrukci poplatku je totiž zabudován alespoň jeden činitel odrážející reálnou cenu určenou trhem, na rozdíl u odvodů za odnětí půdy ze ZPF, kde je cena odnímaných zemědělských pozemků určena uměle, úředně pevně stanovenou hodnotou bonitovaných půdně ekologických jednotek. Konstrukce poplatku za odnětí lesních pozemků tak může být v konečném důsledku více motivačním elementem pro investory a zájemce o odnětí lesní půdy, kteří jsou tak nuceni ke zvážení, zda je pro ně usilování o odnětí ekonomicky výhodné nebo zda se raději spokojí s pozemkem odnětí nevyžadujícím.

Stejně jako v případě odvodů za odnětí pozemků ze ZPF, i v případě poplatku za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa se použije sankční nástroj vůči poplatníkům neplnícím svou zákonnou povinnost platby řádně a včas. Odlišná je zde ovšem terminologie, kdy lesní zákon užívá pojem penále (ve smyslu úroku z prodlení), jehož sazbou nečiní rozdíl mezi osobami fyzickými a právníckými, resp. fyzickými podnikajícími, jako je tomu u zákona o ochraně ZPF. Penále se ovšem nepředepíše, jestliže by jeho suma nedosahovala více než 100 Kč. Zákon ale obdobnou formulaci nestanoví ve vztahu k poplatku samotnému a tak i v případě nejnižších poplatků má orgán státní správy lesa povinnost poplatek vyměřit. Jeho výše však často nepokrývá ani administrativní

¹⁵² Blíže viz DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr: *Lesní zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer. 2010. 304 s., s. 50. ISBN 978-80-7357-425-3.

náklady s vyměřením spojené. K výběru a vymáhání poplatku i penále je příslušný celní úřad, který v tomto postupuje podle daňového řádu¹⁵³.

Příjem z poplatku se dělí mezi rozpočet Státního fondu životního prostředí a obec, v jejímž katastrálním území k odnětí dochází v poměru 60% a 40%. Finanční prostředky určené obci mohou být využity jen pro zlepšení životního prostředí dané obce nebo pro zachování lesa. Jsou tak účelově vázány a plní ve vztahu k těmto rozpočtům funkci fiskální a internalizační.

Posílit motivační funkci poplatku se snažila vláda ČR novelou lesního zákona¹⁵⁴, která předpokládala zvýšení poplatků navýšením faktoru ekologické váhy lesa až na čtyřnásobek původní hodnoty. Z tohoto plánu měly být vyjmuty investice realizované ve veřejném zájmu, tedy stavby a zařízení dopravní a technické infrastruktury, jejichž investorem je stát. Návrh se ovšem nepodařilo prosadit ani do prvního čtení v Poslanecké sněmovně a byl stažen z programu jednání vlády s tím, že jí již nebude předkládán¹⁵⁵. Změna právní úpravy je však dle mého názoru více než potřebná. Nejen proto, že lesní zákon v části poplatků nebyl měněn několik let, ale zejména proto, aby se zvýšila motivační funkce tohoto nástroje a odrážela tak současné podmínky, v nichž se žadatelé o odnětí nacházejí.

Na počátku 90. let byly do horního zákona¹⁵⁶ včleněny ekonomické nástroje, v nichž se měl odrazit přechod výkonu těžby nerostů ze státu a jeho vlastních podniků na postupně vznikající soukromé těžební společnosti. Tyto subjekty, horním zákonem označované legislativní zkratkou jako organizace, jsou povinny odvádět ve smyslu ustanovení § 32a úhradu z dobývacího prostoru a úhradu z vydobytých nerostů. Platí tak státu cenu ve formě úhrad za to, že jim umožnil přístup k tomuto nerostnému bohatství.

¹⁵³ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

¹⁵⁴ Novela je vedena pod č. j. 1138/11.

¹⁵⁵ Novela se netýkala jen lesního zákona, ale i zákona o ochraně přírody a krajiny č. 114/1992 Sb., na jeho změnách ovšem nepanovala shoda, což právě bylo důvodem ke stažení návrhu z dalších jednání. Informace o stažení návrhu z programu vyplývá ze záznamu jednání vlády ze dne 25. 1. 2012. Blíže viz <<https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2012-01-25>>.

¹⁵⁶ Zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů, úhrady byly zavedeny do právní úpravy novelou horního zákona z r. 1991.

Nerostné bohatství je ve vlastnictví státu, ale po vytěžení přechází na těžební společnosti¹⁵⁷, které s vydobytými nerosty následně budou disponovat podle své volné úvahy.

První ze jmenovaných nástrojů, **úhradu z dobývacího prostoru**, je povinen hradit ten, v jehož prospěch byl dobývací prostor vymezen, ve výši 100 Kč až 1.000 Kč na hektar s ohledem na stupeň ochrany takto dotčeného území, charakter dobývací činnosti a její dopad na okolní životní prostředí. Úhrada se provádí na účet příslušného báňského úřadu v úhrnné výši za kalendářní rok s tím, že výnos z úhrady je ze 100% převeden do rozpočtu obce (resp. obcí), na jejímž území k těžbě dochází. Tyto prostředky ale již nejsou účelově vázány například k rekultivaci území postiženého těžbou.

Částečná účelová vázanost je ovšem zákonem stanovena u **úhrady z vydobytých nerostů**, kde čtvrtina výnosu takto získaných prostředků plynoucích do rozpočtu státu musí být použita k nápravě škod na životním prostředí způsobených dobýváním výhradních ložisek i ložisek nevyhrazených nerostů. Zbývající tři čtvrtiny prostředků plynou do rozpočtu obce. Subjektem povinným k platbě je opět těžební společnost v sazbě nejvýše 10% z tržní ceny¹⁵⁸ vydobytých nerostů, pro něž se dobývací prostor stanoví. Úhrada se platí zálohově ve čtvrtletních intervalech na účet příslušného báňského úřadu.

Pro oba typy poplatků platí, že jejich finální výši je povinna si určit sama platící organizace¹⁵⁹, stejně tak jako, že při jejich řádném a včasném neuhrazení vzniká sekundární povinnost v podobě úroku z prodlení. Kontrolu placení pak provádí příslušný báňský úřad, výběr a vymáhání úhrad probíhá podle daňového řádu.

Zásadním nedostatkem právní úpravy úhrad dle horního zákona je výše jejich sazeb. Ta je natolik nízká, že stěžít může vykompenzovat negativní dopady hornické činnosti na přírodu a krajinu zasažených oblastí. Tato skutečnost je navíc podtržena faktem, že pouze čtvrtina výnosu z úhrady z vydobytých nerostů je k účelu nápravy škod na životním prostředí předurčena. Úhrady proto nemohou splňovat ani funkci motivační vůči těžebním

¹⁵⁷ Blíže viz MAKARIUS, Roman: *České horní právo*. Díl I. Ostrava: Montanex, a.s., 1999, 246 s., s. 139. ISBN 80-7225-033-7.

¹⁵⁸ Procentuální výše sazeb stanoví příloha č. 1 vyhlášky č. 617/1992 Sb. Nejvyšší 10% sazba je u rud, drahých kovů a vápence.

¹⁵⁹ Blíže viz vyhláška ministerstva hospodářství České republiky č. 617/1992 Sb. o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých vyhrazených nerostů, ve znění pozdějších předpisů.

společnostem a nutit je při tak nízkých sazbách k omezování těžby a environmentálně příznivějšímu chování. Úhrady tak neodráží množstevní omezenost ani vzácnost nerostného bohatství. Stát díky konstrukci těchto poplatků umožňuje těžebním společnostem dosahovat velkého zisku za vynaložení velmi malých nákladů z jejich strany a tím sám sebe připravuje o značné finanční prostředky. O fiskální funkci úhrad se dá s ohledem na výši sazeb také pochybovat. Nepřináší státu, ani obcím, jejichž přírodu a krajinu těžební společnosti nenávratně ničí, dostatečný objem finančních prostředků pro navrácení životního prostředí do původního stavu. Z uvedeného nelze tedy dospět k jinému závěru než, že úhrady za využívání nerostného bohatství neplní ani jednu z funkcí ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí a tudíž ztrácejí v její právní úpravě svůj smysl.

Do skupiny poplatků za využívání přírodních zdrojů se řadí také **odvod za kácení dřevin** podle ustanovení § 9 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny. K jeho zaplacení je povinen ten, kdo provádí kácení s povolením a nebyla mu uložena povinnost kompenzační výsadby náhradních dřevin, nebo ten, kdo kácel protiprávně bez povolení. Podle toho, o který případ kácení jde, plyne výnos z tohoto odvodu do rozpočtu obce (v případě povoleného kácení), nebo do rozpočtu Státního fondu životního prostředí (v případě nepovoleného kácení). O aplikaci tohoto ustanovení ovšem můžeme mluvit jen v teoretické rovině, protože doposud nebyl zákonodárcem zpracován zvláštní zákon či prováděcí právní předpis, který by tento nástroj co do výše jeho sazby, podmínek uložení či prominutí placení uvedl v praktický život. *De lege ferenda* by tedy bylo vhodné tuto situaci co nejdříve napravit. Příslušný orgán ochrany přírody a krajiny tak nemá za těchto podmínek jinou možnost, než využít nástroje ochrany životního prostředí ze skupiny přímé regulace a uložit subjektu povinnost přiměřené náhradní výsadby.

3.1.3. Uživatelské poplatky

Uživatelské poplatky, či poplatky za užívání, jsou platby veřejnoprávní povahy, které našly praktické uplatnění v oblasti odvozu a likvidace komunálního odpadu nebo odpadních vod. Napomáhají tak k částečnému nebo úplnému krytí nákladů na provoz

těchto systémů. Podstatou této skupiny poplatků je úhrada peněžní částky za konkrétně vymezenou protislužbu poskytnutou ze strany orgánů státu.¹⁶⁰ V souvislosti s odvozem a likvidací odpadu je jim někdy vytýkána slabá motivační funkce, protože jsou ukládány plošně¹⁶¹ a dostatečně tak nemotivují poplatníky ke snížení produkce odpadu. Svou charakteristikou mají blízko i k poplatkům správním, proto tak bývají také někdy označovány.¹⁶² Do skupiny uživatelských poplatků se také zařazují poplatky, jimiž dochází k regulaci přístupu veřejnosti do chráněných území.

Někteří autoři¹⁶³ pojmají po obsahové stránce skupinu uživatelských poplatků odlišně. Zařazují do ní, poměrně překvapivě, například poplatky uvalené na látky poškozující ozónovou vrstvu Země. V této práci jsou do skupiny uživatelských poplatků řazeny ty, které umožňují poplatníkům zapojit se do systému nakládání s odpady a tento při splnění, mezi jinými podmínky placení poplatku, užívat či umožňují poplatníkům využít možnosti vstupu do chráněné přírody a krajiny.

Česká právní úprava umožňuje zpoplatnit produkci komunálního odpadu třemi různými způsoby. Zákon o odpadech¹⁶⁴ přichází se dvěma z nich, třetí způsob pak vyplývá ze zákona o místních poplatcích¹⁶⁵. Obecním zastupitelstvům je tak v rámci samostatné

¹⁶⁰ JÍLKOVÁ, Jiřina. *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. 1. vydání. Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s. 2003, s. 41. ISBN 80-86684-04-0. Obdobně též ŠTĚPÁNOVÁ, Alice: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2012, 166 s, s. 30. Rigorózní práce. Vedoucí práce Milan Damohorský. Dostupný také z WWW:

<<https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION99FE6A7C959C7773F799548BCFACF029/zzp/detail/11487/?file=150014537>>.

¹⁶¹ ŠTĚPÁNOVÁ, Alice: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2012, 166 s, s. 30. Rigorózní práce. Vedoucí práce Milan Damohorský. Dostupný také z WWW:

<<https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION99FE6A7C959C7773F799548BCFACF029/zzp/detail/11487/?file=150014537>>.

¹⁶² Jako poplatky správní (a uživatelské) je označuje Jílková. Viz JÍLKOVÁ, Jiřina. *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. 1. vydání. Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s. 2003, s. 41. ISBN 80-86684-04-0.

¹⁶³ Srov.: DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3.vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 46. ISBN 978-80-7400-338-7.

¹⁶⁴ Ustanovení § 17 odst. 5 a § 17a zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů, hovoří o zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem skrze smlouvu nebo skrze poplatek za komunální odpad.

¹⁶⁵ Ustanovení § 10b zákona o místních poplatcích, zákona č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

působnosti obce dána volnost co do volby jednoho ze způsobů zpoplatnění¹⁶⁶. Způsoby jsou totiž určeny alternativně a vzájemně se vylučují.

Obec je ze zákona o odpadech oprávněna obecně závaznou vyhláškou stanovit a vybírat **poplatek za komunální odpad**¹⁶⁷ vznikající na jejím území. Poplatníkem je každá fyzická osoba, při jejíž činnosti komunální odpad vzniká, plátcem¹⁶⁸ je vlastník nemovitosti, kde tento odpad vzniká. Plátcem tak může být vlastník nájemního bytového domu, bytové družstvo, obec, pokud vlastní a pronajímá nájemní byty nebo společenství vlastníků bytových jednotek.¹⁶⁹ Maximální výše poplatku se podle dikce odstavce 5 ustanovení § 17a stanoví s ohledem na předpokládané oprávněné náklady obce, které jí vzniknou při nakládání s komunálním odpadem, rozvržené na jednotlivé poplatníky podle počtu a objemu nádob určených k odkládání odpadu připadajících na jednotlivé nemovitosti (vč. nákladů na jejich pronájem) nebo podle počtu uživatelů bytu a kvalitativní úrovně vyřídění odpadu. Výnos poplatku plyne do rozpočtu obce a ta vykonává jeho správu v rámci přenesené působnosti podle daňového řádu.

Zákon o odpadech s odkazem na zákon o místních poplatcích umožňuje obci situaci nakládání s komunálním odpadem řešit i zavedením **místního poplatku za provoz systému shromazďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálního odpadu** (dále jen místní poplatek). Subjekty podléhající zpoplatnění tímto poplatkem se dají dělit na dva okruhy podle toho, zda jsou v dané obci evidováni

¹⁶⁶ Totéž potvrdil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku sp. zn. 5 Afs 32/2009-105 ze dne 31. 3. 2010 slovy: „Je zcela na uvážení obcí, kterou z variant si pro úhradu za provoz předmětného systému zvolí.“

¹⁶⁷ Komunálním odpadem je ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. b) zákona o odpadech veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob a který je uveden v Katalogu odpadů, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání.

¹⁶⁸ Plátcem je ve smyslu finančně-právní teorie myšlena osoba, která pod tíhou vlastní majetkové odpovědnosti odvádí správci daně daň (resp. poplatek) vybranou od poplatníků. Blíže viz BAKEŠ, Milan; KARFÍKOVÁ, Marie; KOTÁB, Petr; MARKOVÁ, Hana a kol. *Finanční právo. 6. upravené vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 159, 549 s. ISBN 978-80-7400-440-7.

¹⁶⁹ Srov.: DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 59, 184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW:

<http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf>.

k trvalému pobytu nebo se zde nachází nemovitost, kterou vlastní a využívají ji např. k rekreačním účelům. Zákon č. 174/2012 Sb. novelizující zákon o místních poplatcích navíc rozšířil první okruh poplatníků o osoby cizinců s trvalým nebo přechodným pobytem a osoby, jimž byla udělena mezinárodní či dočasná ochrana. Poplatek tvoří dvě složky. Pevná složka ve výši 250 Kč a složka vypočítaná na základě skutečných nákladů obce předchozího kalendářního roku na sběr a svoz netříděného komunálního odpadu v přepočtu na jednu fyzickou osobu za rok. Tato pohyblivá složka je zákonem omezená maximální výší 750 Kč. Další náležitosti poplatku jako např. splatnost, úlevy nebo osvobození od placení si stanoví obec vyhláškou sama, a tak může zohlednit místní poměry, zkušenosti okolních obcí s výběrem poplatku i např. věkové a sociální složení obyvatelstva obce.

Z důvodu zpoplatnění stejného předmětu se nabízí vzájemné srovnání obou poplatků podle kritéria plnění motivační funkce, fiskální funkce, administrativní náročnosti spojené s výběrem poplatků i důsledků, které aplikace různých systému zpoplatnění přináší v praxi.

Z mého pohledu konstrukce místního poplatku co do způsobu výpočtu jeho finální výše neumožňuje zohledňovat, jaké množství odpadu poplatník vyprodukuje a zda vynaloží snahu na jeho vytřídění či nikoliv. Místní poplatek má charakter paušální platby ukládané plošně, nereflexuje konkrétní podmínky jednotlivých producentů odpadu. Tyto skutečnosti vedou k tomu, že se výrazně oslabuje motivační funkce poplatku a to až do takové míry, že je „*maximálně symbolická*“¹⁷⁰. Na druhé straně poplatek za komunální odpad svým navázáním na počet a objem nádob a zohlednění třídění odpadu ve svém způsobu výpočtu podle mého názoru může plnit motivační funkci lépe, a ovlivňovat tak produkci odpadu s ohledem na jeho kvantitu i kvalitu.

Konstrukce poplatku za komunální odpad ovšem může přinést i opačný efekt než výše popsany a zapůsobit tak, že poplatníci se budou odpadu zbavovat nelegální a environmentálně nepřijatelnou cestou. Například tak, že odpad spálí v domácích

¹⁷⁰ Blíže viz KADEČKA, Stanislav. *Zákon o místních poplatcích a předpisy související. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck. 2005, s. 89. ISBN 80-7179-918-1.

topeništích, aby snížili jeho objem, nebo jej uloží na černou skládku či do veřejných odpadkových košů. Tento efekt bude navíc podpořen zejména tehdy, když je sazba poplatku za komunální odpad stanovena příliš vysoko.

Srovnání poplatků z pohledu fiskální funkce je právě tím, co podle mého názoru oba poplatky spojuje. Ani jeden z nich totiž tuto funkci dostatečně nespĺňuje, což neumožňuje obci, která poplatek vybírá, pokrývat získanými peněžními prostředky veškeré náklady na provoz systému nakládání s komunálním odpadem. Obcím tak často vzniká deficit až ve výši 30%¹⁷¹, který musí zaplnit prostředky získanými z jiných zdrojů.

Z pohledu kritéria administrativní náročnosti spojené s výběrem obou poplatků si dovoluji tvrdit, že poplatek za komunální odpad z tohoto srovnání vychází lépe a to s ohledem na fakt, že část administrativních nákladů odpovídající nákladům na přepočtení poplatku na jednotlivé osoby žijící v bytovém domě je přenesena na vlastníka domu¹⁷². V širším pohledu se ale u obou těchto poplatků projevuje příliš vysoká nákladovost^{173,174} jako negativní rys společný všem poplatkům v ochraně životního prostředí.

¹⁷¹ Blíže viz SLAVÍK, Jan: Efektivnost a účinnost plateb za komunální odpad v podmínkách ČR a EU. In TKÁČIKOVÁ, Jana (ed.): *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí: sborník příspěvků z konference Brno, červen 2010*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 252. ISBN 978-80-210-5370-0.

¹⁷² Tato skutečnost vyplývá z analýzy, již byly podrobeny jednotlivé způsoby zpoplatnění nakládání s komunálním odpadem provedené Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku při Národohospodářské fakultě Vysoké školy ekonomické v Praze. Blíže viz GELLENBECK, Klaus; HADRABOVÁ, Alena; HORÁK, Miroslav a kol. *Strategie prevence vzniku a třídění využitelných složek komunálního odpadu na obecní úrovni a formování trhu s vytríděnými surovinami v České republice. Závěrečná zpráva. SP/2f1/77/07*. [cit. 7. 2. 2014] Praha: Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku při Národohospodářské fakultě Vysoké školy ekonomické v Praze. [online]. Prosinec 2009, podkapitola 2.3. Dostupný z WWW: <http://www.ieep.cz/projekty/tds/download/IEEP_Zaverecna-zprava-2009.pdf>.

¹⁷³ Index administrativní náročnosti systému výběru těchto poplatků (tj. poplatku za komunální odpad, místní poplatek i smluvní úhrada) byl v roce 2009 roven 19,6%. Pro srovnání, index administrativní náročnosti systému výběru daní byl v roce 2008 roven 1,2%. Blíže viz GELLENBECK, Klaus; HADRABOVÁ, Alena; HORÁK, Miroslav a kol. *Strategie prevence vzniku a třídění využitelných složek komunálního odpadu na obecní úrovni a formování trhu s vytríděnými surovinami v České republice. Závěrečná zpráva. SP/2f1/77/07*. [cit. 7. 2. 2014] Praha: Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku při Národohospodářské fakultě Vysoké školy ekonomické v Praze. [online]. Prosinec 2009, podkapitola 2.3. Dostupný z WWW: <http://www.ieep.cz/projekty/tds/download/IEEP_Zaverecna-zprava-2009.pdf>.

¹⁷⁴ K obdobným, v některých případech dokonce k ještě vyšším, číslům dospěla v obecné rovině celého poplatkového systému u nás vedená analýza Jílkové a kol. v publikaci Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost. JÍLKOVÁ, Jiřina; PAVEL, Jan; VÍTEK, Leoš; SLAVÍK, Jan. *Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. 127 s., s. 99. ISBN 80-7379-002-5.

Zásadním nedostatkem, který se výrazně projevuje při praktické aplikaci jednotlivých systémů zpoplatnění v praxi, je jejich vzájemný vztah založený na nekompatibilitě. Dochází tak k reálným situacím, kdy jsou někteří poplatníci s ohledem na splnění podmínek daných právní úpravou jednoho či druhého poplatku zpoplatnění dvakrát nebo se naopak platbě (neúmyslně) vyhnou. Demonstrativním příkladem je poplatník (např. student nebo sezónní pracovník), který má formálně evidováno trvalé bydliště v obci, v níž je zaveden poplatek místní, ovšem fakticky žije v obci, v níž je zaveden poplatek za komunální odpad. Výsledkem tak je pozitivní či negativní diskriminace některých poplatníků.

S ohledem na výše uvedené nemohu tedy konstatovat jinak, než že poplatky spojené s nakládáním s komunálními odpady nenapomáhají ke snížení produkce odpadu ani ke zvýšení motivace poplatníků k jejich dobrovolnému třídění. Fiskální funkce poplatků je také oslabena, neboť jejich výnos pokrývá náklady sotva ze dvou třetin. Zlepšení současného stavu by bylo možno docílit a vyvážení negativních aspektů spojených s jednotlivými typy zpoplatnění by bylo možno zmírnit vhodnou kombinací s jinými nástroji ochrany životního prostředí. Z nich nejzásadnější vliv a největší míru úspěšnosti podle mého názoru mohou přinést nástroje typu ekologické výchovy a osvěty.

Ochrana přírody a krajiny zvláště cenných území státu je podporována ekonomickým nástrojem **poplatku za vstup či vjezd do chráněných území** ve smyslu právní úpravy ustanovení § 24 zákona o ochraně přírody a krajiny¹⁷⁵ a jeho prováděcí vyhlášky¹⁷⁶. Toto ustanovení opravňuje orgány ochrany přírody vybírat poplatek za vjezd¹⁷⁷ a setrvání motorovými vozidly na území národního parku nebo za vstup do jeho vybraných míst a to jednotlivě nebo jednorázově za celý rok (v případě poplatku za vjezd). Od poplatků jsou osvobozeny osoby v tomto území pracující, trvale bydlící či vlastníci

¹⁷⁵ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁶ Jde o vyhlášku Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁷⁷ Poplatek za vjezd do vyhrazených částí národního parku vybírají např. v Krkonošském národním parku. Blíže viz Návštěvní řád KRNAP

< http://www.krnapp.cz/data/File/legislativa/navstevni_rad_2010/navstevni_rad_2010_final.pdf >

zde rekreační objekt. Výše poplatků pak vyplývá z prováděcí vyhlášky a její částka je stanovena paušálně nebo jednorázově. Výnos z poplatku plyne do rozpočtu orgánu ochrany přírody národního parku.

Z důvodu liknavosti zákonodárce a silného odporu laické veřejnosti nebyl doposud poplatek za vstup do chráněných území zaveden do praxe. Chybí totiž právní úprava, která by toto prováděla. Odborná ekologická veřejnost¹⁷⁸ se ovšem jednoznačně přiklání k zavedení tohoto poplatku a na podporu svého názoru přichází s racionálními argumenty. Zejména poukazuje na to, že by byl poplatek efektivním nástrojem k regulaci množství návštěvníků do chráněného území každoročně proudících. Poplatek by také přinášel motivaci orgánům ochrany přírody daného území k vynaložení větší péče o území; plnil by jistě i dodatečnou funkci fiskální, díky čemuž by se získaly peněžní zdroje na realizaci různých environmentálně příznivých projektů. V neposlední řadě má poplatek potenciál zvyšovat exkluzivitu chráněného území a tím pádem i celospolečenský zájem o jeho stav a osud. Zavedení tohoto poplatku do praxe by tak jednoznačně přispělo k zabezpečení vyšší ochrany životního prostředí v těchto vzácných lokalitách.

Uvedené argumenty přiměly i jiné subjekty, zejména obce či dokonce soukromé vlastníky, na jejichž území se jedinečná příroda nachází, k zavedení ekonomického nástroje, jehož podstatou je zaplacení poplatku za vstup do chráněného území. Tyto subjekty ovšem pro své počínání nemají oporu v zákoně a často překračují rozsah své pravomoci.

3.1.4. Poplatky za výrobky

Poslední skupina poplatků, poplatky za výrobky nebo také poplatky spotřebitelské, se vztahují k těm výrobkům a látkám, které svým materiálovým složením, chemickými, fyzikálními či biologickými vlastnostmi poškozují životní prostředí. Jejich cílem je motivovat subjekty nakládající s těmito látkami k minimalizaci jejich užití a spotřeby. *„Ovlivňují chování jak podnikatelů, tak i koncových zákazníků, neboť bývají zahrnuty*

¹⁷⁸ PATZELT, Zdeněk. Poplatky a chráněná území. *Ochrana přírody: časopis státní ochrany přírody*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR. ENVIRONS. Roč. 2010, zvláštní číslo. Dostupný z WWW: <<http://www.casopis.ochranaprirody.cz/zvlastni-cislo/poplatky-a-chranena-uzemi.html>>.

v ceně výrobku.“¹⁷⁹ Česká právní úprava zná ve vztahu k výrobkům poplatků na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků, ve vztahu k znečišťujícím látkám, zejména narušujícím ozonovou vrstvu Země, pak poplatků za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují.

Zákon o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech¹⁸⁰, ve svém ustanovení § 6 upravuje **poplatek za regulované látky**¹⁸¹. Tento je dle zákonné úpravy povinen platit ten, kdo je dovozcem nebo výrobcem těchto látek nebo výrobků je obsahujících. Výjimka z poplatkové povinnosti se vztahuje na regulované látky použité jako vstupní suroviny k přepracování v jiné sloučeniny. Výše poplatku se odvíjí od množství regulovaných látek v kilogramech a pevné sazby 400 Kč za kilogram. Splatnost poplatku je stanovena do 30. dubna roku následujícího po roce, v němž vznikla poplatková povinnost a výnos z něj plyne do rozpočtu Státního fondu životního prostředí. Výnos nyní nemá zákonem stanovenou účelovou vázanost, ovšem i tak se použije pro realizaci projektů v oblasti ochrany ozónové vrstvy. Absence zákonem stanoveného přesného využití poplatkového výnosu je změnou oproti původní úpravě poplatku za regulované látky vyplývající ze zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, díky němuž byly prostředky získané výnosem z tohoto poplatku použity na financování přesně stanovených aktivit v oblasti ochrany ozonové vrstvy – zejména na recyklaci lednic či vědecko-výzkumné aktivity¹⁸².

¹⁷⁹ ŠTĚPÁNOVÁ, Alice: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2012, 166 s, s. 30. Rigorózní práce. Vedoucí práce Milan Damohorský. Dostupný také z WWW: <<https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION99FE6A7C959C7773F799548BCFACF029/zzp/detail/11487/?file=150014537>>.

¹⁸⁰ Zákon č. 73/2012, ve znění pozdějších předpisů, účinný od 1. 9. 2012. Tento zákon přímo odráží předpisy Evropské unie v otázce ochrany ozonové vrstvy a klimatického systému Země před nepříznivými účinky regulovaných látek.

¹⁸¹ Regulovanými látkami se dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 73/2012 v návaznosti na článek 3 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1005/2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, rozumí veškeré látky uvedené v příloze I. tohoto nařízení (vč. veškerých izomerů těchto látek), vyskytující se samostatně nebo ve směsi a bez ohledu na to, zda je nově vyrobená, znovuzískaná, recyklovaná nebo regenerovaná.

¹⁸² Blíže viz Důvodová zpráva k zákonu č. 73/2012 Sb. Sněmovní tisk č. 445 z roku 2011. Dostupný z WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=6&ct=445&ct1=0>>.

Novela zákona o odpadech¹⁸³ zavedla do české právní úpravy **poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků**¹⁸⁴. Povinným plátcem je žadatel o registraci použitého vozidla příslušné kategorie (M1 a N1) do registru silničních vozidel a to za první registraci nebo první přeregistraci. Sazba poplatku stanovená pevnou částkou ve výši 3.000 Kč, 5.000 Kč nebo 10.000 Kč se odvíjí od splnění mezních hodnot emisních norem řady EURO¹⁸⁵ s tím, že mezi vypouštěným množstvím emisí a výší poplatku platí přímá úměra. Tudíž vozidla nedosahující ani úrovně mezních hodnot emisí stanovených ve směrnici EURO 1 spadají do nejvyšší sazby poplatku. Žadatel o registraci poplatek platí na příslušném obecním úřadě obce s rozšířenou působností, která výnos následně převede Státnímu fondu životního prostředí. Takto získané prostředky jsou následně fondem využity na projekty investičního i neinvestičního charakteru za účelem ochrany životního prostředí, zejména pak k podpoře a zlepšení systému nakládání s autovraky.

Smyslem poplatku je znevýhodnit vozidla staršího data výroby, která jsou k nám dovážena za účelem dalšího prodeje, která ale dnes již nevyhovují nejmodernějším požadavkům na environmentálně příznivé technologie. Tato vozidla svým provozem znečišťují životní prostředí, zejména ovzduší. Poplatek za nakládání s autovraky tak plní svou funkci negativní ekonomické stimulace tím, že přispívá k omezení provozu zpoplatněných vozidel na území České republiky. Poplatek plní i funkci fiskální a akumulární a díky účelovému určení se jeho výnos reinvestuje v té oblasti, ve které příjmy z poplatku vznikly.

¹⁸³ Novela zákona o odpadech provedená zákonem č. 188/2004 Sb., účinná od 23. 4. 2004. Tato novela implementuje směrnici 2000/53/ES Evropského parlamentu a Rady o vozidlech s ukončenou životností, ze dne 18. 9. 2000.

¹⁸⁴ Poplatek je upraven v ustanovení § 37e zákona o odpadech, zákon č. 185/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁵ Jde o směrnice Evropského parlamentu a Rady o opatřeních proti znečištění ovzduší emisemi z motorových vozidel a o nařízení Evropského parlamentu a Rady o schvalování typu motorových vozidel z hlediska emisí z lehkých osobních vozidel a z užitkových vozidel a z hlediska přístupu k informacím o opravách a údržbě vozidla.

3.2. Shrnutí

Poplatky k ochraně životního prostředí jednoznačně tvoří nejpočetnější skupinu nástrojů, kterými české právo životního prostředí reguluje využívání přírodních zdrojů či poškozování okolní přírody a krajiny. Nejvíce zástupců se proto nachází ve skupině poplatků za využívání a poplatků emisních. Avšak alespoň jeden druh poplatku se dá najít v právní úpravě každé složky životního prostředí. Tato skutečnost, jakkoli by se mohla zdát na první pohled pozitivní, bohužel přináší opačný efekt. Mnohost poplatků, jejich různorodost a fragmentace přispívá k nejednotě a nepřehlednosti právní úpravy celého systému. Tato se projevuje jak v širokém spektru orgánů státní správy zainteresovaných na předepsání, výběru a vymáhání poplatku, tak i v množství zákonných výjimek zpoplatnění nepodléhajících. *De lege ferenda* by bylo vhodné tento stav napravit ucelenou systematizací poplatků v ideálním případě v jednom zákoně za současného přesunu kompetencí daných orgánům státní správy ochrany životního prostředí k výběru a vymáhání poplatků do rukou jediného z nich.

Problémem, se kterým se potýkají téměř všechny poplatky v ochraně životního prostředí, je neúspěšné plnění funkce motivační a často i funkce fiskální. Negativně-stimulační funkce, u většiny poplatků deklarovaná, podle mého názoru nedokáže vytvořit dostatečný tlak a přimět tak znečišťovatele ke změně postoje. Příčinu tohoto stavu je z mého pohledu nutno hledat v sazbách poplatků a zejména okolnostech, které k jejich zavedení zákonodárce vedly. Nízko nastavené sazby tak nevedou znečišťovatele k příznivějšímu chování a v některých případech ani nepřináší dostatek peněžních prostředků k realizaci dalších ekologických projektů (zde mám na mysli uživatelské poplatky za nakládání s komunálním odpadem či úhrady při hornické činnosti). Z těchto důvodů lze tedy více než doporučit pravidelnou aktualizaci právních předpisů v části výše sazeb za současného zohlednění např. růstu inflace, tržních cen předmětů zpoplatnění u nás i v zahraničí, stávajících ekonomických podmínek jednotlivých odvětví národního hospodářství apod. Nicméně podkladem pro zvýšení sazeb by za každých okolností měly být analýzy zohledňující předpokládané dopady těchto změn na regulované subjekty tak, aby se z jejich strany minimalizovalo hrozící riziko obcházení zákona a úmyslné vyhýbání se platební povinnosti.

Jak vyplynulo z ekonomických studií zmiňovaných v předcházejícím textu, společným problémem, se kterým se potýká většina poplatků, je vysoká administrativní náročnost spojená s jejich výběrem a vymáháním. Míra nákladů na správu poplatku často mnohonásobně převyšuje jeho rozpočtové výnosy, což snižuje celkovou efektivitu poplatkového systému. *De lege ferenda* je tedy nezbytné se zamyslet nad ekonomickou racionalitou soustavy poplatků a navrhnout taková změnová opatření, která by na jedné straně zajistila pokles administrativní náročnosti a na druhé straně podpořila ekologický přístup regulovaných subjektů k životnímu prostředí.

4. Ostatní ekonomické nástroje

Obsahovou náplní následující kapitoly této práce je krátký popis a zamyšlení se nad právní úpravou ostatních ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí a její efektivitou s návrhy *de lege ferenda*. Jde o různorodou skupinu, mezi kterou řadím nástroje od daní počínaje, zvýhodněnými půjčkami a garancemi konče. V této široké škále však nejsou zahrnuta cla. Odborná literatura, stejně jako kvalifikační práce na obdobné téma, je do této skupiny zařazují a z pohledu své povahy jsou cla jednoznačně nástrojem ekonomickým. Avšak vzhledem k tomu, že je jejich uvalování na zboží a výběr upraven přímo aplikovatelnými předpisy evropského práva a téměř veškerý výnos směřuje do rozpočtu Evropské unie, není jim v této práci dán větší prostor a nejsou v následujícím textu blíže rozebírány.

4.1. Daně

K ochraně životního prostředí lze přispět za využití daní, které nejsou primárně zaváděny z důvodů environmentálních, ale fiskálních. Dienstbier však již v samotné existenci daní vidí jejich environmentální rozměr. Přinášejí totiž peněžní prostředky do veřejných rozpočtů a tak pomáhají prakticky realizovat státní politiku životního prostředí¹⁸⁶.

Právní úprava nenabízí legální definici daně, proto je nutné hledat pomoc s řešením tohoto problému v oblasti právní teorie. Daň je z pohledu teorie finančního práva vnímána jako „platební povinnost, kterou stát stanoví zákonem k získání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb, tj. pro veřejný rozpočet, aniž při tom poskytuje zdaňovaným subjektům ekvivalentní protiplnění“¹⁸⁷. Je to právě znak nenávratnosti, neekvivalentnosti a

¹⁸⁶ Srov.: DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 26, 184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW: http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf.

¹⁸⁷ BAKEŠ, Milan; KARFÍKOVÁ, Marie; KOTÁB, Petr; MARKOVÁ, Hana a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 154, 549 s. ISBN 978-80-7400-440-7.

absence účelové vázanosti, který odlišuje daň od poplatku. Toto tvrzení ovšem bývá v teorii často diskutováno¹⁸⁸, stejně jako pojem daně samotné¹⁸⁹.

Obecně přijímaným důvodem, pro který jsou daně zaváděny, je plnění fiskální funkce ve vztahu k veřejným rozpočtům. Daně tak přinášejí peněžní prostředky, které jsou následně použity „k financování kterékoliv aktivity státu“¹⁹⁰, jinými slovy jim chybí účelové určení. Plní také funkci alokační a redistribuční, čímž „státu umožňují umisťovat finanční prostředky do přirozeně znevýhodněných sektorů“¹⁹¹ a vyrovnávat tak rozdíly mezi nízkou a vysokou příjmovými skupinami obyvatelstva. U daní energetických, rozebráných níže, pak vystupuje do popředí funkce stimulační a motivační, primárně ve své negativní formě. Daně tak mají velký potenciál sehrát významnou roli v politice životního prostředí, neboť zatížením škodlivých statků ekonomiky mohou jejich spotřebu výrazně omezit¹⁹². Pozitivní forma stimulační funkce, objevující se nejen u daní energetických, se pak odráží v daňovém zvýhodnění poskytnutém daňovému subjektu za splnění podmínek stanovených zákonem. Daně tak ve vzájemném srovnání s poplatky plní funkce téměř totožné, navíc přistupuje obecná funkce daně jako významného společenského

¹⁸⁸ Tamtéž, s. 92 a násl. K otázce stanovení hranice mezi daní a poplatkem se vyjadřuje také Grúň, který tvrdí, že „mezi některými kategoriemi veřejnoprávní dávek není někdy *in concreto* podstatný rozdíl. To souvisí i s rozdílným chápáním stupně ekvivalentnosti u jednotlivých poplatků.“ Blíže viz GRÚŇ, Lubomír: *Finanční právo a jeho instituty*. 3. aktual. vyd. Praha: LINDE, a.s., 2009. 335 s., s. 173. ISBN 978-80-7201-745-4.

¹⁸⁹ Zejména ekonomové v definici daně zdůrazňují jiné znaky. Kladou důraz na obsahovou stránku pojmu a daň vnímají jako finanční vztah mezi oprávněným a povinným daňovým subjektem, který je jedním z realizačních nástrojů hospodářské a sociální politiky státu. Blíže viz GRÚŇ, Lubomír: *Finanční právo a jeho instituty*. 3. aktual. vyd. Praha: LINDE, a.s., 2009. 335 s., s. 97-98. ISBN 978-80-7201-745-4.

¹⁹⁰ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA, 2001. č. 3-4, s. 151.

¹⁹¹ DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 26, 184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW:

<http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf>.

¹⁹² Srov.: KARLICKÁ, Dora. *Administrativní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2011. 115 s., s. 68. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Michal Sobotka. Dostupný také z WWW:

<<https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION59061DCAF0703A630DC55E5E3FCAE3D5/zpp/detail/63146/?file=120034562>>.

regulátora a stabilizátora ekonomik zasažených hospodářskou krizí. Pozitivně je navíc hodnocen nízký objem vyvolaných administrativních nákladů spojených s jejich správou¹⁹³.

Základní a nejčastěji užívané kritérium dělení daní je z hlediska existence možnosti přesunu daňového zatížení na jiný subjekt. Potom se hovoří o skupině daní přímých, kdy subjekt touto daní zatížený, daňový poplatník, nemá možnost přenést svou daňovou povinnost na třetí osobu, oproti daním nepřímým, kde plátcem daně je osoba odlišná od subjektu, který nakonec skutečně daňové břemeno nese.

Do skupiny nepřímých daní, které z pohledu svého předmětu dopadají na činnosti a výrobky nepříznivě ovlivňující životní prostředí, patří také skupina energetických daní. Tyto se do české právní úpravy dostaly vlivem transpozice směrnice Rady 2003/96/ES¹⁹⁴ a staly se tak symbolem první etapy¹⁹⁵ ekologické daňové reformy. Smyslem druhé etapy, naplánované na období let 2010-2013, měla být transformace některých poplatků (zejména v oblasti ochrany ovzduší) na ekologické daně za současného zvýšení sazeb energetických daní, smyslem třetí etapy mezi léty 2014-2017 je pak vyhodnocení dopadů prvních dvou etap.

Podstata ekologické daňové reformy stojí na myšlence přesunu daňového zatížení ze zdrojů, které jsou snadno obnovitelné, např. lidská práce a kapitál, směrem ke zdanění výrobků a služeb, jejichž výroba a/nebo spotřeba má negativní dopad na životní prostředí i lidské zdraví. Těchto cílů však musí být dosaženo jen za současného zachování výnosové neutrality z hlediska veřejných rozpočtů, tj. nezvyšování celkové daňové zátěže, a minimálních administrativních nákladů vynaložených na zavedení těchto daní. Reforma by tak měla přinést prospěch pro zlepšení stavu životního prostředí, modernizaci technologií výroby a nakonec i oživení politiky zaměstnanosti.

¹⁹³ Blíže viz JÍLKOVÁ, Jiřina; PAVEL, Jan; VÍTEK, Leoš; SLAVÍK, Jan. *Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. 127 s., s. 54. ISBN 80-7379-002-5.

¹⁹⁴ Jde o směrnici ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny.

¹⁹⁵ První etapa reformy spadala do období let 2007-2010, jak vyplývá z přílohy Principy a harmonogram ekologické daňové reformy k usnesení vlády ČR č. 25 ze dne 3. ledna 2007.

4.1.1. Energetické daně

Energetické daně jsou, jak je naznačeno výše, výsledkem první etapy ekologické daňové reformy v České republice. Pro svůj předmět zdanění a na něj navazující environmentální aspekt bývají často nazývány skupinou ekologických daní¹⁹⁶. Ideu zavedení ekologické daně u nás ovšem můžeme datovat do mnohem dřívějšího období počátku 90. let, kdy s daní k ochraně životního prostředí počítal zákon o soustavě daní¹⁹⁷. V průběhu následujícího období se ji zákonodárci bohužel nepodařilo uvést do podoby zákona a jedinými daněmi s nepřímým dopadem na stav životního prostředí byly do té doby daň silniční a spotřební daň z minerálních olejů. Změna nastala k 1. 1. 2008, kdy nabyt účinnosti zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, jenž do české daňové soustavy zanesl tři nové daně – daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z pevných paliv a daň z elektřiny¹⁹⁸.

Plátcem těchto daní jsou zejména dodavatelé zdaňovaných předmětů a provozovatelé distribučních soustav, poplatníkem pak koneční spotřebitelé, tj. domácnosti a podniky. Předmětem daně je plyn klasifikovaný dle svého účelu použití a zařazený pod příslušným kódem nomenklatury¹⁹⁹, černé uhlí, hnědé uhlí, koks, brikety aj.²⁰⁰ a elektřina, opět uvedená pod příslušným kódem nomenklatury²⁰¹. Daňovým základem je množství dani podléhajícího předmětu stanoveného v měrných jednotkách (MWh a GJ), sazba je pak rovna pevné částce v Kč. Společným správcem energetických daní je příslušný celní úřad, splatnost daní je zákonem stanovena nejpozději na 25. den po skončení zdaňovacího období, v němž povinnost daň zaplatit vznikla.

¹⁹⁶ Viz GRUŇ, Lubomír: *Finanční právo a jeho instituty*. 3. aktual. vyd. Praha: LINDE, a.s., 2009. 335 s., s. 166. ISBN 978-80-7201-745-4 či SVÁTKOVÁ, Slavomíra: *Spotřební a ekologické daně v České republice*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2009. 300 s., s. 234. ISBN 978-80-7357-443-7.

¹⁹⁷ Zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní.

¹⁹⁸ Komplexní úpravu každé jednotlivé daně najdeme v části 45. - 47. zákona č. 261/2007 Sb.

¹⁹⁹ Kódy nomenklatury jednotlivých druhů plynů vyplývají z nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. 7. 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o Společném celním sazebníku, ve znění pozdějších předpisů. Viz § 2 písm. h) části 45. zákona č. 261/2007 Sb.

²⁰⁰ Předmět zdanění je taxativně uveden v ustanovení § 4 části 46. zákona č. 261/2007 Sb.

²⁰¹ Jde o kód uvedený v ustanovení § 4 části 47. zákona č. 261/2007 Sb.

Absence účelového určení peněžních prostředků získaných výnosem z těchto ekologických daní bezesporu degraduje jejich environmentálně pozitivní potenciál. Jejich zavedení do české daňové soustavy bylo, jak bylo na první pohled prezentováno, vedeno myšlenkou ovlivnit chování spotřebitelů produktů těmito daněmi zatíženými tak, aby přehodnotili svůj postoj a využívali energetické zdroje s maximální efektivitou a minimální spotřebou. Bohužel skutečný smysl, proč byla tato skupina daní do české legislativy zavedena, je nutno hledat nikoli v obavě o zhoršování kvality životního prostředí, ale v obavě o zhoršování stavu veřejných rozpočtů. Tuto skutečnost nakonec potvrdil i návrhovač zákona, vláda ČR, která ústy jejího tehdejšího předsedy vyjádřila skutečný účel návrhu zákona, kde kladla zásadní a jediný důraz na stabilizaci veřejných rozpočtů²⁰², nikoli na environmentální stránku věci. Stávající situaci by tedy bylo vhodné legislativně upravit a vázat získané prostředky např. do Státního fondu životního prostředí, u kterého panuje jistota, že prostředky použije na zlepšení stavu životního prostředí.

4.1.2. Odvod za elektřinu vyrobenou ze slunečního záření

Odvod je v české právní úpravě jeden z nejmladších ekonomických nástrojů, který pro viditelnou souvislost se stavem životního prostředí nelze v této práci opominout. Jeho zavedení bylo motivováno snahou zákonodárce dodatečně napravit selhání spočívající v liknavém přístupu k regulaci výstavby fotovoltaických elektráren v období let 2009 a 2010 a tím způsobeným enormním rozvojem doposud nejdražšího zdroje vyrábějícího elektřinu z obnovitelných zdrojů – fotovoltaických elektráren.²⁰³ Odvod byl navzdory silné nevoli zdaňovaných subjektů zaveden s účinností od 1. 1. 2011, zákonem č. 402/2010 Sb., novelou zákona o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. Novela byla následně napadena ústavní stížností²⁰⁴ podanou skupinou senátorů před Ústavním soudem.

²⁰² Blíže viz náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 24/07, č. 88/2008 Sb. ze dne 31. 1. 2008, str. 20-21.

²⁰³ Blíže viz FRANTLOVÁ, Magda: *Právní úprava výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů se zvláštním zaměřením na fotovoltaické elektrárny*. Praha, 2013, s. 60, 118 s. Rigorózní práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce: Milan Damohorský. Dostupný také z WWW:

<<https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION99FE6A7C959C7773F799548BCFACF029/zzp/detail/107156/?file=150019657>>.

²⁰⁴ Jde o náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 17/11 ze dne 15. 5. 2012 (č. 220/2012 Sb.).

Ústavní stížnost poukazovala na porušení principu rovnosti, principu zákazu retroaktivity, narušení svobody podnikání a ochrany investic v oblasti výroby elektřiny pomocí fotovoltaických panelů a zákonem garantované doby jejich návratnosti, čímž došlo ke snížení podpory poskytované státem podnikatelům tohoto průmyslového odvětví. Narušení principu rovnosti bylo shledáváno zejména ve skutečnosti selektivního výběru výrobců energie, kteří odvodu podléhali, v čemž stěžovatelé spatřovali svévoli zákonodárce. Ústavní soud stížnost zamítl a dal za pravdu zejména argumentům předloženým Ministerstvem průmyslu a obchodu o tom, že legislativní změny musely být v situaci, kdy v období roku 2009 a 2010 došlo k razantnímu propadu nákladů na pořízení slunečních kolektorů a tím pádem došlo i k většímu zvýhodnění ze strany státu vůči podnikatelům, kteří investovali v předchozím období, očekávatelné, a tudíž odůvodněné a nikoli projevem libovůle. Ústavní soud však připustil, že v jednotlivých případech nelze vyloučit „rdousící efekt“ ekonomické likvidace dopadnuvší na některé podnikatele. Tato situace by se pak nejspíše posoudila jako protiústavní.

Odvod je nástrojem, který ze své povahy naplňuje všechny znaky nepřímé daně, proto je také zařazen v této části práce. Legální definice tohoto nástroje se v právní úpravě nenachází. Zákonodárce jej nazval termínem odvod, u laické veřejnosti se ujal označení „solární daň“. Aktuální právní úprava odvodu se nachází v ustanovení § 14 a násl. zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie.

Předmětem odvodu je elektřina vyrobená ze slunečního záření v období od 1. ledna 2014 v zařízení uvedeném do provozu v období od 1. ledna 2010 do 31. prosince 2010. Poplatníkem je výrobce elektřiny, plátcem pak podle typu poskytované podpory (výkupní ceny nebo zeleného bonusu) operátor trhu nebo povinně vykupující. Základ odvodu tvoří částka bez daně z přidané hodnoty hrazená plátcem odvodu formou výkupní ceny nebo zeleného bonusu poplatníkovi, sazba je pak 10%, resp. 11%. Od placení jsou osvobozeni malí výrobci do 30 kW energie, tj. výrobci mající panely instalované většinou na střeše domu.

Vzhledem k tomu, že je výroba elektrické energie ze slunečního záření jako obnovitelného zdroje energie příznivá z hlediska ochrany životního prostředí a z tohoto důvodu je osvobozena od daně z elektřiny²⁰⁵ podle části 48. zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, je odvod nástrojem značně nekonceptním, diskriminujícím tento způsob výroby elektřiny oproti jiným obnovitelným zdrojům²⁰⁶. Stejně tak peněžnímu výnosu z odvodu chybí zákonem stanovené účelové určení, proto by bylo *de lege ferenda* vhodné toto napravit a vybrané prostředky využít například na podporu recyklace fotovoltaických panelů či rekultivaci původně často úrodných zemědělských pozemků, které elektrárny nyní zabírají.

4.1.3. Daňová zvýhodnění

Daňová zvýhodnění jsou ekonomickým nástrojem, jehož podstatou je, jako u jiných nástrojů nepřímé regulace, snaha o ovlivnění volby chování subjektů podléhajících daním. Tohoto cíle dosahují tak, že svým pozitivně motivačním charakterem nabízejí daňovým subjektům možnost získat ekonomický prospěch daňovým zvýhodněním přinášžený. Takový ekonomický prospěch, o který by se regulované subjekty připravily, pokud by své chování nepodřídily ekologicky vhodné variantě. Rozličné druhy daňových úlev tak napomáhají přimět poplatníky k příznivějšímu přístupu vůči životnímu prostředí.

Jednotlivé formy daňových zvýhodnění jsou zakotveny v zákonech daňové soustavy a mají podobu:

a) osvobození od daně, kdy je provozovatel ekologicky vhodné činnosti zcela osvobozen od povinnosti platit daň, kterou by jinak tato činnost byla zatížena²⁰⁷. Příkladem tohoto typu zvýhodnění může být osvobození určitých druhů vozidel využívajících ekologicky

²⁰⁵ Ustanovením umožňujícím osvobození od daně je § 8 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 2 písm. d) zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů.

²⁰⁶ Srov.: ŠTĚPÁNOVÁ, Alice: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2012, 166 s, s. 61. Rigorózní práce. Vedoucí práce Milan Damohorský. Dostupný také z WWW: <<https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION99FE6A7C959C7773F799548BCFACF029/zzp/detail/11487/?file=150014537>>.

²⁰⁷ SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA, 2001. č. 3-4, s. 151.

příznivější pohon, např. elektrický pohon, hybridní pohon nebo pohon pomocí zkapalněného ropného plynu LPG či stlačeného zemního plynu CNG²⁰⁸;

b) snížení daňových sazeb, kdy chování ekologicky příznivé spadá do nižší daňové sazby než chování, jehož dopad na životní prostředí je mnohem citelnější. Jako typický příklad slouží právní úprava vyplývající ze zákona o dani z přidané hodnoty²⁰⁹, kdy podle jeho přílohy č. 3 je snížena, 15% sazbou, zatíženo palivové dřevivo v polenech, špalcích, větvích nebo otepích, dřevěné štěpky nebo třísky, piliny a dřevěný odpad, brikety nebo pelety určené jako palivo;

c) odečtení určité částky od základu daně, což se týká zejména daně z příjmů a od jejího základu odečítané hodnoty bezúplatného plnění poskytnutého poplatníkem na ekologické účely²¹⁰, např. na zajištění provozu zařízení pro péči o toulavá nebo opuštěná zvířata nebo pro péči o jedince ohrožených druhů živočichů;

d) zrychlení daňových odpisů, „ *které lze využít zejména k podpoře investic do nových (ekologických) technologií. Zrychlené daňové odpisy umožňují rychlejší návratnost vložených finančních prostředků*“²¹¹ nebo

e) slevy na dani, kdy je finální suma daně snížena o částku nákladů připadajícím na provozované ekologické aktivity. Zde jako příklad může sloužit ustanovení § 12 zákona o dani silniční²¹², které zvýhodňuje provozovatele tzv. kombinované dopravy, jíž se přepravuje zboží za využití železniční a/nebo vnitrozemské vodní cesty.

Z uvedeného demonstrativního přehledu zvýhodnění a příkladů, které jednotlivé typy ilustrují, lze dovodit, že daňová zvýhodnění jsou rozptýlena do různorodých ustanovení jednotlivých daňových zákonů, což bohužel přispívá k jejich nepřehlednosti a s tím spojené netransparentnosti právní úpravy. Nesystémovost daňových zvýhodnění, v praxi ovšem užívaných hojně a v širokém rozsahu, snižuje jejich celkovou efektivitu, stejně tak jako skutečnost, že ostatní daňová zvýhodnění zavedená za jiným než

²⁰⁸ Osvobození upravuje ustanovení § 3 písm. f) zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční.

²⁰⁹ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

²¹⁰ Tato daňová úleva vyplývá z ustanovení § 15 odst. 1 zákona o daních z příjmů, č. 586/1992 Sb.

²¹¹ Tamtéž, s. 152.

²¹² Jde o zákon č. 16/1993 Sb.

ekologickým účelem jsou v určitých případech s ochranou životního prostředí v rozporu²¹³. Tyto skutečnosti vedou k tomu, že daňové úlevy nepředstavují ekonomický nástroj s výrazným potenciálem²¹⁴.

4.2. Obchodovatelná emisní povolení

Mechanismus obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (označován zkratkou EU ETS²¹⁵) má svůj původ ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES²¹⁶, prostřednictvím které Evropská unie plní své závazky převzaté z Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu. Těmito závazky je zejména myšlena nutnost členských států Unie dosáhnout kvantitativních cílů redukcí vypouštěných emisí skleníkových plynů vypočtených v Dodatku I Protokolu.

Obchodování s povolenkami probíhá v rámci uměle vytvořeného trhu, kde se střetává nabídka dočasně volných povolení, ušetřených znečišťovateli, s poptávkou od těch subjektů, které povolenky nemají, ale potřebují, protože jimi vypouštěné množství emisí bezplatně získané povolenky nepokryjí. Ekonomickým nástrojem ve smyslu této práce je systém obchodování jako takový, nikoli povolení samo. Povolení²¹⁷ je nástrojem administrativním, „jednostranným autoritativním úkonem správního orgánu ochrany životního prostředí, jímž se zakládá právo určitého subjektu vykonávat v něm specifickou

²¹³ Srov.: KARLICKÁ, Dora. *Administrativní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2011. 115 s., s. 85. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Michal Sobotka. Dostupný také z WWW:

<<https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION59061DCAF0703A630DC55E5E3FCAE3D5/zp/detail/63146/?file=120034562>>.

²¹⁴ Srov.: SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA, 2001. č. 3-4, s. 152.

²¹⁵ EU Emission Trading Scheme.

²¹⁶ Jde o směrnici ze dne 13. 10. 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

²¹⁷ Vysoce aktuální otázkou, která v posledních měsících hýbe světem obchodu, politiky i soudnictví je posouzení oprávněnosti uvalení darovací daně na povolenky přidělované jednotlivým podnikatelským subjektům v období let 2011-2012. Městský soud v Praze totiž vyhověl argumentům žalobce a označil výběr daně darovací v této věci za odporující evropskému právu. Nejvyšší správní soud, který v dané věci rozhodoval o podané kasační stížnosti ze strany Odvolacího finančního ředitelství, řízení přerušil a předložil danou věc jako předběžnou otázku k posouzení Soudnímu dvoru Evropské unie. Ten prozatím (duben 2014) nerozhodl.

činnost, která je bez tohoto povolení zakázána²¹⁸. Obchodovatelným je tedy subjektivní právo v povolení inkorporované odpovídající možnosti vypuštění předem stanoveného množství emisí. Vzhledem k tomu, že každá tuna emisí musí být pokryta povolenkou, tak tržní princip obchodování má znečišťovatele motivovat, aby hledali nejlepší řešení, jak snížit celkovou úroveň znečištění v daném území při vynaložení minimálních nákladů. Stimulační mechanismu ceny (ve směru aktivace hospodářského zájmu původců zatížení životního prostředí) tak pro jednotlivé subjekty vytváří větší prostor pro jejich rozhodování²¹⁹. Je jim poskytnuta možnost volby mezi variantami: omezit výrobu (tím snížit vypouštěné množství škodlivin, které pokryje omezené množství povolenek, jež má znečišťovatel k dispozici), neomezit výrobu (a být nucen si povolenky, které znečišťovateli chybí, opatřit na volném trhu, čímž mu vzniknou dodatečné náklady), nebo investovat do nových technologií (v případě, že jejich cena je nižší než náklady na koupi povolenek²²⁰).

System obchodovatelných povolení je považován za ekonomicky nejefektivnější nástroj environmentální politiky²²¹, avšak některé, zejména odborné kruhy jej vidí kriticky. Proti tvrzené účinnosti systému argumentují problémy tržního charakteru, jako je neflexibilní nabídka povolenek, jejich nízká cena a naopak vysoká volatilita, nepředvídatelnost vývoje ceny v střednědobém časovém horizontu a tím pádem snížený zájem znečišťovatelů investovat do moderních technologií²²².

²¹⁸ Srov.: DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 46, 184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW: http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf.

²¹⁹ Srov.: JÍLKOVÁ, Jiřina. *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. 1. vydání. Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s. 2003, s. 38-39. ISBN 80-86684-04-0.

²²⁰ Srov.: ŠTĚPÁNOVÁ, Alice: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2012, 166 s, s. 32. Rigorózní práce. Vedoucí práce Milan Damohorský. Dostupný také z WWW: <https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION99FE6A7C959C7773F799548BCFACF029/zzp/detail/11487/?file=150014537>.

²²¹ Srov.: MEZŘICKÝ, Václav. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. 1.vyd. Praha: Portál, 2005, s. 133. ISBN 80-7367-003-8.

²²² Blíže viz Svaz průmyslu a dopravy ČR: *Stanovisko k obchodování s emisními povolenkami*, 20. 11. 2013. [online]. [13. 2. 2014] Dostupný z WWW: <http://www.spcr.cz/energetika-a-ekologie/stanovisko-k-obchodovani-s-emisnimi-povolenkami>.

Česká republika doposud využívá tento mechanismus obchodování pouze pro snížení vypouštění emisí skleníkových plynů s ohledem na ochranu klimatického systému Země, ze zahraničí jsou ale známy aplikace tohoto systému i na oblast ochrany vod (ve Spojených státech), půdy (v Austrálii) či dokonce biodiverzity (v Brazílii)²²³. Úspěšné fungování mechanismu obchodování by tak mohlo inspirovat českého zákonodárce k rozšíření užití systému, samozřejmě s přihlédnutím k domácím politickým, ekonomickým i sociálním podmínkám.

V roce 2009 došlo v rámci energeticko-klimatického balíčku ke zhodnocení dosavadního systému obchodování z hlediska nákladového a environmentálního, což se odrazilo v revizi směrnice 2003/87/ES. Její revidovaná podoba²²⁴ se v domácí právní úpravě projevila v přijetí zcela nového zákona o podmínkách obchodování s emisemi skleníkových plynů²²⁵. Změna systému obchodování musela podle mého názoru dříve nebo později nastat. Cena povolenek dlouhodobě stagnovala na 7 eurech²²⁶ za kus a celková efektivita systému, stejně jako výnosy, byla mnohem nižší než se očekávalo. Proto pozitivně hodnotím změnu z bezplatného přidělování povolenek, které před revizí směrnice pokrývaly valnou většinu vypouštěného množství skleníkových plynů, v aukční systém. Domnívám se, že ten má potenciál vytvořit potřebný tlak na tržní vztahy nabídky a poptávky a zvýšit tak obchodovanou cenu povolenky. Stejně tak pozitivně hodnotím pozvolné navyšování objemu dražených povolenek v poměru k části bezplatně přidělované. Skoková a náhlá změna poměru objemu v krátkém časovém horizontu by na komoditním trhu s povolenkami způsobila chaos, ne-li kolaps. Jednoznačnou výhodou nové úpravy

²²³ Srov.: DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 50, 184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW: http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf.

²²⁴ Revidovaná směrnice je vedena jako směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009.

²²⁵ Je jím zákon č. 383/2012 Sb., účinný od 1. 1. 2013.

²²⁶ Průměrnou cenu 8 euro/1 tuna CO₂ uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 383/2012 Sb. Jiné zdroje uvádí cenu až 5 euro/1 tuna CO₂. Blíže viz Důvodová zpráva k zákonu č. 383/2012 Sb., s. 38. [cit. 11. 3. 2014] Dostupný z WWW: <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN8QNAY5P1> a blíže viz HANŽLOVÁ, Barbora: *Zhodnocení druhého obchodovacího období EU ETS: Tlusté kočky, kam se podíváš*. [cit. 11. 3. 2014] Praha: Centrum pro energetiku a dopravu. [online] Dostupný z WWW: http://aa.ecn.cz/img_upload/eafd8382e68de047a49213a9ed52af69/tluste-kocky_1.pdf.

je také zákonem stanovené účelové určení. Shromažďování prostředků získaných prodejem povolenek posiluje akumulací efekt tohoto nástroje a přesně definovaná oblast použití prostředků, zejména v oblasti průmyslových inovací, napomáhá v praxi realizovat zásadu BAT. I přes výše uvedené výtky a obtíže, se kterými se systém EU ETS potýká, musím souhlasit s názorem Mezřického²²⁷, který tituluje obchod s povolenkami jako nejeftivnější ekonomický nástroj vůbec.

4.3. Nástroje zajištění závazku a odpovědnosti

Dalším významným ekonomickým nástrojem v oblasti ochrany životního prostředí jsou nástroje zajištění závazku a odpovědnosti. Jejich primární funkce by měla spočívat, ostatně jako i u jiných nástrojů, v motivaci provozovatelů různých zařízení ke snížení dopadů jejich činnosti na životní prostředí cestou tvorby finančních zdrojů. Těch bude užito v případě vzniku povinnosti v důsledku odpovědnostního či jiného závazkového vztahu. Ovšem v praktickém užití převládají nejčastěji funkce zajišťovací, akumulací a kompenzační. Tyto nástroje mají zabezpečit dostatečné množství prostředků, které budou v případě potřeby v přiměřené době dostupné. Rozhodující zásadou, která se uplatňuje u těchto nástrojů, je zásada „znečišťovatel platí“, neboť hlavním smyslem jejich zavedení je zabránit tomu, aby náprava následků činností provozovatelů musela být hrazena z veřejných prostředků, ale byla hrazena ze zdrojů, které byly předem vytvořeny konkrétním povinným subjektem.

Povinnost zajistit určitou formu zabezpečení možnosti splnění následných povinností provozovatelů, jejichž činnost představuje specifické riziko pro životní prostředí, je obsahem několika zákonných úprav. Předpisy obsahují nejen konkrétní formy finančního zajištění, ale i další podmínky²²⁸, jiné však stanoví jen povinnost nástroj zajistit a jeho volbu přenechávají na regulovaném subjektu²²⁹.

²²⁷ Viz pozn. 214.

²²⁸ Jako příklad zde lze uvést ustanovení § 36 a násl. zákona č. 18/1997 Sb., zákon o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), který stanoví bližší podmínky pro pojistnou smlouvu nebo ustanovení § 48a a násl. zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, které upravuje finanční zajištění a finanční rezervu.

²²⁹ § 14 zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a její nápravě.

Ke shromáždění finančních prostředků může docházet buď na straně povinného subjektu, veřejnoprávního orgánu²³⁰ nebo u třetí osoby (nejčastěji banky nebo pojišťovny). Institut povinného smluvního pojištění patří mezi časté nástroje k zajištění závazků, může být užíván buď výlučně, nebo v kombinaci s dalšími zajišťovacími nástroji, jakými jsou například finanční rezervy, finanční jistoty či zvláštní vázané účty.

Praktickým problémem, který je těmto nástrojům vyčítán, je obtížnost²³¹ v okamžiku jejich zřizování určit přiměřenou výši finančních prostředků, která bude s ohledem na budoucí realizovaná nápravná opatření potřeba. V případě environmentálního pojištění se navíc určení potřebné sumy prostředků odvíjí od míry pravděpodobnosti, se kterou a zda vůbec pojistná událost nastane. Výši prostředků tak lze spíše jen přibližně odhadovat, mimo jiné v závislosti na vývoji obecných hospodářských jevů, zejména vývoje spotřebitelských cen²³². Toto přináší budoucí riziko nedostatku prostředků, které budou muset být vynaloženy z jiných, často veřejných zdrojů.

Nejvýraznějším projevem tohoto druhu nástrojů je úprava obsažená v zákoně o odpadech v souvislosti se skládkováním. Provozovatel skládky musí mít již před zahájením první fáze provozu skládky sjednáno pojištění odpovědnosti, zároveň má povinnost uložit na zvláštní účet finanční prostředky ve výši předpokládaných nákladů nutných k odstranění případných škod, tuto povinnost může splnit i alternativně formou bankovní záruky. Po dobu provozu skládky je dále nutné vytvářet finanční rezervu, jež je odvislá od množství a druhu ukládaných odpadů. Rezerva je ukládána na zvláštní vázaný bankovní účet a nakládání s těmito prostředky je podmíněno souhlasem příslušného správního úřadu. S těmito nástroji je možné se dále setkat v oblasti úpravy využívání

²³⁰ Příkladem shromažďování peněžních prostředků veřejnoprávním orgánem je zvláštní účet podle ustanovení § 42 odst. 5 vodního zákona, který zřizuje kraj pro případ nápravy ekologické újmy na povrchových nebo podzemních vodách.

²³¹ Určení výše prostředků se odvíjí od analýzy hodnocení rizik, jejíž bližší podmínky stanoví nařízení vlády č. 295/2011 Sb., o způsobu hodnocení rizik ekologické újmy a bližších podmínkách finančního zajištění.

²³² Blíže viz DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 59, 184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW: <http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf>.

jaderné energie, regulace dopadů důlní těžby a v oblasti zvýšeného rizika vzniku havárií se závažným dopadem na životní prostředí.

4.4. Depozitně-refundační systémy

Depozitně-refundační systémy (zálohové systémy, zpětný odběr) jsou do právních řádů jednotlivých států zaváděny kvůli své motivační funkci a principu prevence, zejména ve vztahu k nadměrné produkci odpadů a obalů. Podstatou fungování zálohových systémů je zatížení určitého výrobku, který má negativní dopady na životní prostředí, nebo je znovu použitelný, dodatečnou platbou v podobě zálohy, zahrnuté do výsledné ceny produktu. Záloha je následně spotřebiteli vrácena v okamžiku, kdy výrobek odevzdá na místo k tomu určené. Tím umožní jeho ekologicky přijatelnou likvidaci nebo další využití k primárnímu účelu existence výrobku, nebo účelu jinému, vždy ale v souladu se zásadami hierarchie nakládání s odpady ve smyslu ustanovení § 9a zákona o odpadech.

Míra účinnosti fungování zálohového systému je s ohledem na jeho charakteristiku přímo odvislá od výše zálohy. Ta nesmí být příliš nízká, pak by nemotivovala spotřebitele k vrácení použitého výrobku, ani příliš vysoká, pak by prodražovala celý systém výběru, nýbrž adekvátní. Adekvátní hodnota zálohy je v praxi stanovena na 5-10% ceny výrobku. Mezi další aspekty ovlivňující efektivitu zálohových systémů jsou řazeny zejména dostatek sběrných míst, jejich dostupnost, vysoká míra informovanosti obyvatelstva, jejich jistá míra ekologického cítění a uvědomění a aktivní přístup.

Důležitou funkcí, pro kterou je tento systém také zaváděn, je funkce fiskální a akumulační. Je totiž nemožné dosáhnout absolutní návratnosti všech zálohovaných výrobků. V průměru se toto podaří zhruba v 75 % objemu výrobků, „ze zbývajících 25 % záloh, které nejsou spotřebiteli refundovány, neboť ti z jakéhokoli důvodu výrobek nevrátí, tak lze subvencovat (v případě potřeby) bezpečné zneškodnění těchto výrobků“²³³.

V podmínkách České republiky tento ekonomický nástroj našel uplatnění v posledních letech zejména v oblasti odpadového hospodářství. Ze skleněných nápojových

²³³ Blíže viz MEZŘICKÝ, Václav. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. 1.vyd. Praha: Portál, 2005, s. 65. ISBN 80-7367-003-8.

obalů se rozšířil v podobě zpětného odběru na další, životnímu prostředí potenciálně nebezpečné produkty, jako žárovky, zářivky, použité oleje, baterie a pneumatiky²³⁴ či znovu použitelné výrobky typu palet či propan-butanových lahví. Lze ovšem zákonodárci doporučit, aby pokračoval v této tendenci rozšiřování aplikace zálohového systému i zpětného odběru, zvyšoval tak jeho stimulační funkci vůči spotřebitelům, a případně se při této činnosti inspiroval i účinně fungující zahraniční právní úpravou, a rozšířil tak zákonné podmínky obou systémů např. na hliníkové obaly a PET láhve.

4.5. Dotace z veřejných rozpočtů

Na dotace (subvence či granty) je obecně pohlíženo jako na finanční podpory poskytované zpravidla soukromým subjektům z veřejných zdrojů, které je využívají na realizaci ekologicky příznivých opatření v různých oblastech péče o kvalitu životního prostředí. Primárně nebyly zaváděny k tomuto účelu, nicméně lze je, obdobně jako jiné ekonomické nástroje, použít. Jejich výrazným znakem je motivační funkce, která pozitivně ovlivňuje podporované subjekty ke změně přístupu k ochraně životního prostředí. Dotace pro tyto subjekty znamenají většinou chybějící peněžní prostředky pro uskutečnění jejich ekologicky příznivého záměru, který by za jiných okolností nebyl realizovatelný. Nejvýznamnější zdroje těchto prostředků plynou ze státního rozpočtu a Státního fondu životního prostředí²³⁵, na evropské úrovni pak nelze nezmínit Fond soudržnosti a Evropský fond pro regionální rozvoj.

Státní fond životního prostředí²³⁶ je jako organizace s právní subjektivitou, funkčně podřízená Ministerstvu životního prostředí, institucionálním prostředkem ochrany životního prostředí²³⁷. Zároveň však plní funkci akumulace peněžní masy a účelového

²³⁴ Taxativní výčet zpětně odebíraných produktů je uveden v ustanovení § 38 zákona o odpadech s tím, že podle jeho odstavce 2 je vláda zmocněna rozšířit tento výčet nařízením.

²³⁵ Státní fond životního prostředí poskytuje dotace prostřednictvím dotačních programů vyhlášených v střednědobém časovém horizontu. Nejznámějšími z nich jsou Operační program Životní prostředí či národní programy, např. na zateplení budov (Zelená úsporám, resp. Nová Zelená úsporám) či na výměnu kotlů v Moravskoslezském kraji.

²³⁶ Zřízen zákonem ČNR č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky.

²³⁷ Blíže viz DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí- otázky právní*. Brno. 2006, s. 36, 184 s. Dizertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí a pozemkového práva. Vedoucí práce: Milan Pekárek. Dostupný také z WWW:

sdužení finančních prostředků, které jsou alokovány a následně distribuovány pro účely ochrany životního prostředí. Proto je Státní fond životního prostředí také nástrojem finančním a ekonomickým²³⁸. Příjmovou stránku fondu tvoří vybrané poplatky, výnosy z pokut, transfery ze státního rozpočtu, úvěry, dary a různé příspěvky. Tyto se rozdělí v podobě různé formy podpory mezi žadatele na základě rozhodnutí ministra životního prostředí podle směrnice o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí.

Dotacemi poskytnuté finanční prostředky jsou nevratné, není na ně právní nárok a mohou být poskytnuty, stejně jako následně použity, pouze pro předem vymezený účel a za předem stanovených podmínek.²³⁹ S ohledem na zmíněnou nenávratnost peněžních prostředků poskytovaných mezi jinými i subjektům znečišťujícím životní prostředí, je těmto nástrojům vytýkán rozpor se zásadou znečišťovatel platí. „*Tento princip vyžaduje, aby původce znečištění nesl náklady na její odstranění nebo prevenci sám.*“²⁴⁰ V případě subvencí je ovšem stát tím, který poskytuje peněžní prostředky a nese náklady a znečišťovatel je přijímá bez nutnosti nabídnout protiplnění, resp. získané peněžní prostředky v budoucnu splatit. Rozpor s touto zásadou ovšem není možné chápat absolutně. Často poskytnutá dotace jen částečně pokrývá náklady na realizaci ekologického opatření, je příspěvkem, který ekologickou aktivitu jen spolufinancuje a dotovaný subjekt je tudíž nucen zbývající část hradit z vlastních zdrojů. Princip „znečišťovatel platí“ se tak, byť v oslabené podobě, u těchto nástrojů uplatní.²⁴¹

<http://is.muni.cz/th/6045/pravf_d/6045_dis.pdf>.

²³⁸ Tamtéž, s. 35-36.

²³⁹ Srov.: ŠTĚPÁNOVÁ, Alice: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2012, 166 s, s. 21. Rigorózní práce. Vedoucí práce Milan Damohorský. Dostupný také z WWW: <<https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION99FE6A7C959C7773F799548BCFACF029/zzp/detail/11487/?file=150014537>>.

²⁴⁰ Blíže viz SOBOTKA, Michal: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinu. Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA, č. 3-4, s. 152.

²⁴¹ Srov.: KARLICKÁ, Dora. *Administrativní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2011. 115 s, s. 43. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Michal Sobotka. Dostupný také z WWW: <<https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION59061DCAF0703A630DC55E5E3FCAE3D5/zzp/detail/63146/?file=120034562>>.

4.6. Zvýhodněné půjčky a záruky

Podstatou těchto ekonomických nástrojů je poskytnutí peněžních prostředků za podmínek výhodnějších, než jaké jsou nabízeny v souvislosti s obdobnými produkty na trhu nebo jako garance ze strany státu, že úvěr uhradí namísto podporovaného subjektu, pokud ten nebude sám schopen dostát svým závazkům. Výhodnějšími podmínkami, za kterých jsou tyto nástroje poskytovány, jsou myšleny nižší úrokové sazby, delší doba splatnosti, možnost odkladu splátek nebo úprava splátkového kalendáře s ohledem na aktuální ekonomickou situaci subjektu. Tyto nástroje tak, obdobně jako dotace a subvence z veřejných rozpočtů, podporují realizaci environmentálně příznivých opatření u těch investorů, kteří nedisponují dostatečným kapitálem.

Hlavními zdroji poskytovaných půjček a garancí jsou státní rozpočet a Státní fond životního prostředí a nepřímou souvislost s ochranou životního prostředí s ohledem na jiné zaměření má také Českomoravská záruční a rozvojová banka a Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond.

Skutečností, která odlišuje zvýhodněné půjčky a státní záruky od dotací, je soulad s principem „znečišťovatel platí“. Znečišťovatel je totiž poskytnutý úvěr povinen splatit a tak nést veškeré investiční náklady na realizaci zamýšleného záměru sám. Stát mu jen umožňuje poskytnutím peněžních prostředků za výhodnějších podmínek jeho záměr uskutečnit. Obdobně je tomu v případě finanční záruky, kdy veškeré náklady opět zatěžují znečišťovatele. „Stát tyto náklady nese až v okamžiku, kdy znečišťovatel není schopen dostát svým závazkům.“²⁴² Nespornými výhodami, jakými jsou relativní finanční nenáročnost na státní rozpočet, pozitivní motivační působení na podporované subjekty, stejně tak jako hojné praktické využití, se poskytování zvýhodněných půjček a garancí jeví jako vhodný, efektivní a hospodárný nástroj k ochraně životního prostředí.²⁴³

²⁴² Blíže viz SOBOTKA, Michal: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Praha: Nakladatelství Karolinu. Acta Universitatis Carolinae – IURIDICA, č. 3-4, s. 153.

²⁴³ Srov.: KARLICKÁ, Dora. *Administrativní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha, 2011. 115 s, s. 43. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Katedra práva životního prostředí. Vedoucí práce Michal Sobotka. Dostupný také z WWW: <https://is.cuni.cz/webapps/UKSESSION59061DCAF0703A630DC55E5E3FCAE3D5/zpp/detail/63146/?file=120034562>.

4.7. Shrnutí

Ostatní ekonomické instrumenty tvoří nástrojově bohatou a obsahově různorodou skupinu, která našla uplatnění také v oblasti ochrany životního prostředí. Jde o spektrum nástrojů, které nejsou primárně zaváděny právě ke zlepšení kvality životního prostředí, ale nic nebrání jejich využití také k tomuto účelu. Stejně jako u nástrojů poplatkových, i zde lze vysledovat základní funkce ekonomických nástrojů, u některých z nich více či méně výrazné. Většina z uvedených nástrojů je ceněna zejména pro svou funkci motivační, kterou se snaží působit na chování regulovaných subjektů ať už v pozitivním nebo negativním slova smyslu a pro funkci fiskální, která ovšem postrádá navázání na účelové určení vybraných prostředků a jejich zpětnou investici do oblasti ochrany životního prostředí. Tím je existence těchto nástrojů degradována na pouhý prostředek, kterým zákonodárce naplňuje příjmovou stránku veřejných rozpočtů. U jiných z těchto nástrojů vystupuje do popředí funkce zajišťovací, kompenzační a akumulační, díky nimž je částečně snižováno riziko vzniku budoucí události s negativními dopady na životní prostředí a zvyšována jistota, že bude k dispozici dostatek prostředků k odstranění těchto dopadů.

Jedním z nejčastěji využívaných z této skupiny instrumentů jsou daně. Energetické daně, které mají nejužší spojení s environmentální problematikou, jsou všeobecně vnímány jako nástroj negativní stimulace zavedený do právního řádu s cílem ovlivnit celkovou spotřebu neobnovitelných zdrojů a maximalizovat jejich hospodárné využití. Sekundární, avšak neméně důležitou, je funkce fiskální. V této souvislosti se u energetických daní více než u jiných nástrojů z této skupiny potvrzuje jejich čistě fiskální účel. Negativní stimulaci daní alespoň v teoretické rovině vyvažují daňová zvýhodnění, která díky svým pozitivně motivačním znakům nabízejí prospěch zvýhodněním reprezentovaný výměnou za ekologicky příznivější chování. Jejich reálná efektivita je však snižována vlivem roztržičnosti a tím způsobené nepřehlednosti právní úpravy rozptýlené v širokém spektru daňových předpisů. Novinkou mezi ekonomickými nástroji, která z pohledu své charakteristiky naplňuje veškeré znaky nepřímé daně, je poměrně kontroverzní odvod za elektřinu vyrobenou ze slunečního záření. O nezištných pohnutkách zákonodárce motivovaných čistou snahou o podporu výroby energie z obnovitelných zdrojů, které jej vedly k zavedení tohoto nástroje do soustavy nástrojů ekonomických,

Lze s úspěchem pochybovat. Nejen, že je tento nástroj z pohledu celkového systému nástrojů nekoncepční a diskriminační vůči ostatním alternativním zdrojům energie, navíc mu i chybí zákonem stanovené účelové určení výnosu, které by mohlo být využitelné například v odpadovém hospodářství při likvidaci solárních panelů.

Obchodovatelná emisní povolení jako nástroj ovlivněný tržními mechanismy a relativně nezatěžující státní pokladnu nadměrnými administrativními náklady je prezentován jako jeden z nejefektivnějších ekonomických nástrojů vůbec. V současnosti je však jeho nejvýraznější pozitivně motivační funkce eliminována z důvodu stagnace trhu vyvolané zejména nízkou cenou povolenek a nástroj tak nemotivuje znečišťovatele vypouštějící skleníkové plyny do okolního ovzduší k provádění opatření ke zlepšení jeho stavu tak, jak od něj bylo na počátku zavádění obchodovacího mechanismu do praxe, s nadějí očekáváno.

Pozitivně motivační funkce, u emisních povolenek v současnosti chybějící, je naopak viditelná u depozitně-refundačních systémů zpětného odběru a zálohovaných výrobků. Rozsah motivační funkce tohoto nástroje působící na jeho účastníky, spotřebitele, je přímo úměrný výši zálohy zahrnuté v ceně výrobku. Adekvátně nastavená záloha má tak vliv na chování spotřebitelů a podněcuje je k odkládání nevyužitých nebo znovu využitelných výrobků na místo k tomu určené. Depozitně-refundační systémy tak reprezentují ekonomický nástroj s poměrně výrazným ekologickým potenciálem. Ten lze spatřovat také u veřejných podpor, dotací, návratných půjček a úvěrů a finančních záruk. Bez těchto nástrojů poskytovaných ze specifických zdrojů by realizace velké části environmentálně příznivých projektů byla stěží myslitelná.

Závěr

Ochrana životního prostředí a péče o něj je vysoce aktuálním a naléhavým problémem, kterému musí současná společnost čelit. Rozmach průmyslové výroby a moderních technologií zejména v druhé polovině 20. století na jedné straně přinesl rozvoj hospodářství jednotlivých států i globální ekonomiky, na druhé straně však zhoršil kvalitu životního prostředí jako elementárního předpokladu pro život člověka a ostatních tvorů na Zemi. Úbytek vody, zhoršování stavu ovzduší, kvality půdy, jakož i nadměrná produkce odpadu přinutily společnost uvědomit si závažné důsledky svého konání a aktivně přistoupit k opatřením, spočívajícím v omezování způsobených následků či v jejich kompletním odstraňování.

Klíčovou roli v realizaci zmíněných opatření promítnutých do všech složek životního prostředí hraje kromě jiných subjektů stát. Ekologická odpovědnost pro něj vyplývá nejen z obecného principu odpovědnosti státu, jako jednoho z pilířů soustavy environmentálně-právních norem, ale také z konkrétního závazku uloženého Ústavou České republiky. Stát je zavázán, aby svědomitě dbal o šetrné využívání přírodních zdrojů a celkovou ochranu životního prostředí²⁴⁴. Tuto svou povinnost plní díky široké škále nástrojů, které má k dispozici. Jejich tvorbu, praktické uplatnění a využití, stejně jako vzájemné působení zajišťuje skrze státní politiku životního prostředí.

Jednou ze skupin nástrojů obsažených v koncepčním dokumentu ekologické politiky jsou nástroje přímé regulace. Vzhledem k tematickému zaměření této práce jsou uvedeny spíše okrajově, nicméně pro svou nespornou souvislost s předmětem práce nemohou být opomenuty. Nástroje direktivní působí na regulované subjekty přímo, bez poskytnutí možnosti zvolit si preferovaný způsob chování. Nedávají tak regulovaným subjektům prostor pro autonomní rozhodování či prostor pro zohlednění specifické situace, ve které se v daném okamžiku nacházejí. Nástroje přímého působení využívají takových forem regulace, které jsou právu vlastní, zejména zákazů, příkazů, souhlasů či povolení. Vzhledem k jejich charakteristice poměrně nekompromisního a uniformního způsobu

²⁴⁴ Takto vyplývá z čl. 7 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky.

regulace je vhodné je aplikovat zejména v situacích, kdy je v zájmu ochrany životního prostředí nutné rychle zareagovat, tj. kdy hrozí bezprostřední riziko újmy. Ovšem je to právě jejich osobitá povaha, pro kterou jsou tyto nástroje často neochotně přijímány regulovanými subjekty, což je částečně zatlačí do pozadí a uvolňuje místo ekonomickým nástrojům ochrany životního prostředí.

Ekonomické nástroje měly původně pozici pouhého doplňku nástrojů direktivních. Od 60. let, kdy se v legislativách jednotlivých států začaly objevovat, se vyvinuly v poměrně unikátní skupinu nástrojů, která se dokonce zdá být ve vzájemném srovnání s nástroji přímého působení efektivnější. Možnost svobodné volby chování podložená ekonomickým stimulem a zohlednění individuálních rozdílů mezi jednotlivými subjekty je mnohými z nich interpretováno velmi pozitivně. Ekonomické nástroje však i přes svou nadějnou perspektivu budoucího vývoje, rozšíření množství, rozmanitosti i oblastí aplikace těžko získají pozici nástroje schopného dosáhnout kýženého cíle v podobě zlepšení kvality životního prostředí, pokud budou aplikovány samostatně a izolovaně od ostatních nástrojů ekologické politiky.

Spíše než zmíněné uplatňování vybraných nástrojů odděleně od ostatních, působí efektivně jejich vzájemné kombinace. Vznikají tak nástrojové mixy přesně vytvářené pro konkrétní situace, které využívají vše pozitivní, co se v jednotlivých nástrojích nachází a tím vyvažují jejich negativní stránky. Díky vyvolanému synergickému efektu se mixy dokážou přizpůsobit specifikům daných podmínek a vyvolat tak ekologicky příznivější dopad než jednotlivé typy nástrojů aplikované samostatně.

Předpokladem dosahování vysoké míry účinnosti ekonomických nástrojů je plnění funkcí, které jsou pro ně příznačné. Nejcharakterističtější z nich je funkce motivační, ať už ve své pozitivní nebo negativní podobě. Ekonomický tlak na regulované subjekty, dle konkrétních okolností znečišťujících životní prostředí či využívajících jeho jednotlivé složky, touto funkcí vyvolaný má potenciál zajistit takovou změnu chování, která by byla ekologicky příznivá a pro subjekty zároveň ekonomicky přínosná. Tím působí motivační funkce ve své pozitivní formě, anebo se uplatní ve formě negativní, kdy zatěžuje regulované subjekty dodatečnou platbou. Tato ovlivňuje ekonomické postavení konkrétního znečišťovatele. Platba nezatěžuje subjekty okolní, potažmo i celou společnost,

ale internalizuje dodatečné náklady zpoplatněnému subjektu vzniklé v souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ do jeho celkových výrobních nákladů. Mezi další funkce se řadí funkce fiskální, kompenzační či akumulací, vystupující u jednotlivých nástrojů více či méně do popředí.

Soustava poplatků a detailní popis i rozbor jejich právní úpravy je těžištěm mé diplomové práce. Tyto nástroje negativní stimulace jsou promítnuty do legislativy většiny složek životního prostředí, hojně jsou zastoupeny v oblasti ochrany vod, méně pak např. v oblasti ochrany přírody a krajiny. Na podkladě rozboru provedeném ve třetí kapitole této práce lze právní úpravě vytknout několik nedostatků. Prvním z nich je celková nepřehlednost a nejednotnost poplatkového systému, pramenící z širokého spektra orgánů zainteresovaných na procesu výběru a vymáhání poplatku, stejně jako řada zákonných výjimek ze zpoplatnění. Výběr a vymáhání poplatku je spojen s vysokou mírou vyvolané administrativní zátěže. Ta často mnohonásobně převyšuje rozpočtové výnosy poplatku a tím snižuje celkovou účinnost systému. Jako zásadní nedostatek se mi však jeví nízké sazby, které jsou příznačné pro většinu poplatků. Nevedou tak znečišťovatele ke změně jeho postoje ve směru příznivějším k životnímu prostředí, ani nepřinášejí dostatek peněžních prostředků k realizaci dalších ekologických projektů. Nemohou tak úspěšně plnit funkci motivační, potažmo fiskální. Z těchto důvodů se mi jako vhodné jeví zákonodárci doporučit pravidelnou aktualizaci a revizi právních předpisů nejen v oblasti výše sazeb, ale i např. v oblasti okruhu subjektů poplatku nepodléhajícím či podmínek pro osvobození od poplatkové povinnosti.

Nástrojově bohatá skupina ostatních ekonomických instrumentů je v oblasti ochrany životního prostředí využívána s různou intenzitou. Jde většinou o nástroje, které nejsou primárně zaváděny za účelem péče o životní prostředí, nic však nebrání v tom využít jejich motivačních, kompenzačních či zajišťovacích funkcí k environmentálně příznivému záměru. Fiskální funkce je však oslabena kvůli absenci účelového určení výnosu. Nejvíce je tento nedostatek viditelný u energetických daní, jejichž finanční přínos by bezesporu přispěl ke zdárné realizaci environmentálních projektů. Poměrně nadějná budoucnost je předvídána systému obchodování s emisními povolenkami. Za předpokladu, že aukční systém jejich nabývání zapůsobí na obchodovanou cenu a zhojí nedostatky,

s kterými se systém obchodování dlouhodobě potýká, je pravděpodobné, že se tento skutečně stane nejefektivnějším ekonomickým nástrojem. Ostatní nástroje jako veřejné podpory, dotace, návratné půjčky a úvěry mají v problematice ochrany životního prostředí také své místo a bez těchto nástrojů by realizace velké části environmentálně příznivých záměrů byla stěží myslitelná.

Navzdory kritice právní úpravy poplatků uvedené výše musím jako přínosné zhodnotit přijetí zcela nových předpisů či zásadní novelizace předpisů stávajících, které proběhly v nedávné době a které se odrazily i v úpravě některých ekonomických nástrojů. Mám na mysli zejména nový zákon o ochraně ovzduší či nový zákon o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. Je to právě zákon o ochraně ovzduší, který ve srovnání se zákonem č. 86/2002 Sb. obsahuje velké množství motivačních prvků podtržených zásadou ekologické stimulace. K těmto přistupuje postupné navyšování sazeb poplatků rozložené do delšího časového období, koeficient zohledňující snahu regulovaného subjektu implementovat ekologicky příznivé technologie či institut odpouštění poplatku v celé jeho výši. Zákonodárce se těmito změnami snaží podpořit praktickou účinnost ekonomických nástrojů a zajistit tak vyšší míru ochrany životního prostředí. Veškeré změny však nelze hodnotit veskrze pozitivně. Jako ilustrativní příklad lze uvést novelu zákona o ochraně zemědělského půdního fondu, která na jedné straně přinesla tolik potřebné zvýšení sazeb, alespoň částečně odrážející vzácnost půdy jako neobnovitelného přírodního statku, na druhou stranu značná část výnosu pozbyla své účelové určení. S ohledem na provedené legislativní změny je však nutno zjišťovat skutečný účel, který vedl zákonodárce k jejich provedení. U velkého množství ekonomických nástrojů je totiž zdůrazňována jen jejich fiskální funkce. Slouží jako zdroj peněžních prostředků k naplňování veřejných rozpočtů, což degraduje jejich motivační funkci a očekávaný environmentální potenciál.

Závěrem lze z pohledu *de lege ferenda* zákonodárci doporučit komplexní zhodnocení stávající právní úpravy ekonomických nástrojů a jejich případnou novelizaci vedenou snahou o podporu většího provázání ekonomických nástrojů navzájem i ve vztahu k ostatním nástrojům ekologické politiky. Návrh těchto změn však musí zákonodárce vždy posuzovat v širší perspektivě a důkladně zvážit mnoho faktorů. Nejen ekonomických

a sociálních podmínek současné společnosti, ale i požadavků vyplývajících ze zásady trvalé udržitelnosti.

Seznam zkratek

BAT – Best Available Technologies, princip nejlepší dostupné techniky

ČR – Česká republika

EU ETS – European Union Emission Trading Scheme, systém obchodování s emisními povolenkami

GJ – gigajoule

Kč – Koruna česká

kW - kilowatt

Mj. – mimo jiné

MWh – megawatthodina

Např. – například

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

Resp. – respektive

Tj. – to jest

Seznam použité literatury a pramenů

Monografie

BAKEŠ, Milan; KARFÍKOVÁ, Marie; KOTÁB, Petr; MARKOVÁ, Hana a kol. *Finanční právo*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-440-7.

DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vydání. Praha: C.H.Beck, 2010, 629 s. ISBN 978-80-7400-338-7.

DIENSTBIER, Filip. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí-otázky právní*. Dizertační práce. Brno, 2006. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

DRAHOŠOVÁ, Michaela. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Diplomová práce. Praha, 2012. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

DROBNÍK, Jaroslav, DVOŘÁK, Petr: *Lesní zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: WoltersKluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-425-3.

FRANTLOVÁ, Magda: *Právní úprava výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů se zvláštním zaměřením na fotovoltaické elektrárny*. Rigorózní práce. Praha. 2013. Karlova univerzita, Právnická fakulta.

GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 4. upr. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, 343 s. ISBN 978-80-7380-023-9.

GRÚŇ, Lubomír: *Finanční právo a jeho instituty*. 3. vyd. Praha: LINDE, a.s., 2009. ISBN 978-80-7201-745-4.

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

JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Ekologická politika*. 1.vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. Edice učebnic č. 353. ISBN 80-210-3599-4.

JÍLKOVÁ, Jiřina. *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. 1. vyd. Praha: IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s., 2003. ISBN 80-86684-04-0.

JÍLKOVÁ, Jiřina; PAVEL, Jan; VÍTEK, Leoš; SLAVÍK, Jan. *Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006. ISBN 80-7379-002-5.

KADEČKA, Stanislav. *Zákon o místních poplatcích a předpisy související. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2005. ISBN 80-7179-918-1

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

MÁCA, Vojtěch. *Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v České republice*. Disertační práce. Praha, 2008. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

MAKARIUS, Roman: *České horní právo*. Díl I. Ostrava: Montanex, a.s., 1999. ISBN 80-7225-033-7.

MEZŘICKÝ, Václav. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. Praha: Portál, 2005, 207 s. ISBN 80-7367-003-8.

MORÁVEK, Jiří, TOMÁŠKOVÁ, Veronika, BERNARD, Michal, VÍCHA, Ondřej. *Zákon o ochraně ovzduší-komentář*. Praha: C.H.Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-477-3.

PETRŽÍLEK, Petr. *Legislativa udržitelného rozvoje a nové podnikatelské příležitosti*. 1. vyd. Praha: LexisNexis CZ, s.r.o., 2007. ISBN 978-80-86920-20-7.

SOBOTKA, Michal. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Praha: Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae- IURIDICA, 2001. č. 3-4.

SVÁTKOVÁ, Slavomíra: *Spotřební a ekologické daně v České republice*. 1.vyd. Praha: WoltersKluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-443-7.

ŠTĚPÁNOVÁ, Alice: *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Rigorózní práce. Praha, 2012. Univerzita Karlova, Právnická fakulta.

ŠVESTKA, Jiří, DVOŘÁK, Jan a kol. *Občanské právo hmotné*. 5. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009. ISBN 978-80-7357-466-6.

VITURKA, Milan. *Environmentální ekonomie*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2005, 106 s, ISBN 80-210-3654-0.

Články a příspěvky

DIENSTBIER, Filip. 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. ISBN 978-80-87382-13-4.

FRANKOVÁ, M. Koncepční nástroje v ochraně životního prostředí. In: *Nástroje ochrany životního prostředí- role práva: sborník z mezinárodní vědecké konference*. 1.vyd. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2011. ISBN 978-80-87382-13-4.

HORÁČEK, Zdeněk. Nové základní východisko soukromoprávní odpovědnosti za škody na životním prostředí- příspěvek do diskuze nad tímto tématem. In: *Odpovědnost v právu životního prostředí, Sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-6037-1.

HUMLÍČKOVÁ, Petra. Odpovědnost v životním prostředí - proč (ne)funguje? In: *Odpovědnost v právu životního prostředí, Sborník příspěvků z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-6037-1.

PATZELT, Zdeněk. Poplatky a chráněná území. In: *Ochrana přírody: časopis státní ochrany přírody*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR. ENVIRONS. Roč. 2010, zvláštní číslo.

PEKÁREK, Milan. Ekonomické nástroje v právu životního prostředí. In: *Ekonomické nástroje v právu životního prostředí: sborník příspěvků z konference Brno, červen 2010*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5370-0.

RITSCHELOVÁ, Iva; TOŠOVSKÁ, Eva. Je poplatkový systém v oblasti odpadového hospodářství efektivní? In: *Odpadové fórum*. 2009, č. 9.

SLAVÍK, Jan: 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. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5370-0.

TOMÁŠKOVÁ, Veronika. Nový zákon v oblasti ochrany ovzduší. In: *České právo životního prostředí*. 2012, roč. 12, č. 32.

Dokumenty

Důvodová zpráva k zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší In: Beck-online. C.H.Beck. Statistická ročenka životního prostředí České republiky za rok 2007. Ministerstvo životního prostředí, Cenia. Praha: 2007. Dostupný z: <http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nfs/Spid/CENMSFMVTMNS/SFILE/kap_b1.pdf>.

Koncepce vodohospodářské politiky Ministerstva zemědělství do roku 2015. Ministerstvo zemědělství. Praha: prosinec 2011. Dostupný z:

<http://eagri.cz/public/web/file/141438/Koncepce_VHP_MZE_2015_vc_uv927_11.pdf>.

Návrh vhodného mixu poplatků a odpisové politiky, IEEP, VŠE Praha, 2009.

Statistická ročenka životního prostředí České republiky za rok 2013. Ministerstvo životního prostředí, Cenia. Praha: 2013. Dostupný z:

<http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Ro%C4%8Denka%20%C5%BDP%20%C4%8CR%202013_0.pdf>

Státní politika životního prostředí České republiky 2012-2020, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2012. Dostupný z:

<[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_130108_Statni_politika_zivotniho_prostredi/\\$FILE/SP%C5%BDP_2012-20.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/news_130108_Statni_politika_zivotniho_prostredi/$FILE/SP%C5%BDP_2012-20.pdf)>

Výklad přijatý výkladovou komisí Ministerstva životního prostředí k ustanovení § 89 zákona o vodách. Věstník Ministerstva životního prostředí, ročník 2003, částka 4.

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo životního prostředí. Praha: 2013. Dostupný z:

<<http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/ria/databaze/Zaverecna-zprava-RIA-k-novele-zakona-o-ochrane-zemedelskeho-pudniho-fondu.pdf>>.

Zpráva o stavu životního prostředí České republiky 2012. Ministerstvo životního prostředí, Cenia. Praha: 2012. Dostupný z:

<http://www1.cenia.cz/www/sites/default/files/Zpr%C3%A1va%20o%20%C5%BEivotn%C3%ADm%20prost%C5%99ed%C3%AD%20%C4%8Cesk%C3%A9%20republiky%202012_20131023.pdf>.

Zdroje z internetu

BARDE, Jean-Phillipe: *Economic instruments in environmental policy: Lessons from the OECD experience and their relevance to the developing economies*. Working paper No. 92. OECD Development center, January 1994 [online], [cit. 14. 11. 2013]. Dostupný z: <<http://www.oecd.org/dev/1919252.pdf>>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů. [online], [cit. 11. 3. 2014] Dostupný z:

<<https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN8QONAY5P1>>

GELLENBECK, Klaus; HADRABOVÁ, Alena; HORÁK, Miroslav a kol. *Strategie prevence vzniku a třídění využitelných složek komunálního odpadu na obecní úrovni a formování trhu s vytríděnými surovinami v České republice. Závěrečná zpráva*. Praha: Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku při Národohospodářské fakultě Vysoké školy ekonomické v Praze. [online], [cit. 7. 2. 2014] Prosinec 2009. Dostupný z:

<http://www.ieep.cz/projekty/tds/download/IEEP_Zaverecna-zprava-2009.pdf>.

HANŽLOVÁ, Barbora: *Zhodnocení druhého obchodovacího období EU ETS: Tlusté kočky, kam se podíváš*. Praha: Centrum pro energetiku a dopravu, 2013. [online] [cit. 11. 3. 2014] Dostupný z:

<http://aa.ecn.cz/img_upload/eafd8382e68de047a49213a9ed52af69/tluste-kocky_1.pdf>.

CHARVÁT, Hugo: *Za čerpání podzemní vody se desítky let platí stejná cena*. In: Ekolist. [online], [cit. 18. 1. 2014] Praha, 2009. Dostupný z: <http://www.cizp.cz/2049_Za-cerpani-podzemni-vody-se-desitky-let-plati-stejna-cena>.

OECD: *Economic instruments: a Classification*. Paris: OECD, 1989, [online], [cit. 20. 11. 2013]. Dostupný z: <<http://www.oecd.org/dev/1919252.pdf>>.

Svaz průmyslu a dopravy ČR: *Stanovisko k obchodování s emisními povolenkami, 20. 11. 2013*. [online], [cit. 13. 2. 2014] Dostupný z:

<<http://www.spcr.cz/energetika-a-ekologie/stanovisko-k-obchodovani-s-emisnimi-povolenkami>>.

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012 sp. zn. PL ÚS 17/11

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 2. 2005 sp. zn. 25 Cdo 1016/2004

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 7. 2008 sp. zn. 25 Cdo 769/2006

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2010 sp. zn. 5 Afs 32/2009

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2002 sp. zn. 25 Cdo 1211/2001

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004 sp. zn. 6 A 51/2001

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2012 sp. zn. 7 As 110/2011

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2008 sp. zn. 1 As 51/2008

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2006 sp. zn. 6 Ca 186/2005

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 10. 2003, sp. zn. 28 Ca 294/2001-38

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 16. 2. 2001 sp. zn. 31 Ca 136/2000 Sb.

Abstrakt

Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí tvoří jednu z důležitých skupin nástrojů ekologické politiky státu a hrají významnou roli při vytváření specifických nástrojových mixů. Předmětem diplomové práce je právní úprava těchto nástrojů se zaměřením na poplatkovou soustavu. Práce je rozdělena do čtyř kapitol. První z nich obecně popisuje nástroje ekologické politiky a ekonomické nástroje vymezuje proti nástrojům přímého působení. Druhá kapitola naznačuje historický vývoj ekonomických nástrojů, obecně je charakterizuje a vysvětluje jejich funkce. Stěžejní třetí kapitola se věnuje zejména rozboru právní úpravy emisních poplatků, ostatní složky životního prostředí však nejsou opomíjeny. Poplatková soustava je hodnocena z pohledu plnění základních funkcí ekonomických nástrojů a z pohledu celkové efektivity jejího fungování. Čtvrtá kapitola se zaměřuje na ostatní ekonomické nástroje a snaží se zhodnotit pozitivní a negativní aspekty jejich právní úpravy.

Abstract

The economic instruments of environmental protection form an important part of environmental policy of each state and play a substantive role in forming of specific policy packages. Reagulation founded in Czech law with regards to the system of environmental fees is an object of this thesis. The thesis is dividend into four chapters. The first chapter brings a general characterization of the environmental policy tools and it defines them in contrast to direct regulation instruments. The second chapter mentions the historical development of economic tools, discribes them and explains their functions. The main third chapter deals with emission fees legislation mainly. However, the system of the fees is assessed according to accomplishing the functions typical to economic tools. At the same time it is evaluated in accordance with the overall effectivity point of view. The fourt chapter focuses on the other economic instruments and it endeavours to evaluate the positive and negative aspects of its actual regulation.

Summary

English title: Economic Instruments of Environmental Protection

The economic instruments of environmental protection play an important role in a state environmental policy and they are deemed to be potentially one of the most effective tools regulated by law in order to promote environmental protection.

The aim of this diploma thesis is to identify economic instruments of environmental protection, to classify and describe them, analyse their legislation and express its positive and negative features, especially focusing on the system of environmental fees. The whole thesis is divided into four parts.

The first chapter is introductory and it gives a wider perspective on environmental instruments in general. It briefly summarizes direct regulation instruments and evaluates them in contrast to indirect regulation tools. A specific combination of different environmental tools based on synergic effect completes the first part of the thesis.

The second chapter focuses merely on economic instruments. It describes its historical development and functions that characterize them. Motivational function and the internalizing function based on the involvement of negative externalities into the polluter's costs are the most significant. The mode of effect as a classification criteria is determinative for the systematics of the chapters that follow.

The main part of this work is dedicated to the system of environmental fees. Opening part of this chapter deals with the sole legal term of a fee and its classification from different points of view. The subchapter concerning emission fees regulation follows. The air pollution emission fee regulation is described in detail and analyzed with respect to accomplishing economic tools functions. The total effectivity of this regulation is then compared with the Act No. 86/2002 Coll. The other fees related to other environmental sectors like water, soil or forest are not omitted. The third chapter concludes that the legal regulation of the system of environmental fees is not unified and cohesive and it brings recommendations to the legislator how to enhance the overall effectivity.

The other economic instruments, e.g. ecologic taxes, subsidies, tradable emission permits, environmental insurance or financial security based tools, are involved in the fourth chapter. Their regulation is assessed according to the similar criteria as in the case of fees. I tried to summarise some of the problematic aspects of the whole topic of environmental economic instruments in the conclusion.

Klíčová slova

Nástroje ochrany životního prostředí, ekonomické nástroje, poplatek, daň, obchodovatelné emisní povolení.

Key words

Instruments of environmental protection, economic instruments, fee, tax, emission allowance.