

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Milan Peroutka

**Nástroje ochrany životního prostředí v českém
právu**

Diplomová práce

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

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 30.9.2012

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

V Mostě dne 30.9.2012

Milan Peroutka

Na tomto místě bych rád poděkoval JUDr. Karolině Žákové, Ph.D., vedoucí diplomové práce, za její vstřícný přístup, cenné rady a pomoc při zpracování této práce.

Obsah

Úvod	1
1. Ochrana životního prostředí a její nástroje	3
1.1. Právní nástroje ochrany životního prostředí v nadnárodních souvislostech.....	3
1.2. Právní nástroje ochrany životního prostředí v českém právu	4
2. Koncepční nástroje	6
2.1. Význam a dělení koncepčních nástrojů	6
2.2. Procesněprávní aspekty koncepčních nástrojů	7
2.3. Některé koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu	9
2.4. Strategické posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí	13
2.5. Plánování na úseku ochrany ovzduší.....	14
2.6. Shrnutí.....	16
3. Administrativní nástroje	18
3.1. Ukládání povinností.....	18
3.2. Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření	19
3.3. Standardy	22
3.4. Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování	24
3.5. Kontrola a dozor	25
3.6. Právní odpovědnost.....	27
3.6.1. Delikt ní odpovědnost.....	27
3.6.2. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí	30
3.7. Administrativní nástroje na úseku ochrany ovzduší.....	33
3.7.1. Ukládání povinností na úseku ochrany ovzduší	33
3.7.2. Povolení, souhlasy, stanoviska, vyjádření na úseku ochrany ovzduší.....	35
3.7.3. Standardy na úseku ochrany ovzduší.....	37
3.7.4. Kategorizace objektů ochrany na úseku ochrany ovzduší	39
3.7.5. Kontrola a dozor na úseku ochrany ovzduší.....	40
3.7.6. Právní odpovědnost na úseku ochrany ovzduší	40
3.8. Shrnutí.....	42
4. Ekonomické nástroje	46
4.1. Poplatky	47
4.1.1. Poplatky za znečištění životního prostředí.....	47
4.1.2. Poplatky za využívání přírodních zdrojů	49
4.1.3. Uživatelské poplatky.....	52

4.2. Daně	54
4.2.1. Některé daně s environmentálním aspektem	54
4.2.2. Ekologická daňová reforma	56
4.3. Finanční podpory	56
4.4. Zálohové systémy	58
4.5. Nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti	58
4.6. Ekonomické nástroje na úseku ochrany ovzduší	59
4.6.1. Poplatky za znečišťování ovzduší.....	59
4.6.2. Daně a ochrana ovzduší	62
4.6.3. Finanční podpory na úseku ochrany ovzduší.....	62
4.6.4. Obchodovatelná emisní povolení.....	63
4.7. Shrnutí.....	63
5. Dobrovolné nástroje	65
5.1. Nástroje nevyžadující vnější součinnost.....	66
5.2. Nástroje vyžadující vnější součinnost.....	69
5.3. Shrnutí.....	72
Závěr	75
Seznam použitých zkratk	80
Seznam použité a citované literatury	81
Summary.....	87
Přílohy.....	89

Úvod

Právo životního prostředí je stále ještě poměrně mladým a neustále se rozvíjícím právním oborem. Počátek nové éry tohoto odvětví v našem právním řádu lze datovat k období politických změn na počátku devadesátých let minulého století. Tyto změny s sebou přinesly kromě jiného i zvýšený zájem společnosti na ochraně životního prostředí. Tento trend má vzestupnou tendenci a jistě ještě nelze hovořit o jeho vrcholu, nicméně lze vysledovat, že životní prostředí a jeho ochrana je stále více diskutovaným tématem, které jen málokoho nechává lhostejným. Tento trend je poměrně logickým vyústěním faktu, že životní prostředí se dotýká úplně každého z nás a přesahuje hranice jednotlivých států i kontinentů. Problematika ochrany životního prostředí je tedy globálním tématem vyžadujícím mezinárodní spolupráci, avšak pravdou je, že odpovědnost za svět kolem nás vychází z každého jednotlivce a jeho uvědomění si vlastní možnosti přispění ke zlepšení životního prostředí a jeho zachování pro další generace. Protože ale žijeme ve světě, který se neustále vyvíjí jak technicky a vědecky, tak společensky a ne každý je ochoten přijmout svůj podíl zodpovědnosti, je třeba poskytnout ochraně životního prostředí určitý právní rámec. Tématem této práce jsou právě ty nástroje ochrany životního prostředí, které poskytuje český právní řád.

V této práci si nekladu za cíl vyčerpávajícím způsobem popsat všechny jednotlivé nástroje, ale spíše se pokusím o jejich rozdělení do jednotlivých skupin a o jejich další vnitřní rozčlenění. Na základě tohoto rozdělení bych pak rád vysvětlil jejich smysl, způsob fungování a principy na kterých stojí. Zvýšenou pozornost na konci některých kapitol budu věnovat ochraně ovzduší, kde se pokusím o podrobnější demonstraci fungování jednotlivých nástrojů na konkrétních případech. Pro zaměření se na ochranu ovzduší jsem se rozhodl ze dvou důvodů, objektivním důvodem je existence nového zákona o ochraně ovzduší a tudíž příležitost pokusit se o popsání a zhodnocení nové právní úpravy. Subjektivním důvodem je pak fakt, že jsem se narodil a žiju na Mostecku, tedy v oblasti, kde je ochrana ovzduší velice aktuálním tématem a některé poznatky tak mám „z první ruky.“

V první kapitole této práce se pokusím o obecnější úvod do problematiky ochrany životního prostředí, zaměřím se na kategorizaci nástrojů v domácích

podmínkách a poskytnu i krátký exkurz do oblasti mezinárodní ochrany. V dalších třech kapitolách se budu postupně věnovat koncepčním, administrativním a ekonomickým nástrojům, zde se, jak jsem již poznamenal, podrobněji zaměřím na ochranu ovzduší. V poslední kapitole se pak zaměřím na dobrovolné nástroje. Při rozdělení právních nástrojů do jednotlivých kategorií jsem vycházel z aktuálních teoretických poznatků v tomto právním odvětví, nutno dodat, že existují i další kategorie nástrojů, které mají nějakou spojitost s právem, např. informační nebo vzdělávací nástroje, ty jsem do své práce nezařadil, neboť jsem se zaměřil na ty, které pokládám za ty vůbec nejdůležitější.

1. Ochrana životního prostředí a její nástroje

Životním prostředím se rozumí vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.¹ Ochrana životního prostředí je zákonem o životním prostředí definována následovně: *Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního prostředí jako celku.*² Existuje řada nástrojů ochrany životního prostředí, vedle práva jsou dalšími nástroji např. nástroje vědecké, technické a technologické, politické, osvětové, výchovné a vzdělávací, organizační i informační nástroje. Každý z těchto nástrojů je sám o sobě nenahraditelný, avšak k efektivní ochraně životního prostředí je nutná jejich vzájemná kombinace a spolupůsobení. Podrobnější rozbor dalších nástrojů by byl nad rámec této práce, v následujícím textu se budu věnovat pouze právním nástrojům ochrany životního prostředí.

1.1. Právní nástroje ochrany životního prostředí v nadnárodních souvislostech

Právo je velice důležitým a nezbytným nástrojem ochrany životního prostředí především díky své přesnosti, závaznosti a vynutitelnosti.³ Ostatní nástroje ochrany musí fungovat společně s právem a jsou na něj úzce vázány a často jsou jím i upraveny a usměřovány. Životní prostředí přesahuje člověkem vytvořené hranice států, v jeho právní ochraně je tedy nezbytná mezinárodní spolupráce, systém práva životního prostředí se tak vyvíjí na třech úrovních: 1. mezinárodní, 2. evropské unijní, 3. národní. Tyto jsou mezi sebou vzájemně provázány a ovlivňují se mezi sebou.

¹ Blíže viz ustanovení § 2 zák. č. 17/1992 Sb.

² Blíže viz ustanovení § 9 zák. č. 17/1992 Sb.

³ DAMOHORSKÝ, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, s. 9. Právnícké učebnice (C.H. Beck), Sv. 2. ISBN 978-80-7400-338-7.

Mezinárodní ochrana životního prostředí je velice důležitá vzhledem ke stále většímu množství globálních problémů, které je třeba řešit na nadnárodní úrovni. Výstupem pokusů řešit takovéto globální problémy jsou mezinárodní úmluvy. Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí našeho právního řádu, a pokud stanoví něco jiného než zákon, použije se prioritně mezinárodní smlouvy.⁴ Lze konstatovat, že ČR je v současnosti smluvní stranou prakticky všech důležitých mezinárodních úmluv týkajících se ochrany životního prostředí.

Nejvíce domácí legislativu v oblasti ochrany životního prostředí ovlivňuje právo Evropské unie. Lze se dokonce setkat s diskuzemi na téma, zda má v současné době zákonodárce ještě vůbec prostor pro formulování vlastních norem práva životního prostředí, či zda se tvorba environmentálního práva v členských státech prakticky zúžila na transpozici unijního práva.⁵ Nejvýznamnější úlohu pak sehrávají sekundární prameny práva, z nichž jsou nejvíce využívány směrnice (asi 80 % environmentální legislativy EU) následovány nařízeními (10 %).⁶

1.2. Právní nástroje ochrany životního prostředí v českém právu

Nejvýznamnějšími nástroji ochrany životního prostředí v českém právu jsou nástroje koncepční, administrativní, ekonomické a dobrovolné. Základním dělením těchto nástrojů je jejich rozdělení na nástroje přímého a nepřímého působení. Nástroje přímého působení působí na chování subjektů přímo, patří mezi ně zejména administrativní a koncepční nástroje, veřejnoprávní smlouvy a dobrovolně převzaté závazky. Nástroje nepřímého působení 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.⁷ Do této skupiny se řadí zejména ekonomické nástroje a některé dobrovolné nástroje. Dalším možným dělením těchto nástrojů je jejich rozdělení podle toho, zda působí na regulované

⁴ Blíže viz článek 10 úst. zák. č. 1/1993 Sb.

⁵ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 149.

⁶ Tamtéž s. 152.

⁷ Tamtéž s. 37.

subjekty s cílem předejít či zamezit nežádoucímu chování – tedy nástroje preventivní, nebo zda působí až následně po vzniku určité právem předpokládané události.

Obecně lze říci, že právních nástrojů ochrany životního prostředí je velké množství, což ale neznamená, že mohou fungovat jen samy o sobě nebo za výrazné dominance jedné z výše zmíněných kategorií. Naopak, jednotlivé nástroje a kategorie nástrojů jsou mezi sebou navzájem provázané a k efektivní ochraně životního prostředí je třeba jejich vzájemného působení. Je třeba snažit se nastavit takový nástrojový mix, který za použití co možná nejnižších finančních a administrativních nákladů dokáže dostatečně účinným způsobem ochránit životní prostředí v souladu s principy jeho ochrany.

2. Koncepční nástroje

Koncepční nástroje ochrany životního prostředí patří mezi nástroje přímého působení a představují určitý odborný, dlouhodobě a rámcově formulovaný a komplexně pojatý dokument lidského směřování na určitém úseku.⁸ Koncepce nebo také politiky, plány, programy, prognózy, projekty apod. v sobě odrážejí naráz více principů a zásad práva životního prostředí a můžeme je považovat za nejuniverzálnější nástroj ochrany životního prostředí.

2.1. Význam a dělení koncepčních nástrojů

Charakteristickým znakem koncepčních nástrojů je, že jsou velice různorodé a jako takové zastřešují ostatní nástroje ochrany životního prostředí a představují jejich jakýsi širší rámec. Jejich hlavním smyslem je určitým způsobem usměrnit vývoj věcí životnímu prostředí ku prospěchu. K naplnění tohoto účelu je třeba, aby koncepce: a) vytyčila *cíle*, jichž má být dosaženo, b) stanovila *priority*, c) rámcově vymezila *oblasti řešení problému a prostředky*, jimiž mají být dosaženy vytyčené cíle. Mnoho koncepčních nástrojů tento obecný pojem přesahuje a kromě výše uvedeného stanoví též: d) soubor konkrétních opatření k dosažení vytyčených cílů, e) více či méně propracovaný sled postupů a kroků, vedoucích k těmto cílům.⁹ Oficiální koncepce jsou zpracovány vysoce odborně a kromě výše zmíněného mohou tedy sloužit i jako zajímavá historicko-vědecká informace, zejména pokud existují v delších časových řadách.

Jak již bylo zmíněno, koncepce jsou nástrojem značně různorodým, existuje tedy i více hledisek, na základě kterých můžeme koncepce dělit. Podle časového horizontu, na který se koncepce zpracovávají, rozeznáváme koncepce *krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé*, přičemž dolní hranice doby, na kterou bývají koncepce zpracovávány se pohybuje zhruba kolem jednoho roku, horní hranice pak maximálně kolem 20 let. S dělením podle času souvisí i dělení koncepcí podle šíře záběru, ty nejširší a

⁸ Damohorský, M.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. Vodnář, 2003, s. 66. ISBN 8085889471.

⁹ Dientsbier, F.: tamtéž, s. 74.

nejobecnější koncepce (často nazývané jako politiky) bývají dlouhodobé, naopak konkrétnější a specifičtější koncepce (obvykle se sem řadí např. plány a programy) bývají krátkodobé nebo střednědobé. Z pohledu právního je nejdůležitějším dělítkem *závažnost koncepcí*. Podle tohoto hlediska rozeznáváme koncepce *závažné* (zcela nebo jen částečně, např. lesní hospodářské plány, plány hlavních povodí, politika územního rozvoje) a koncepce *orientační*, doporučující, ty stojí mimo právo a nelze je považovat za právní nástroj ochrany životního prostředí, nicméně na ochraně životního prostředí mají i přesto významný podíl. Dle věcného hlediska lze koncepce dělit na *plány určitých lidských činností* (např. územní plán),¹⁰ *plány ochrany jednotlivých složek životního prostředí a ekosystémů* (např. program zlepšování kvality ovzduší)¹¹ a *plány ochrany před zdroji ohrožení a následky havárií* (havarijní plán, který vypracovává uživatel závadných látek za podmínky, že zachází s těmito látkami ve větším rozsahu, nebo když zacházení s nimi je spojeno se zvýšeným nebezpečím pro povrchové nebo podzemní vody).¹² Podle územního členění rozeznáváme koncepce *obecné* (dle státního členění, tedy koncepce ČR, krajů, obcí), dále pak koncepce *speciální* (pro zvláštní územní celky, např. chráněná území) a konečně koncepce *subjektivní* (dle osob pro něž jsou určeny, např. konkrétní původce odpadu).¹³

2.2. Procesněprávní aspekty koncepčních nástrojů

Z různorodosti koncepčních nástrojů vyplývá i různorodost procesu jejich vzniku a aplikace. Tyto procesy jsou právem upraveny různě podrobně, některé dokonce zůstávají právem neupraveny vůbec nebo jen okrajově, v takových případech se uplatní aplikace základních právních principů, a to zejména správněprávních a těch z oblasti práva životního prostředí. Z hlediska procesněprávní regulace lze rozdělit koncepční nástroje do tří relativně samostatných fází¹⁴: 1. fáze: *zpracování koncepce*, 2. fáze: *schvalovací*, 3. fáze: *realizační*.

¹⁰ Blíže viz ustanovení § 43 zák. č. 183/2006 Sb.

¹¹ Blíže viz ustanovení § 9 zák. č. 201/2012 Sb.

¹² Blíže viz ustanovení § 39 odst. 2, písm. a) zák. č. 254/2001 Sb.

¹³ Damohorský, M. op. cit. sub 8. s. 68.

¹⁴ Dientsbier, F.: tamtéž, s. 68.

Ve fázi *zpracování koncepce* je nezbytné mít oprávnění nebo povinnost pořízení koncepce, takovou povinnost mají např. vybrané osoby podle lesního zákona.¹⁵ Dále je třeba určit pořizovatele a zpracovatele koncepce, těmi mohou být jak subjekty a vykonavatelé veřejné správy, tak osoby soukromoprávní. Nutné je též stanovit termín nebo lhůtu pro pořízení nebo aktualizování koncepce, to se uplatní zejména tam, kde existuje právní povinnost pořídit koncepci – např. dle zákona o odpadech je povinností specifikovaného původce odpadu zpracovat návrh plánu odpadového hospodářství do 1 roku od vyhlášení závazné části plánu odpadového hospodářství kraje nebo její změny.¹⁶ Dalším nezbytným krokem je stanovení povinnosti projednat návrh koncepce s instituty, které mohou být koncepcí dotčeny, jedná se zejména o správní orgány, územní samosprávné celky a také o veřejnost, tato povinnost je projevem principu komplexnosti, na vytváření koncepce se totiž podílí širší okruh subjektů. Příkladem budiž stavební zákon, který upravuje veřejné projednání při pořizování územně plánovací dokumentace.¹⁷ Posledním krokem je pak stanovení povinnosti zahrnout do návrhu koncepce určité podklady, jako tomu je např. v zákoně o odpadech, který stanoví, že závazná část plánu odpadového hospodářství ČR, včetně jejích změn, je závazným podkladem pro zpracování plánů odpadového hospodářství krajů a pro rozhodovací a jiné činnosti příslušných správních úřadů, krajů a obcí v oblasti odpadového hospodářství.¹⁸

Na fázi zpracování bezprostředně navazuje *fáze schvalovací*. Schválením se rozumí projev vůle určitého subjektu, je tedy úkonem a jako takový může mít podobu více právních forem. Právě právní forma schvalovacího úkonu hraje klíčovou roli v otázkách procesněprávních a otázkách závaznosti koncepcí. Schvalovacím úkonem může být normativní akt (např. plán odpadového hospodářství ČR),¹⁹ správní akt (schválení lesního hospodářského plánu orgánem státní správy lesů),²⁰ jiný schvalovací akt (např. prognózy, koncepce a strategie ochrany přírody, které zpracovávají MŽP a kraje),²¹ do této skupiny se řadí i všeobecná opatření (plány péče o vybraná zvláště

¹⁵ Blíže viz ustanovení § 24 odst. 3 zák. č. 289/1995 Sb.

¹⁶ Blíže viz ustanovení § 44 odst. 4 zák. č. 185/2001 Sb.

¹⁷ Blíže viz ustanovení § 22 a násl. zák. č. 183/2006 Sb.

¹⁸ Blíže viz ustanovení § 42 odst. 7 zák. č. 185/2001 Sb.

¹⁹ Blíže viz nařízení vlády č. 197/2003 Sb.

²⁰ Blíže viz ustanovení § 27 odst. 1 zák. č. 289/1995 Sb.

²¹ Blíže viz ustanovení § 38 zák. č. 114/1992 Sb.

chráněná území).²² Dalším možným schvalovacím úkonem je veřejnoprávní smlouva, tu je možné pro koncepci použít např. dle zákona o ochraně přírody a krajiny: k provádění péče o pozemky z důvodů ochrany přírody mohou uzavírat orgány ochrany přírody či obce s vlastníky či nájemci pozemků písemné dohody.²³

Výše uvedené právní formy úkonů, jimiž jsou jednotlivé koncepční nástroje ochrany životního prostředí schvalovány, mají zpravidla typické postupy vydávání. To platí zejména o schvalování normativních aktů a o vydávání správních aktů ve správním řízení. Jiné schvalovací akty jsou zpravidla vydávány zvláštními postupy podle ustanovení příslušných právních předpisů.²⁴

Pro závěrečnou *realizační fázi* je klíčovou otázkou, zda užití koncepčních nástrojů je právní možností či povinností, pro jaké subjekty a v jaké míře. Pokud koncepce působí jako podklad pro budoucí rozhodování, pak hovoříme o procesu aplikace, jeho výsledkem je typicky vydání správního aktu. Pokud opatření stanovená v koncepci provádí subjekt sám, jedná se o použití koncepce formou vlastní realizace (např. právnické a fyzické osoby, pro které byly schváleny lesní hospodářské plány, jsou povinny dodržovat jejich závazná ustanovení).²⁵ Koncepční nástroje lze použít i kombinací obou způsobů nebo jakýmsi hybridním procesem, kdy jeden koncepční institut je podkladem při zpracování jiného.

2.3. Některé koncepční nástroje ochrany životního prostředí v českém právu

Pro účely této kapitoly se pokusím o stručný přehled základních koncepčních nástrojů na úseku ochrany životního prostředí. Těm z oblasti ochrany ovzduší se pak budu věnovat podrobněji v kapitole následující.

Územní plánování je jedním z nejdůležitějších a nejrozsáhlejších koncepčních nástrojů. Rozumí se jím státem, kraji a obcemi organizovaná činnost, která slouží k vytváření komplexních předpokladů pro výstavbu a udržitelný rozvoj území. Právní

²² Blíže viz ustanovení § 77a zák. č. 114/1992 Sb.

²³ Blíže viz ustanovení § 68 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb.

²⁴ Dientsbier, F.: op. cit. sub 8, s. 85.

²⁵ Blíže viz ustanovení § 24 odst. 5 zák. č. 289/1995 Sb.

úpravu územního plánování obsahuje zejména stavební zákon ²⁶ a dle něj územní plánování kromě řešení funkčního využití území a jeho prostorového uspořádání, též vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, a to zejména s ohledem na životní prostředí a ochranu jeho hlavních složek.²⁷ Zmiňovaný stavební zákon se územnímu plánování věnuje v části třetí, jednotlivé nástroje územního plánování jsou pak upraveny v hlavě III. této části zákona, dle které mezi ně patří *územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace*.

Politika územního rozvoje určuje ve stanoveném období požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování v republikových, přeshraničních a mezinárodních souvislostech, zejména s ohledem na udržitelný rozvoj území, a určuje strategii a základní podmínky pro naplňování těchto úkolů. Zároveň pak s ohledem na možnosti území koordinuje tvorbu a aktualizaci zásad územního rozvoje, tvorbu koncepcí schvalovaných ministerstvy a jinými ústředními správními úřady a záměry na změny v území republikového významu a stanoví úkoly zajišťující tuto koordinaci. Politiku územního rozvoje pořizuje MPMR pro celé území republiky a schvaluje ji vláda, je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.²⁸

Územně plánovací dokumentace je společný název pro tři dokumenty, a to: zásady územního rozvoje, územní plán a regulační plán. *Zásady územního rozvoje* se vytváří pro území kraje, jejich návrh pořizuje krajský úřad a schvaluje je krajské zastupitelstvo a vydávají se formou opatření obecné povahy dle správního řádu. Jejich účelem je zejména stanovit základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezit plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití. *Zásady územního rozvoje* jsou závazné pro pořizování a vydávání územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.²⁹ *Územní plán* se pořizuje pro celé území obce a stanoví urbanistickou koncepci obce, uspořádání krajiny a koncepci veřejné infrastruktury; vymezí plochu přestavby, a stanoví podmínky pro

²⁶ Zákon č. 183/2006 Sb.

²⁷ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 204.

²⁸ Blíže viz ustanovení § 31 zák. č. 183/2006 Sb.

²⁹ Blíže viz ustanovení § 36 a násl. zák. č. 183/2006 Sb.

využití ploch a koridorů. Územní plán se taktéž vydává formou opatření obecné povahy a je závazný pro pořízení a vydání regulačního plánu zastupitelstvem obce a pro rozhodování v území.³⁰ *Regulační plán* se zpracovává pro vymezenou plochu území kraje, obce nebo vojenského újezdu a stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí a vymezení pozemky pro umístění a prostorové uspořádání veřejně prospěšných staveb. O pořízení regulačního plánu rozhoduje zastupitelstvo kraje, obce nebo MOB, tyto orgány jej také schvalují a vydávají. V zastavěném území regulační plán ve schváleném rozsahu nahrazuje územní rozhodnutí a je závazný pro rozhodování v území.³¹ Všechny tyto územně-plánovací dokumenty jsou koordinovány vzájemně mezi sebou a politikou územního rozvoje tak, že vyšší stupně jsou závazné pro stupně nižší a pro rozhodování v území. Stavební zákon klade důraz na zajištění ochrany veřejných i soukromých zájmů dotčených územně-plánovací činností. Projevuje se to při zadávání, projednávání a schvalování územně-plánovací dokumentace, např. v posuzování vlivu návrhů na udržitelný rozvoj území, v rozhodování o námitkách dotčených osob před schválením návrhu a ve veřejném projednávání návrhů.³²

V rámci plánování v oblasti vod se pořizují *plány povodí a plány pro zvládnutí povodňových rizik*, tyto plány upravuje vodní zákon v hlavě IV a zpracovávají se ve třech úrovních: mezinárodní plány povodí (pro Labe, Odru a Dunaj, vznikají spoluprací MŽP a MZem v rámci mezinárodních komisí), národní plány povodí (pořizuje MŽP a MZem ve spolupráci s příslušnými správci povodí a místně příslušnými krajskými úřady) a dílčí povodí (pořizují správci povodí podle své působnosti ve spolupráci s příslušnými krajskými úřady a ve spolupráci s ústředními vodoprávními úřady).³³ Hlavním nástrojem k dosažení cílů uvedených v plánech povodí a plánech pro zvládnutí povodňových rizik jsou *programy opatření*.³⁴ Dalším koncepčním nástrojem dle vodního zákona jsou *povodňové plány*. Ty mají část věcnou, organizační a grafickou a

³⁰ Blíže viz ustanovení § 43 a násl. zák. č. 183/2006 Sb.

³¹ Blíže viz ustanovení § 61 a násl. zák. č. 183/2006 Sb.

³² DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 209.

³³ Blíže viz ustanovení § 24 a násl. zák. č. 254/2001 Sb.

³⁴ Blíže viz ustanovení § 26 zák. č. 254/2001 Sb.

vypracovávají se pro území obcí, správních obvodů obcí s rozšířenou působností, správních obvodů krajů a území ČR.³⁵

Na úseku lesního hospodářství jsou koncepčními nástroji *oblastní plány rozvoje lesů, lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy*. Oblastní plány rozvoje lesů jsou metodickým nástrojem státní lesnické politiky a doporučují zásady hospodaření v lesích, jejich zpracování zadává a návrhy schvaluje MZem.³⁶ Lesní hospodářské plány jsou nástrojem vlastníka lesa, zpracovávají se zpravidla na deset let a obsahují závazná a doporučující ustanovení. Tyto plány musí být zpracovány pro všechny lesy ve vlastnictví státu, u ostatních jen pro lesy o výměře nad 50 ha.³⁷ Pro ostatní lesy do výměry 50 ha se zpracovávají lesní hospodářské osnovy, které také obsahují některé závazné ukazatele.³⁸

Na úseku ochrany přírody a krajiny lze nalézt širokou škálu koncepčních nástrojů. *Plány, projekty a opatření územního systému ekologické stability krajiny*³⁹ slouží jako podklad více druhů koncepčních dokumentů. *Plán péče o zvláště chráněná území* je odborný a koncepční dokument ochrany přírody, který na základě údajů o dosavadním vývoji a současném stavu zvláště chráněného území navrhuje opatření na zachování nebo zlepšení stavu předmětu ochrany ve zvláště chráněném území a na zabezpečení zvláště chráněného území před nepříznivými vlivy okolí v jeho ochranném pásmu. Schvaluje jej orgán ochrany přírody zpravidla na období 10 až 15 let.⁴⁰ *Záchranné programy zvláště chráněných druhů* zajišťují všechny orgány ochrany přírody s cílem vytvořit podmínky umožňující takové posílení populací těchto druhů, které by vedlo ke snížení stupně jejich ohrožení.⁴¹

Plány odpadového hospodářství se zpracovávají pro území ČR, kraje a pro konkrétního původce za účelem vytváření podmínek pro předcházení vzniku odpadů a nakládání s nimi podle zákona o odpadech. V případě ČR a krajů se plány zpracovávají na dobu nejméně 10 let, obsahují závaznou a směrnou část, ta závazná je v případě

³⁵ Blíže viz ustanovení § 71 zák. č. 254/2001 Sb.

³⁶ Blíže viz ustanovení § 23 zák. č. 289/1995 Sb.

³⁷ Blíže viz ustanovení § 24 zák. č. 289/1995 Sb.

³⁸ Blíže viz ustanovení § 25 zák. č. 289/1995 Sb.

³⁹ Blíže viz ustanovení § 4 zák. č. 114/1992 Sb.

⁴⁰ Blíže viz ustanovení § 38 zák. č. 114/1992 Sb.

⁴¹ Blíže viz ustanovení § 52 zák. č. 114/1992 Sb.

plánu pro ČR vyhlášena nařízením vlády, u krajů ji vyhláší sám kraj obecně závaznou vyhláškou. Závazná část plánu odpadového hospodářství ČR je závazným podkladem pro zpracování plánů odpadového hospodářství krajů.⁴² Plán odpadového hospodářství původce odpadů zpracovávají ti konkrétní původci odpadů, kteří produkuje ročně více než 10 t nebezpečného odpadu nebo více než 1000 t ostatního odpadu. Tento plán se zpracovává na dobu nejméně 5 let a musí být v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství kraje.⁴³

Plán mysliveckého hospodaření je povinen vypracovat každoročně uživatel honitby. Při vypracování plánu vychází z posouzení celkového stavu ekosystému, výsledku porovnání kontrolních a srovnávacích ploch a výše škod způsobených v uplynulém období zvěří na lesních a zemědělských porostech, z výsledků sčítání zvěře, ze stanovených minimálních a normovaných stavů zvěře, poměrů pohlaví a koeficientů očekávané produkce, jakož i ze záměrů, které byly uvedeny v návrhu na uznání honitby. V části týkající se mysliveckého hospodaření se uvádí i zamýšlené zazvěřování, výstavba mysliveckých zařízení, opatření v péči o zvěř a při ochraně a zlepšování životních podmínek zvěře.⁴⁴

Příkladem havarijního plánu jako koncepčního nástroje budiž soubor plánovaných *opatření k likvidaci radiační nehody nebo radiační havárie a k omezení jejich následků*, který se zpracovává podle atomového zákona jako vnitřní havarijní plán (pro prostory jaderného zařízení nebo pracoviště), havarijní řád (pro přepravu určitých materiálů) a vnější havarijní plán (pro oblast v okolí jaderného zařízení nebo pracoviště).⁴⁵

2.4. Strategické posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí

Předmětem *strategického posuzování vlivu koncepcí na životní prostředí* (SEA - Strategic Environmental Assessment), jsou ty koncepce, jejichž provedení by mohlo mít vliv na životní prostředí. Právní úpravu této problematiky obsahuje zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, jehož přijetím byla do českého právního řádu

⁴² Blíže viz ustanovení § 42 a 43 zák. č. 185/2001 Sb.

⁴³ Blíže viz ustanovení § 44 zák. č. 185/2001 Sb.

⁴⁴ Blíže viz ustanovení § 36 a násl. zák. č. 449/2001 Sb.

⁴⁵ Blíže viz ustanovení § 2 písm. n) zák. č. 18/1997 Sb.

implementována tzv. SEA směrnice.⁴⁶ Pro účely tohoto zákona se koncepcí rozumí strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané.⁴⁷ Zákon stanoví, které koncepce podléhají obligatornímu a které fakultativnímu posuzování, stejně jako ty, které předmětem posuzování nejsou.⁴⁸ Proces posuzování koncepce se rozpadá do několika fází, první z nich je samotné oznámení koncepce předkladatelem příslušnému úřadu,⁴⁹ další fází je pak zjišťovací řízení, jehož cílem je upřesnění obsahu a rozsahu vyhodnocení vlivů koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví a u fakultativně posuzovaných koncepcí určit, zda koncepce bude posuzována.⁵⁰ Ze závěrů zjišťovacího řízení se vychází při zpracování vyhodnocení vlivu koncepce na životní prostředí, toto vyhodnocení je posléze nedílnou součástí návrhu koncepce, kterou je předkladatel povinen příslušnému úřadu předložit.⁵¹ K návrhu koncepce vydává příslušný úřad stanovisko, které může být buď pozitivní, nebo zde může být vyjádřen nesouhlas s návrhem koncepce z hlediska možných negativních vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví, dále může navrhnout jeho doplnění, popřípadě navrhnout kompenzační opatření a opatření ke sledování vlivů provádění koncepce na životní prostředí a veřejné zdraví. Bez tohoto stanoviska nelze návrh koncepce schválit.⁵²

2.5. Plánování na úseku ochrany ovzduší

Na úseku ochrany ovzduší se zpracovává *Národní program snižování emisí České republiky*.⁵³ Tento program zpracovává MŽP ve spolupráci s příslušnými ústředními správními úřady nejméně jednou za 4 roky a schvaluje ho vláda. Obsahem národního programu je analýza úrovně znečištění a znečišťování, scénář dalšího vývoje a určení cílů v této oblasti, dále pak konkrétní opatření ke snižování úrovně znečištění vybranými látkami, lhůty do kdy mají být dosaženy stanovené cíle a realizovány stanovená opatření. Národní program dále označuje orgány odpovědné za jeho realizaci

⁴⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES.

⁴⁷ Blíže viz ustanovení § 3 písm. b) zák. č. 100/2001 Sb.

⁴⁸ Blíže viz ustanovení § 10a zák. č. 100/2001 Sb.

⁴⁹ Blíže viz ustanovení § 10c zák. č. 100/2001 Sb.

⁵⁰ Blíže viz ustanovení § 10d zák. č. 100/2001 Sb.

⁵¹ Blíže viz ustanovení § 10f zák. č. 100/2001 Sb.

⁵² Blíže viz ustanovení § 10g zák. č. 100/2001 Sb.

⁵³ Blíže viz ustanovení § 8 zák. č. 201/2012 Sb.

a indikátory pro hodnocení plnění národního programu. Vzhledem k tomu, že se jedná o zcela novou právní úpravu, nebyl dosud žádný Národní program podle nového zákona o ochraně ovzduší zpracován, k tomu má dojít do jednoho roku od nabytí účinnosti zákona.⁵⁴

Další koncepcí zpracovávanou podle nového zákona o ochraně ovzduší je *program zlepšování kvality ovzduší*.⁵⁵ Tento program se zpracovává pro případ, že je v zóně nebo aglomeraci⁵⁶ překročen imisní limit.⁵⁷ V takovém případě ho zpracuje MŽP ve spolupráci s příslušným krajským úřadem nebo obecním úřadem do 18 měsíců od konce kalendářního roku, ve kterém došlo k překročení imisního limitu, následně ho MŽP vydá formou opatření obecné povahy. Program je následně podle potřeby aktualizován, nejméně však jednou za tři roky. Obsah programu se dělí do čtyř částí,⁵⁸ první z nich jsou základní informace, do této části patří např. vymezení a typ zóny, popis regionu, příslušné klimatické, topografické a další údaje, popis způsobu posuzování úrovně znečištění, umístění stacionárního měření, informace o charakteru cílů vyžadujících v dané lokalitě ochranu, odhad rozlohy znečištěných oblastí a velikosti exponované skupiny obyvatelstva, odpovědné orgány, údaje o osobách odpovědných za vypracování a provádění programu. Další částí obsahu je analýza situace, tj. úrovně znečištění zjištěné v předchozích letech, aktuální úrovně znečištění a odhad vývoje, celkové množství emisí v oblasti, výčet významných zdrojů znečišťování a informace o znečištění dálkově přenášeném z okolních oblastí. Třetí částí jsou podrobnosti o opatřeních ke zlepšení kvality ovzduší, tedy opatření přijatá před zpracováním programu, seznam a popis nově navrhovaných opatření a odhad jejich plánovaného přínosu ke snížení úrovně znečištění. Konečně poslední částí obsahu programu je seznam relevantních dokumentů a dalších zdrojů informací.

O koncepčních nástrojích podle nového zákona o ochraně ovzduší se dá hovořit i v souvislosti s regulačním řádem a provozním řádem. *Regulační řád* vydává v případě potřeby obec, a to jen za situace, kdy panuje smogová situace. Tento řád obsahuje

⁵⁴ Blíže viz ustanovení § 41, odst. 2 zák. č. 201/2012 Sb., zákon nabývá účinnosti 1.9.2012.

⁵⁵ Blíže viz ustanovení § 9 zák. č. 201/2012 Sb.

⁵⁶ Jedná se o zóny a aglomerace dle přílohy č. 3 k zák. č. 201/2012 Sb.

⁵⁷ Jedná se o imisní limit stanovený v bodech 1 až 3 v příloze č. 1 k zák. č. 201/2012 Sb., program se zpracovává buď po jednom překročení limitu, nebo pokud je překročen vícekrát než je stanovený maximální počet překročení podle této přílohy, blíže viz ustanovení § 9 odst. 1 zák. č. 201/2012 Sb.

⁵⁸ Blíže viz příloha č. 3 k zák. č. 201/2012 Sb.

opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel, je-li zřejmé, že omezení provozu vozidel v obci nemůže přispět ke snížení úrovně znečištění, tak se řád nevydává. Regulační řád vydává obec formou nařízení a zároveň o jeho vydání informuje MŽP, které obcím při jeho zpracování poskytuje odbornou pomoc.⁵⁹ *Provozní řád* vyžaduje zákon pro vybrané stacionární zdroje⁶⁰ a obsahuje soubor technickoprovozních parametrů a technickoorganizačních opatření k zajištění provozu stacionárního zdroje, včetně opatření k předcházení, ke zmírňování průběhu a odstraňování důsledků havarijního stavu v souladu s podmínkami ochrany ovzduší.⁶¹

2.6. Shrnutí

Koncepční nástroje jsou důležitým, univerzálním nástrojem ochrany životního prostředí. Díky své univerzálnosti, komplexnosti a různorodosti tvoří jakýsi širší rámec dalších nástrojů ochrany životního prostředí, dalo by se říct, že další nástroje zastřešují. Smyslem koncepčních nástrojů je stanovit cíle, priority a rámcově vymezit oblasti řešení problému a prostředky, jimiž mají být dosaženy vytyčené cíle, to vše za účelem usměrnění vývoje věcí životnímu prostředí ku prospěchu. Důsledkem jejich univerzálnosti je, že se s nimi setkáme v mnoha podobách na téměř každém úseku ochrany životního prostředí. Rozeznáváme tak koncepce krátko-, středně- a dlouhodobé, závazné a orientační, obecné i konkrétnější. Koncepce se dotýkají více orgánů a jsou vydávány ve vícero formách. Důležitým koncepčním nástrojem je institut územního plánování, který řeší problematiku funkčního využití území a vytváří předpoklady k zabezpečení trvalého souladu všech přírodních, civilizačních a kulturních hodnot v území, to vše za současné ochrany veřejných i soukromých zájmů. Ochrana těchto zájmů se projevuje mj. účastí veřejnosti na projednávání návrhů. Některé z koncepcí, které mohou mít vliv na životní prostředí, jsou předmětem strategického posuzování SEA. I zde se uplatňuje veřejné projednávání a vyžaduje se vyjádření dotčených orgánů.

⁵⁹ Blíže viz ustanovení § 10, odst. 4 zák. č. 201/2012 Sb.

⁶⁰ Jedná se o zdroje označené ve sloupci C přílohy č. 2 k zák. č. 201/2012 Sb.

⁶¹ Blíže viz ustanovení § 12, odst. 4, písm. d) zák. č. 201/2012 Sb.

Jak jsem již poznamenal, koncepční nástroje jsou důležitým nástrojem ochrany životního prostředí, je však třeba zaměřit se na jejich používání tam, kde to přinese kýžený efekt, tedy především v oblasti lidské činnosti, příroda samotná a procesy v ní probíhající by měly být plánovány jen v těch nejnutnějších případech. Příkladem takového plánování přírody, které může být podle mého názoru ve výsledku kontraproduktivní, jsou např. myslivecké plány a s ním související normování stavu zvěře.

3. Administrativní nástroje

Administrativní nebo též administrativně – právní nástroje jsou vývojově nejstarším nástrojem ochrany životního prostředí. Vůči regulovaným subjektům působí přímo, proto je řadíme mezi *nástroje přímého působení*. Princip jejich fungování spočívá v předepsání určitých pravidel chování, která jsou pro regulované subjekty závazná, dodržování těchto pravidel je státem kontrolováno a popřípadě i vynucováno. Na rozdíl od ekonomických nástrojů zde tedy neexistuje možnost volby chování, neboť jiné než předepsané chování by znamenalo porušení právních předpisů a tím pádem protiprávní jednání, po kterém následuje sankce. Právě *závaznost* a *vynutitelnost* je tím, co činí administrativní nástroje základním stavebním pilířem právního systému ochrany životního prostředí.

Administrativní nástroje na úseku ochrany životního prostředí jsou tvořeny řadou zákazů, příkazů a pravidel, která jsou z hlediska jejich adresátů rozdílné povahy. Jejich společný základ je třeba hledat v ústavních předpisech, které vymezují základní pravidla a stanovují meze pro činnost státu v ochraně životního prostředí. Stát má ochranu životního prostředí stanovenu jako povinnost⁶² a této povinnosti musí tedy na druhé straně odpovídat prostředky nutné k jejímu splnění.⁶³ Nejhojněji využívaným prostředkem ke splnění této povinnosti jsou pak právě administrativní nástroje.

Administrativní nástroje dělíme na nástroje *preventivní* – sem patří *povolení, souhlasy, stanoviska, vyjádření* a také *standards* a *kategorizace objektů ochrany*. Mezi nástroje *následné* patří *kontrola a dozor*, dále pak *právní odpovědnost*. Preventivním ale i následným nástrojem může být *ukládání povinností*.

3.1. Ukládání povinností

Povinnosti jsou nejčastěji ukládány ve formě různých příkazů, zákazů a omezení, s nimiž je spojena povinnost jejich adresáta něco konat, něčeho se zdržet popřípadě něco strpět. V souladu s LZPS mohou být povinnosti ukládány toliko na

⁶² Blíže viz čl. 35 LZPS.

⁶³ FRANKOVÁ, Martina a Michal SOBOTKA. Vybrané otázky práva životního prostředí a environmentální politiky. Vyd. 1. V Praze: Karolinum, 2002, s. 127. Acta Universitatis Carolinae, 3-4/2001. ISBN 80-246-0444-2.

základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.⁶⁴ K ukládání povinností tak dochází přímo právním předpisem (*ex lege*) nebo na základě zmocnění v právním předpise a v jeho rámci individuálním aktem příslušného orgánu veřejné správy (*ex actu*) nebo popřípadě kombinací obou možností.

Ukládání povinností *ex lege* – ze zákona – je administrativně nejméně náročné, nicméně v důsledku *obecnosti zákona* nemusí být možné reagovat na odlišnosti jednotlivých případů. Zákonného zmocnění se tak využívá zejména v případech, kdy je třeba určitou právní povinnost adresovat co nejširšímu počtu subjektů,⁶⁵ dále v případě tzv. obecného užívání určitých statků, které je umožněno každému a u něhož se nepředpokládá významný vliv na životní prostředí.⁶⁶ Třetím případem je situace, kdy je okruh adresátů povinnosti jednoznačně identifikovatelný na základě nějaké společné charakteristiky.⁶⁷ Nutno dodat, že v zákonech na ochranu životního prostředí se někdy jako povinnosti označují požadavky na určité chování (jako je např. povinnost předcházet vzniku odpadů), které mají toliko povahu morálního apelu, ale nepatří mezi povinnosti právní. Jejich plnění nelze totiž zajistit, a proto ani právně vynutit, a neplnění není sankcionováno.⁶⁸

Povinnosti ukládané *ex actu* mají tu výhodu, že daný konkrétní případ lze *individuálně posoudit*, čímž se otevírá širší prostor pro řešení, které je výhodnější pro životní prostředí. Individuální posuzování všech situací by však bylo vzhledem k jeho administrativní a časové náročnosti a požadavkům na kvalitní úřednický aparát nemožné. Proto je třeba při ukládání povinností kombinovat oba dva způsoby a hledat nejefektivnější cestu pro ochranu životního prostředí.

3.2. Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření

Tato kategorie administrativních nástrojů je velice obsáhlá a dochází ke značně frekventované míře jejího využívání. Jejich funkce je především *preventivní*, když

⁶⁴ Bliž viz článek 4 LZPS.

⁶⁵ Např. povinnost každého předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí, viz ustanovení § 17, odst. 1, zák. č. 17/1992 Sb.

⁶⁶ Např. právo volného přístupu do krajiny viz ustanovení § 63, odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb.

⁶⁷ Např. vlastníci lesa dle zák. č. 289/1995 Sb.

⁶⁸ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 38.

bývají předpokladem výkonu určité činnosti, na kterou by v případě škodlivosti pro životní prostředí neměly být povolení či souhlas vydány. Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření představují z hlediska své právní formy *individuální správní akty*. Správním aktem se rozumí jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým správní úřad v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob.⁶⁹ Společnou vlastností těchto aktů je individuální posouzení každé jednotlivé situace, jež se týkají.

Povolení je správní akt, který je potřeba k provozování činnosti dané právním předpisem a jako takový je konečným rozhodnutím ve věci. Jeho udělením se povoluje činnost, která je vázaná na určité hmotněprávní předpoklady. Jestliže jsou tyto předpoklady splněny, nemůže být vydání povolení odepřeno, je na něj právní nárok.⁷⁰ Součástí povolení mohou být podmínky výkonu povolované činnosti, ty stanoví vydavatel v rámci správního uvážení nebo přímo na návrh žadatele. Ve většině zákonů dotýkajících se ochrany životního prostředí se setkáme s povoleními. Podle vodního zákona je třeba *povolení k nakládání s vodami*, týkající se některých činností (odběr, akumulace, využívání energetického potenciálu, užívání vod pro chov, vypouštění odpadních vod aj). *Povolení k některým činnostem* se vztahuje např. na vysazování stromů nebo keřů v záplavových oblastech, ukládání těžebního odpadu do povrchových vod apod.⁷¹ K provedení vodních děl, k jejich změnám a změnám jejich užívání, jakož i k jejich zrušení a odstranění je pak třeba *stavebního povolení k vodním dílům*.⁷² Zákon ještě zná *povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvlášť nebezpečné závadné látky do kanalizace*.⁷³ Povolení vydává příslušný vodoprávní úřad.

Úpravu mnoha povolení lze najít i v zákoně o ochraně přírody a krajiny, např. *povolení k: záměrnému rozšíření geograficky nepůvodního druhu rostliny či živočicha do krajiny*,⁷⁴ *k provozování záchranné stanice*,⁷⁵ *ke kácení dřevin*,⁷⁶ *průzkumu nebo*

⁶⁹ HENDRYCH, Dušan. Správní právo. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, s. 193. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 8071794422.

⁷⁰ Tamtéž s. 202.

⁷¹ Blíže viz ustanovení § 14 zák. č. 254/2001 Sb.

⁷² Blíže viz ustanovení § 15 zák. č. 254/2001 Sb.

⁷³ Blíže viz ustanovení § 16 zák. č. 254/2001 Sb.

⁷⁴ Blíže viz ustanovení § 5 odst. 4 zák. č. 114/1992 Sb.

⁷⁵ Blíže viz ustanovení § 5 odst. 9 zák. č. 114/1992 Sb.

⁷⁶ Blíže viz ustanovení § 8 zák. č. 114/1992 Sb.

*výzkum jeskyně*⁷⁷ aj. Další povolení lze najít i v jiných zákonech, těm, která se uplatní na úseku ochrany ovzduší, je věnována pozornost v bodě 3.7.2.

V souvislosti s povoleními je třeba zmínit *institut integrovaného povolení*, který byl zaveden zákonem o integrované prevenci.⁷⁸ Tento zákon překonává složkový přístup k ochraně životního prostředí tím, že upravuje vydávání integrovaného povolení, které nahrazuje jednotlivá povolení dle složkových předpisů. Reaguje tak na skutečnost, že složky životního prostředí jsou velice úzce propojeny a znečištění jedné složky se projevuje i ve složkách jiných. Seznam činností, ke kterým je třeba integrovaného povolení, je uveden v příloze č. 1 k zákonu.

Souhlas na rozdíl od povolení nemůže obsahovat žádné podmínky výkonu činnosti, k němuž je souhlas zapotřebí.⁷⁹ Nepředstavuje konečné rozhodnutí, nejčastěji bývá podmínkou pro vydání povolení, či jiného podobného rozhodnutí, které na něj navazuje. Správní orgán může souhlas nebo jeho vydání odepřít, avšak při splnění stanovených podmínek je na něj, stejně jako na povolení, právní nárok. Souhlas uděluje vodoprávní úřad např. ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení podle vodního zákona, které však mohou ovlivnit vodní poměry, konkrétní činnosti jsou pak uvedeny v tomto zákoně.⁸⁰ Podle zákona ochrany přírody a krajiny je třeba souhlasu orgánu ochrany přírody k umístování a povolování staveb, které by mohly snížit nebo změnit krajinný ráz,⁸¹ nebo k pořádání a organizování hromadných sportovních, turistických a jiných veřejných akcí v národních parcích⁸² a mnoha dalším činnostem.

Stanoviska a vyjádření jsou formálně právně závaznými úkony a v jejich případě jde vlastně o prezentaci odborných názorů vykonavatelů veřejné správy a jako takové jsou předpokladem materiálně právně závazného rozhodnutí (povolení, souhlas) v případech, kdy to právní předpis stanoví. Příkladem situací, které si dle českého právního řádu vyžadují stanovisko, jsou např. některé stavební činnosti, které mají probíhat ve zvláště chráněných územích – zde je třeba závazné stanovisko orgánu

⁷⁷ Blíže viz ustanovení § 10 odst. 3 zák. č. 114/1992 Sb.

⁷⁸ Zákon č. 76/2002 Sb.

⁷⁹ HENDRYCH, Dušan. op. cit. sub 71. s. 201.

⁸⁰ Blíže viz ustanovení § 17 zák. č. 254/2001 Sb.

⁸¹ Blíže viz ustanovení § 12 odst. 2 zák. č. 114/1992 Sb.

⁸² Blíže viz ustanovení § 16 odst. 1, písm. e) zák. č. 114/1992 Sb.

ochrany přírody.⁸³ Vyjádření je třeba k využívání zdrojů přírodní minerální vody, to vydává vodoprávní úřad.⁸⁴ Se závazným stanoviskem se pak setkáme v územním řízení, kde je závaznou podmínkou pro vydání územního rozhodnutí. Mnohá další povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření lze najít i v jiných zákonech, těm, která se uplatní na úseku ochrany ovzduší, bude věnována pozornost v bodě 3.7.2.

3.3. Standardy

Významné místo mezi administrativními nástroji zaujímají *standardy*, které jsou souhrnem požadavků na zachování únosného stavu životního prostředí. Standard představuje objektivně určitelnou a změřitelnou kvalitu a kvantitu. Tato kvalita se může především vztahovat k životnímu prostředí, resp. k jeho jednotlivým složkám. V tomto případě hovoříme o *standardech* (požadavcích) na kvalitu životního prostředí. Standardy může být dále charakterizována samotná lidská činnost, její jednotlivé aspekty jako jsou např. prostředky, které při své činnosti používá nebo výsledky (produkty) této činnosti. Potom hovoříme o *emisních standardech, provozních požadavcích a požadavcích na výroby*. Kategorii *sui generis* představují *požadavky na odbornou způsobilost oprávněných osob*.⁸⁵ Standardy mohou být zakotveny přímo v zákoně, s ohledem na flexibilnější přizpůsobení se aktuálním požadavkům však bývají častěji upraveny v podzákoných právních předpisech.

Požadavky na kvalitu životního prostředí nebo též *emisní limity* představují maximální přípustné množství znečišťujících látek, které může být obsaženo v jednotlivých složkách životního prostředí. Měly by vymezovat stav životního prostředí tak, aby v závislosti na současném stavu poznání, nepředstavoval nebezpečí pro člověka ani jiné živé organismy.

Emisní limity stanovují nejvýše přípustné množství znečišťující látky, které může být do životního prostředí vypuštěno ze zdroje znečištění, vztahují se tedy přímo k lidské činnosti. V případě těchto limitů je tedy určen cíl, na vůli znečišťovatele je pak ponecháno, jak tohoto cíle dosáhne. Povinnost dodržovat emisní limity je stanovena

⁸³ Blíže viz ustanovení § 44 zák. č. 114/1992 Sb.

⁸⁴ Blíže viz ustanovení § 18 zák. č. 254/2001 Sb.

⁸⁵ FRANKOVÁ, Martina a Michal SOBOTKA. op. cit. sub 65. s. 135.

přímo ze zákona, jednotlivé látky a hodnoty, které se jich týkají, pak bývají upraveny podzákonným předpisem. Existence emisních i imisních limitů vedle sebe je nutná, pokud by tomu tak nebylo, často by mohlo docházet k situacím, kdy by i přes dodržování emisních limitů, docházelo ke zdraví škodlivým koncentracím látek v jednotlivých složkách životního prostředí. Příklady emisních limitů najdeme např. v nařízení vlády⁸⁶, které stanoví emisní limity pro jednotlivé činnosti týkající se ochrany vod (např. přípustné hodnoty znečištění pro odpadní vody vypouštěné z vybraných průmyslových a zemědělských odvětví). Emisní a imisní limity se však nejvíce uplatňují v oblasti ochrany ovzduší, k tomu více v bodě 3.7.3.

Určité činnosti představují zvýšené riziko pro životní prostředí. Takové činnosti jsou regulovány *provozními požadavky*. Ty stanoví způsob provozu jednotlivých zařízení, a to mnohdy pro jeho celý cyklus, tedy od používaných materiálů, přes požadavky na technická zařízení a výrobní proces, až po nakládání s odpady, které jsou vedlejším produktem výroby. Příkladem budiž vyhláška MŽP, stanovující technické požadavky pro prostory, kde se skladují odpady.⁸⁷

S provozními požadavky souvisí povinnost používat *nejlepší dostupnou techniku (BAT)*. To je dle zákona o integrované prevenci nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje technologií a činností a způsobů jejich provozování, které ukazují praktickou vhodnost určitých technik navržených k předcházení, a pokud to není možné, tak k omezování emisí a jejich dopadů na životní prostředí.⁸⁸ V příloze č. 3 k zákonu jsou stanoveny také hlediska, ke kterým se přihlíží při určování nejlepší dostupné techniky. Tyto technologie tvoří v daný moment nejšetrnější řešení pro životní prostředí a povinnost využívat jich je stanovena např. ve vodním zákoně, v tom smyslu, že každý, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami k výrobním účelům, je povinen provádět ve výrobě účinné úpravy vedoucí k hospodárnému využívání vodních zdrojů a zohledňující nejlepší dostupné technologie.⁸⁹

Další kategorií, která úzce souvisí s provozními požadavky, je kategorie *požadavků na výrobky*. Tato oblast je upravena proto, že některé výrobky během svého

⁸⁶ Nařízení vlády č. 61/2003.

⁸⁷ Blíže viz ustanovení § 7 vyhlášky MŽP č. 383/2001.

⁸⁸ Blíže viz ustanovení § 2 písm. e) zák. č. 76/2002 Sb.

⁸⁹ Blíže viz ustanovení § 5 odst. 2 zák. č. 254/2001 Sb.

spotřebovávání a po něm, tedy když se stanou odpady, mohou mít negativní vliv na životní prostředí. Cílem stanovení těchto požadavků je tyto negativní vlivy minimalizovat. Nejvýznamnějším právním předpisem v této oblasti je zákon o technických požadavcích na výrobky,⁹⁰ na základě tohoto zákona jsou vydávány prováděcí předpisy, které stanovují podmínky uvedení jednotlivých výrobků na trh. Jedním z takových předpisů je např. nařízení vlády, kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku.⁹¹

Specifickou kategorií představují *požadavky na odbornou způsobilost oprávněných osob*. Ty se uplatní u některých rizikových činností, kdy jsou právním předpisem stanoveny předpoklady pro osoby, které mohou tyto činnosti vykonávat. Požadované vlastnosti se mohou týkat odborné způsobilosti, délky praxe, ale i morálních vlastností apod. Tak například zákon o hornické činnosti vyžaduje pro nakládání s výbušninami věk více než 18 let, způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost a zdravotní a odbornou způsobilost.⁹²

3.4. Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování

Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí je administrativním nástrojem k odstupňování ochrany se zřetelem na význam a stupeň ohrožení objektu a se zřetelem na závažnost zdroje ohrožení.⁹³ Kategorizací tak dochází k dvěma způsobům ochrany, a to ochrany nějakým způsobem ohroženého objektu před škodlivými vlivy a dále k ochraně okolí před zdrojem ohrožení. Smyslem kategorizace je stanovení různé míry práv a povinností vázících se ke kategorizovaným objektům ochrany a zdrojům ohrožení.

S kategorizací se setkáme v mnoha právních předpisech napříč všemi složkami životního prostředí, úseku ochrany ovzduší se budu věnovat v bodě 3.7.4., v ostatních složkách pro ilustraci uvádím:

⁹⁰ Zákon č. 22/1997 Sb.

⁹¹ Nařízení vlády č. 9/2002.

⁹² Blíže viz ustanovení § 34 zák. č. 61/1988 Sb.

⁹³ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 39.

Zákon o ochraně přírody a krajiny rozděluje objekty ochrany, v tomto případě zvláště chráněné živočichy, na kriticky ohrožené, silně ohrožené a ohrožené,⁹⁴ dále pak zvláště chráněná území na národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky.⁹⁵ Vodní zákon kategorizuje ochranná pásma vodních zdrojů na pásma I. a II. stupně, chráněná rozdílným režimem ochrany.⁹⁶ Kategorizaci zdrojů ohrožení lze najít v zákoně o odpadech, který odpad rozděluje na nebezpečný a ostatní, specifickým druhem odpadu je pak odpad komunální a odpad podobný komunálnímu.⁹⁷

3.5. Kontrola a dozor

Předpokladem účinné a efektivní ochrany životního prostředí je *kontrola dodržování právních předpisů* v dané oblasti. Dle správně-právní koncepce lze rozdělit kontrolní činnost podle subjektu, který kontrolu vykonává, do dvou skupin, a to na kontrolu vykonávanou samotnou veřejnou správou a na kontrolu prováděnou subjekty stojícími mimo veřejnou správu a vůči veřejné správě směřující.

Kontrola vykonávaná samotnou veřejnou správou se pak dále dělí na kontrolu vnitřní (služební a instanční dohled) a vnější (správní dozor, finanční kontrola a obdobné kontrolní činnosti).⁹⁸ Pro účely této práce je nejvýznamnějším *správní dozor*, který představuje takovou správní činnost, při které vykonavatel veřejné správy (dozorčí orgán) pozoruje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím, s požadavky právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu.⁹⁹ Jiné měřítko hodnocení kontrolované činnosti, než je soulad s právními normami, je vyloučeno. Na úseku ochrany životního prostředí vykonávají správní dozor jako ústřední správní orgány ministerstva (v úvahu přichází zejména MŽP, MZem, ale i jiná), na úrovni místní to jsou orgány obcí a krajů, dále pak fungují speciální orgány, jejichž činnost je upravena zvláštními předpisy (např.

⁹⁴ Blíže viz ustanovení § 48 zák. č. 114/1992 Sb.

⁹⁵ Blíže viz ustanovení § 14 zák. č. 114/1992 Sb.

⁹⁶ Blíže viz ustanovení § 30 zák. č. 254/2001 Sb.

⁹⁷ Blíže viz ustanovení § 4 odst. 1 zák. č. 185/2001 Sb.

⁹⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 214. ISBN 978-80-7357-382-9.

⁹⁹ HENDRYCH, Dušan. op. cit. sub 71. s. 279.

SÚJB). Zvláštními orgány v oblasti ochrany životního prostředí jsou ČIŽP a veřejné strážce.

Česká inspekce životního prostředí je orgánem státní správy a je podřízena MŽP. Člení se na ústředí a oblastní inspektoráty, v jejím čele je ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr životního prostředí. Inspekce v rámci své působnosti zejména dozírá na dodržování právních norem, provádí kontrolu uložených opatření a vyžaduje odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládá jejich nápravu. Její základní funkce jsou tedy kontrolní, sankční a nápravné.¹⁰⁰ Inspekce je zřízena zákonem o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa,¹⁰¹ její právní působnost je upravena nejen v tomto zákoně, ale i v jednotlivých složkových zákonech, z nichž lze vyčíst, že působnost má na úseku ochrany ovzduší (viz bod 3.7.5), vody, lesa, přírody a krajiny, nakládání s odpady a obaly, chemickými látkami i geneticky modifikovanými organismy. V roce 2011 provedla ČIŽP celkem 17 576 kontrol a inspekční činnosti a vydala celkem 10 270 pravomocných rozhodnutí.¹⁰²

Jednotlivé zvláštní zákony ustanovují *veřejné strážce*. Jde o pracovníky orgánů státní správy či státních organizací, popř. další občany, kteří jsou příslušným orgánem veřejné správy do této funkce jmenováni a kteří mají zejména kontrolní, informační a výchovné pravomoci na příslušném úseku.¹⁰³ Podmínky výkonu funkce strážce stanovují jednotlivé zákony, v současnosti jsou upraveny stráž lesní,¹⁰⁴ rybářská,¹⁰⁵ myslivecká¹⁰⁶ a stráž přírody.¹⁰⁷ Veřejní strážci jsou při výkonu své funkce úřední osobou,¹⁰⁸ čímž jim je zajištěna zvýšená ochrana, ale i odpovědnost.

Mezi *subjekty od veřejné správy odlišné*, které vykonávají kontrolu, řadíme instituce, jako jsou soudy, Parlament ČR, veřejný ochránce práv. Nelze opomenout ani kontrolu prováděnou občany za pomoci petic, různých stížností a podnětů a v neposlední řadě též občanskými sdruženími zabývajícími se ochranou životního prostředí.

¹⁰⁰ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 67.

¹⁰¹ Zákon č. 282/1991 Sb.

¹⁰² Výroční zpráva ČIŽP za rok 2011. [online]. [cit. 2012-08-06]. Dostupné z: http://www.cizp.cz/3290_Vyrocní-zprava-CIZP-za-rok-2011.

¹⁰³ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 69.

¹⁰⁴ Blíž viz ustanovení § 38 a násl. zák. č. 289/1995 Sb.

¹⁰⁵ Blíž viz ustanovení § 14 a násl. zák. č. 99/2004 Sb.

¹⁰⁶ Blíž viz ustanovení § 12 a násl. zák. č. 449/2001 Sb.

¹⁰⁷ Blíž viz ustanovení § 81 a násl. zák. č. 114/1992 Sb.

¹⁰⁸ Blíž viz ustanovení § 127 zák. č. 40/2009 Sb.

3.6. Právní odpovědnost

K naplnění účelu existence kontroly a dozoru jako součásti nástrojů chránících životní prostředí je třeba, aby vedle nich existoval další systém, který stanoví sankce a osoby odpovědné za porušení stanovených povinností. Tímto systémem je *právní odpovědnost*. Obecně lze právní odpovědnost vymezit jako zvláštní druh právního vztahu vznikající v důsledku porušení právní povinnosti a spočívající ve vzniku nové (sekundární) povinnosti sankční povahy. Je zpravidla důsledkem deliktu nebo event. i protiprávního stavu.¹⁰⁹ Právní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí se nazývá *ekologicko-právní odpovědnost* a zahrnuje jak *odpovědnost deliktní*, tak i *odpovědnost za ztráty na životním prostředí*. Celá problematika řešení ekologicko-právní odpovědnosti se potýká s řadou problémů, z nichž dlouhodobě přetrvávají dva základní. Prvním z nich jsou problémy právní a věcné, související se složitostí celé problematiky (např. kauzalita a její dokazování, reverzibilita škod, formy nápravy), druhým a zřejmě závažnějším okruhem problémů je však malý společenský a politický zájem dané otázky řešit, pokud tyto nepřerostou do aktuálně kolapsových, havarijních či krizových stavů nebo jevů a přímo neohrožují životy, zdraví či majetek lidí (voličů). Bude-li dána odpovídající politická vůle, pak právní i věcné problémy zajisté mohou být překonány.¹¹⁰

3.6.1. Deliktní odpovědnost

Deliktní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí je veřejnoprávním institutem, jehož základy můžeme najít v LZPS, která mj. stanoví, že každý má právo na příznivé životní prostředí a také že při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.¹¹¹ Povinností státu je tyto Listinou zaručená práva zajistit a za jejich porušení stanovit sankce. Deliktní odpovědnost se dále dělí na *odpovědnost správní a trestní*.

¹⁰⁹ GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 156. Právnícké učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 8086473856.

¹¹⁰ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 72.

¹¹¹ Blíže viz článek 35 LZPS.

Trestní právo jako nástroj ochrany životního prostředí postihuje ty nejzávažnější protiprávní činy fyzických a právnických osob. Okrajově bylo využíváno tímto způsobem již před rokem 1989, avšak zásadní změny vedoucí k efektivnějšímu postihování trestných činů poškozujících životní prostředí nastaly teprve v dobách nedávno minulých. Jednou z nedávných změn v této oblasti bylo přijetí nového trestního zákoníku¹¹² účinného od 1.1.2010. V tomto zákoníku jsou trestné činy související s životním prostředím zařazeny do hlavy VIII jako *trestné činy proti životnímu prostředí*. Lze říci, že tímto byl zákonodárcem deklarován zvýšený zájem na ochraně životního prostředí. Skutkové podstaty použitelné pro trestání činů proti životnímu prostředí či jeho složkám obsažené v tomto zákoníku lze rozdělit do tří skupin následovně:¹¹³ a) obecné skutkové podstaty – široce využitelné, chrání životní prostředí jako takové – patří sem např. ohrožení a poškození životního prostředí,¹¹⁴ b) zvláštní skutkové podstaty - ty již mají určitou míru specializace – je jich celá řada, např. trestný čin poškození vodního zdroje,¹¹⁵ poškození lesa,¹¹⁶ neoprávněné nakládání s odpady¹¹⁷ apod., c) ostatní skutkové podstaty – systematicky jsou zařazeny do jiných částí zákoníku, ale jsou použitelné i pro ochranu životního prostředí – např. obecné ohrožení,¹¹⁸ poškození cizí věci.¹¹⁹ Další, pro ochranu životního prostředí velice významnou změnou z nedávné doby je přijetí zákona o trestní odpovědnosti právnických osob, který nabyl účinnosti 1.1.2012. Význam, který tento zákon pro ochranu životního prostředí má, spočívá v možnosti postihu právnických osob za jejich protiprávní činnost. Ty se totiž na znečišťování životního prostředí podílejí ve velké míře a tím pádem u nich existuje i značný potenciál stát se pachatelem trestného činu poškozujícího životní prostředí. Tento zákon se vztahuje na většinu trestných činů proti životnímu prostředí.¹²⁰

V oblasti ochrany životního prostředí je hojně využíván institut *správně právní odpovědnosti*. Sem spadají jak *správní delikty fyzických osob* (především *přestupky*), tak

¹¹² Zákon č. 40/2009 Sb.

¹¹³ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 74.

¹¹⁴ Blíže viz ustanovení § 293 a § 294 zák. č. 40/2009 Sb.

¹¹⁵ Blíže viz ustanovení § 294a zák. č. 40/2009 Sb.

¹¹⁶ Blíže viz ustanovení § 295 zák. č. 40/2009 Sb.

¹¹⁷ Blíže viz ustanovení § 298 zák. č. 40/2009 Sb.

¹¹⁸ Blíže viz ustanovení § 272 a § 273 zák. č. 40/2009 Sb.

¹¹⁹ Blíže viz ustanovení § 228 zák. č. 40/2009 Sb.

¹²⁰ Blíže viz ustanovení § 7 zák. č. 418/2011 Sb.

správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. Zatímco u deliktů odpovědnosti fyzických osob (pokud čin není spáchán při jejich podnikatelské činnosti) jde o odpovědnost subjektivní, jedná se u právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti o odpovědnost objektivní za následek. Zejména druhá kategorie deliktů správní odpovědnosti sehrává na úseku ochrany životního prostředí v posledních letech zcela klíčovou roli, a to nejen z důvodu četnosti páchaní těchto deliktů, ale i jejich rozsahu a závažnosti.¹²¹

Fyzické osoby nepodnikající se při své činnosti mohou dopustit *přestupků* a jiných správních deliktů. Pro ochranu životního prostředí je pak často využívána kategorie přestupků, upravená v samostatném zákoně o přestupcích¹²² a v dalších speciálních zákonech na úseku ochrany životního prostředí. Úprava v těchto speciálních zákonech má přednost před obecnou úpravou v přestupkovém zákoně. Jednotlivé skutkové podstaty přestupků proti životnímu prostředí můžeme (obdobně jako u trestných činů) dělit do tří skupin, a to na:¹²³ a) speciální – obsažené ve zvláštních zákonech, jako např. stavební zákon, zákon o lesích atd., b) základní – obsažené v jednotlivých ustanoveních zákona o přestupcích, např. přestupky na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství,¹²⁴ c) zbytkové – označované zákonem o přestupcích jako přestupky na úseku ochrany životního prostředí,¹²⁵ popř. ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě.¹²⁶

Jak již bylo zmíněno, právnické osoby a fyzické osoby při své podnikatelské činnosti, jsou v oblasti správně-právní objektivně odpovědné za následek svých protiprávních činů. Tato přísnější úprava je důsledkem vyššího stupně společenské nebezpečnosti jejich potenciálního protiprávního jednání. Technické, finanční a personální možnosti a vybavení těchto subjektů, a tudíž i následky jejich protiprávních činností (ekologická újma, míra znečištění či poškození životního prostředí atd.) jsou s možnostmi fyzických osob (ve smyslu jednotlivých občanů) nesrovnatelné. Některé

¹²¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 77.

¹²² Zákon č. 200/1990 Sb.

¹²³ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 78.

¹²⁴ Blíže viz ustanovení § 35 zák. č. 200/1990 Sb.

¹²⁵ Blíže viz ustanovení § 45 zák. č. 200/1990 Sb.

¹²⁶ Blíže viz ustanovení § 46 zák. č. 200/1990 Sb.

správní delikty by v podstatě nebyly fyzické osoby vůbec schopny spáchat.¹²⁷ Právní úprava těchto deliktů je roztržštěná a nejednotná, ustanovení o správních deliktech tak najdeme ve většině zákonů týkajících se životního prostředí a to pod různými názvy, jako např. sankce či pokuty. Právní úpravě této problematiky na úseku ochrany ovzduší se budu věnovat v bodě 3.7.6.

3.6.2. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Pojem *ztráty na životním prostředí* se používá jako obecné označení jak pro škodu na těch složkách životního prostředí, které jsou v právním režimu věcí, tak i pro *ekologickou újmu*. Rozlišujeme tedy *odpovědnost za škodu*, která je klasickým soukromoprávním institutem a kompenzuje se náhradou, a *odpovědnost za ekologickou újmu*, ta je naopak institutem veřejnoprávním a poměrně novým a kompenzuje se nápravou.

Využití institutu odpovědnosti za škodu v případě škody na životním prostředí je poměrně omezené. Vyplývá to z pojetí škody občanským zákoníkem, ten sice stanoví povinnost každého počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí,¹²⁸ avšak dále již kategorii škod na životním prostředí nijak nspecifikuje a lze tedy jen s obtížemi přepočítávat tuto škodu na jednotky peněz, což je nezbytně nutné k tomu, aby mohla být nahrazena. Další omezení spočívá v tom, že institut náhrady škody lze zásadně aplikovat jen na ty složky životního prostředí, které jsou v právním slova smyslu věcmi a někdo je vlastní. *Princip volné dispozice* významně omezuje možnost využívání občanského práva pro řešení ztrát na životním prostředí v tom, že je jen na vůli poškozeného vlastníka věci to, zda vůbec bude uplatňovat náhradu škody a pokud ano, tak jak s případnou náhradou naloží. Nežřídka kdy je pak osobou, která životní prostředí nějak poškodí samotný vlastník příslušné součásti životního prostředí. Meze využití institutu škody pro nápravu ztrát na životním prostředí tedy spočívají zejména v nezbytnosti její přesné kvantifikace, možnosti uplatňovat jí jen na „vlastnitelné složky životního prostředí“ a zejména v principu volné dispozice (včetně absence účelové vázanosti získaných prostředků). Tyto skutečnosti

¹²⁷ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 79.

¹²⁸ Blíže viz ustanovení § 415 zák. č. 40/1964.

spolu s problémy prokazování kauzality, někdy též zavinění a poměrně krátkých lhůt k uplatňování náhrady škody, pak činí institut náhrady škody v klasickém pojetí pro ochranu životního prostředí v širší míře v podstatě nepoužitelný.¹²⁹

Právě kvůli omezenosti použití institutu náhrady škody byla do českého právního prostředí zavedena jako nový institut a pojem *ekologická újma*. Jedná se o institut veřejného práva a zaveden byl zákonem o životním prostředí, kde je také ekologická újma definována jako ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.¹³⁰ Podle této koncepce je tedy ekologická újma imateriální ztrátou, která může vzniknout jak z jednání protiprávního, tak z jednání po právu. Dále je v zákoně stanoveno, že oprávněným ze způsobené ekologické újmy je stát. Formou nápravy je naturální restituce, jiné náhradní plnění nebo finanční plnění. Povinnost provést nápravu má každý, kdo poškozením životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu.¹³¹ Náprava ekologické újmy podle tohoto zákona však není přímo uplatnitelná, zákon sice obsahuje některé postupy při řešení ekologické újmy, avšak konkrétní úprava pro její uplatňování chybí jak v tomto zákoně, tak i v jiných právních předpisech.

Při řešení nápravy ekologické újmy se tak nejvíce uplatní zákon o předcházení ekologické újmy a o její nápravě,¹³² kterým byla do našeho právního řádu transponována Směrnice 2004/43/ES o odpovědnosti za škody na životním prostředí. Základními principy, na kterých tento zákon stojí, jsou: *princip prevence* – provozovatel má povinnost provádět preventivní opatření na své vlastní náklady.¹³³ *Princip odpovědnosti původce* – nápravná opatření provádí primárně znečišťovatel. *Princip naturální restituce* – jsou upřednostňována nápravná opatření před peněžními. Zákon je postaven na *principu objektivní odpovědnosti* s možností liberace, tudíž se nevyžaduje zavinění provozovatele, princip subjektivní odpovědnosti se zde uplatní jen výjimečně. Pro potřeby tohoto zákona je ekologická újma definována jako nepříznivá měřitelná změna přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit

¹²⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 85.

¹³⁰ Blíže viz ustanovení § 10 zák. č. 17/1992 Sb.

¹³¹ Blíže viz ustanovení § 27 zák. č. 17/1992 Sb.

¹³² Zákon č. 167/2008 Sb.

¹³³ Blíže viz ustanovení § 3 a násl. zák. č. 167/2008 Sb.

přímo nebo nepřímo. Přírodními zdroji má zákon na mysli: 1. chráněné druhy volně žijících živočichů či planě rostoucích rostlin nebo přírodní stanoviště, 2. podzemní nebo povrchové vody včetně přírodních léčivých zdrojů a zdrojů přírodních minerálních vod, 3. půdu. U všech třech kategorií jsou pak stanoveny podmínky, za kterých je změna na nich považována za ekologickou újmu.¹³⁴ Zákon se až na výjimky¹³⁵ vztahuje pouze na újmu způsobenou provozní činností stanovenou v příloze č. 1 k zákonu, a tato újma musí být měřitelná, dosahovat určitého stupně a mít přitom závažné nepříznivé účinky (u chráněných druhů, přírodních stanovišť a u vody) nebo ohrožovat lidské zdraví (u půdy). Provozní činností se rozumí činnost vykonávaná v rámci hospodářské činnosti, obchodu nebo podnikání, bez ohledu na její soukromou či veřejnou povahu nebo na její ziskový či neziskový charakter.¹³⁶ O uložení preventivního nebo nápravného opatření pak rozhoduje příslušný orgán (zpravidla ČIŽP), a to na základě svých poznatků, ale i podnětů zvenčí.

Na závěr této podkapitoly je třeba ještě zmínit problematiku *historických škod na životním prostředí*. Jedná se o škody, jejichž původce není znám nebo již právně neexistuje, v případě ČR jimi často bývají bývalé státní podniky či cizí armády, zejména ta sovětská. V případě historických škod často nastupuje¹³⁷ odpovědnost vlastníka pozemku, který se však na nich žádným způsobem nepodílel. Finanční náklady na jejich nápravu jsou však často tak vysoké, že jsou mimo možnosti vlastníků nemluvě o tom, že vzhledem k povaze vzniku těchto škod by ani nebylo spravedlivé po nich takovou náhradu požadovat. Celá situace měla být vyřešena státní zakázkou na sanaci ekologických škod, od tohoto záměru se však ustoupilo a v současné době jsou zadávány jednotlivé zakázky na jednotlivé sanace konkrétních lokalit.¹³⁸

¹³⁴ Blíže viz ustanovení § 2 písm. a) zák. č. 167/2008 Sb.

¹³⁵ Blíže viz ustanovení § 5 zák. č. 167/2008 Sb.

¹³⁶ Blíže viz ustanovení § 2 písm. h) zák. č. 167/2008 Sb.

¹³⁷ Např. na základě ustanovení § 15 zák. č. 92/1991 Sb.

¹³⁸ Premiér: Některé lokality už odstranění ekologických škod nepotřebují. [online]. [cit. 2012-08-10]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/premier-nektere-lokality-uz-odstraneni-ekologickych-skod-nepotrebuji--90920/>.

3.7. Administrativní nástroje na úseku ochrany ovzduší

Pro účely této kapitoly vycházím z nového zákona o ochraně ovzduší,¹³⁹ který je účinný od 1.9.2012 a v administrativních nástrojích zavádí celou řadu významných změn.

3.7.1. Ukládání povinností na úseku ochrany ovzduší

Nový zákon o ochraně ovzduší již nestanovuje obecnou povinnost každého omezovat a předcházet znečišťování ovzduší a snižovat množství jím vypouštěných znečišťujících látek, tak jak to bylo ve staré právní úpravě. Povinnosti jsou tímto zákonem upraveny zvlášť podle různých kategorií a to v části čtvrté nazvané *Povinnosti osob a kritéria udržitelnosti biopaliv*. Jednotlivými kategoriemi subjektů, kterým jsou povinnosti ukládány, jsou:

1. Osoby¹⁴⁰ - zákon zde ukládá jak povinnosti platící obecně pro všechny osoby, jako např. povinnost spalovat v otevřeném ohništi jen suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami,¹⁴¹ tak i povinnosti platící jen pro zvláštní subjekty, jako např. pro osoby uvádějící na trh v České republice paliva.¹⁴²

2. Provozovatelé stacionárních zdrojů¹⁴³ - v prvním odstavci jsou zde uloženy povinnosti všem provozovatelům stacionárních zdrojů, sem patří i povinnost umožnit osobám pověřeným ministerstvem, obecním úřadem obce s rozšířenou působností a inspekci přístup ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona,¹⁴⁴ ta se však nevztahuje na provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost.¹⁴⁵ Provozovatelům stacionárních zdrojů uvedených v příloze č.

¹³⁹ Zákon č. 201/2012

¹⁴⁰ Blíže viz ustanovení § 16 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁴¹ Blíže viz ustanovení § 16 odst. 4 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁴² Blíže viz ustanovení § 16, odst. 1 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁴³ Blíže viz ustanovení § 17 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁴⁴ Blíže viz ustanovení § 17 odst. 1, písm. e) zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁴⁵ Blíže viz ustanovení § 17 odst. 2 zák. č. 201/2012 Sb.

2 k zákonu jsou ukládány navíc další povinnosti,¹⁴⁶ stejně jako provozovatelům stacionárních zdrojů, ve kterých je tepelně zpracován odpad.¹⁴⁷ Pro všechny provozovatele stacionárních zdrojů o jmenovitém tepelném příkonu 300 kW a nižším je pak stanoven zákaz spalovat hnědé uhlí energetické, lignit, uhelné kaly a proplástky.¹⁴⁸ Významnou novinkou je i povinnost provozovatele stacionárního zdroje provádět jednou za dva kalendářní roky prostřednictvím odborně způsobilé osoby kontrolu technického stavu a provozu spalovacího stacionárního zdroje na pevná paliva o jmenovitém tepelném příkonu od 10 do 300 kW včetně, který slouží jako zdroj tepla pro teplovodní soustavu ústředního vytápění, a předkládat na vyžádání obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností doklad o provedení této kontroly vystavený odborně způsobilou osobou potvrzující, že stacionární zdroj je instalován, provozován a udržován v souladu s pokyny výrobce a zákonem.¹⁴⁹

3. Osoby nakládající s vybranými barvami, laky a výrobky pro opravy nátěru silničních vozidel¹⁵⁰ - zde jsou ukládány povinnosti právnickým a podnikajícím fyzickým osobám, které dovezou nebo poskytnou k dispozici jiné osobě výrobky specifikované jiným předpisem. Jedná se např. o povinnost zajistit označení tohoto výrobku údaji o obsahu těkavých organických látek a o jeho kategorizaci způsobem stanoveným v prováděcím právním předpisu.¹⁵¹

4. Povinnost zajištění minimálního obsahu biopaliv¹⁵² – v této části zákon ukládá povinnosti osobám uvádějícím motorové benziny nebo motorovou naftu do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo osobám, která dodává na daňové území České republiky pro dopravní účely motorové benziny nebo motorovou naftu uvedené do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie, takovou osobu zákon nazývá zkráceně dodavatelem pohonných hmot. Jednou z povinností dodavatele pohonných hmot je např. zajistit aby

¹⁴⁶ Blíže viz ustanovení § 17 odst. 3 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁴⁷ Blíže viz ustanovení § 17 odst. 6 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁴⁸ Blíže viz ustanovení § 17 odst. 5 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁴⁹ Blíže viz ustanovení § 17 odst. 1, písm. h) zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁵⁰ Blíže viz ustanovení § 18 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁵¹ Blíže viz ustanovení § 18 odst. 3 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁵² Blíže viz ustanovení § 19 zák. č. 201/2012 Sb.

v dodávaných pohonných hmotách bylo obsaženo i minimální množství biopaliva, a to ve výši 4,1 % objemu v benzínech a 6 % v naftě.¹⁵³

5. Povinnost snižování emisí skleníkových plynů z pohonných hmot¹⁵⁴ - i zde zákon stanovuje povinnost pro dodavatele pohonných hmot, tentokrát v souvislosti se snižováním emisí skleníkových plynů, jako např. povinnost podávat každoročně ministerstvu a celnímu úřadu zprávu o emisích skleníkových plynů z jím dodaných pohonných hmot za uplynulý kalendářní rok.¹⁵⁵

3.7.2. Povolení, souhlasy, stanoviska, vyjádření na úseku ochrany ovzduší

Povolení je podle nového zákona o ochraně ovzduší třeba k provozu všech stacionárních zdrojů uvedených v příloze č. 2 k zákonu. Takové povolení vydává příslušný krajský úřad na základě žádosti o toto povolení, náležitosti této žádosti jsou uvedeny v příloze č. 7 k zákonu. Povolení obsahuje závazné podmínky provozu zdroje, jako např. specifické emisní limity, způsob, podmínky a četnost zjišťování úrovně znečištění apod. Povolení provozu může krajský úřad vydat na dobu časově omezenou, přičemž vychází z obvyklé doby životnosti stacionárního zdroje. Má-li být ve stacionárním zdroji tepelně zpracován odpad, pak lze povolení provozu vydat nejdéle na dobu 25 let.¹⁵⁶ Krajský úřad též může změnit podmínky již vydaného povolení provozu nebo ho úplně zrušit, pokud nebylo využíváno bez vážného důvodu po dobu delší než 8 let.¹⁵⁷

Mnohé další činnosti a zařízení související se znečištěním ovzduší, ke kterým je potřeba povolení, a to povolení integrované, jsou vyjmenovány v příloze č. 1 k zákonu o integrované prevenci, protože jak již bylo řečeno, tento zákon chápe životní prostředí jako celek a bere v potaz, že při většině činností nedochází k poškození výlučně jen jedné složky, nýbrž životního prostředí jako celku.

Dalším administrativním nástrojem, který je upraven zákonem o ochraně ovzduší, jsou stanoviska. Zákon některá přímo pojmenovává jako závazná, některá

¹⁵³ Blíže viz ustanovení § 19 odst. 1 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁵⁴ Blíže viz ustanovení § 20 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁵⁵ Blíže viz ustanovení § 20 odst. 3 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁵⁶ Blíže viz ustanovení § 12 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁵⁷ Blíže viz ustanovení § 13 zák. č. 201/2012 Sb.

ponechal jen jako stanoviska (ač také mohou být závazná). MŽP vydává stanovisko k politice územního rozvoje a zásadám územního rozvoje v průběhu jejich pořizování a závazné stanovisko k umístění pozemní komunikace a parkoviště, které splňují zákonem dané parametry.¹⁵⁸ Krajský úřad potom vydává stanovisko k územnímu plánu a regulačnímu plánu obce v průběhu jeho pořizování a závazné stanovisko k umístění stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu k řízením podle jiných právních předpisů a dále závazné stanovisko ke stavbě a změně stavby takového stacionárního zdroje.¹⁵⁹ Závazné stanovisko vydává i úřad obce s rozšířenou působností a to k územnímu a stavebnímu řízení a k řízení o vydání kolaudačního souhlasu z hlediska ochrany ovzduší u stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2 k zákonu. Za podmínek stanovených zákonem mohou stanoviska obsahovat podmínky a také kompenzační opatření.¹⁶⁰ Dále pak zákon stanoví,¹⁶¹ k jakým povolením a rozhodnutím podle jiných právních předpisů je nutné opatřit si závazné stanovisko podle tohoto zákona, příkladem budiž povolení k hornické činnosti.¹⁶²

Při vydání stanovisek, závazných stanovisek a povolení provozu podle vychází MŽP a krajské úřady z programů zlepšování kvality ovzduší a z úrovně znečištění znečišťujícími látkami, které mají stanoveny imisní limity v přílohách zákona o ochraně ovzduší.¹⁶³

Vyjádření je zákonem upraveno na třech místech, fakultativně se vyjadřuje obec k řízení podle jiných právních předpisů týkajících se umístění stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu,¹⁶⁴ dále se může vyjádřit ČIŽP k řízení o povolení provozu takového stacionárního zdroje.¹⁶⁵ Závazným vyjádřením je pak vyjádření krajského úřadu vydávané za situace, kdy je pochybnost o tom, zda existuje povinnost předložení rozptylové studie k řízení podle zákona.¹⁶⁶

¹⁵⁸ Blíže viz ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) a b) zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁵⁹ Blíže viz ustanovení § 11 odst. 2 písm. a), b) a c) zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁶⁰ Blíže viz ustanovení § 12 odst. 3 a 5 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁶¹ Blíže viz ustanovení § 12 odst. 6 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁶² Podle zák. č. 61/1988 Sb.

¹⁶³ Blíže viz ustanovení § 12 odst. 1 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁶⁴ Blíže viz ustanovení § 11 odst. 4 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁶⁵ Blíže viz ustanovení § 12 odst. 2 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁶⁶ Blíže viz ustanovení § 11 odst. 9 zák. č. 201/2012 Sb.

3.7.3. Standardy na úseku ochrany ovzduší

Nový zákon o ochraně ovzduší upravuje i nejvyšší přípustnou míru znečištění ovzduší, tedy imisní limity. Limity pro jednotlivé látky a přípustné četnosti jejich překročení jsou uvedeny v příloze č. 1 k zákonu tak, že jsou rozděleny do 4 kategorií: 1. Imisní limity vyhlášené pro ochranu zdraví lidí, 2. Imisní limity vyhlášené pro ochranu ekosystémů a vegetace, 3. Imisní limity pro celkový obsah znečišťující látky v částicích PM₁₀¹⁶⁷ vyhlášené pro ochranu zdraví lidí, 4. Imisní limity pro troposférický ozon.

Zákon dále upravuje *nízkoemisní zóny*. Ty mohou obce zavést ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech, nebo pokud došlo k překročení některého z imisních limitů. Tuto zónu obec stanoví na svém území, nebo jeho části, vyhláškou. V zóně je pak omezen provoz motorových silničních vozidel, vjezd do zóny je povolen jen vozidlům splňujícím emisní kategorie dle vyhlášky obce a fakultativně může obec povolit vjezd některým dalším vozidlům, např. těm, která určená k přepravě věcí na kulturní a společenské akce apod. Ze zákona je pak povolen vjezd vozidlům uvedeným v příloze č. 8, a to např. vozidlům IZS, Armády ČR a NATO atd. Pro případy vzniku smogové situace může obec stanovit zvláštní podmínky provozu nízkoemisní zóny, zejména zpřísnit emisní kategorie vozidel, která mohou vjíždět do nízkoemisní zóny po dobu trvání smogové situace. V souvislosti se zavedením nízkoemisních zón dochází k zavedení emisních plaket. Na nich je uvedeno, do jaké emisní kategorie vozidlo spadá. Tyto plakety se vydávají za úplatu a polovina z výnosu je příjmem SFŽP.¹⁶⁸

Významným prvkem v novém zákoně jsou tzv. *kompensační opatření*. Ta budou vyžadována u nově umístěných zdrojů znečištění označených v zákoně, a to pokud by došlo v oblasti jejich vlivu na úroveň znečištění k překročení některého z imisních limitů. Kompensační opatření musí být prováděna přednostně tam, kde budou dosahovány nejvyšší hodnoty úrovně znečištění. Pokud není možné splnit tuto podmínku, lze kompenzační opatření provést i v jiném území, především tam, kde jsou překračovány imisní limity, avšak vždy pouze na území téže zóny nebo aglomerace.¹⁶⁹

¹⁶⁷ PM₁₀ je pevná částice menší než 10 μm.

¹⁶⁸ Blíže viz ustanovení § 14 odst. 4 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁶⁹ Blíže viz ustanovení § 11 odst. 6 zák. č. 201/2012 Sb.

Zákon se tak snaží zajistit, aby nedošlo k dalšímu navyšování úrovně znečištění v místech, kde je jeho hodnota již tak dost vysoká.

Standardy na úseku ochrany ovzduší jsou dále reprezentovány emisními limity a emisními stropy. Emisním limitem se rozumí nejvýše přípustné množství znečišťující látky nebo skupiny znečišťujících látek vnášené do ovzduší ze stacionárního zdroje,¹⁷⁰ emisním stropem nejvýše přípustné množství znečišťující látky vnesené do ovzduší za kalendářní rok.¹⁷¹ Emisní limity musí být dodrženy na každém komínovém průduchu nebo výduchu do ovzduší. Zákon rozeznává obecné a specifické emisní limity, kdy obecné limity jsou stanoveny pro jednotlivé znečišťující látky nebo jejich skupiny prováděcím předpisem a specifické limity stanovuje prováděcí předpis nebo povolení k provozu zdroje pro jednotlivé stacionární zdroje. Specifický emisní limit stanovený v povolení k provozu zdroje nesmí být stejný nebo vyšší než specifický emisní limit stanovený prováděcím právním předpisem pro daný stacionární zdroj. Zákon nově zavádí, že pokud je pro stacionární zdroj stanoven jeden nebo více specifických emisních limitů (nebo emisních stropů), nevztahují se na zdroj obecné emisní limity. Emisní stropy se stanovují pro stacionární zdroj, skupinu stacionárních nebo mobilních zdrojů, provozovnu nebo vymezené území a jako takové doplňují emisní limity a v případě těkavých organických látek je i mohou nahradit.¹⁷² Obecně lze říci, že došlo k výraznému zpřísnění emisních limitů a to jak pro ty větší zdroje znečišťování, tak pro ty menší, používané v domácnostech. Jako kompenzace tohoto zpřísnění zákon zavádí přechodná období pro zdroje, které jsou již v provozu, a to až do roku 2020.¹⁷³

Přípustná úroveň znečišťování je dále určena technickými podmínkami provozu a přípustnou tmavostí kouře. Zákon počítá s tím, že MŽP stanoví vyhláškou obecné a specifické emisní limity, technické podmínky provozu stacionárních zdrojů a činností nebo technologií souvisejících s provozem stacionárního zdroje, způsob stanovení emisních stropů a emisních limitů, podmínky, za kterých jsou považovány za plněné, a přípustnou tmavost kouře, způsob jejího zjišťování a podmínky, za kterých je

¹⁷⁰ Blíže viz ustanovení § 2 písm. i) zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁷¹ Blíže viz ustanovení § 9 písm. j) zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁷² Blíže k emisním limitům a stropům viz ustanovení § 4 odst. 5 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁷³ Blíže viz ustanovení § 37 a násl. zák. č. 201/2012 Sb.

považována za plněnou. Tato vyhláška dosud neexistuje, MŽP prozatím zveřejnilo její návrh.¹⁷⁴

3.7.4. Kategorizace objektů ochrany na úseku ochrany ovzduší

Nový zákon o ochraně ovzduší rozděluje zdroje znečišťování ovzduší na stacionární a mobilní. Stacionárním zdrojem se rozumí ucelená technicky dále nedělitelná stacionární technická jednotka nebo činnost, které znečišťují nebo by mohly znečišťovat, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů.¹⁷⁵ Mobilní zdroj zákon chápe jako samohybnou a další pohyblivou, případně přenosnou technickou jednotku vybavenou spalovacím motorem, pokud tento slouží k vlastnímu pohonu nebo je zabudován jako nedílná součást technologického vybavení.¹⁷⁶ Dále ještě zákon rozeznává spalovací stacionární zdroj, to je ten, ve kterém se oxidují paliva za účelem využití uvolněného tepla¹⁷⁷ a spalovnu odpadů, to je stacionární zdroj určený k tepelnému zpracování odpadu, jehož hlavním účelem není výroba energie ani jiných produktů, a jakýkoliv stacionární zdroj, ve kterém více než 40 % tepla vzniká tepelným zpracováním nebezpečného odpadu nebo ve kterém se tepelně zpracovává neupravený směsný komunální odpad.¹⁷⁸ Smyslem této kategorizace je stanovení různé míry aplikace povinností pro jednotlivé zdroje. Dělení do zmíněných kategorií není konečné, další kategorizace podle různých hledisek je uvedena v přílohách zákona. Důležitým ustanovením z hlediska kategorizace zdrojů znečišťování je stanovení způsobu, jakým se vypočítá celkový jmenovitý tepelný příkon spalovacích stacionárních zdrojů a celková projektovaná kapacita stacionárních zdrojů. U stacionárních zdrojů umístěných ve stejné provozovně platí, že se sčítají pouze zdroje označené stejným kódem podle přílohy č. 2 k zákonu, které splňují podmínku možnosti odvodu emisí společným výduchem. Obdobně se postupuje u stacionárních zdrojů neuvedených v příloze č. 2 k zákonu. Od tohoto sčítání jsou mj. osvobozeny spalovací stacionární zdroje o

¹⁷⁴ Návrh vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší. [online]. [cit. 2012-08-12]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/pripustna_uroven_znecisten_ovzdusi_vyhlaska.

¹⁷⁵ Blíže viz ustanovení § 2 písm. e) zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁷⁶ Blíže viz ustanovení § 2 písm. f) zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁷⁷ Blíže viz ustanovení § 2 písm. g) zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁷⁸ Blíže viz ustanovení § 2 písm. p) zák. č. 201/2012 Sb.

jmenovitým tepelným příkonu 300 kW a nižším, umístěné v rodinném nebo bytovém domě.¹⁷⁹

3.7.5. Kontrola a dozor na úseku ochrany ovzduší

Dozorčí a kontrolní pravomoc mají dle zákona ČIŽP, Česká obchodní inspekce, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností a celní úřad v rozsahu své působnosti.¹⁸⁰ Zákon dále na jednom místě stanovuje postup těchto orgánů při výkonu kontrolní činnosti, jejich povinnosti stejně jako povinnosti kontrolovaných osob.¹⁸¹ V jednotlivých konkrétních situacích pak zákon dále upravuje působnost a postup těchto orgánů stejně jako povinnosti kontrolovaných osob, např. ČIŽP při výkonu kontroly provádí měření emisí za účelem ověření plnění emisních limitů a zjištění úrovně znečišťování. Protokol o tomto měření zasílá inspekce bez zbytečného odkladu na vědomí příslušnému krajskému úřadu.¹⁸² Celní úřad pak kontroluje splnění některých podmínek týkajících se biopaliv.¹⁸³ Zákon i na dalších místech upravuje kontrolní pravomoci jiných než zmiňovaných orgánů, a to: MZem, které kontroluje přesnost, úplnost a pravdivost údajů uváděných v prohlášeních týkajících se biomasy.¹⁸⁴ MZem navíc může touto kontrolou pověřit právnickou osobu splňující náležitosti stanovené zákonem.¹⁸⁵ Dále pak osoby autorizované MŽP, ty musí alespoň jednou ročně kontrolovat, zda osoby, kterým v rámci své autorizace vydaly certifikát, nadále splňují požadavky pro jeho udělení.¹⁸⁶

3.7.6. Právní odpovědnost na úseku ochrany ovzduší

Pro účely této podkapitoly se budu věnovat správně-právní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí, kterou se zabývá zákon o ochraně ovzduší v části páté, nazvané *Opatření k nápravě a správní delikty*. Zákon zde rozeznává dva druhy

¹⁷⁹ Blíže ke sčítání viz ustanovení § 4 odst. 7 a 8 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁸⁰ Blíže viz ustanovení § 27 odst. 5 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁸¹ Blíže viz ustanovení § 28 a 29 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁸² Blíže viz ustanovení § 6 odst. 6 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁸³ Blíže viz ustanovení § 21, odst. 10 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁸⁴ Blíže viz ustanovení § 21, odst. 8 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁸⁵ Blíže viz ustanovení § 36 a 29 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁸⁶ Blíže viz ustanovení § 34, odst. 3 zák. č. 201/2012 Sb.

odpovědnosti, a to odpovědnost fyzických osob za přestupky¹⁸⁷ a odpovědnost za správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob.¹⁸⁸ Dále pak zákon specifikuje opatření ke zjednání nápravy a zastavení provozu stacionárního zdroje.¹⁸⁹ V ustanovení týkající se přestupků fyzických osob je upraveno 8 skutkových podstat přestupků, za které lze uložit pokutu do 20.000 Kč a u vybraných až do 50.000 Kč. Tyto přestupky projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností. Pokuty vybírá a vymáhá celní úřad. Příjem z pokut je příjmem obce s rozšířenou působností.

Správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob se dělí na ty, kterých se můžou dopustit všechny právnické a podnikající fyzické osoby,¹⁹⁰ a dále na ty, kterých se mohou dopustit jen právnické a podnikající fyzické osoby mající určité zákonem vyžadované předpoklady, těmi jsou osoby, které jsou: a) provozovatelem stacionárního zdroje uvedeného v příloze č. 2 k zákonu,¹⁹¹ b) provozovatelem stacionárního zdroje, v němž je tepelně zpracováván odpad,¹⁹² c) autorizovanými osobami podle zákona o ochraně ovzduší.¹⁹³ Za správní delikty můžou být uloženy pokuty odstupňované podle jednotlivých skutkových podstat od 20.000,- Kč do 10.000.000,- Kč. Zákon dále upravuje podmínky odpovědnosti osob,¹⁹⁴ ty za správní delikt neodpovídají, jestliže prokáží, že vynaložily veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránily, odpovědnost za delikt pak zaniká, jestliže správní orgán o něm nezačal řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. Při určení výše pokuty se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, době trvání protiprávního stavu a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Správní delikty projednává ČIŽP, obecní úřad obce s rozšířenou působností, ČOI a celní úřad. Celní úřad zároveň pokuty vybírá a vymáhá. Příjem z pokuty uložené obecním úřadem obce s rozšířenou působností připadá do rozpočtu obce, polovina příjmu z pokuty uložené ČIŽP připadá do rozpočtu obce, na jejímž území je provozována činnost pokutou postiženého provozovatele, přičemž tento příjem je účelově určen k ochraně životního

¹⁸⁷ Blíže viz ustanovení § 23 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁸⁸ Blíže viz ustanovení § 25 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁸⁹ Blíže viz ustanovení § 22 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁹⁰ Blíže viz ustanovení § 25, odst. 1, 4, 6 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁹¹ Blíže viz ustanovení § 25, odst. 2 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁹² Blíže viz ustanovení § 25, odst. 3 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁹³ Blíže viz ustanovení § 25 odst. 5 zák. č. 201/2012 Sb.

¹⁹⁴ Blíže viz ustanovení § 26 zák. č. 201/2012 Sb.

prostředí, a polovina je příjmem SFŽP. Příjmy z pokut uložených ČIŽP obci a z pokut uložených celním úřadem a ČOI jsou příjmem SFŽP.

V části páté zákon dále upravuje situaci, kdy provozovatel stacionárního zdroje neplní povinnosti stanovené zákonem nebo povolením provozu. V takovém případě jsou ČIŽP nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností oprávněny uložit provozovateli provést v přiměřené lhůtě opatření ke zjednání nápravy. Pokud provozovatel opatření ve stanovené lhůtě neprovede, jsou ČIŽP nebo obecní úřad oprávněny vydat rozhodnutí o zastavení provozu stacionárního zdroje.¹⁹⁵ Dále je zákonem upravena situace, kdy provozovatel provozuje stacionární zdroj bez povolení provozu, ačkoliv ho podle zákona musí mít. V takovém případě ČIŽP rozhodne o zastavení provozu tohoto zdroje.¹⁹⁶

3.8. Shrnutí

Administrativní nástroje se řadí mezi nástroje přímého působení a jako takové staví znečišťovatele do situace, kdy pro ně existuje jen jedna jediná varianta chování, která je v souladu s právem. Vývojově jsou nejstarším nástrojem ochrany životního prostředí a dosud nejhojněji využívaným.

Největší výhodou administrativních nástrojů spatřuji v možnosti donucení subjektů k žádoucímu chování, další výhody jsou pak závislé na kvalitě úpravy administrativních nástrojů a do jisté míry i na kvalitě společnosti a jejího uvědomění si ekologické odpovědnosti. Tak např. efektivita těchto nástrojů: k tomu aby se staly efektivním nástrojem, je třeba, aby bylo důsledně kontrolováno jejich dodržování a k tomu je zapotřebí kvalitní právní úpravy s jasnou a jednotnou formulací pravidel a zajisté i ekologické vědomí společnosti a z něho vyplývající ochota tato pravidla dodržovat a nesnažit se je různými způsoby obcházet. Co se kvality právní úpravy týče, tak zde je velký prostor pro vylepšení, protože současná právní úprava se mi jeví jako značně roztržitá a nejednotná. Ohledně ekologického uvědomění společnosti jsem lehce optimističtější, ale to spadá spíše do kategorie dobrovolných nástrojů a více se mi budu věnovat v příslušné části práce. Mezi nevýhody administrativních nástrojů bych

¹⁹⁵ Blíže viz ustanovení § 22 odst. 1 zák. č. 201/2012 Sb..

¹⁹⁶ Blíže viz ustanovení § 22 odst. 2 zák. č. 201/2012 Sb.

zařadil jejich poměrně vysokou ekonomickou a administrativní náročnost, nedostatek motivační složky, kdy subjekty nelze nutit k zlepšování nad stanovenou mez a časté podléhání tlaku různých zájmových skupin při jejich tvorbě. Pro odstranění těchto nedostatků je důležité vhodně zkombinovat administrativní nástroje s dalšími nástroji, zejména ekonomickými, koncepčními, ale i dobrovolnými, důležitá je též vzdělanost a informovanost společnosti.

Rozeznáváme administrativní nástroje preventivní – sem patří povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření a v neposlední řadě také standardy a kategorizace objektů ochrany a nástroje následné – sem řadíme kontrolu, dozor a právní odpovědnost. Do obou kategorií lze řadit ukládání povinností.

Povinnosti mohou být ukládány ex lege nebo ex actu. Ukládání povinností má potenciál být účinným prostředkem ochrany životního prostředí. K zajištění jeho účinnosti je do velké míry potřeba učinit opatření, která jsem popsal v otázce efektivity administrativních nástrojů obecně o něco výše.

Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření umožňují individuální přístup orgánů státní správy k jednotlivým znečišťovatelům a také vnášejí do rozhodování odborné hledisko. Co se těchto nástrojů týče, považuji za důležité klást důraz na kvalitu úřednického aparátu, jeho vzdělanost a na jeho odborné i lidské kvality. Mezi tyto nástroje se řadí i integrované povolení, které svým pojetím překonává nahlížení na ochranu životního prostředí po jednotlivých složkách, důraz je kladen na životní prostředí jako celek.

Standardy představují souhrn požadavků na zachování únosného stavu životního prostředí. Řadí se mezi ně požadavky na kvalitu životního prostředí, emisní standardy, provozní požadavky a požadavky na výrobky. Standardem sui generis je požadavek na odbornou způsobilost oprávněných osob. K zajištění jejich účinnosti je nutné důsledně vycházet z BAT a tím pádem flexibilně reagovat na změny související s novými vědeckými a technickými poznatky.

Smyslem kategorizace objektů ochrany a zdrojů znečišťování je stanovit odlišný režim pro jednotlivé objekty a zdroje. To je důležité zejména proto, že jednotlivé objekty sice mohou vyžadovat ochranu, ale vzhledem k míře jejich ohroženosti,

popřípadě jejich významu ji nevyžadují vždy stejnou. Stejně tak zdroje znečišťování působí na životní prostředí různou měrou. Kategorizací tak lze dosáhnout větší ochrany tam, kde je jí potřeba a naopak menší tam, kde není zájem na ochraně životního prostředí až tak akutní.

Jak jsem již poznamenal, kontrola a dozor jsou nezbytnými nástroji ochrany životního prostředí. Nezbytnost tohoto nástroje spočívá v možnosti kontrolovat dodržování zákonů a za jeho nedodržování ukládat sankce. Nejvíce se v této oblasti uplatňuje správní dozor, se vzrůstajícím ekologickým uvědoměním společnosti roste i vliv kontroly vykonávané mimo veřejnou správu.

Pod pojem ekologicko-právní odpovědnosti se řadí jak odpovědnost deliktní, tak odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Co se týče deliktní odpovědnosti, tak nejčastěji se v oblasti ochrany životního prostředí uplatní správně právní odpovědnost, tedy správní delikty fyzických osob (přestupky) a správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. Právě tato kategorie asi nejvíce trpí nedokonalou právní úpravou, zejména roztržičností, nejednotností a nejasností. V krajních případech poškození životního prostředí lze užít trestního práva. V novém trestním zákoníku byly trestné činy proti životnímu prostředí zařazeny pod jednu hlavu, čímž byl dán jasný signál zvýšeného zájmu o ochranu životního prostředí. Mnohé z trestných činů na tomto úseku páchají právnické osoby, myslím, že přijetí zákona o trestní odpovědnosti právnických osob je z pohledu ochrany životního prostředí velkým krokem vpřed. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí může být řešena soukromoprávním institutem náhrady škody, avšak takové řešení je značně omezené. Další možností je využití veřejnoprávního institutu právní odpovědnosti za ekologickou újmu. Obecně lze říci, že právní odpovědnost je důležitým preventivním, nápravným a sankčním nástrojem ochrany životního prostředí.

Nový zákon o ochraně ovzduší byl přijat z důvodu převážně stagnujícího vývoje emisí a kvality ovzduší a dokonce zhoršení emisní bilance z některých sektorů (např. doprava). Cílem tohoto zákona je dosáhnout dalšího snížení emisí znečišťujících látek a dosáhnout zlepšení kvality ovzduší při současném snížení nadbytečné administrativní

zátěže a legislativních povinností.¹⁹⁷ Zdali se podaří dosáhnout vytčených cílů, ukáže až budoucnost, podle mého názoru zákon opravdu snižuje administrativní zátěž a má potenciál přispět ke snížení emisí ve vzdálenější budoucnosti, pro řadu opatření je ke zmírnění jejich dopadů ustanoveno přechodné období.

Závěrem lze konstatovat, že administrativní nástroje za splnění určitých podmínek mohou efektivně přispívat k ochraně životního prostředí, ale ne jen samy o sobě, nýbrž v kombinaci s dalšími nástroji, zejména ekonomickými, koncepčními a dobrovolnými. Česká právní úprava je leckdy roztržštěná a nejednotná, ale lze pozorovat určitý zvýšený zájem na ochraně životního prostředí, který se projevuje právě přijetím některých nových zákonů v dobách nedávno minulých. Bylo by vhodné v tomto trendu pokračovat.

¹⁹⁷ Důvodová zpráva k zák. č. 69/2012 Sb. [online]. [cit. 2012-08-14]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=449&CT1=0#prilohy>

4. Ekonomické nástroje

Ekonomické nástroje jsou představitelem nástrojů nepřímého působení v ochraně životního prostředí a podněcují zájem na jeho ochraně ekonomickou stimulací. Zpravidla doplňují administrativní systém ochrany životního prostředí a svou vyšší efektivností a nižšími náklady vyvažují jeho nedostatky. Charakteristickým znakem, na jehož základě fungují, je *možnost volby*, kdy si subjekt – znečišťovatel¹⁹⁸ sám vybírá variantu možného chování podle jeho ekologické vhodnosti a ekonomické výhodnosti. Nepřímá regulace usiluje o dosažení souladu mezi primárním zájmem regulované skupiny, tedy zájmem ekonomickým, a primárním zájmem společnosti, zde zájmem ekologickým.¹⁹⁹ Jednoduše řečeno, dochází ke zvýhodnění ekologického chování nebo naopak ke znevýhodnění neekologického a tím se napravuje selhání trhu, které způsobuje, že většina pro životní prostředí škodlivých činností je ekonomicky výhodnější než jejich ekologická alternativa. Ekonomické nástroje tak zatěžují subjekt vytvářející negativní externalitu (poškození životního prostředí), které by jinak nesla celá společnost. Kromě této funkce *internalizační*, plní ekonomické nástroje celou řadu dalších funkcí, z nichž nejvýznamnější je funkce *motivační*, neboť cílem jejich působení je motivovat subjekty k chování, které je k životnímu prostředí příznivější. Další a zřejmě nejvíce využívanou funkcí ekonomických nástrojů je funkce *fiskální*. Ekonomické nástroje slouží jako zdroj finančních prostředků veřejných rozpočtů. S fiskální funkcí úzce souvisí funkce *akumulační*, která spočívá v soustředování finančních prostředků mimo veřejné rozpočty, tyto prostředky jsou následně určeny pro realizaci opatření k ochraně životního prostředí. Účelem *kompenzační* funkce je pak kompenzovat újmu, která vznikla činností znečišťovatelů, a jejíž následky nesou třetí subjekty, v tomto případě celá společnost.

Základním členěním ekonomických nástrojů je jejich rozdělení na nástroje *pozitivní a negativní stimulace*. Označení pozitivní, respektive negativní se vztahuje ke způsobu ekonomického působení nástroje, nikoli ke sledovanému cíli, který je vždy pozitivní (zlepšení stavu životního prostředí).²⁰⁰ Nástroje pozitivní stimulace fungují na

¹⁹⁸ Pojem znečišťovatel je pro účely této práce používán *largo sensu* i pro subjekty, které ŽP nezatěžují pouze znečišťováním, ale i čerpáním přírodních zdrojů.

¹⁹⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 43.

²⁰⁰ Tamtéž s. 45.

principu ekonomického zvýhodňování ekologicky vhodnějšího chování (např. daňovými zvýhodněními, dotacemi, půjčkami), kdežto nástroje negativní stimulace ekologicky nevhodné chování ekonomicky postihují a tím pádem takové chování znevýhodňují (např. daňová znevýhodnění, poplatky).

4.1. Poplatky

Poplatky jsou spolu s daněmi upraveny právem nejpodrobněji. Jako nástroj negativní stimulace motivují subjekty k žádoucímu (ekologičtějšímu) chování. Mají povahu povinných plateb za zhoršování (nejčastěji formou znečišťování) životního prostředí.²⁰¹ Většina výnosů z poplatků směřuje do SFŽP ČR, za rok 2011 to bylo 1.793.100.000,- Kč, poplatky tak tvoří podstatnou část příjmů SFŽP, když jeho celkový příjem za uplynulý rok byl 2.374.400.000,- Kč.²⁰² Na rozdíl od daní není jejich funkce primárně fiskální. Není ve veřejném zájmu, aby částka vybraná na těchto poplatcích byla rok od roku vyšší, naopak, ideální stav by byl, kdyby tyto poplatky vůbec vybírány být nemusely.²⁰³ Poplatky lze dělit do tří základních skupin, a to na:

1. poplatky za znečišťování životního prostředí;
2. poplatky za využívání přírodních zdrojů;
3. uživatelské poplatky.

4.1.1. Poplatky za znečišťování životního prostředí

Tyto poplatky, někdy též nazývány jako *emisní poplatky*, postihují jednání nepříznivé pro životní prostředí a tím ho ekonomicky znevýhodňují za účelem snížení míry znečišťování životního prostředí. Jsou jedním z nejvýznamnějších zdrojů příjmů SFŽP a vedle této *fiskální* funkce plní též funkci *motivační*, když existence těchto poplatků má motivovat jejich subjekty k ekologičtějšímu chování, které není ekonomicky znevýhodněno. K dosažení environmentální účinnosti emisního poplatku je

²⁰¹ DAMOHORSKÝ, Milan. České právo životního prostředí. Vyd. 1. V Praze: Univerzita Karlova, 2003, s. 56. České právo a Evropská unie, Sv. 2. ISBN 80-85889-49-8.

²⁰² Zpráva o hospodaření SFŽP za rok 2011 [online]. [cit. 2012-07-22]. Dostupné z: <https://www.sfzp.cz/ke-stazeni/462/13886/detail/zprava-o-hospodareni-za-rok-2011/>.

²⁰³ DAMOHORSKÝ, Milan. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 1999, s. 141. ISBN 8071848271.

vhodné, aby jeho výše dosahovala alespoň mezních nákladů na zamezení emisí zpoplatněných látek, pro dosažení společenského optima by však výše poplatku musela odpovídat výši působených mezních externích nákladů. Pokud se úroveň emisí pohybuje nad společensky optimální úrovní (což lze považovat za obvyklý případ), bude k dosažení environmentální účinnosti stačit nižší sazba, než by byla potřebná pro dosažení společenského optima.²⁰⁴ Emisní poplatky jsou promítnutím principu „znečišťovatel platí“ do praxe, když jsou ukládány tomu, kdo je producentem znečištění. Mezi tyto poplatky řadíme:

- a) poplatky za znečišťování ovzduší – blíže viz bod 4.6.1.
- b) poplatky za vypouštění odpadních vod
- c) poplatky za ukládání odpadů na skládky

ad b) poplatky za vypouštění odpadních vod

Vodním zákonem je upraven *poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových*²⁰⁵ a také *poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních*.²⁰⁶ Vypouštění odpadních vod do vod podzemních se povoluje ve výjimečných případech a je zpoplatněno pevnou sazbou 350,- Kč za každého 1 ekvivalentního obyvatele podle kapacity zařízení určeného k čištění odpadních vod za kalendářní rok. Poplatek se platí obci, na jejímž katastrálním území k vypouštění dochází, a je jejím příjmem. Poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových se skládá ze dvou částí – a to z *poplatku za znečištění odpadních vod* - ten je znečišťovatel povinen platit pokud znečišťující látka obsažená v jím vypouštěné vodě dosáhne určitého minimálního hmotnostního a koncentračního limitu²⁰⁷ a *poplatku z objemu vypouštěných odpadních vod*, který je znečišťovatel povinen platit jestliže objem jím vypouštěných odpadních vody překračuje ročně 100.000 m³, sazba je

²⁰⁴ MÁČA, Vojtěch. Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR. Praha, 2008., s. 44. Disertační práce. Právnická fakulta UK.

²⁰⁵ Blíže viz ustanovení § 89 zák. č. 254/2001 Sb.

²⁰⁶ Blíže viz ustanovení § 100 zák. č. 254/2001 Sb.

²⁰⁷ Sazby a limity pro jednotlivé znečišťující látky jsou stanoveny v příloze 2 k zák. č. 254/2001 Sb.

v takovém případě stanovena ve výši 0,1 Kč za 1 m³ vody za kalendářní rok. Příjemcem poplatku je SFŽP a za rok 2011 bylo na tomto poplatku vybráno 221.300.000,- Kč.²⁰⁸

ad c) poplatky za ukládání odpadů na skládky

Povinnost platit tyto poplatky je stanovena zákonem o odpadech.²⁰⁹ Poplatek je tvořen dvěma složkami – *základní složkou*, platí se za uložení odpadu a je příjmem obce, na jejímž katastrálním území skládka leží. Pokud je původcem obec a ukládá odpad na skládku, která je na jejím katastrálním území, tak se tato složka poplatku nevybírání.²¹⁰ Druhou částí poplatku je *riziková složka*, která se platí za uložení nebezpečného odpadu a je příjmem SFŽP.²¹¹ Za rok 2011 bylo na rizikové složce vybráno 59.200.000,- Kč.²¹²

4.1.2. Poplatky za využívání přírodních zdrojů

Tyto poplatky jsou spojené s využíváním a spotřebováváním přírodních zdrojů. Je v nich zahrnuta úhrada za poskytnutí těchto zdrojů, čímž plní svou internalizační funkci, dále pak motivují uživatele k hospodárnému využívání těchto zdrojů a k hledání ekologicky přijatelnějších alternativ chování. Mezi tento druh poplatků se řadí:

- a) poplatky za odběr povrchových a podzemních vod
- b) odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu
- c) poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa
- d) úhrady spojené s geologickou a hornickou činností
- e) poplatky za kácení dřevin

ad a) poplatky za odběr povrchových a podzemních vod

Vodní zákon stanoví povinnost odvádět *poplatek za odběr podzemních vod* pro všechny odběratele, kteří mají povolení k odběru podzemních vod a jejichž odběr je větší než 500 m³ měsíčně nebo 6000 m³ ročně. Od tohoto poplatku jsou osvobozeni

²⁰⁸ Zpráva o hospodaření SFŽP za rok 2011 op. cit. sub 204.

²⁰⁹ Blíže viz ustanovení § 45 zák. č. 185/2001 Sb.

²¹⁰ Blíže viz ustanovení § 46 zák. č. 185/2001 Sb.

²¹¹ Sazby poplatků jsou stanoveny v příloze č. 6 k zák. č. 185/2001 Sb.

²¹² Zpráva o hospodaření SFŽP za rok 2011 op. cit. sub 204.

odběry vody ke zvláštním účelům (např. k účelu získání tepelné energie), odběr vody je zpoplatněn dle účelu odběru.²¹³ Výnos z poplatku je z poloviny příjmem kraje, na jehož území se odběr uskutečňuje, přičemž je účelově vázán na podporu výstavby a obnovy vodohospodářské infrastruktury, a to zejména pro obec, na jejímž území se odběr podzemní vody uskutečňuje a také na zřízení a doplňování zvláštního účtu k odstraňování následků havárií, druhá polovina výnosu je příjmem SFŽP.²¹⁴ Příjem SFŽP z tohoto poplatku dosáhl za rok 2011 částky 358.100.000,- Kč.²¹⁵

Další vodním zákonem stanovený poplatek je *platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí*, který je v podstatě poplatkem za odebrané množství povrchové vody. Tento poplatek je svým charakterem soukromoprávní platbou, když je koncipován tak, že se v zákoně hovoří o ceně, kterou stanovuje správce vodního toku a o možnosti domáhat se zaplacení dlužné částky u soudu. Povinnou z této platby je osoba, která má povolení k odběru povrchové vody, v tomto případě se poplatek také vztahuje na odběr větší než 500 m³ měsíčně nebo 6000 m³ ročně. Od této platby jsou osvobozené odběry např. k napouštění veřejných koupališť aj. Cena za odběr se stanovuje zvlášť podle účelu užití odebrané vody.²¹⁶

ad b) odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu

Tyto odvody vznikly jako první z ekonomických nástrojů ochrany některé ze složek životního prostředí u nás (založil je již zákon č.53/1996 Sb.).²¹⁷ V současnosti právní úprava vychází ze zákona o ochraně ZPF . *Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu* fungují na principu, že ten, v jehož zájmu je půda odňata, platí. Výjimku, kdy se poplatek neplatí, tvoří případy odnětí půdy pro účely stanovené zákonem, např. pro zřizování rybníků s chovem ryb nebo vodní drůbeže, komunikace, nádvoří, zpevněné plochy a zeleň při bytové výstavbě, pro pěstování vánočních stromků apod.²¹⁸ Odvod může mít charakter jednorázové platby – v případě trvalého odnětí, ale i opakované platby – tak je tomu v případě odnětí dočasného. Takovéto odvody, by měly žadatele o odnětí půdy motivovat k omezení jeho požadavků a k hledání pozemků

²¹³ Jednotlivé sazby jsou stanoveny v příloze 2 zák. 254/2001 Sb.

²¹⁴ Blíže viz ustanovení § 88 zák.254/2001 Sb.

²¹⁵ Zpráva o hospodaření SFŽP za rok 2011 op. cit. sub 204.

²¹⁶ Blíže k platbě viz ustanovení § 101 zák. č. 254/2001 Sb.

²¹⁷ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 304.

²¹⁸ Blíže viz ustanovení § 11 odst. 3, 5, 6 zák. č. 334/1992 Sb.

v lokalitách s nižšími odvody, když výše odvodů závisí na kvalitě půdy. Tuto předpokládanou motivační funkci odvody za stávající právní úpravy prakticky neplní, neboť výběr vhodných pozemků je pro žadatele většinou již dán schválenou územněplánovací dokumentací.²¹⁹ Část odvodů ve výši 75 % je příjmem státního rozpočtu, 15 % je příjmem rozpočtu SFŽP a 10 % je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází. Odvody, které jsou příjmem rozpočtu obce, mohou být použity jen pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny.²²⁰ Tato nezvyklá konstrukce rozpočtového určení výnosu z poplatku je reakcí na zábor rozsáhlých ploch zemědělské půdy k výstavbě solárních elektráren.

ad c) poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa

Povinnost platit *poplatek za odnětí pozemku určeného k plnění funkce lesa* stanoví lesní zákon pro žadatele, jemuž bylo povoleno trvalé nebo dočasné odnětí. Tento poplatek plní funkci podobnou poplatku za odnětí půdy ze ZPF. Výši poplatku stanoví podle přílohy k lesnímu zákonu orgán státní správy lesů, z poplatku připadá 40 % obci, v jejímž katastrálním území došlo k odnětí, a 60 % SFŽP. Využití části poplatku, která je příjmem obce, je účelově vázáno na zlepšení životního prostředí v obci nebo na zachování lesa.²²¹ Za rok 2011 registroval SFŽP příjem ve výši 255.300.000,- Kč z poplatků za odnětí půdy ze ZPF a odnětí lesní půdy.²²²

ad d) úhrady spojené s geologickou a hornickou činností

Povinnost platit *úhradu z dobývacího prostoru a úhradu z vydobytych nerostů* stanoví horní zákon. První z těchto poplatků je povinna platit organizace, jíž vzniklo oprávnění k dobývání výhradních ložisek, báňskému úřadu, který jej následně převede obci, na jejímž území se dobývací prostor nachází. Jeho výše je stanovena pevným rozmezím²²³ odstupňovaným s přihlédnutím ke stupni ochrany životního prostředí dotčeného území, charakteru činnosti prováděné v dobývacím prostoru a jejímu dopadu na životní prostředí. Organizace je též povinna platit jako úhradu z vydobytych nerostů poplatek, jehož výše činí nejvýše 10 % z tržní ceny vydobytych nerostů. Z výnosu

²¹⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 304.

²²⁰ Blíže viz ustanovení § 11 zák. č. 334/1992 Sb.

²²¹ Blíže viz ustanovení § 17 zák. č. 289/1995 Sb.

²²² Zpráva o hospodaření SFŽP za rok 2011 op. cit. sub 204.

²²³ Jedná se o rozmezí 100 Kč – 1000 Kč na hektar.

tohoto poplatku převede báňský úřad 25 % do státního rozpočtu České republiky, ze kterého budou tyto prostředky účelově použity k nápravě škod na životním prostředí způsobených dobýváním ložisek, a zbývajících 75 % převede do rozpočtu obce.²²⁴

ad e) poplatky za kácení dřevin

Do kategorie poplatků za využívání přírodních zdrojů můžeme zařadit kromě výše zmíněných poplatků poplatek za kácení dřevin.²²⁵ Ten však kvůli chybějícímu zvláštnímu zákonu v současnosti nelze vybírat.

4.1.3. Uživatelské poplatky

Účelem tohoto typu poplatků, někdy též nazývaného jako *poplatky výrobové*, je omezit výrobu a nakládání s látkami nebezpečnými pro životní prostředí. Mezi *uživatelské poplatky* patří:

- a) poplatky za výrobu a dovoz látek ohrožujících nebo poškozujících ozónovou vrstvu Země
- b) poplatky na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků
- c) poplatky za komunální odpad
- d) recyklační příplatky

ad a) poplatky za výrobu a dovoz látek ohrožujících nebo poškozujících ozónovou vrstvu Země

Ochrana ozónové vrstvy Země je upravena přímo působícím právním předpisem EU,²²⁶ který je s účinností od 1.9.2012 prováděn zákonem o látkách, které poškozují ozónovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech.²²⁷ Tento zákon stanoví povinnost výrobce a dovozce regulovaných látek platit poplatek za vyrobené látky nebo

²²⁴ Blíže viz ustanovení § 32a zák. č. 44/1988 Sb.

²²⁵ Blíže viz ustanovení § 9, odst. 3, zák. č. 114/1992 Sb.

²²⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009.

²²⁷ Zákon č. 73/2012 Sb.

výrobky. Výše poplatku je stanovena pevnou sazbou 400,- Kč za kilogram regulované látky. Poplatek je příjmem SFŽP.²²⁸

ad b) poplatky na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků

Nakládání s autovraky upravuje zákon o odpadech čímž je zajištěna implementace unijního práva v daném odvětví.²²⁹ Tento zákon zavádí *poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků*. Povinni z něj jsou žadatelé o registraci vybraných kategorií vozidel, a to při první registraci, resp. při první přeregistraci vozidla v ČR. Výše poplatku je odstupňována podle plnění mezních hodnot emisí ve výfukových plynech. Poplatek je příjmem SFŽP a výnosy z něj se použijí na podporu investičních a neinvestičních akcí právnických a fyzických osob souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí, zejména na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků a jejich částí.²³⁰ Za rok 2011 činily příjmy SFŽP z poplatku na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků částku 451.700.000,- Kč.²³¹

ad c) poplatky za komunální odpad

Současná právní úprava poskytuje tři možnosti stanovení poplatku za komunální odpad.²³² Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit a vybírat *poplatek za komunální odpad*²³³, další možností je vybírat *místní poplatek* dle zákona o místních poplatcích.²³⁴ Poslední možností je vybírání poplatku ve formě *úhrady za shromáždování, sběr, přepravu, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů od fyzických osob na základě smlouvy*.²³⁵ Souběh těchto plateb není ze zákona možný.

ad d) recyklační příplatky

²²⁸ Blíže viz ustanovení § 6 zák. č. 73/2012 Sb.

²²⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES.

²³⁰ Blíže viz ustanovení § 37e zák. č. 185/2001 Sb.

²³¹ Zpráva o hospodaření SFŽP za rok 2011 op. cit. sub 204.

²³² Blíže viz ustanovení § 4 odst. 1, písm. b), zák. č. 185/2001 Sb.

²³³ Blíže viz ustanovení § 17a zák. č. 185/2001 Sb.

²³⁴ Blíže viz ustanovení § 10b zák. č. 565/1990 Sb.

²³⁵ Blíže viz ustanovení § 17 odst. 5 zák. č. 185/2001 Sb.

Recyklační příplatek je přičten k ceně výrobku, avšak na rozdíl od zálohy (viz bod 4.4) se nerefunduje. Je tak jakýmsi příspěvkem na likvidaci výrobku, který spotřebitel za tímto účelem odloží na vybraná místa.²³⁶

4.2. Daně

Daň může být definována jako platební povinnost, kterou stát stanoví zákonem k získání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb, tj. pro veřejný rozpočet, aniž přitom poskytuje zdaňovaným subjektům ekvivalentní protiplnění.²³⁷ Daně plní primárně fiskální funkci, avšak v oblasti ochrany životního prostředí nelze nezmínit i jejich funkci motivační. Jako nástroj ochrany životního prostředí mohou mít buď podobu daňového zvýhodnění, nebo naopak daňového znevýhodnění určitého chování. Ty daně, které nějakým způsobem přímo souvisejí s ochranou životního prostředí, bývají označovány jako ekologické, popřípadě environmentální daně. Většina daní z daňové soustavy ČR se ochrany životního prostředí přímo nedotýká, avšak v řadě z nich je možno najít ustanovení chránící životní prostředí ať už daňovým zvýhodněním nebo znevýhodněním.

4.2.1. Některé daně s environmentálním aspektem

Daň z přidané hodnoty: DPH upravuje zákon o dani z přidané hodnoty. Má dvě sazby, sníženou a základní.²³⁸ Zařazením do jedné ze sazeb může být určitý výrobek²³⁹ nebo služba²⁴⁰ daňově zvýhodněn, resp. znevýhodněn. Mezi daňově zvýhodněné služby mající vliv na životní prostředí patří např. odvádění a čištění odpadních vod včetně ostatních služeb souvisejících s těmito činnostmi nebo sběr a přeprava komunálního odpadu.

Spotřební daň: je zavedena zákonem o spotřebních daních. Environmentální prvek daňového znevýhodnění lze zde najít např. ve vysokém zdanění benzínu a

²³⁶ Zákon č. 185/2001 Sb.

²³⁷ BAKEŠ, Milan. Finanční právo. 4. aktualiz. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 188. ISBN 8071794317.

²³⁸ Blíže viz ustanovení § 47 zák. č. 235/2004 Sb.

²³⁹ Blíže viz příloha č. 1 k zák. č. 235/2004 Sb.

²⁴⁰ Blíže viz příloha č. 2 k zák. č. 235/2004 Sb.

nafty,²⁴¹ naopak daňové zvýhodnění spočívá v osvobození od daně u bioplynu a bionafty.²⁴²

Daně z příjmů: upravuje zákon o daních z příjmů. Po reformách v minulých letech, byly ze zákona odstraněny některé významné environmentální prvky,²⁴³ nicméně i dále zde lze takové prvky najít, a to např. poskytnutí osvobození od daně z příjmů právnických osob u příjmů státních fondů podle zvláštních zákonů, a tedy i SFŽP.²⁴⁴ Zákon dále poskytuje možnost odečtení si od základu daně z příjmu hodnotu daru sloužícího ekologickým účelům, či ochraně zvířat, jsou-li příjemcem daru zákonem vyjmenované subjekty,²⁴⁵ dále existuje možnost ponížení základu daně o výdaje na provoz vlastního zařízení k ochraně životního prostředí.²⁴⁶ Daňové zvýhodnění ve formě vyjmutí z předmětu daně je poskytováno provozovatelům zařízení na ochranu opuštěných zvířat nebo ohrožených druhů zvířat pro příjmy získané nabytím daru v souvislosti s provozováním této činnosti.²⁴⁷

Daň z nemovitostí: Ačkoli zákon o dani z nemovitostí obsahuje velký počet environmentálně zaměřených ustanovení a mohlo by se tedy zdát, že je významným instrumentem pro prosazování zájmů na ochranu životního prostředí, není tomu tak. Nízké sazby této daně totiž poplatníky příliš nemotivují a výrazně tak snižují její stimulační funkci.²⁴⁸ Zákon daňově zvýhodňuje vybrané druhy pozemků a staveb – např. lesní pozemky, na nichž se nacházejí lesy ochranné a lesy zvláštního určení²⁴⁹ nebo pozemky, které tvoří jeden funkční celek se stavbami sloužícími výlučně k účelům zlepšení stavu životního prostředí.²⁵⁰ Daňově znevýhodnění pak spočívá např. ve zvýšení daňového zatížení u vybraných staveb umístěných v národních parcích a v I. zónách chráněných krajinných oblastí.²⁵¹

²⁴¹ Blíže viz ustanovení § 48 zák. č. 353/2003 Sb.

²⁴² Blíže viz ustanovení § 49 zák. č. 353/2003 Sb.

²⁴³ S účinností od 1. ledna 2011 došlo ke zrušení osvobození příjmů z provozu ekologických zdrojů a zařízení.

²⁴⁴ Blíže viz ustanovení § 19 odst. 1, písm. e) zák. č. 586/1992 Sb.

²⁴⁵ Blíže viz ustanovení § 15 odst. 1 a § 20 odst. 8 zák. č. 586/1992 Sb.

²⁴⁶ Blíže viz ustanovení § 24 odst. 2 písm. g) zák. č. 586/1992 Sb.

²⁴⁷ Blíže viz ustanovení § 3 odst. 4 písm. a) zák. č. 586/1992 Sb.

²⁴⁸ MARKOVÁ, Hana. Ochrana životního prostředí v daňových zákonech a dopady této úpravy na podnikání. In Právo v podnikání v nových členských státech EU sborník příspěvků : mezinárodní vědecká konference. Karviná, 18.-19. září 2007. s. 93-99. ISBN 978-80-7248-435-5.

²⁴⁹ Blíže viz ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zák. č. 338/1992 Sb.

²⁵⁰ Blíže viz ustanovení § 4 odst. 1 písm. h) zák. č. 338/1992 Sb.

²⁵¹ Blíže viz ustanovení § 11 odst. 4 zák. č. 338/1992 Sb.

Silniční daň: viz bod 4.6.2.

Daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí: nalezneme ji ve stejnojmenném zákoně a na jeho základě jsou vybrané osoby osvobozeny od daně dědické a darovací v případě bezúplatného nabytí majetku určeného na zabezpečování vybraných činností, mezi něž patří i ekologie a ochrana opuštěných zvířat nebo ohrožených druhů zvířat.²⁵²

4.2.2. Ekologická daňová reforma

Hlavním cílem ekologické daňové reformy (EDR) je stimulovat ekonomické subjekty k takovému chování, které povede ke snížení poškození životního prostředí a jeho dopadů na zdraví obyvatelstva.²⁵³ Vedoucím principem EDR je její výnosová neutralita, tzn., že její zavedení nepovede ke zvýšení celkové daňové zátěže. V důsledku první etapy EDR tak byly zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů²⁵⁴ zavedeny do naší daňové soustavy tzv. ekologické nebo též energetické daně, a to: *daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z pevných paliv a daň z elektřiny*. Druhá etapa EDR, jež má být dokončena v roce 2013, si klade za cíl další zdanění energií a dále revizi poplatků a regulačních nástrojů užívaných v současnosti v odvětví ochrany životního prostředí a jejich transformaci do podoby ekologických daní. Závěrečná třetí etapa, která je plánovaná na období roků 2014 – 2017 má vycházet z vyhodnocení působení a účinků etap předcházejících a případného rozšíření daní na další surovinové zdroje, výroby a služby a užití přírody.²⁵⁵

4.3. Finanční podpory

Finanční podpory jsou ekonomickým nástrojem pozitivní povahy. Jestliže daně a jiné obdobné platby představují transfer peněžní masy od regulovaných subjektů ke státu nebo jinému (veřejnému) subjektu, je tomu u přímých finančních podpor právě

²⁵² Blíže viz ustanovení § 20 odst. 4 písm. a) zák. č. 357/1992 Sb.

²⁵³ Principy a harmonogram ekologické daňové reformy. [online]. [cit. 2012-07-25]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/principy_harmonogram/\\$FILE/OEN-Koncepce-20070104.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/principy_harmonogram/$FILE/OEN-Koncepce-20070104.pdf).

²⁵⁴ Zákon č. 261/2007 Sb.

²⁵⁵ Principy a harmonogram ekologické daňové reformy op. cit. sub 255.

naopak.²⁵⁶ Jejich účelem tedy je motivovat příjemce k ekologickému chování a to buď formou nenávratného poskytnutí finančních prostředků, nebo formou finančního zvýhodnění v různých podobách. Tyto finanční podpory mohou být čerpány z široké palety především veřejných, ale i soukromých zdrojů jak z domácího, tak i zahraničního prostředí. Nejvýznamnější finanční podpory jsou v ČR poskytovány ze státního rozpočtu a SFŽP.

Dotace: jsou to finanční prostředky z veřejných rozpočtů, které jsou poskytovány příjemcům za účelem naplnění cíle, který směřuje k ochraně životního prostředí. Poskytnutí těchto finančních prostředků se neváže na protiplnění ani jejich zpětné vrácení. Nejvýznamnějším poskytovatelem dotací je SFŽP, dále pak evropské strukturální fondy, dotace mohou být poskytovány i přímo z rozpočtu ČR, opomenout nelze ani soukromé poskytovatele, kterými jsou různé fondy, nadace nebo podnikající osoby v rámci své environmentální odpovědnosti, zde přichází v úvahu finanční podpora ve formě darů. Při poskytování dotací je nutno dbát pravidel hospodářské soutěže a věnovat zvýšenou pozornost snaze vyhnout se jejímu narušení. V uplynulém roce dosahovaly dotace poskytnuté SFŽP výše 1.124.000.000,- Kč.²⁵⁷

Zvýhodněné půjčky a garance: za pomoci zvýhodněných půjček může příjemce překonat nedostatek finančních prostředků, které by mohl investovat do opatření, která pomáhají chránit životní prostředí. Jejich zvýhodnění oproti komerčním půjčkám spočívá v nižší úrokové sazbě a delší splatnosti. Systém garancí nefunguje na principu poskytování finančního plnění, nýbrž na záruce garanta, že splatí úvěr poskytnutý v souvislosti s projektem, který se týká ochrany životního prostředí. Garance nebo zvýhodněné půjčky jsou poskytovány státem, SFŽP, okrajově též Českomoravskou záruční a rozvojovou bankou a Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem. Náklady SFŽP v souvislosti s poskytováním zvýhodněných půjček dosáhly za uplynulý rok výše 210.000.000,- Kč.²⁵⁸

²⁵⁶ DIENSTSBIER, Filip. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní. Brno, 2006. s. 151. Disertační práce. Masarykova Univerzita v Brně, Právnická fakulta.

²⁵⁷ Zpráva o hospodaření SFŽP za rok 2011 op. cit. sub 204.

²⁵⁸ Tamtéž.

4.4. Zálohové systémy

V případech, kdy jsou do oběhu (nejlépe mezi širší okruh subjektů) uváděny výrobky, které se nespotřebovávají a u nichž je z důvodů ochrany životního prostředí zájem na jejich opětovném stažení z oběhu, je často stanovena povinnost zpětného odběru, stíhající osoby, které tyto výrobky uvedly na trh, případně do oběhu. Návazně jsou tyto osoby povinny zajistit opětovné použití takto vrácených výrobků, případně využití či odstranění odpadu z nich.²⁵⁹ Realizace tohoto systému je v ČR postavena na *zálohování vybraných výrobků*.

Zálohování vybraných výrobků je upraveno zákonem o obalech.²⁶⁰ Záloha je přičtena k ceně výrobku a měla by být nastavena tak, aby motivovala spotřebitele ke vrácení výrobku, čímž dojde k refundaci zálohy. Protože z různých důvodů nedochází k 100 % návratnosti zálohovaných výrobků, je zde prostor k použití „propadnutých“ záloh k dalšímu financování vratného systému.

4.5. Nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti

Činnost člověka je v některých případech méně a v některých více – to se týká zejména průmyslové činnosti - spojená s nebezpečím nečekaného, závažného ohrožení či poškození životního prostředí. Odstranění následků, které tyto situace zanechávají na životním prostředí, bývá zpravidla finančně velice nákladnou záležitostí. K omezení možnosti vzniku situace, při které znečišťovatel nebude mít dostatek finančních prostředků k odstranění škodlivých následků, slouží *nástroje k zajištění závazku či odpovědnosti*. Do této skupiny nástrojů jsou řazeny především povinná pojištění činností s (potenciálně) výrazným dopadem na životní prostředí. Vedle toho sem řadíme nástroje, jejichž cílem je akumulace finančních prostředků k budoucímu jistému nebo možnému použití k nápravě škody (případně i jiné újmy) nebo snížení negativního vlivu na životní prostředí, běžně nazývané jako fondy.²⁶¹

Povinné pojištění jako nástroj k zajištění odpovědnosti pro případ poškození životního prostředí je také známý pod pojmem *environmentální pojištění*. Povinnost mít

²⁵⁹ DIENSTSBIER, F. op. cit. sub 258, s. 51.

²⁶⁰ Zákon č. 477/2001 Sb.

²⁶¹ MÁČA, V. op. cit. sub 206. s. 60.

takové pojištění je v našem právním řádu uložena např. atomovým zákonem, kdy je držitel povolení k provozu jaderného zařízení nebo k jakékoliv činnosti spojené s užíváním jaderného zařízení nebo držitel povolení k přepravě jaderných materiálů povinen sjednat pojištění odpovědnosti za jadernou škodu.²⁶² Ustanovení o povinném pojištění najdeme i v zákoně o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky²⁶³ nebo v zákoně o odpadech.²⁶⁴ Obecně však lze též konstatovat, že na pojištění ekologických škod, resp. ekologické odpovědnosti, není dosud český pojišťovací sektor příliš připraven.²⁶⁵

Finanční rezervy se na rozdíl od environmentálního pojištění vztahují na situace, o kterých je jisté, že nastanou, jelikož provoz určitých typů zařízení je s nimi neodmyslitelně spjat. Typickým příkladem je povinnost provozovatele skládky vytvářet finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu. Tuto povinnost stanoví zákon o odpadech tak, že výše finanční rezervy je stanovena na jednotku hmotnosti ve dvou sazbách podle nebezpečnosti odpadu.²⁶⁶

4.6. Ekonomické nástroje na úseku ochrany ovzduší

4.6.1. Poplatky za znečišťování ovzduší

Dne 2.5.2012 byl schválen nový zákon o ochraně ovzduší²⁶⁷ s datem nabytí účinnosti ke dni 1.9.2012, ustanovení tohoto zákona, která zavádí podstatné změny týkající se poplatků za znečišťování ovzduší však nabývají účinnosti ke dni 1.1.2013²⁶⁸, některá dokonce až k 1.1.2017.²⁶⁹ Pro účely této práce se pokusím o komparaci dosud účinné a nové právní úpravy.

Dle dosud účinné právní úpravy jsou povinni z *poplatku za znečišťování ovzduší* provozovatelé zdrojů znečištění spadající do kategorie zdrojů *stacionárních* a to zvláště

²⁶² Blíže viz ustanovení § 36 zák. č. 18/1997 Sb.

²⁶³ Blíže viz ustanovení § 12 zák. č. 59/2006 Sb.

²⁶⁴ Blíže viz ustanovení § 48a zák. č. 185/2001 Sb.

²⁶⁵ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 93.

²⁶⁶ Blíže viz ustanovení § 49 a násl. zák. č. 185/2001 Sb.

²⁶⁷ Zákon č. 201/2012 Sb.

²⁶⁸ Viz ustanovení § 44 písm. a) zák. č. 201/2012 Sb.

²⁶⁹ Viz ustanovení § 44 písm. b) zák. č. 201/2012 Sb.

velkých, velkých, středních a malých.²⁷⁰ Pro zvláště velké, velké a střední stacionární zdroje platí, že poplatek se platí za znečišťující látky nebo stanovené skupiny znečišťujících látek, pro které má zdroj znečišťování stanoven emisní limit nebo technické a další podmínky provozu, které emisní limity nahrazují. Seznam těchto látek a roční výše sazeb, závislé na množství vypouštěných látek je pak stanovena v příloze č.1 k tomuto zákonu. V případě malých stacionárních zdrojů se platí ročně pevná částka a to úměrně k velikosti stacionárního zdroje a době jeho provozu v poplatkovém období, případně podle druhu a spotřeby paliva. Podrobnosti opět stanoví příloha č.1 k zákonu.

Způsob výběru poplatku a jeho rozpočtové určení se opět liší podle kategorie zdroje. O výši poplatku provozovatelů zvláště velkých a velkých stacionárních zdrojů rozhoduje krajský úřad, v případě středních stacionárních zdrojů rozhodují obecní úřady obcí s rozšířenou působností, výnosy jsou příjmem SFŽP a za rok 2011 činily 430.700.000,- Kč.²⁷¹ O výši poplatku provozovatelů malých stacionárních zdrojů rozhoduje a poplatek vybírá a vymáhá obecní úřad, výnosy poplatků jsou příjmem obce a musí být použity k ochraně životního prostředí. Poplatky, jejichž výše nedosahuje 500,- Kč, se nevyměňují.²⁷²

Motivační složkou obsaženou v tomto zákoně je ustanovení umožňující *odklad placení poplatků*, a to ve výši 60 %, za podmínky, že provozovatel zvláště velkého, velkého nebo středního stacionárního zdroje prokazatelně zahájí u tohoto zdroje práce za účelem snížení emisí zpoplatněné znečišťující látky alespoň o 15 %. Ukončí-li tyto práce do dvou let od jejich zahájení, pak správce poplatku promine povinnost doplatit odloženou část poplatku.²⁷³

Jak již bylo řečeno, nová zákonná úprava zavádí několik podstatných změn týkajících se poplatku za znečišťování ovzduší. Výrazným způsobem se snížil počet plátců, jako reakce na stav, kdy v roce 2010 zhruba 21 podniků (což je necelé 1,5 % ze

²⁷⁰ Blíže ke kategorizaci viz ustanovení § 4 zák. č. 86/2002 Sb.

²⁷¹ Zpráva o hospodaření SFŽP za rok 2011 op. cit. sub 204.

²⁷² Blíže viz ustanovení § 19 zák. č. 86/2002 Sb.

²⁷³ Blíže viz ustanovení § 21 a § 22 zák. č. 86/2002 Sb.

všech plátců) platilo kumulativně 80 % poplatků.²⁷⁴ Ke snížení došlo především posunutím hranice, do které se poplatky nevyměřují, a to na 50.000 Kč.²⁷⁵ Tímto opatřením byla značně snížena administrativní náročnost spojená s vybíráním poplatku.

Plátcem podle nové zákonné úpravy jsou provozovatelé stacionárních zdrojů, uvedení v příloze č. 2 zákona č. 201/2012 Sb., kde jsou stacionární zdroje rozděleny již nikoliv podle míry svého vlivu na kvalitu ovzduší, ale podle průmyslového odvětví. K další redukci došlo i v seznamu znečišťujících látek, kdy místo původních dvaceti zpoplatněných látek jsou ponechány pouze čtyři látky, a to tuhé znečišťující látky, oxid siřičitý, oxidy dusíku a těkavé organické látky. Tyto čtyři látky představují 90 % vlivu na životní prostředí, zbylých šestnáct látek má 10% podíl na vlivu.²⁷⁶ Výše sazby za jednotlivé látky na jednotku hmotnosti je stanovena v příloze č. 9 zákona a postupně se zvyšuje ze sazby stanovené pro léta 2013-2016 na finální sazbu, která bude platit od roku 2021.²⁷⁷ Nový zákon navíc obsahuje výraznou motivační složku, spočívající v úplném upuštění od poplatkové povinnosti nebo snížení poplatku, za podmínek, že provozovatel provede modernizaci zdroje za účelem snížení emisí o určitou procentuální hodnotu, popřípadě za podmínek, že zdroj znečištění dosahuje určité procentuální koncentrace emisí, odvozené od horní hranice úrovně emisí spojené s nejlepšími dostupnými technikami nebo specifického emisního limitu.²⁷⁸ Výnos z poplatků za znečišťování je do roku 2016 včetně příjmem SFŽP. Od roku 2017 je 65 % výnosu příjmem SFŽP, 25 % příjmem kraje, na jehož území se stacionární zdroj nachází a 10 % příjmem státního rozpočtu. Výnos, který je příjmem kraje, může být použit jen na financování opatření v oblasti ochrany životního prostředí. Výnos, který je příjmem státního rozpočtu, může být použit jen na financování činností stanovených v zákoně.²⁷⁹

²⁷⁴ Důvodová zpráva k zák. č. 201/2012 Sb. [online]. [cit. 2012-08-01]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=449&CT1=0#prilohy>.

²⁷⁵ Blíže viz ustanovení § 15 odst. 3 zák. č. 201/2012 Sb.

²⁷⁶ Ministerstvo životního prostředí. [online]. [cit. 2012-08-01]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/news_120502.

²⁷⁷ Sazby platné od roku 2021 jsou zhruba 3,5 násobné oproti sazbám platným v letech 2013-2016.

²⁷⁸ Blíže viz ustanovení § 15 odst. 6 zák. č. 201/2012 Sb.

²⁷⁹ Blíže viz ustanovení § 15 odst. 14 zák. č. 201/2012 Sb.

4.6.2. Daně a ochrana ovzduší

Kromě ekonomických stimulů formou poplatků přispívá k ochraně ovzduší také zdanění některých činností, přispívajících ke znečištění ovzduší, případně daňová zvýhodnění opatření znečištění ovzduší předcházející nebo je snižující.²⁸⁰

Silniční daň: nalezneme ji v zákoně o dani silniční²⁸¹ a jejím předmětem jsou silniční vozidla registrovaná a provozovaná v ČR, jsou-li používána k podnikání neb v přímé souvislosti s ním. Od této daně jsou mj. osvobozena vozidla, která mají elektrický pohon a ta, která mají hybridní pohon kombinující spalovací motor a elektromotor. Ekologický prvek spočívající v podpoře hromadné dopravy lze též najít v osvobození od daně pro vozidla zabezpečující linkovou osobní vnitrostátní přepravu za předpokladu, že ujedou pro tento účel více než 80 % kilometrů z celkového počtu kilometrů jimi ujetých ve zdaňovacím období.²⁸² Další ekologické daňové zvýhodnění pak spočívá ve slevě na dani pro kombinovanou dopravu.²⁸³

Hromadná doprava je též zvýhodněna v zákoně o dani z přidané hodnoty, když do nižší sazby DPH je zařazena pozemní, vodní a letecká osobní hromadná doprava.²⁸⁴

4.6.3. Finanční podpory na úseku ochrany ovzduší

Nejvýznamnějším poskytovatelem podpor je i v této oblasti ochrany životního prostředí SFŽP. Ten vyhláší mj. programy, v nichž lze žádat o podporu opatření k ochraně ovzduší. Aktuálními programy, které se ochrany ovzduší dotýkají přímo, jsou například Program ochrany ozonové vrstvy Země, jehož cílem je postupné omezování výroby, spotřeby a likvidace látek na bázi halogenových uhlovodíků (freonů), látek zodpovědných za poškozování vrstvy ozónu, či společný program Moravskoslezského kraje a Ministerstva životního prostředí na podporu výměny stávajících ručně plněných kotlů na tuhá paliva za nové nízkoemisní automatické kotle na uhlí nebo uhlí a biomasu v Moravskoslezském kraji, jehož cílem je snížit znečištění ovzduší z malých

²⁸⁰ DIENSTSBIER, F. op. cit. sub 258, s. 98.

²⁸¹ Zákon č. 16/1993 Sb.

²⁸² Blíže viz ustanovení § 3, písm. c) a f) zák. č. 16/1993 Sb.

²⁸³ Blíže viz ustanovení § 12 zák. č. 16/1993 Sb.

²⁸⁴ Blíže viz příloha č. 2 zák. č. 235/2004 Sb.

spalovacích zdrojů, tzv. lokálních topenišť, kde lidé často spalují nekvalitní paliva a odpady.

Dále sem řadíme i program zlepšování kvality ovzduší a snižování emisí, program rozvoje infrastruktury malých obcí, zmínit můžeme i program podpory ozdravných pobytů dětí z oblastí se zhoršenou kvalitou ovzduší. Celkem za rok 2011 vydal SFŽP ve finančních podporách na úseku ochrany životního prostředí částku 168.200.000,- Kč.²⁸⁵

4.6.4. Obchodovatelná emisní povolení

Tento ekonomický nástroj byl zaveden zákonem o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů²⁸⁶ a transponoval do práva ČR směrnici EP a Rady²⁸⁷ která zavedla systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a byla nástrojem pro zajištění plnění závazků z Kjótského protokolu. Systém funguje na tomto principu: na základě Národního alokačního plánu, který musí schválit Evropská komise, přidělí stát jednotlivým zařízením, která na základě povolení vypouštějí do ovzduší skleníkové plyny, povolenky na emise těchto plynů. Další osud těchto povolenek je pak na jednotlivých provozovatelích. Nabízí se možnost spotřebovat povolenky k pokrytí vlastních emisí, případně je převést na jinou osobu, popřípadě od jiné osoby koupit, pokud množství přidělených povolenek nepostačuje. Tento nástroj se tak snaží stimulovat provozovatele zařízení vypouštějících skleníkové plyny ke snížení množství vypouštěných emisí, což je pro ně vzhledem k možnosti prodeje přidělených povolenek ekonomicky výhodné. Naopak ekonomicky nevýhodné je vypouštět vyšší množství emisí a tím pádem kupovat další povolenky.

4.7. Shrnutí

Okruh ekonomických nástrojů je velice široký a rozmanitý a dotýká se všech složek životního prostředí. Ekonomické nástroje působí na subjekty nepřímo a dávají jim možnost volby chování. Efektivnost ekonomických nástrojů z hlediska

²⁸⁵ Zpráva o hospodaření SFŽP za rok 2011 op. cit. sub 204.

²⁸⁶ Zákon č. 695/2004 Sb.

²⁸⁷ Směrnici EP a Rady 2003/87/ES.

ekologického by se dala měřit tím, kolik subjektů se motivováno těmito nástroji rozhodlo pro chování, které je pro životní prostředí šetrnější. V této souvislosti si myslím, že ekonomické nástroje v podobě daní a zejména poplatků ještě plně nevyčerpaly svůj potenciál, a to zejména proto, že z různých důvodů nedokáží flexibilně reagovat na aktuálně vzniklé situace a společensko-technický vývoj. Možnou cestu, jakou by se mohla oblast poplatků ubírat, snad ukáže nový zákon o ochraně ovzduší, který odstraní administrativní náročnost při vybírání poplatku a klade zvýšený důraz na motivaci subjektů k realizaci opatření chránících životní prostředí. Jistě bude velice zajímavé sledovat, jak si nová opatření povedou v praxi. Podobné to je i u zálohových systémů, zde se již po delší dobu nabízí prostor k zálohování některých dalších výrobků, jako např. PET lahví.

Potenciál být pozitivním přínosem pro životní prostředí pak má dle mého názoru ekologická daňová reforma, stejně jako může být přínosem i existence obchodovatelných emisních povolení, zde je však podmínkou tento nástroj vhodně nastavit, tak aby opravdu plnil svůj účel a nestal se jen výhodným příjmem některých provozovatelů. Z hlediska budoucnosti se mi jako velice slibný jeví i nástroj v podobě finančních podpor, zejména pak dotací. Zde je zapotřebí klást důraz na aktuálnost, potřebnost a kvalitu vypsání dotačních projektů, na rozdíl od poplatků je zde možnost k pružnějšímu reagování na aktuální situaci.

Ekonomické nástroje zdaleka nejsou dokonale fungujícím systémem ochrany životního prostředí, avšak po postupné realizaci dílčích změn, jako je sjednocení pojmosloví, odstranění administrativní náročnosti, posílení motivační složky a přizpůsobení se aktuálnímu vývoji, by mohly tvořit jeden z pevných základních kamenů ochrany životního prostředí v ČR.

5. Dobrovolné nástroje

Za dobrovolné nástroje se označují takové aktivity podnikatelských a jiných subjektů, které směřují ke snižování negativních dopadů jejich činnosti na životní prostředí, přičemž jsou těmito subjekty zaváděny a realizovány na základě jejich svobodného (dobrovolného) rozhodnutí a jdou nad rámec požadavků platných legislativních norem.²⁸⁸ Principy, na nichž dobrovolné nástroje stojí, jsou: *dobrovolnost* – neexistuje legislativní povinnost uplatňovat tyto nástroje, *prevence* – dobrovolné nástroje se soustředí na odstraňování příčin environmentálních problémů, *systematický přístup* – záměrně působí na ty oblasti a činnosti subjektu, které mají negativní vliv na životní prostředí.

Teorie řadí²⁸⁹ dobrovolné nástroje mezi nástroje přímého působení, nicméně některé jejich charakteristické znaky, jako např. dobrovolnost, jsou typické spíše pro nástroje nepřímého působení. Samotné dobrovolné nástroje pak lze rozdělit podle jejich účelu do tří skupin:²⁹⁰ a) *dobrovolné nástroje regulační (redukční)* – jejich účelem je snížení (redukce) negativních vlivů subjektu na životní prostředí, b) *dobrovolné nástroje informační* – účelem je buď získání, anebo poskytnutí informací o vlivech subjektu na životní prostředí, c) *dobrovolné nástroje vzdělávací* – účelem je vychovat společnost chápající problematiku životního prostředí a vytvořit v ní vědomí odpovědnosti za stávající stav životního prostředí. Kritériem, z kterého budu vycházet pro účely této práce, je dělení dobrovolných nástrojů dle míry nezávislosti jejich používání na nástroje *nevyžadující vnější součinnost* a na *nástroje vyžadující vnější součinnost*. Používání první skupiny nástrojů je zcela v kompetenci samotných subjektů, jejich aplikace není vázána na činnost žádných dalších subjektů, ani na vytvoření speciálních vnějších podmínek. Nástroje vyžadující vnější součinnost nemůže subjekt využívat bez existence určitých podmínek, např. určitých institucí či pravidel jejich používání apod.

²⁸⁸ Dobrovolné nástroje. [online]. [cit. 2012-09-23]. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/dobrovolne_nastroje.

²⁸⁹ DAMOHORSKÝ, M. a kol. op. cit. sub 3, s. 41.

²⁹⁰ REMTOVÁ, Květa. Odborný časopis Planeta: Dobrovolné environmentální aktivity. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2006, roč. 2006, č. 6. s. 5. ISSN 1801-6898. Dostupné z: http://www.mzp.cz/cz/dobrovolne_enviro_aktivita

5.1. Nástroje nevyžadující vnější součinnost

Do této skupiny nástrojů se řadí jednostranné závazky, metoda posuzování životního cyklu (LCA), čistší produkce, ekodesign, vlastní environmentální tvrzení, environmentální manažerské účetnictví, či environmentální benchmarking.

Jednostrannými závazky nebo se rozumí programy přijaté samotnými znečišťovateli, v nichž se tyto subjekty zavazují ke snížení svého dopadu na životní prostředí. Často mívají formu různých kodexů chování, chart, směrnic, deklarací apod. Tyto programy mají spíše proklamační charakter, jejich dodržování nebývá sankcionováno ani kontrolováno, nic však nebrání zavázaným subjektům k přizvání účasti nezávislé třetí strany, která by dodržování kontrolovala a dodala tak celému projektu na důvěryhodnosti. Závazky rozdělujeme na ty, které jsou vyhlášeny přímo konkrétním znečišťovatelem a na tzv. kolektivní závazky, vyhlášené určitým subjektem, k nimž se jednotliví znečišťovatelé veřejně hlásí. Příkladem jednostranného závazku majícího vliv na ochranu ovzduší je např. veřejný závazek společnosti Tesco, že do roku 2020 sníží sumu vypuštěných skleníkových plynů o 50%.²⁹¹

Metoda posuzování životního cyklu neboli *LCA – Life Cycle Assessment* je významným informačním nástrojem definovaným takto: LCA je shromažďování a vyhodnocování vstupů, výstupů a možných dopadů na životní prostředí výrobního systému během jeho celého životního cyklu.²⁹² Podstata metody LCA je založena na té skutečnosti, že stav životního prostředí je ovlivňován charakterem a množstvím látek, jež jsou do životního prostředí vnášeny a z něj odebírány. Tím pádem lze na základě předpokládaného mechanismu reakcí, které zjištěné odběry a vnášení látek (tzv. elementární toky) v životním prostředí vyvolají, teoreticky určit celkové vlivy posuzovaných systémů na životní prostředí.²⁹³ Účelem této metody tedy je posoudit produkt či činnost z hlediska jeho dopadu na životní prostředí, a to od jeho vzniku až po jeho zánik. Informace takto poskytnuté mohou sloužit jako základ pro hledání možností jak snížit negativní dopad výrobku na životní prostředí nebo pro výběr výrobního systému, který je nejšetrnější k životnímu prostředí. Tento nástroj je velice široce

²⁹¹ Tesco si uvědomuje svou odpovědnost. [online]. [cit. 2012-09-06]. Dostupné z: <http://corporate.itesco.cz/spolecenska-odpovednost.html>

²⁹² Blíže viz ČSN EN ISO 14040 bod 3.2.

²⁹³ REMTOVÁ, Květa. op. cit. sub 292. s. 14.

použitelný a dobře kombinovatelný s ostatními nástroji, je však dosti náročný jak časově, tak na sběr dat. Postup metody LCA je zahrnut v mezinárodních normách ISO, které byly převzaty i v ČR jako české technické normy.²⁹⁴

Čistší produkce je preventivním nástrojem ochrany životního prostředí. Samotnou čistší produkcí se rozumí stálá aplikace integrální preventivní strategie na procesy, výrobky a služby s cílem zvýšit jejich efektivnost a omezit rizika jak vůči člověku, tak i životnímu prostředí.²⁹⁵ U výrobních procesů čistší produkce zahrnuje efektivnější využívání surovin a energií, vyloučení toxických, nebezpečných materiálů a prevenci vzniku odpadů a emisí u zdroje. U produktů (výrobků a služeb) se strategie čistší produkce zaměřuje na snížení jejich dopadu na životní prostředí, a to v rámci jejich celého životního cyklu, od vývoje až po jejich využití. Smyslem tohoto nástroje je prověřit určitý systém, např. výrobní proces a na základě tohoto prověření určit příčiny vzniku vlivů negativně působících na životní prostředí. Dále pak najít možnosti jak tyto negativní vlivy odstranit a nejvhodnější z těchto variant realizovat. S čistší produkcí souvisí nástroj *hodnocení možnosti čistší produkce*, což je informační nástroj, který poskytuje provozovateli podniku informace o zkoumaném provozu, na základě kterých následně může realizovat strategii čistší produkce. Samotným realizováním typicky dochází k tzv. dvojitému vítězství, kdy realizace strategie čistší produkce znamená jak snížení negativního vlivu na životní prostředí, tak snížení nákladů provozovatele na provoz podniku.

Ekodesign je dobrovolným regulačním nástrojem preventivního charakteru. Jeho podstatou je začleňování požadavků na ochranu životního prostředí do návrhu a konstrukce výrobků tak, aby byl výsledný výrobek co nejšetrnější k životnímu prostředí během celého svého životního cyklu. Při výrobě výrobku se tak klade důraz nejen na jeho estetičnost a funkčnost, ale i na šetrnost k životnímu prostředí. Ekodesign je neomezeně použitelný, ze své podstaty je závislý na informačních nástrojích a klade nároky na čas, finance a profesionální odbornost. V českém právním řádu je ekodesign zakotven zákonem o hospodaření energií, zde je definován jako začlenění prvků nebo funkcí výrobku spojeného se spotřebou energie, které mohou mít vliv na životní

²⁹⁴ Jedná se o normy ČSN ISO 14040 – 140 49

²⁹⁵ Definice UNEP: Resource Efficient and Cleaner Production. [online]. [cit. 2012-09-25]. Dostupné z: <http://www.unep.fr/scp/cp/>

prostředí během životního cyklu tohoto výrobku, do návrhu výrobku spojeného se spotřebou energie s cílem zlepšit vliv výrobku na životní prostředí během celého životního cyklu.²⁹⁶

Vlastní environmentální tvrzení nebo též *environmentální značení typu II* lze chápat jako environmentální tvrzení výrobců, dovozců, distributorů, maloobchodníků nebo jakékoli další osoby, která by pravděpodobně mohla mít z takového tvrzení prospěch a které je vydáno bez certifikace třetí nezávislou stranou.²⁹⁷ Jedná se tedy o univerzální, informační nástroj, jeho účelem je upoutání veřejnosti zdůrazněním kladného působení produktu na životní prostředí, svou podstatou je podobný reklamě. Aby tomuto tvrzení bylo dodáno na důvěryhodnosti, vznikla norma ČSN ISO 14021, stanovující požadavky pro vyhlášení všech druhů environmentálních tvrzení. Tato norma popisuje rovněž vybrané termíny běžně užívané pro environmentální tvrzení a vymezuje podmínky pro jejich používání. Pro nezbytné zajištění důvěryhodnosti tvrzení vyžaduje, aby bylo podloženo vědeckou analýzou, jejíž výsledky budou veřejně přístupné. Postup podle této normy je však dobrovolný. Obranou proti případnému klamavému tvrzení může být postup podle trestního²⁹⁸ nebo obchodního²⁹⁹ zákoníku.

Environmentální manažerské účetnictví je informační nástroj, který se zabývá identifikací, shromažďováním, odhady, analýzami, vykazováním a předáváním informací o hmotných a energetických tocích, informací o environmentálních nákladech a dalších hodnotově vyjádřených informací, které jsou východiskem pro rozhodování v rámci daného podniku.³⁰⁰ Jeho smyslem je podat informace o tom, jak se environmentální politika podniku odráží na jeho ekonomické výkonnosti a následné využití těchto informací při hledání možností úspor i při rozhodování o budoucích aktivitách.

Podstatou *benchmarkingu* je porovnávání s nejlepšími. Z tohoto vycházející *environmentální benchmarking* je informační nástroj, který porovnává environmentální výkonnost subjektu s jejími nejlepšími analogy působícími v praxi na stejné nebo

²⁹⁶ Blíže viz ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) zák. č. 406/2000 Sb.

²⁹⁷ Blíže viz ČSN EN ISO 14021

²⁹⁸ Blíže viz ustanovení § 248 zák. č. 40/2009 Sb.

²⁹⁹ Blíže viz ustanovení § 44 a násl. zák. č. 513/1991 Sb.

³⁰⁰ REMTOVÁ, Květa. op. cit. sub 292. s. 19.

obdobné úrovni. Cílem tohoto porovnávání je následné vyrovnání nebo ještě lépe překonání výsledků, kterých dosáhl nejlepší subjekt. Environmentální benchmarking je univerzální nástroj široce použitelný pro všechny oblasti existence podniku.

5.2. Nástroje vyžadující vnější součinnost

Mezi nástroje, které pro své fungování vyžadují součinnost s dalšími subjekty, patří systém environmentálního řízení a auditu (EMAS), systém environmentálního managementu (EMS), ecolabeling, environmentální prohlášení typu III a dobrovolné dohody.

Systém environmentálního řízení a auditu (EMAS - Eco-Management and Audit Scheme), je program EU, kterým se rozumí ta část celkového systému řízení, která zahrnuje organizační strukturu, plánování, odpovědnosti, techniky, postupy, procesy a zdroje pro rozvoj, provádění, dosažení, posouzení a podporu politiky životního prostředí.³⁰¹ Podstata EMAS spočívá v začlenění všech zaměstnanců do vytvořeného systému řídicího vlivy podniku na životní prostředí. Toto začlenění a také seznámení zaměstnanců s příčinami negativních dopadů, jež činnosti podniku vyvolávají v životním prostředí, umožňuje podniku, aby zaměstnance do řešení těchto problémů aktivně zapojil a aby podle požadavku neustálého zlepšování mohl do environmentální politiky podniku zařazovat stále nové úkoly vedoucí k dalšímu snižování negativních vlivů podniku na životní prostředí.³⁰² Jedná se tedy o preventivní nástroj. Potřeba vnější součinnosti spočívá v nutnosti provedení auditu, ten provádějí jak auditoři podniku, tak nezávislí auditoři, dále platí, že environmentální prohlášení, která podnik v rámci EMAS vydává, musí být validována nezávislým ověřovatelem. EMAS je nástrojem široce použitelným a to jak v soukromé, tak ve veřejné sféře (města, ministerstva atd.). Po splnění všech podmínek a přistoupení k programu smí subjekt využívat logo EMAS³⁰³ a čerpat dalších výhod jako např. zlepšení pozice ve výběrových řízeních, výhodnější pojištění a bankovní úvěry, nezanedbatelné je též zvýšení prestiže podniku. V ČR jsou základními dokumenty Národní program zavedení systému řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (Aktualizovaný program EMAS) a pravidla k

³⁰¹ Blíže viz nařízení EU č. 761/2001

³⁰² REMTOVÁ, Květa. op. cit. sub 292. s. 10.

³⁰³ Viz příloha č. 1

zavedení systému řízení podniků a auditu z hlediska ochrany životního prostředí (Aktualizovaná pravidla). V současnosti je v ČR do tohoto programu zaregistrováno 26 subjektů,³⁰⁴ nejvíce z nich je z oboru stavitelství.

Dalším typem environmentálního manažerského řízení organizace je *system environmentálního managementu (EMS – Environmental Management System)*. Tento systém se v ČR řídí normou ČSN EN ISO 14001:2005, kde ji i definován jako součást systému managementu organizace použitá k vytvoření a zavedení její environmentální politiky a řízení jejich environmentálních aspektů. Jeho podstata je v principu stejná jako u EMAS, rozdílem je nižším administrativní a finanční zatížení pro podniky, které používají EMS, je proto více využíván malými středními podniky. Jedná se jak o regulační, tak o edukační nástroj, neboť jeho účelem je zajistit neustálé snižování negativních vlivů činnosti podniku na životní prostředí i neustálé vzdělávání svých zaměstnanců. Jestliže chce podnikat získat potvrzení o zavedení systému, musí se podrobit auditu, který provádí třetí, nezávislá, akreditovaná strana. V případě splnění všech podmínek podnik obdrží dva roky platný certifikát, k dispozici není žádné logo (na rozdíl od EMAS).

Ekoloabeling nebo též *ekoznačení* či *environmentální značení typu I* je označování výrobků a služeb, které jsou v průběhu celého svého životního cyklu prokazatelně šetrnější nejen k životnímu prostředí, ale i ke zdraví spotřebitele. Takovéto výrobky, splňující předem daná kritéria, poté mohou používat označení na základě licence udělené třetí, nezávislou stranou. Takovéto značení výrobků mohou využít jak výrobci pro svůj marketing, tak spotřebitelé při výběru ekologicky vhodných výrobků. V ČR je možné v rámci Národního programu označování ekologicky šetrných výrobků možné získat označení ekologicky šetrného výrobku,³⁰⁵ služby³⁰⁶ nebo též ekoznačku EU – The Flower.³⁰⁷

Environmentální prohlášení typu III je normou ČSN ISO 14025 definováno jako kvantifikované environmentální údaje používající předem stanovené parametry a tam,

³⁰⁴ Seznam organizací registrovaných v programu EMAS v České republice. [online]. [cit. 2012-09-07]. Dostupné z: [http://www.cenia.cz/_C12571B20041E945.nsf/\\$pid/CENMSFKV2WL1](http://www.cenia.cz/_C12571B20041E945.nsf/$pid/CENMSFKV2WL1)

³⁰⁵ Viz příloha č. 2

³⁰⁶ Viz příloha č. 3

³⁰⁷ Viz příloha č. 4

kde je to relevantní, doplňkové environmentální informace. Jeho podstatou tedy je zveřejnění měřitelných informací o vlivu výrobku na životní prostředí v průběhu jeho celého životního cyklu. Informace takto poskytnuté pak mohou sloužit k porovnání šetrnosti obdobných výrobků vůči životnímu prostředí. Cílem tohoto nástroje je zvýšit zájem o právě ty výrobky, které jsou k životnímu prostředí šetrnější. V případě, že je environmentální prohlášení typu III určeno konečným spotřebitelům, musí být ověřeno nezávislým orgánem, takže z tohoto hlediska patří mezi nástroje vyžadující vnější součinnost. V případě, že je používáno pouze v komunikaci mezi podniky, ověření se nevyžaduje, v tomto případě proto patří mezi nástroje nevyžadující vnější součinnost.

Dobrovolné dohody lze charakterizovat jako smluvní dohody či závazky uzavřené mezi veřejnou autoritou a soukromými subjekty, které jsou nad rámec povinností vyplývajících z platných zákonů nebo je nahrazují při jejich případné neexistenci. Takovéto dobrovolné dohody obsahují konkrétní environmentální cíle, časový horizont a způsob jeho naplnění. Někdy se stávají i základem nové legislativy, resp. slouží ke zmírnění jejího ekonomického dopadu. Jejich základním rysem je, že jsou založeny na principu vyjednávání. Díky tomu mohou šetřit čas i finance, když vyjednávání bývá zpravidla úspornější a méně zdoluhavé než legislativní proces. Jednotlivé dohody se můžou značně lišit z hlediska rozsahu, cíle, závaznosti, podmínek i způsobu uzavření dohody. Důležitým kritériem potom je jejich právní závaznost, u nezávazných dohod vzniká problém s jejich vynutitelností, bylo by tedy vhodné zakotvit právně závaznou formu uzavírání dobrovolných dohod v právním řádu. V opačném případě je na vůli stran, v jaké formě dobrovolnou dohodu sjednají.³⁰⁸ Rozsah použití dobrovolných dohod je prakticky neomezený, většinou se uzavírají s cílem snížit spotřebu zdrojů, snížit spotřebu energie, snížit obsah vybraných látek v určitých výrobcích, snížit produkci odpadů jakéhokoliv druhu, snížit hluk, případně i ukončit nevyhovující výrobní postupy apod.³⁰⁹

Při uzavírání dobrovolných dohod existuje možnost řídit se doporučením EK týkajícího se environmentálních dohod,³¹⁰ popřípadě podobným dokumentem vydaným

³⁰⁸ ŠAUER, Petr. *Dobrovolné dohody v politice životního prostředí*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2000, s. 14. ISBN 80-245-0116-3.

³⁰⁹ REMTOVÁ, Květa. *op. cit.* sub 292. s. 10.

³¹⁰ Doporučení Komise 96/733/ES

MŽP nazvaným Možný postup při přípravě nových environmentálních dohod v ČR,³¹¹ avšak jedná se o právně nezávazné dokumenty a tudíž postup při jejich uzavírání zůstává značně specifický, z čehož plyne nevýhoda dobrovolných dohod, kterou je jejich nejasné právní postavení. Většina uzavřených dobrovolných dohod v ČR má povahu tzv. veřejnoprávního ujednání mezi orgánem veřejné správy a soukromoprávním subjektem. Tato ujednání se vyznačují tím, že se jedná úkony právně nezávazné.³¹² Dohodu však lze uzavřít i podle občanského zákoníku jako inominátní smlouvu,³¹³ pak by se jednalo o vynutitelnou dohodu nebo jako veřejnoprávní smlouvu dle správního řádu,³¹⁴ touto formou je možné uzavírat dohodu dle zákona o ochraně přírody a krajiny³¹⁵ a je též vynutitelná.

Příkladem dobrovolné dohody uzavřené v ČR je Prohlášení o strategické součinnosti ČEZ a MŽP v oblasti ochrany ovzduší a klimatu.³¹⁶ Jeho předmětem je snížení emisí tuhých znečišťujících látek, oxidů dusíku, oxidu siřičitého do roku 2020 na hodnoty nižší, než přikazuje jak stávající tak i připravovaná legislativa. Stejně tak dojde k významnému snížení vypouštění oxidu uhličitého. Toto snížení má být dosaženo na elektrárnách provozovaných ČEZ na území ČR. Prohlášení dále definuje spolupráci MŽP a ČEZ v oblasti vzdělávání, výchovy a osvěty k udržitelnému rozvoji, dále spolupráci v oblasti obnovitelných zdrojů energie, energetických úspor a spolupráci při tvorbě strategie spoluspalování biomasy.

5.3. Shrnutí

Dobrovolné nástroje jsou rozmanitým a široce použitelným nástrojem ochrany životního prostředí. Existuje více přístupů k nim, což se projevuje v rozdílné terminologii, mnohosti způsobů jejich dělení a více úhlů pohledů, kterými na ně lze

³¹¹ Dobrovolné dohody: Možný postup při přípravě nových environmentálních dohod v ČR. [online]. [cit. 2012-09-13]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/envdn.nsf/788925f20e7931c7852563e6006a0707/64a8d3fe6ce4d7fec1256b61003fb366/\\$FILE/E1.pdf](http://www.mzp.cz/envdn.nsf/788925f20e7931c7852563e6006a0707/64a8d3fe6ce4d7fec1256b61003fb366/$FILE/E1.pdf)

³¹² ŠAUER, Petr. op. cit. sub 310. s. 208.

³¹³ Blíže viz ustanovení § 51 zákona č. 40/1964 Sb.

³¹⁴ Blíže viz ustanovení § 159 a násl. zák. č. 500/2004 Sb.

³¹⁵ Blíže viz ustanovení § 39 zák. č. 114/1992 Sb.

³¹⁶ Prohlášení o strategické součinnosti ČEZ a MŽP v oblasti ochrany ovzduší a klimatu. [online]. [cit. 2012-09-13]. Dostupné z: [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/spoluprace_mezi_cez_mzp/\\$FILE/oedn-prohlaseni_o_strategicke_soucinnosti_MZP_a_CEZ-20120403.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/spoluprace_mezi_cez_mzp/$FILE/oedn-prohlaseni_o_strategicke_soucinnosti_MZP_a_CEZ-20120403.pdf)

nahlížet. I přes tyto různorodosti lze vymezit jejich některé shodné prvky, které lze považovat za základní principy, na nichž dobrovolné nástroje stojí, jsou jimi: dobrovolnost, prevence a systematický přístup.

Pro účely této práce jsem využil dělení dobrovolných nástrojů podle míry nezávislosti jejich používání na nástroje nevyžadující vnější součinnost a na nástroje vyžadující vnější součinnost. Do první kategorie nástrojů lze řadit jednostranné závazky, metoda posuzování životního cyklu (LCA), čistší produkce, ekodesign, vlastní environmentální tvrzení, environmentální manažerské účetnictví, environmentální benchmarking, do druhé kategorie spadají systém environmentálního řízení a auditu (EMAS), systém environmentálního managementu (EMS), ecolabeling, environmentální prohlášení typu III a dobrovolné dohody. Nejeftektivnějších výsledků při použití dobrovolných nástrojů lze dosáhnout při jejich vzájemné kombinaci, ke které jsou uzpůsobeny, některé ji i přímo předpokládají.

Dobrovolné nástroje ochrany životního prostředí jsou podle mého názoru velice zajímavou kategorií nástrojů ochrany. Poskytují něco navíc oproti administrativním a ekonomickým nástrojům, jakýsi faktor, jehož podstatou je vyjádřit zvýšený zájem na ochraně životního prostředí a také vyjádření uvědomění si nezbytnosti chovat se šetrně k životnímu prostředí. Do jisté míry tak reflektují stav společnosti a jejího ekologického a sociálního uvědomění. V posledních letech si lze povšimnout zvýšeného zájmu subjektů o tyto nástroje, myslím si, že je to jednoznačně pozitivní informací, nicméně dobrovolné nástroje podle mého názoru ještě nedosáhly svého vrcholu a jejich význam dále poroste.

Bohužel nutno konstatovat, že dobrovolné nástroje jsou také poměrně lehce zneužitelné, zejména to platí u těch, které nevyžadují vnější součinnost. Zneužitelnost pramení z nemožnosti kontroly dodržování některých nástrojů jako např. jednostranných závazků nebo vlastních environmentálních tvrzení, dále pak z možnosti překroucení podstatných informací apod. Otázkou do diskuze je, zda by za situace, kdy dále poroste význam těchto nástrojů, nebylo vhodné vytvořit pro ně nějaký právní rámec, s tím, že nástroj by nadále zůstal dobrovolným, ale pokud se ho už některý subjekt rozhodne zavést, bylo by vynutitelné jeho dodržování, resp. sankcionovatelné jeho nedodržování. Odpadlo by tak to, že některé subjekty se mohou na „módní vlně“

zájmu o životní prostředí jen přiživovat. Větší míru důvěryhodnosti a možnosti kontroly mají v tomto směru nástroje vyžadující vnější součinnost.

Závěr

Podstatou ochrany životního prostředí je předejít jeho znečišťování nebo poškozování, popřípadě napravit a omezit škodlivé následky tam, kde už k poškození došlo. Jelikož je ochrana životního prostředí globální záležitostí, je tato problematika logicky řešena i na mezinárodní úrovni. Česká republika je tak smluvní stranou prakticky všech důležitých mezinárodních úmluv v této oblasti, samotná domácí legislativa je pak ve velké míře ovlivněna právem EU. Existuje celá řada nástrojů ochrany životního prostředí a většina z nich je více nebo méně nějakým způsobem provázána s právem. Za ty nejdůležitější, které české právo zná, považuji nástroje koncepční, administrativní, ekonomické a dobrovolné. Základním dělítkem těchto nástrojů je fakt, zda na subjekty působí přímo nebo nepřímo za použití nástrojů, které jsou mimoprávní povahy. Podle tohoto kritéria se dělí na nástroje působící přímo a nepřímo. Z nástrojů, kterým jsem se věnoval v této práci, patří do první skupiny nástroje administrativní a koncepční, mezi nástroje nepřímého působení se řadí nástroje ekonomické. Některé dobrovolné nástroje můžeme řadit mezi nástroje přímého působení, některé jsou naopak charakterizovány prvky typickými pro druhou skupinu nástrojů.

Jako prvním z výše uvedených druhů nástrojů jsem se ve své práci věnoval nástrojům koncepčním. Na první místo jsem je nezařadil bezdůvodně, koncepční nástroje totiž ostatní nástroje zastřešují, vytvářejí pro ně širší rámec jejich fungování. Jsou univerzálním, komplexním a značně různorodým nástrojem, jejich hlavní smysl spočívá ve snaze usměrnit vývoj věcí životnímu prostředí ku prospěchu, a to za pomoci plánování. Každá koncepce by tak měla stanovit svůj cíl, priority a rámcově vymezit oblasti řešení problému a prostředky, jimiž mají být dosaženy vytyčené cíle. Díky své univerzálnosti a komplexnosti se jedná o nástroje značně rozšířené, se kterými se setkáváme v mnoha podobách téměř na každém úseku ochrany životního prostředí. Díky své funkci jakéhosi zastřešovatele ostatních nástrojů nabývají coby nástroje ochrany životního prostředí značného významu, nicméně příroda je nevyzpytatelná a do značné míry nenaplánovatelná, proto je třeba zaměřit koncepcie na oblasti, kde je jejich užití co možná nejefektivnější, tedy do oblasti lidské činnosti.

Vývojově nejstarším a nejhojněji používaným nástrojem ochrany jsou administrativní nástroje. Jejich naprostá nezbytnost a nezastupitelnost spočívá v závaznosti a vynutitelnosti pravidel chování, která stanoví. To, jak efektivně tyto nástroje fungují, do velké míry závisí na kvalitě jejich úpravy. Zde jsem došel k závěru, že česká právní úprava je značně roztržštěná a nejednotná a v tomto směru je zde prostor pro zlepšení.

Do kategorie administrativních nástrojů patří ukládání povinností ve formě různých příkazů, zákazů a omezení, s nimiž je spojena povinnost jejich adresáta něco konat, něčeho se zdržet, popřípadě něco strpět. Povinnosti mohou být ukládány ze zákona, to je nejméně administrativně náročné, avšak kvůli obecnosti zákona nelze reagovat na odlišnosti jednotlivých případů. Další možností je tak ukládat povinnost ex actu, zde je výhodou možnost individuálního posouzení situace, avšak kvůli časové, administrativní, finanční a personální náročnosti nelze posuzovat individuálně všechny případy.

Další kategorií administrativních nástrojů jsou povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření. Ty umožňují individuální přístup orgánů státní správy k jednotlivým subjektům a také vnášejí do rozhodování odborné hledisko. K efektivnímu fungování tohoto nástroje je zapotřebí kvalitního úřednického aparátu, jeho vzdělanosti a odborné i lidské kvality. Do této kategorie se řadí i integrované povolení, které svým pojetím překonává nahlížení na ochranu životního prostředí po jednotlivých složkách, důraz je kladen na životní prostředí jako celek.

Významné místo mezi administrativními nástroji zauímají standardy, které jsou souhrnem požadavků na zachování únosného stavu životního prostředí. Řadí se sem emisní limity, které představují maximální přípustné množství znečišťujících látek, které může být obsaženo v jednotlivých složkách životního prostředí, dále pak emisní limity, ty stanovují nejvýše přípustné množství znečišťující látky, které může být do životního prostředí vypuštěno ze zdroje znečištění. Činnosti, které jsou potenciálně nebezpečné pro životní prostředí, jsou regulovány provozními požadavky, požadavky na výrobky pak regulují ty výrobky, které mohou mít během svého životního cyklu negativní vliv na životní prostředí, cílem stanovení těchto požadavků je tyto negativní vlivy minimalizovat. Standardem sui generis jsou požadavky na odbornou způsobilost osob.

Při určování standardů je třeba vycházet z BAT a včas reagovat na změny související s novými vědeckými a technickými poznatky.

Smyslem kategorizace objektů ochrany a zdrojů znečišťování je stanovit odlišný režim pro jednotlivé objekty a zdroje. To je důležité zejména proto, že jednotlivé objekty sice mohou vyžadovat ochranu, ale vzhledem k míře jejich ohrožení, popřípadě jejich významu ji nevyžadují vždy stejnou. Stejně tak zdroje znečišťování působí na životní prostředí různou měrou. Kategorizací tak lze dosáhnout větší ochrany tam, kde je jí potřeba a naopak menší tam, kde není zájem na ochraně životního prostředí až tak akutní.

Důležitým a pro efektivní ochranu životního prostředí nezbytným administrativním nástrojem je kontrola a dozor. Nejvíce se uplatňuje kontrola vykonávaná veřejnou správou, konkrétně správní dozor. Při správním dozoru je jiné měřítko hodnocení kontrolované činnosti než soulad s právními normami vyloučené. Zároveň roste i význam kontroly vykonávané mimo veřejnou správu různými neziskovými organizacemi a občanskými sdruženími.

Pod pojem ekologicko-právní odpovědnosti se řadí jak odpovědnost deliktní, tak odpovědnost za ztráty na životním prostředí. V kategorii deliktní odpovědnosti se pro ty nejzávažnější případy poškození nebo ohrožení životního prostředí využívá trestněprávních předpisů, novinkou je možnost trestního postihu právnických osob, to může být vzhledem k faktu, že mnohé protiprávní jednání na úseku ochrany životního prostředí je přičitatelné právě právnickým osobám, důležitým faktorem při hodnocení efektivity administrativních nástrojů. Správněprávní odpovědnost, tedy správní delikty fyzických osob (přestupky) a správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti je nástrojem postihujícím méně závažná protiprávní jednání. Právě tato kategorie asi nejvíce trpí nedokonalou právní úpravou, zejména roztržitostí, nejednotností a nejasností. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí může být řešena soukromoprávním institutem náhrady škody, avšak takové řešení je značně omezené. Další možností je využití veřejnoprávního institutu právní odpovědnosti za ekologickou újmu. Obecně lze říci, že právní odpovědnost je důležitým preventivním, nápravným a sankčním nástrojem ochrany životního prostředí.

Administrativní nástroje jsou sice nejvyužívanější kategorií nástrojů ochrany životního prostředí, avšak rozhodně nejsou samospatitelné. Opravdu efektivně mohou fungovat jen v kombinaci s dalšími nástroji ochrany, pro které by měly být pevnou oporou.

Vhodným doplňkem administrativních nástrojů jsou nástroje ekonomické. Tyto nástroje působí na subjekty nepřímo a dávají jim možnost volby chování. Nejvýznamnější funkcí ekonomických nástrojů je funkce motivační, neboť cílem jejich působení je motivovat subjekty k chování, které je k životnímu prostředí příznivější. Základním členěním ekonomických nástrojů je jejich rozdělení na nástroje *pozitivní a negativní stimulace*. Nástroje pozitivní stimulace fungují na principu ekonomického zvýhodňování ekologicky vhodnějšího chování, kdežto nástroje negativní stimulace ekologicky nevhodné chování ekonomicky postihují a tím pádem takové chování znevýhodňují. Nejdůležitějšími ekonomickými nástroji jsou poplatky, daně, finanční podpory, zálohové systémy, obchodovatelná emisní povolení a nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti. K tomu, aby ekonomické nástroje plnily svůj účel, je třeba dbát na to, aby jejich nastavení opravdu motivovalo znečišťovatele k ekologičtějšímu chování, důležité také je, aby výnos z nich byl následně účelově vázán na ochranu životního prostředí a nestal se jen výhodným příjmem státu, popř. některých subjektů.

Velice širokým a univerzálně použitelným nástrojem ochrany životního prostředí jsou dobrovolné nástroje. I přes jejich mnohost a značnou rozdílnost lze vymezit jejich základní principy, kterými jsou: dobrovolnost, prevence a systematický přístup. Jedním z možných (a v této práci využitých) způsobů jejich kategorizace je jejich dělení podle míry nezávislosti jejich používání na nástroje nevyžadující vnější součinnost a na nástroje vyžadující vnější součinnost. Do první kategorie nástrojů lze řadit jednostranné závazky, metodu posuzování životního cyklu (LCA), čistší produkci, ekodesign, vlastní environmentální tvrzení, environmentální manažerské účetnictví, environmentální benchmarking, do druhé kategorie spadají systém environmentálního řízení a auditu (EMAS), systém environmentálního managementu (EMS), ekolabeling, environmentální prohlášení typu III a dobrovolné dohody. Nejlepších výsledků při použití dobrovolných nástrojů lze dosáhnout při jejich vzájemné kombinaci, ke které jsou uzpůsobeny, některé ji i přímo předpokládají.

Na úplný závěr lze konstatovat, že český právní řád nabízí mnoho způsobů ochrany životního prostředí, ovšem ne vždy se je daří efektivně využívat. V posledních letech však lze sledovat zvyšující se zájem veřejnosti na ochraně životního prostředí a s trochou optimismu lze očekávat, že ten se promítne i ve zvýšené efektivitě ochrany životního prostředí. Snad je tou správnou cestou i nový zákon o ochraně ovzduší, který si troufám s lehkou dávkou opatrnosti hodnotit pozitivně.

Seznam použitých zkratk

BAT – nejlepší dostupná technologie (Best Available Technology)

ČIŽP – Česká inspekce životního prostředí

ČOI – Česká obchodní inspekce

ČR – Česká republika

EDR – ekologická daňová reforma

EK – Evropská komise

EP – Evropský parlament

EU – Evropská unie

IZS – integrovaný záchranný sbor

LZPS – Listina základních práv a svobod

MOB – Ministerstvo obrany

MPMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MZem – Ministerstvo zemědělství

MŽP – Ministerstvo životního prostředí

NATO – Severoatlantická aliance (North Atlantic Treaty Organization)

SFŽP – Státní fond životního prostředí

SÚJB – Státní úřad pro jadernou bezpečnost

ZPF – zemědělský půdní fond

Seznam použité a citované literatury

Knihy, monografie, publikace

BAKEŠ, Milan. Finanční právo. 4. aktualiz. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, xxx, 741 s. ISBN 80-717-9431-7.

DAMOHORSKÝ, Milan. České právo životního prostředí. Překlad Marta Chromá. V Praze: Univerzita Karlova, 2003, 194 s. České právo a Evropská unie, Sv. 2. ISBN 80-858-8949-8.

DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V.: Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta v nakl. Vodnář, 2003, 206 s. ISBN 80-858-8947-1.

DAMOHORSKÝ, Milan. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Vyd. 1. Praha: Karolinum, 1999, 212 s. ISBN 80-718-4827-1.

DAMOHORSKÝ, M., STEJSKAL, V.: Právo v podnikání v nových členských státech EU. Sborník z konference. Praha: VŠE, 2007, ISBN 978-807-2484-355.

DAMOHORSKÝ, Milan. Právo životního prostředí. 3. vyd. Praha: C.H. Beck, 2010, xlvii, 629 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4003-387.

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

FRANKOVÁ, M., SOBOTKA, M.: Vybrané otázky práva životního prostředí a environmentální politiky. Vyd. 1. V Praze: Karolinum, 2002, Acta Universitatis Carolinae, 3-4/2001, 184 s. ISBN 80-246-0444-2.

GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 343 s. Právnické učebnice (Aleš Čeněk). ISBN 80-864-7385-6.

HENDRYCH, Dušan. Správní právo. 6. vyd. Praha: C.H. Beck, 2006, xxxix, 822 s. Právnické učebnice (C.H. Beck). ISBN 80-717-9442-2.

JELÍNEK, Jiří. Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část. 1. vyd. Praha: Leges, 2009, 895 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7212-240.

MÁCA, Vojtěch. Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR. Praha, 2008, Disertační práce. Právnická fakulta UK.

MOLDAN, Bedřich. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí: Situace v České republice*. 1.vyd. Praha: Karolinum, 1997, 307 s. ISBN 80-718-4434-9.

REMTOVÁ, Květa. Odborný časopis Planeta: Dobrovolné environmentální aktivity. Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2006, roč. 2006, č. 6. ISSN 1801-6898.

SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2009, 463 s. ISBN 978-807-3573-829.

STEJSKAL, Vojtěch. Prosazování právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity: Situace v České republice. 1.vyd. Beroun: IFEC, 2006, 242 s. ISBN 80-903-4095-4.

ŠAUER, Petr. Dobrovolné dohody v politice životního prostředí. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2000, 339 s. ISBN 80-245-0116-3.

Jiné prameny

Dobrovolné dohody: Možný postup při přípravě nových environmentálních dohod v ČR – dokument MŽP.

Důvodová zpráva k zák. č. 69/2012 Sb.

Důvodová zpráva k zák. č. 201/2012 Sb.

Návrh vyhlášky o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší.

Principy a harmonogram ekologické daňové reformy – dokument MŽP.

Prohlášení o strategické součinnosti ČEZ a MŽP v oblasti ochrany ovzduší a klimatu.

Seznam organizací registrovaných v programu EMAS v České republice.

Výroční zpráva ČIŽP za rok 2011.

Zpráva o hospodaření SFŽP za rok 2011.

Internetové prameny

Česká informační agentura životního prostředí [online]. Dostupné z: www.cenia.cz

Česká inspekce životního prostředí [online]. Dostupné z: www.cizp.cz

Ministerstvo životního prostředí [online]. Dostupné z: www.mzp.cz

Poslanecká sněmovna parlamentu ČR [online]. Dostupné z: www.psp.cz

Program OSN pro životní prostředí [online]. Dostupné z: <http://www.unep.org/>

Státní fond životního prostředí ČR [online]. Dostupné z: www.sfzp.cz

TESCO stores ČR [online]. Dostupné z: www.itesco.cz

Vláda České republiky [online]. Dostupné z: www.vlada.cz

Legislativa

Doporučení Komise 96/733/ES, o Dohodách o životním prostředí provádějících směrnice Společenství.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1005/2009 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu.

Nářízení vlády č. 9/2002 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska emisí hluku.

Nářízení vlády č. 197/2003 Sb., o plánu odpadového hospodářství České republiky.

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES o vozidlech s ukončenou životností.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

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

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

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

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

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa.

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

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

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

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

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

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

Zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií.

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

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

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

Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření a o změně a doplnění některých zákonů.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech.

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

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

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

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

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

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

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

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

Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů.

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

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

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

Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů.

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

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

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

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

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

Summary

This thesis is concerned on topic Instruments of environmental protection in Czech law. It exists a lot of instruments of environmental protection, which are connected with law in some way. This thesis is concentrated on the most important a most widely used.

The first chapter presents an brief introduction to the issue, it deals with general environmental protection, categorisation of instruments and with environmental protection on international and European level.

The second chapter deals with conceptual instruments, which includes different policies, plans, programs, projects and other documents that constitute the conditions for the functioning of other categories of instruments. In this chapter is purpose, categorisation and way of creation of conceptual instruments described. It includes examples of conceptual instruments in Czech law as well.

The third chapter covers administrative instruments. It is the oldest and most widely used category of instruments of environmental protection. They are mainly represented by general legal rules and individual administrative acts. This category also contains standards, categorisation, inspection and eco-legal liability.

The fourth chapter is focused on economic instruments. The aim of it is to motivate subject to behave ecologically. The motivation is economically-based, it means that behavior which is not ecological, is economically disadvantaged. In this chapter are economic instruments divided in five categories: fees, taxes, financial support, deposit systems and insurance-based instruments.

The last chapter deals with voluntary instruments. It is a wide and varied category of instruments. Voluntary instruments are divided according to its independance on external cooperation into the two categories. First one does not demand extarnal cooperation and include one-partial environmental agreements, life-cycle assessment, cleaner production, ecodesign, self-declared environmental claims, environmental management accounting, environmental benchmarking. The second category includes eco-management and audit scheme, environmental management

system, ecolabeling, type III environmental declarations, and voluntary environmental agreements.

In the second, third and fourth chapter I pay special attention to air protection. I decided to do it because of the new Act of air protection. It is also close topic to me, because I was born and I am living in city of Most area, where the air protection is often discussed question.

Přílohy

Seznam příloh:

Příloha č. 1: logo EMAS

Příloha č. 2: česká ekoznačka pro ekologicky šetrný výrobek

Příloha č. 3: česká ekoznačka pro ekologicky šetrnou službu

Příloha č. 4: ekoznačka EU – The Flower

Příloha č. 1: logo EMAS



Příloha č. 2: česká ekoznačka pro ekologicky šetrný výrobek



Příloha č. 3: česká ekoznačka pro ekologicky šetrnou službu



Příloha č. 4: ekoznačka EU – The Flower



Téma diplomové práce: Nástroje ochrany životního prostředí v českém právu

The topic of the thesis: Instruments of environmental protection in Czech law

Klíčová slova - Keywords

nástroje ochrany životního prostředí

- instruments of environmental protection

ochrana ovzduší

- air protection