

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

Právnická fakulta

Jakub Sluka

Nástroje ochrany životního prostředí v českém právu

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 11.2.2014

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 Praze dne 11.2.2014

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval panu prof. JUDr. Milanu Damohorskému, DrSc., vedoucímu mé diplomové práce, za užitečné připomínky a cenné rady, které napomohly k vytvoření této diplomové práce.

Obsah:

Úvod	1
1. Právo životního prostředí.....	3
2. Nástroje ochrany životního prostředí – kategorizace.....	5
3. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí	8
3.1. Nástroje územního plánování	9
3.2. Vodní plánování.....	11
3.3. Lesní hospodářské plány, lesní hospodářské osnovy	12
3.4. Koncepční nástroje ochrany přírody a krajiny.....	14
4. Administrativně-právní nástroje ochrany životního prostředí	19
4.1. Příkazy, zákazy, omezení	19
4.2. Povolení, souhlasy, stanoviska, vyjádření.....	21
4.3. Standardy a limity	23
4.4. Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování.....	26
5. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí.....	32
5.1. Daně a daňová zvýhodnění.....	33
5.2. Poplatky.....	35
5.3. Dotace, dary, půjčky, garance.....	38
5.4. Ostatní ekonomické nástroje.....	40
6. Sankční nástroje ochrany životního prostředí.....	43
6.1. Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí.....	43
6.2. Správní odpovědnost	46
6.3. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí	47
7. Zvláštní nástroje ochrany životního prostředí	53
8. Nástroje ochrany životního prostředí v Německu.....	57
9. Závěr.....	60
Seznam použitých zkratk	
Seznam literatury a internetových zdrojů	
Abstrakt	
Abstract	
Summary	
Key words	

Úvod

Životní prostředí a jeho ochrana patří bezpochyby k nejaktuálnějším otázkám, kterými se musí společnost zabývat. Jak se v průběhu existence člověka na planetě Zemi vyvíjí jeho vliv na okolí, mění se současně stav životního prostředí. Tento stav je bohužel takový, že směřuje k neustálému zhoršování. Zatímco prapůvodní civilizace lovců a sběračů získávaly z přírody jen to nejnutnější k zajištění obživy a jiných základních životních potřeb, je tendencí současné generace čerpat přírodní zdroje v co největší míře. Potřeba lidí žít v blahobytu, používat nejmodernější technologie a užívat si života plnými doušky vede nevyhnutelně k devastaci jednotlivých složek životního prostředí. Velké plochy zeleně musí ustoupit stavbě nákupního střediska, rostoucí počet automobilů se negativně podepisuje na stavu ovzduší, malicherná potřeba luxusního zboží či pochoutek na talíři je důvodem k lovu ohrožených druhů zvířat.

Z výše uvedeného vyplývá, že ochrana životního prostředí by měla patřit mezi hlavní úkoly současné generace, a to i vzhledem ke generacím budoucím. Pozitivním prvkem je z tohoto pohledu vznik nejrůznějších organizací, spolků či občanských sdružení zaměřených k ochraně přírody. Potřeby řešit současný stav si však všímají i jednotlivé státy a jejich sdružení, a to jak na regionální, tak na evropské a celosvětové úrovni. Ve snaze chránit životní prostředí před nepříznivými vlivy se vyvinul systém nástrojů sloužících k jeho ochraně.

Nástroje ochrany životního prostředí tvoří ucelený systém, ve kterém se jednotlivé nástroje doplňují, navazují na sebe a podporují se. Jako celá oblast práva je i systém nástrojů ochrany životního prostředí oblastí se vyvíjející a podléhající změnám. V nedávné době bylo přijato několik zákonů, jejichž obsah se promítl do problematiky životního prostředí a jeho ochrany. Jednalo se například o zákon o ochraně ovzduší či zákon o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon). Cílem předkládané diplomové práce je utvořit přehled jednotlivých nástrojů ochrany životního prostředí, provést jejich roztřídění a uvést některé příklady z platné legislativy. Tomuto záměru odpovídá i členění práce do příslušných kapitol. Po první kapitole vymezující právo životního prostředí následuje kapitola věnovaná kategorizaci nástrojů ochrany životního prostředí do skupin podle několika kritérií.

Kapitoly 3 až 6 jsou zaměřeny na nástroje koncepční, administrativně-právní, ekonomické a sankční.

Práce vychází z právního stavu k 9. 1. 2014.

1. Právo životního prostředí

Životní prostředí je neoddělitelnou součástí života člověka jako živého organismu. Vztah k přírodě je ve své podstatě podmiňujícím prvkem existence každého živého organismu. Zároveň každý živý organismus představuje součást přírody. Celý život člověka se odehrává v prostředí, které utváří biosféra Země. Esenciální životní podmínky, bez kterých si nelze existenci člověka vůbec představit, z nichž lze jmenovat například vodu, vzduch, půdu jako zdroj rostlinné produkce a zprostředkovaně i živočišné produkce, poskytuje příroda. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „ZŽP“) obsahuje výslovnou definici životního prostředí ve svém § 2, která zní: *„Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje.“* Ze všech živých organismů je to právě člověk, kdo svou činností a působením nejvíce ovlivňuje chod a stav životního prostředí. Vztah člověka k přírodě se totiž uskutečňuje ve více rovinách. Nejedná se pouze, jako je tomu u jiných živých organismů, o vztah ekologický, ale i vztah ekonomický. Člověk využívá produktů přírody k uspokojování nejrůznějších potřeb. To však současně představuje velké ohrožení přírody. Tendencí současnosti je užívat darů přírody v co nejvyšší míře. Často lze spatřovat v jednání lidí dokonce zbytečné nadužívání, které s sebou přináší negativní dopady na životní prostředí. Nejzřetelněji se tyto důsledky projevují v souvislosti s neobnovitelnými zdroji energie. Je potřeba si uvědomit, že současnou generací neskončí existence lidí na planetě Zemi. S tímto vědomím je třeba přistupovat ke všemu, co člověk dělá. Tuto myšlenku ostatně reprezentuje jeden ze základních principů práva životního prostředí, kterým je **princip trvale udržitelného rozvoje**. Ustanovení § 6 ZŽP definuje trvale udržitelný rozvoj takto: *„Trvale udržitelný rozvoj společnosti je takový rozvoj, který současným i budoucím generacím zachovává možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby a přitom nesnižuje rozmanitost přírody a zachovává přirozené funkce ekosystémů.“* Pozitivum v tomto ohledu lze spatřovat ve snaze rozšířit užívání obnovitelných zdrojů energie, pod kterými si můžeme představit sluneční záření, vítr a jiné.

Jak se vyvíjela lidská civilizace, měnily se i dopady existence člověka a jeho působení na životní prostředí. Jelikož se stav životního prostředí neustále zhoršuje, vzrůstala v průběhu historie i potřeba jeho ochrany. Ochrana životního prostředí se

věnuje ZŽP ve svém § 9: „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.“ Jako důsledek této potřeby se vyvinulo **právo životního prostředí**. Právo životního prostředí je relativně novou disciplínou. Jeho komplexnější podobu datujeme od 70. let 20. století. Jedná se o obor mladý, dynamicky se rozvíjející. Právo životního prostředí není kodifikováno, tvoří ho početný soubor právních norem. Právo neupravuje životní prostředí jako takové, ale chování lidí k němu. Předmětem regulace jsou společenské vztahy k zajištění ochrany životního prostředí. Celek práva životního prostředí tvoří tři úrovně, kterými jsou mezinárodní právo, evropské (unijní) právo a vnitrostátní právo.

System práva životního prostředí tvoří obecná a zvláštní část.¹ Obecná část vymezuje mimo jiné předmět, prameny, nástroje a principy práva životního prostředí, návaznost na mezinárodní a evropské právo. Zvláštní část obsahuje čtyři podčásti: **prostředky ochrany** (například územní plánování, poskytování informací), **ochrana složek** (ovzduší, půda, voda) a **ekosystémů** (les, příroda a krajina), **ochrana před zdroji ohrožování** (odpady, záření) a **ochrana při některých činnostech** (hornictví). „Do takto pojatého systému zvláštní části lze zařadit všechny platné právní předpisy, které obsahují normy ochrany životního prostředí, pokud nejde o normy, které ochranu v souvislosti s úpravou jiných vztahů pouze deklarují.“²

¹ Srovnej: Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 31.

² Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 31.

2. Nástroje ochrany životního prostředí – kategorizace

Pod pojmem nástroje ochrany životního prostředí je třeba rozumět soubor nejrůznějších opatření, činností a úkonů, které realizují státní orgány, veřejné instituce, právnické i fyzické osoby. Na jednotlivé nástroje ochrany životního prostředí je třeba nahlížet nikoli izolovaně, nýbrž jako na systém vzájemně se doplňujících a ovlivňujících nástrojů. Některé nástroje se dokonce mohou zčásti zastupovat. Právo hraje mezi prostředky ochrany roli prostředku nezbytného, nezastupitelného a významného.

Nástroje ochrany životního prostředí lze v první řadě rozdělit na nástroje právní a nástroje mimoprávní.

Mimoprávní nástroje buď nejsou upraveny právem vůbec, nebo se používají obecné právní normy (např. občanský zákoník).

Jako příklady mimoprávních prostředků ochrany životního prostředí lze jmenovat prostředky ekonomické, vědecké, technické a technologické, politické, osvětové, výchovné, vzdělávací, organizační.

Dále se ve své práci budu zabývat nástroji právními.

Právní nástroje vyplývají buď *ex lege*, nebo *ex actu*. V případě, že mají svůj původ v rozhodnutí, děje se tak v naprosté většině individuálním správním aktem, avšak občas se vyskytne i opatření obecné povahy podle části šesté správního řádu.

Právní nástroje můžeme rozdělit na dvě základní kategorie. Tyto dvě skupiny představují nástroje obecné a zvláštní (speciální). Mezi **obecné nástroje** ochrany životního prostředí v českém právu řadíme nástroje administrativně-právní, ekonomické, koncepční a sankční a budou hlavní součástí mé diplomové práce.

Speciální nástroje dělíme do tří skupin z hlediska prostoru, času a osob. Územní hledisko vymezuje zvláštní území, ve kterých platí přísnější režim. Příkladem zvláště chráněných území jsou národní parky. Ještě přísnější ochrany požívají jejich první zóny. Na území první zóny národního parku je mimo činností, které jsou zakázány na celém území národního parku, dále dle § 16 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“) zakázáno „*povolovat a umísťovat nové stavby, vstupovat mimo cesty vyznačené se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vlastníků a nájemců pozemků, měnit současnou skladbu a plochu kultur, nevyplývá-li*

změna z plánu péče o národní park, hnojit, používat kejdu, silážní šrávy a ostatní tekuté odpady.“ Časové hledisko vymezuje nástroje, které se uplatňují v určitém čase, kterým je zpravidla nějaká krátkodobá epizoda vzniklá jako důsledek činnosti člověka, ale i vyšší moci. Takovými mimořádnými situacemi, za kterých své uplatnění nacházejí speciální nástroje, jsou povodně, smogová situace, jaderná havárie apod. Definici smogové situace nalezneme v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „ZOOV“) v § 10 odst. 1: „*Smogová situace je stav mimořádně znečištěného ovzduší, kdy úroveň znečištění oxidem siřičitým, oxidem dusičitým, částicemi PM10 nebo troposférickým ozonem překročí některou z prahových hodnot uvedených v příloze č. 6 k tomuto zákonu za podmínek uvedených v této příloze.*“ Vznik smogové situace s sebou přináší informační povinnost mimo jiné Ministerstva životního prostředí. Vznikla-li smogová situace, poskytuje Ministerstvo životního prostředí veřejnosti informace například o předpovědi pro následující období obsahující zejména očekávané změny úrovně znečištění a důvody těchto změn.³

Osobní hledisko snižuje rizika pro životní prostředí tím, že pro výkon určitých činností se vyžaduje zvláštní způsobilost. Ta může spočívat v nutnosti stanoveného vzdělání, v délce požadované praxe, bezúhonnosti, případně věku osoby. Tak např. mysliveckou stráží podle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti (dále jen „ZMYS“) může být jmenována fyzická osoba, která mimo jiných požadavků je starší 21 let, je bezúhonná, prokázala znalost práv a povinností myslivecké stráže podle zákona o myslivosti a znalost souvisejících předpisů.⁴

Dalším možným dělením nástrojů ochrany životního prostředí je dělení podle působení na adresáty. Mezi nástroje **přímo působící** lze zařadit zákazy a příkazy, standardy, limity, vyjádření, souhlasy, povolení, kontrolu a některé další. Nástroje **nepřímého působení** můžeme ještě rozdělit na nástroje působící pozitivně a nástroje působící negativně. Pod pozitivním působením si lze představit různé příspěvky, dále pak například dotace, daňová zvýhodnění, úvěry. Negativní působení naopak s sebou přináší poplatky, odvody či daně. Z výše uvedeného vyplývá, že mezi nástroje přímého působení řadíme především nástroje administrativně-právní, koncepční a dále pak nástroje sankční. Nejvýznamnějšími představiteli nepřímých nástrojů jsou nástroje

³ Viz. Vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích.

⁴ Viz. § 12 odst. 3 ZMYS.

ekonomické. Zatímco nástroje administrativní mají okamžitý účinek, působí nástroje ekonomické se zpožděním. Nevýhodu administrativních nástrojů lze zase spatřovat v náročnosti, a to jak finanční, tak personální.

Shrnutí

Nástroje ochrany životního prostředí tvoří ucelený systém, ve kterém jednotlivé nástroje navazují na jiné či se vzájemně doplňují. Jedním z možných dělení je dělení na nástroje právní a mimoprávní. Mimoprávní nástroje buď nenacházejí v českém právním řádu vůbec své vyjádření, nebo se používají obecné právní normy. Základem právních nástrojů je vedle zákona také rozhodnutí, kterým ve většině případů bude individuální správní akt, vyloučeny však nejsou ani jiné formy. V rámci skupiny právních nástrojů můžeme rozlišovat nástroje obecné a speciální. Představiteli obecných nástrojů jsou nástroje administrativně-právní, ekonomické, koncepční a sankční. Speciální nástroje lze roztrždit z hlediska prostoru, času a osob. Nástroje ochrany životního prostředí můžeme také rozdělit z hlediska jejich působení na adresáty. Této kategorizaci odpovídá dělení na nástroje přímé a nepřímé. Do skupiny přímých nástrojů patří zejména nástroje administrativně-právní, koncepční a sankční. Představiteli nepřímých nástrojů jsou pak především nástroje ekonomické. V rámci ekonomických nástrojů můžeme rozlišovat, zda tyto působí motivačně, tedy jestli pozitivně podporují určité chování, nebo jestli naopak nežádoucí činnosti finančně znevýhodňují.

3. Koncepční nástroje ochrany životního prostředí

Pojem koncepční nástroje zahrnuje nejrůznější **plány, programy a koncepce**. Některé jsou vytvářeny obligatorně, jiné obsahují závazné části, se kterými musí být rozhodnutí příslušného orgánu veřejné moci v souladu.⁵ I takové koncepční nástroje, které nejsou právně závazné, jsou důležitým nástrojem ochrany životního prostředí. Obligatorními nástroji jsou například lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy, plány hlavních povodí, politika územního rozvoje nebo zásady územního rozvoje. Přínosem koncepčních nástrojů je mimo jiné to, že jsou prostředkem k zajišťování trvale udržitelného rozvoje. Takové plány a koncepce, které jsou významné a z hlediska životního prostředí potenciálně nebezpečné, podléhají režimu zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí (dále jen „EIAZ“).

Posuzování vlivů na životní prostředí (EIA- *Environmental Impact Assessment*) je jedním z nejdůležitějších nástrojů, pomocí kterých se hodnotí dopady činnosti lidí a její důsledky na životní prostředí. Posuzování vlivů patří mezi průřezové nástroje ochrany životního prostředí, neboť se jedná o nástroj, který slouží k ochraně nikoliv pouze některé jednotlivé složky životního prostředí, nýbrž k ochraně životního prostředí jako celku. Rozlišujeme dvě kategorie záměrů. První skupinou jsou záměry, které se posuzují obligatorně, ve druhé pak nalezneme záměry, které se posuzují fakultativně. Posuzování podléhají i případné změny záměrů. Příloha č. 1 k EIAZ uvádí záměry, které podléhají posouzení, a zároveň je kvantifikuje. Takto posouzení podléhají například kafilérie nebo veterinární asanační ústavy či zařízení na skladování ropy a ropných a chemických produktů a kapacitou nad 100 tisíc tun. Proces EIA můžeme chápat jako specifický postup, jehož cílem je posoudit vlivy realizace určité činnosti na životní prostředí ještě před tím, než je rozhodnuto o jejím uskutečnění. Procedura EIA není správním řízením. Probíhá podle zákona o posuzování vlivů, je to tedy proces *sui generis*. Jedná se o projev principu prevence a integrace. Dalšími významnými prvky tohoto postupu jsou účast veřejnosti a mezinárodní spolupráce. V českém právním řádu nalezneme i speciální EIA podle jiných zákonů, než jaká je úprava v EIAZ. Takovou zvláštní úpravou je hodnocení důsledků koncepcí a záměrů na evropsky významné lokality a ptačí oblasti (NATURA 2000) a biologické hodnocení, oboje podle ZOPK.

⁵ Srovnej: Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 40.

S ohledem na snahu zajistit komplexní ochranu životního prostředí podléhá posuzování nejen konkrétní záměry, ale i základní koncepce, které představují hranice, v rámci nichž bude probíhat rozhodování o realizaci dané činnosti. Na základě výše uvedeného rozlišujeme posuzování záměrů (projektové posuzování), tedy proces EIA, a koncepční (strategické) posuzování, označované jako SEA (*Strategic Environmental Assessment*). Pod pojmem koncepce je třeba si představit nejrůznější politiky, strategie, plány a programy. „Proces posuzování vlivů koncepcí zahrnuje zjištění, popis a zhodnocení předpokládaných přímých a nepřímých vlivů provedení i neprovedení koncepce a jejích cílů, a to pro celé období jejího předpokládaného provádění. Cílem procesu je zmírnění nepříznivých vlivů záměrů obsažených v koncepcích na životní prostředí.“⁶

Důležitost procesů EIA a SEA je zdůrazněna tím, že obě tyto procedury jsou ovládané základními principy, kterými jsou prevence, předběžná opatrnost, účast veřejnosti, informovanost a odbornost.

Na stav životního prostředí mají vliv i koncepce, které se nachází mimo právo životního prostředí, a to především v energetice a dopravě.

3.1. Nástroje územního plánování

Územní plánování je činnost organizovaná státem a samosprávnými celky, jejímž účelem je vytvořit podmínky pro výstavbu a jiné ekonomické aktivity v území, zajistit soulad mezi životním prostředím a ekonomickým a sociálním rozvojem a v neposlední řadě vytvořit podmínky pro udržitelný rozvoj území. Územní plánování je významným prostředkem prevence v ochraně životního prostředí. Prameny právní úpravy představují zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)⁷, zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění (dále jen „STAVaVZ“) a předpisy vydané k provedení stavebního zákona, tedy vyhlášky Ministerstva pro místní rozvoj.

Nástroje územního plánování rozlišujeme **koncepční** a **realizační**. Mezi koncepční nástroje patří územně plánovací podklady, politika územního rozvoje a územně plánovací dokumentace. Realizačními nástroji jsou regulační plán, územní

⁶ http://www.mzp.cz/cz/posuzovani_vlivu_koncepci_sea.

⁷ Dále „STAVZ“.

rozhodnutí a územní opatření. Veškeré nástroje územního plánování jsou spojeny věcnou i časovou návazností a zároveň se vzájemně podmiňují.

Územně plánovací podklady jsou výchozí dokumenty, které jsou vytvářeny povinně, ale nejsou právně závazné. Jsou však závazné věcně. Tvoří je územně analytické podklady (údaje o stavu území, jeho vývoje a hodnot apod.) a územní studie, které řeší územně technické, architektonické a urbanistické podmínky využití území. Plánovací podklady slouží pro dokumentaci a pro rozhodování, nejsou však právně závaznými dokumenty.

Politika územního rozvoje je jakýsi „územní plán České republiky“. Je vytvářena povinně a je závazná. Jde o dokument, prostřednictvím kterého se pro celé území republiky stanovují požadavky na podrobnější vymezení úkolů územního plánování. *„Děje se tak nejen v rámci republikových, ale i v přeshraničních a mezinárodních souvislostech. Zároveň jde o dokument, jehož prostřednictvím se koordinuje tvorba a aktualizace zásad územního rozvoje krajů a jiných koncepcí schvalovaných příslušnými ústředními orgány.“*⁸ Návrh politiky zpracovává Ministerstvo pro místní rozvoj, projednává ho vláda. Ta ho také přijímá, což se děje formou usnesení. Politika územního rozvoje je závazným podkladem pro územně plánovací dokumentaci.

Územně plánovací dokumentace má tři kategorie rozlišené podle toho, na jaké území se vztahuje.

Pro území kraje se jedná o **zásady územního rozvoje**. Ustanovení § 36 odst. 1 STAVZ věta první stanoví: *„Zásady územního rozvoje stanoví zejména základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje, vymezí plochy nebo koridory nadmístního významu a stanoví požadavky na jejich využití, zejména plochy nebo koridory pro veřejně prospěšné stavby, veřejně prospěšná opatření, stanoví kritéria pro rozhodování o možných variantách nebo alternativách změn v jejich využití.“* Zásady územního rozvoje jsou závazným podkladem pro územní plán a regulační plán. Vydávají se ve formě opatření obecné povahy.

Územní plán se vytváří pro celé katastrální území obce. Není však povinností obce mít územní plán. Územní plán se přijímá formou opatření obecné povahy. Plán

⁸ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 207.

stanoví funkční využití území, hranice zastavěného, zastavitelného a vnějšího území a veřejně prospěšné stavby. Územní plán je závazným podkladem pro regulační plán.

Regulační plán se zpracovává pro část území kraje, obce nebo vojenského újezdu. Účel regulačního plánu vymezuje § 61 odst. 1 STAVZ: *„Regulační plán v řešené ploše stanoví podrobné podmínky pro využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb, pro ochranu hodnot a charakteru území a pro vytváření příznivého životního prostředí. Regulační plán vždy stanoví podmínky pro vymezení a využití pozemků, pro umístění a prostorové uspořádání staveb veřejné infrastruktury a vymezí veřejně prospěšné stavby nebo veřejně prospěšná opatření.“*

Uvedené tři kategorie územně plánovací dokumentace se od sebe odlišují v několika hlediscích. Především jsou vytvářeny pro různě velká území. Liší se dále svým obsahem a rozdílné jsou také orgány, které jsou příslušné k jejich schvalování a pořizování.

3.2. Vodní plánování

Vodnímu plánování se věnuje zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)⁹ ve svém § 23 odst. 1: *„Plánování v oblasti vod je soustavná koncepční činnost, kterou zajišťuje stát, a jeho účelem je vymezit a vzájemně harmonizovat veřejné zájmy ochrany vod jako složky životního prostředí, snížení nepříznivých účinků povodní a sucha a udržitelného užívání vodních zdrojů, zejména pro účely zásobování pitnou vodou.“* Zákon hovoří o **plánech povodí a plánech pro zvládání povodňových rizik**. Tyto plány jsou následně podkladem pro výkon veřejné správy v dotčených oblastech. Týká se to především územního plánování a vodoprávních řízení. V současné době jsou koncepčními dokumenty z oblasti vodního plánování plány, jejichž platnost je stanovena do 22. 12. 2015. Jedná se o Plán hlavních povodí České republiky, který schválila usnesením vláda České republiky a dále plány osmi oblastí povodí, které schválila zastupitelstva jednotlivých krajů podle jejich územní působnosti. Plánování v oblasti vod je koncepční činností, za kterou nese odpovědnost stát. Zákon však odpovědnost rozšiřuje také na kraje jako územní samosprávné celky. *„Příslušné krajské*

⁹ Dále „VODZ“.

úřady jsou přímými spolupřířizovateli plánů dílčích povodí a zastupitelstva krajů je v rámci samostatné působnosti schvalují.¹⁰

Plány povodí se zpracovávají ve třech úrovních. Nejvýznamnějším dokumentem v oblasti vodního plánování jsou **mezinárodní plány povodí**. K jejich vytvoření je nezbytná mezinárodní spolupráce, což vyplývá z rozsahu dotčeného území. Tato spolupráce se v České republice realizuje prostřednictvím Ministerstva zemědělství a Ministerstva životního prostředí. *„Rámcové cíle vymezuje vláda v **národních plánech povodí**, konkrétní cíle kraje v **plánech dílčích povodí**.“¹¹* Vymezení plánů povodí ve třech úrovních přinesla novela č. 150/2010 Sb.¹² a došlo tak k nahrazení stávajícího institutu Plánu hlavních povodí. Dosavadní schválené plány zůstanou v platnosti do schválení nových plánů povodí. *„Nová úprava zajišťuje, aby se stávající institut plánování v oblasti vod stal definičně kompatibilní se systémem hydrologického členění Evropy na povodí řek až k ústí do moří.“¹³*

Plán pro zvládání povodňových rizik obsahuje mimo jiné mapy povodňového nebezpečí a mapy povodňových rizik, popis příslušných cílů v rámci zvládání povodňových rizik či souhrn uskutečněných opatření nebo akcí pro informování veřejnosti a konzultace s ní.

K dosažení cílů uvedených v plánech povodí a plánech pro zvládání povodňových rizik se vytvářejí **programy opatření**. Tyto programy obsahují již konkrétní návrhy opatření, vymezení časového horizontu pro jejich uskutečnění a také způsob financování zvolených opatření.

3.3. Lesní hospodářské plány, lesní hospodářské osnovy

„Koncepčními nástroji právní úpravy hospodaření v lesích jsou lesnické plány, zastoupené oblastními plány rozvoje lesa, lesními hospodářskými plány a lesními hospodářskými osnovami.“¹⁴

Vymezení a funkci oblastních plánů rozvoje lesa nalezneme v § 23 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon)¹⁵: *„**Oblastní plány rozvoje lesů jsou***

¹⁰ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejšková V.: Vodní zákon, II. Vydání, Praha, 2013, str. 81.

¹¹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 284.

¹² Zákon č. 150/2010 Sb., kterým se mění zákon o vodách (vodní zákon) a zákon o přestupcích.

¹³ Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejšková V.: Vodní zákon, II. Vydání, Praha, 2013, str. 86.

¹⁴ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 328.

metodickým nástrojem státní lesnické politiky a doporučují zásady hospodaření v lesích.“ Jedná se o koncepční dokument, který obsahuje základní zásady hospodaření v lesích, a to podle přírodních lesních oblastí v České republice. Podrobnosti o zpracování oblastních plánů a vymezení přírodních lesních oblastí obsahuje vyhláška č. 83/1996 Sb.¹⁶ „Oblastní plány rozvoje lesů obsahují souhrnné údaje o stavu lesů, o potřebách plnění funkcí lesů podle přehledu veřejných zájmů a doporučení o způsobech hospodaření v ekosystémovém pojetí. Vycházejí z principu trvale udržitelného hospodaření v lesích. Jejich posláním by měla být minimalizace střetů mezi veřejnými zájmy a zájmy jednotlivých vlastníků lesů.“¹⁷ Oblastní plány rozvoje lesů schvaluje Ministerstvo zemědělství. Svým schválením jako zadavatel potvrzuje, že zpracované plány odpovídají zadání. Zpracovávají se na období 20 let, v některých případech je však možné stanovit jiné období.

Lesní hospodářské plány slouží potřebám vlastníků lesů. Jsou vyhotovovány zpravidla na období 10 let. Náklady na jejich zpracování nesou vlastníci dotčených lesů, protože plány představují nástroj, který má sloužit pro jejich hospodaření v lese. Zpracování plánů je pro některé vlastníky lesů povinné, ostatní se mohou pro hospodaření podle těchto plánů rozhodnout dobrovolně. V první řadě musí být vždy lesní hospodářské plány vyhotoveny pro lesy ve vlastnictví státu. Dále se tato povinnost vztahuje na vlastníky vlastníci více než 50 ha lesa. Plán zaznamenává současný stav lesa, stanovuje cíle, které mají být při hospodaření dosaženy, vymezuje úkoly, které mají být splněny. Tyto cíle a úkoly se týkají především ochrany lesa, pěstování, těžby dřeva. Dopadají však také na mimoprodukční funkce lesa. Některá ustanovení obsažená v plánech jsou závazná, jiná mají charakter doporučující. Ustanovení § 24 odst. 2 LESZ stanoví: „Závaznými ustanoveními plánu jsou maximální celková výše těžeb a minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin při obnově porostu. Pro státní lesy a lesy ve vlastnictví obcí je závazným ustanovením též minimální plošný rozsah výchovných zásahů v porostech do 40 let věku.“ Ostatní údaje obsažené v plánu slouží pro vlastníka či nájemce lesa pouze jako doporučení.

Pokud není vyhotoven lesní hospodářský plán, zpracovávají se **lesní hospodářské osnovy**. Zpravidla se zpracovávají, stejně jako lesní hospodářské plány,

¹⁵ Dále „LESZ“.

¹⁶ Vyhláška č. 83/1996 Sb., o zpracování oblastních plánů rozvoje lesů a o vymezení hospodářských souborů.

¹⁷ Drobník J., Dvořák P.: Lesní zákon. Komentář, Wolters Kluwer ČR, Praha, 2010, str. 75.

na dobu 10 let. Zatímco v případě lesních hospodářských plánů uskutečňuje jeho zadání a náklady na jeho pořízení nese vlastník lesa, zpracování osnov zadává obecní úřad obce s rozšířenou působností. Vydání osnovy vlastníku lesa je bezplatné. Bezplatné poskytnutí je vedeno snahou, aby vlastníci lesa podle daných osnov hospodařili, neboť lesní hospodářské osnovy jsou vždy zpracovávány s ohledem na zásady trvale udržitelného hospodaření v lese. Okamžikem protokolárního převzetí vlastníkem lesa nastává závaznost osnov. Podle výměry lesa je rozdílné to, která ustanovení osnov jsou pro vlastníky závazná.

Lesní zákon stanoví požadavek, že lesní hospodářské plány a lesní hospodářské osnovy mohou zpracovávat pouze ty osoby, které mají k této činnosti příslušnou licenci. To je odůvodněno odbornou náročností, kterou vyžaduje kvalifikované zpracování těchto dokumentů. Zákon vymezuje pro udělení licence obecné podmínky a zvláštní podmínky, kterými jsou odborné lesnické vzdělání a odborná lesnická praxe. Udělená licence má platnost na celém území České republiky a je nepřenosná. Pod nepřenosností licence musíme chápat to, že oprávnění plynoucí z licence může využívat pouze ta osoba, které byla licence udělena. V zákoně jsou též vymezeny podmínky pro odnětí a zánik licence.

Lesní hospodářské plány se schvalují s platností k 1. lednu stanoveného roku. Platnost osnov a jejich změn je vždy k 1. lednu kalendářního roku.

3.4. Koncepční nástroje ochrany přírody a krajiny

Koncepční nástroje ochrany přírody a krajiny vymezuje ZOPK. Jedná se o vymezení územních systémů ekologické stability, plány péče o zvláště chráněná území, záchranné programy zvláště chráněných druhů a opatření k zachování příznivého stavu populací ptačích druhů v ptačích oblastech.

Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) ZOPK obsahuje definici územního systému ekologické stability krajiny: „*Územní systém ekologické stability krajiny je vzájemně propojený soubor přirozených i pozměněných, avšak přírodě blízkých ekosystémů, které udržují přírodní rovnováhu. Rozlišuje se místní, regionální a nadregionální systém ekologické stability.*“ Základním cílem ochrany je udržení přírodní rovnováhy. Zodpovědné za zpracování systémů ekologické stability jsou orgány ochrany přírody. Nejdůležitějšími nástroji, které slouží k vytváření a ochraně územních systémů

ekologické stability, jsou plány a projekty ekologické stability. Systémy ekologické stability mají významný dopad do územního plánování. Nejdůležitějšími stavebními prvky systémů ekologické stability jsou biocentra a biokoridory, jak je vymezuje prováděcí vyhláška č. 395/1992 Sb.¹⁸ Ochrana přírody, která je vymezena v plánu systému ekologické stability, představuje limit, který nemůže být při využití území překročen. K tomu je vždy třeba přihlížet při provádění pozemkových úprav, při zpracovávání vodohospodářských a lesnických plánů, při pořizování územně plánovací dokumentace. Vytváření územních systémů ekologické stability je podle zákona o ochraně přírody a krajiny veřejným zájmem, na kterém se podílejí vlastníci pozemků, obce i stát. Plány systému ekologické stability jsou podkladem pro některé další koncepční dokumenty z oblasti přírody a krajiny. Nejvíce se to projevuje při zpracovávání územně plánovací dokumentace. Plány jsou rovněž podkladem pro projekty systému ekologické stability. Plány a projekty jsou schvalovány příslušnými orgány územního plánování. Děje se tak buď v územně plánovací dokumentaci, nebo, v případě že není pořizena, v územním rozhodnutí.

Plán péče o zvláště chráněné území a jeho ochranné pásmo je vymezen v § 38 odst. 1 ZOPK jako „*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.*“ Je tedy důležitým dokumentem, který zachycuje nejen údaje o současném stavu chráněného území, ale obsahuje i koncepci péče o dané území do budoucna. „*Zahrnuje informace o stavu rostlinných a živočišných druhů a jejich stanovišť, o okolních vlivech a o možnostech využívání takového území.*“¹⁹ Plán není závazný pro fyzické ani právnické osoby, je však závazný pro orgány ochrany přírody. Je rovněž podkladem pro jiné koncepční dokumenty a také podkladem pro rozhodování orgánů ochrany přírody. Pod jinými koncepčními dokumenty, pro které je plán péče podkladem, si můžeme představit například lesní hospodářský plán, územně plánovací dokumentaci nebo vodohospodářský plán. Orgán ochrany přírody do těchto plánů vydává svá stanoviska, přičemž musí vycházet z údajů obsažených v plánu a řídit se

¹⁸ Vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, § 1.

¹⁹ Prechalová J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000, 2. aktualizované vydání, Linde, 2010, str. 106.

konceptí péče pro budoucnost. „Zajištění zpracování plánu se provádí tak, že příslušný orgán ochrany přírody zpravidla zadá jeho zpracování odborně způsobilé právnické nebo fyzické osobě, pokud si jej nezpracuje sám.“²⁰

Obdobným nástrojem, jaký představuje plán péče o zvláště chráněná území, je **souhrn doporučených opatření** k zachování příznivého stavu chráněných populací ptáků. Vytváří se pro ptačí oblasti, které nejsou zvláště chráněnými územími. V případě potřeby zajistí zpracování souhrnu opatření Ministerstvo životního prostředí.

Důležitým koncepčním nástrojem z oblasti ochrany přírody a krajiny jsou v neposlední řadě taktéž **záchranné programy zvláště chráněných druhů**. Vybraným zvláště chráněným druhům rostlin a živočichů slouží zvláštní druhová ochrana podle zákona o ochraně přírody a krajiny. „Kritériem pro poskytnutí ochrany jednotlivému druhu rostliny či živočicha jeho vyhlášením za zvláště chráněný je jeho vzácnost nebo ohroženost či vědecký význam. Na rozdíl od obecné druhové ochrany jsou v rámci zvláštní ochrany chráněny nejen druhy, poddruhy a jejich populace, ale také jedinci zvláště chráněného druhu. Dále jsou chráněni i mrtví jedinci a jejich části nebo výrobky z nich, pokud tak lze objektivně zjistit.“²¹ Důležitým podkladem pro zvláštní druhovou ochranu jsou červené seznamy a červené knihy. V červených seznamech jsou ohrožené druhy rostlin a živočichů rozděleny do kategorií podle stupně ohrožení. Červené knihy navazují na červené seznamy a obsahují hodnocení příčin ohrožení jednotlivých druhů, přináší údaje nezbytné pro ochranu jejich populací a prostředí, ve kterém se vyskytují.

Na našem území se vyskytuje mnoho druhů rostlin a živočichů, které jsou ohroženy vyhynutím, jak to vyplývá z červených seznamů. Snahou je zajistit to, aby tyto druhy existovaly i nadále. Za tím účelem jsou vytvářeny záchranné programy. „Záchranné programy jsou chápány jako dočasné projekty, jejichž smyslem je kombinací různých typů opatření dosáhnout zvýšení populace dotčeného druhu nad úroveň ohrožení vyhynutím.“²² Záchranný program je ukončen po dosažení tohoto kvantitativního cíle. Jiným důvodem pro ukončení programu je vyhynutí chráněného druhu, tedy stav, kdy záchranný program selže. K ukončení může dojít také díky prokazatelné nefunkčnosti programu. Největší zodpovědnost za přípravu a realizaci programů nesou společně Ministerstvo životního prostředí a Agentura ochrany přírody a

²⁰ Prchalová J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000, 2. aktualizované vydání, Linde, 2010, str. 106.

²¹ Stejskal V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost, Linde, 2006, str. 426.

²² <http://www.zachranneprogramy.cz/index.php?docId=2223>.

krajiny ČR. Obě instituce mají přispívat k tomu, aby byly připravovány a prováděny kvalitní a na odborném základě vypracované programy, u kterých bude existovat vysoké procento pravděpodobnosti dosažení jejich cíle. Tím je nepochybně zachování ohroženého druhu. Co se týče živočichů, byly přijaty záchranné programy například pro sysla obecného, užovku stromovou či hnědáka osikového. Z kategorie ohrožených rostlin se programy zaměřily na rdest dlouholistý, hvozdík písečný český nebo hořeček mnohotvarý český.

Shrnutí

Koncepční nástroje jsou skupinou nástrojů ochrany životního prostředí, kterou uvádím na prvním místě z toho důvodu, že vytváří rámec pro uplatňování nástrojů ostatních. Spadají do kategorie nástrojů přímého působení a zároveň mezi nástroje právní. Pod koncepčními nástroji je třeba si představit různé programy, koncepce, plány. Některé z nich jsou obligatorním nástrojem ochrany životního prostředí a obsahují proto závazné ukazatele. Jiné zahrnují pouze závazné části, které jsou podkladem pro rozhodování orgánů státní správy. Příslušný orgán státní správy pak musí při tvorbě a vydávání rozhodnutí dbát na to, aby jeho rozhodnutí bylo v souladu s takovou závaznou částí daného koncepčního nástroje. Ty se mohou vzájemně odlišovat podle toho, které složky životního prostředí se týkají. Různá může být i délka období, na které jsou vytvářeny. Vždy však půjde o horizont několika let, neboť koncepční nástroje nejsou takovým prostředkem ochrany, jehož výsledky by se dostavily ihned. Například v případě lesních hospodářských plánů stanoví zákon o lesích, že se zpracovávají zpravidla na období 10 let. U lesních hospodářských osnov pak uvádí, že se zpracovávají obvykle na dobu 10 let. Z toho vyplývá, že lze zvolit i jinou délku období, avšak historická zkušenost ukazuje, že právě období 10 let se jeví jako nejvhodnější.

V procesu přípravy a vytváření plánů a programů je nutné mít na paměti, že nelze vycházet pouze ze současné situace, nýbrž je třeba brát zřetel i na předpokládaný budoucí vývoj. Podrobné zhodnocení stávajícího stavu je podkladem pro úvahy ohledně prostředků, které by bylo z hlediska ochrany životního prostředí nejvhodnější zvolit. Je však nezbytné počítat se změnami, ke kterým dochází ve společnosti obecně a které se nutně promítají i do stavu životního prostředí. Z tohoto důvodu je vhodné a nezbytné

svěřit vyhotovování koncepčních nástrojů do rukou odborníků, kteří jsou do detailu obeznámeni s danou problematikou a mají zároveň cit pro zvolení nejvhodnějšího řešení, které bude mít na stav životního prostředí nejpříznivější dopad. Projevem takového žádoucího stavu je mimo jiné to, že pro zpracování některých plánů či programů stanoví přímo příslušný zákon požadavky na jejich tvůrce či zpracovatele. Tyto požadavky mohou být představovány podmínkami, které musí fyzická nebo právnická osoba splnit pro to, aby obdržela licenci, na základě které je teprve oprávněna k dané činnosti. Podmínky budou nejčastěji spočívat v nutnosti dosaženého vzdělání a naplnění odborné praxe. Tak je podle zákona o lesích nutné pro získání licence, která opravňuje ke zpracovávání lesních hospodářských plánů a osnov, splnit vedle obecných požadavků i požadavky zvláštní. Zvláštními požadavky jsou odborné lesnické vzdělání a odborná lesnická praxe. Zákon zároveň vymezuje, co chápe odborným lesnickým vzděláním a stanoví i požadovanou délku praxe.

Koncepční nástroje, které působí vždy *pro futuro*, se inspirojí v minulosti. Zahrnují v sobě získané zkušenosti z minulých období a snaží se o zvolení takových řešení, jejichž důsledky budou pro životní prostředí co možná nejpříznivější.

Kromě koncepčních nástrojů, které jsem zmínil v této kapitole, se vyskytují i další, a to pro jednotlivé složky životního prostředí. Z koncepčních nástrojů ochrany ovzduší, ozonové vrstvy a klimatického systému Země lze zmínit Národní program snižování emisí České republiky, který schvaluje vláda ČR a jehož účelem je snížení celkové úrovně znečištění a znečišťování v České republice. Jiným nástrojem ke snižování úrovně znečištění a znečišťování je program zlepšování kvality ovzduší. Dalším programem je pak Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu v České republice.

4. Administrativně-právní nástroje ochrany životního prostředí

Tato skupina nástrojů patří mezi nástroje přímého působení. Můžeme rozlišovat nástroje, které své uplatnění nacházejí před realizací činnosti daným subjektem a nástroje nastupující po takové činnosti. Příkladem nástroje nastupujícího *ex post* jsou nápravná opatření. Ta se uplatní v případě, že se povinný subjekt choval jinak, než jak mu bylo uloženo. Taková opatření musí být účelná, přiměřená a možná. V rámci kategorie administrativních nástrojů lze provést třídění podle jejich závaznosti. Příkladem závazného meritorního administrativního nástroje je stavební povolení podle stavebního zákona nebo povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Bez takového povolení nelze zamýšlenou činnost uskutečnit. Jiný charakter má souhlas. Jedná se také o meritorní rozhodnutí, které však dále vstupuje do jiného řízení. Pro ilustraci lze zmínit souhlas vodoprávního úřadu do stavebního řízení. Procesně závazné je pak vyjádření. Zástupcem takového procesně závazného vyjádření je stanovisko EIA (*Environmental Impact Assessment*) podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

4.1. Příkazy, zákazy, omezení

Administrativně-právní nástroje mohou spočívat ve stanovení povinností, které se děje prostřednictvím nejrůznějších příkazů, zákazů a omezení. Vyjádřením takových povinností je pak klasické římskoprávní *facere, omittere, pati*, a to ve prospěch ochrany životního prostředí. **Příkaz** ukládá povinnost chovat se určitým způsobem, který je z hlediska ochrany životního prostředí žádoucí. **Zákaz** naopak představuje překážku pro chování závadné, přičemž tato překážka je posílena tím, že porušení zákazu je sankcionováno státní mocí. Některé zákazy jsou absolutní povahy a nelze z nich proto v žádném případě udělit výjimku. Příklady takovýchto zákazů uvádí zákon o lesích ve svém § 20. Zákon navíc rozlišuje mezi zákazy, které při užívání lesa platí pro veřejnost, a zákazy, které se vztahují i na vlastníka lesa, nájemce nebo toho, kdo les užívá na základě jiného právního důvodu. Mezi zákazy dopadající na všechny skupiny uživatelů lesa patří dle § 20 odst. 1 písm. l), n), o) LESZ zákaz „*odhazovat hořící nebo doutnající*

předměty, pást dobytek, umožňovat výběh hospodářským zvířatům a průhon dobytka lesními porosty, znečišťovat les odpady a odpadky.“ Některé zákazy udělení výjimky umožňují. Zákon o lesích v tomto ohledu připouští dvojí režim. Prvním případem je situace, kdy výjimku pro určité osoby či určité činnosti stanoví sám zákon. Druhou možností je, že výjimku udělí uživateli lesa jeho vlastník nebo za podmínek uvedených v zákoně orgán státní správy lesů. Forma a způsob udělení výjimky ze strany vlastníka není stanovena. Vedle výslovného udělení si lze proto představit i udělení konkludentní. **Omezení** má ve svém důsledku charakter částečného zákazu. Základním předpokladem pro stanovení veškerých povinností je zákon, neboť jedině tak lze vyhovět požadavku uvedenému v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že *„povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“* Jelikož zákon nikdy nemůže postihnout všechny případy a situace, které se v životě společnosti vyskytnou, představuje vždy rámec pro stanovení povinností, které však svou konkrétní podobu nacházejí až v příslušném aktu orgánu veřejné správy, do jehož oboru působnosti daný případ náleží.

Příkladem zákazu vyplývajícího ze zákona o ochraně ovzduší je zákaz spalovat v otevřeném ohništi jiné než suché rostlinné materiály neznečištěné chemickými látkami, jak *a contrario* dovodíme z jeho výslovného ustanovení.²³ Zákazy mající za cíl ochranu životního prostředí se vyskytují i v dalších zákonech, které se zabývají jednotlivými složkami životního prostředí. Zákon o lesích zakazuje nájem a podnájem státního lesa za účelem hospodaření.²⁴ Jinou podobu povinnosti lze spatřovat v nutnosti dodržovat stanovené podmínky, za kterých bylo uděleno povolení nebo souhlas k nějaké činnosti. V případě, že by tyto podmínky dodržovány nebyly, může následkem takového jednání být i odnětí přiznaného povolení. Pokud má být vykácen les a zastavěn pozemek, musí být nejprve lesní pozemek vyňat z lesního půdního fondu a pak je vydáno stavební povolení. Kácet je možno až po právní moci stavebního povolení.

Povinnost může spočívat i v aktivní činnosti povinného subjektu. Vlastníci či nájemci lesa mají povinnost v lese hospodařit. Cílem této povinnosti je aktivně působit proti škodlivým činitelům a zajišťovat prevenci jejich výskytu a šíření v lese. Škodlivými činiteli LESZ v § 2 písm. f) a g) rozumí *„škodlivé organismy (původci*

²³ Srovnej: § 16 odst. 4 ZOOV.

²⁴ Srovnej: § 5 odst. 1 LESZ.

chorob lesních porostů a rostlinní nebo živočišní škůdci lesních porostů), nepříznivé povětrnostní vlivy, imise a fyzikální nebo chemické faktory, způsobující poškození lesa.“ Nestarají-li se o les, dopouští se správního deliktu. Tato povinnost nachází své výslovné vymezení v § 32 odst. 1 LESZ v části věnované ochraně lesa: *„Vlastník lesa je povinen provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les, zejména: zjišťovat a evidovat výskyt a rozsah škodlivých činitelů a jimi působených poškození důležitých pro pozdější průkaznost provedených opatření; při zvýšeném výskytu neprodleně informovat místně příslušný orgán státní správy lesů a provést nezbytná opatření, preventivně bránit vývoji, šíření a přemnožení škodlivých organismů, provádět preventivní opatření proti vzniku lesních požárů podle zvláštních předpisů.“* Dále je vlastník lesa povinen zvyšovat odolnost lesa a jeho stabilitu, což může zajistit vhodnou druhovou skladbou dřevin. Je žádoucí, aby byl les smíšený. To se týká druhového složení i věku dřevin a jiných rostlin. Les by měl být rozdělen na čtyři patra, která představují patro mechové, bylinné, keřové a stromové.

Nápravné opatření představuje následek protiprávního jednání. Takové nápravné opatření může představovat povinnost odstranit odpad navozený na nelegální skládku. Nakládání s odpadem v rozporu se zákonem může zároveň vést k naplnění skutkové podstaty přestupku a následně vyvolat delikttní odpovědnost osoby, která se takového jednání dopustila. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech (dále jen „ODPZ“) stanoví ve svém § 69 odst. 1 písm. a): *„Obecní úřad uloží pokutu až do výše 20 000 Kč fyzické osobě, která není podnikatelem a dopustí se přestupku tím, že se zbaví autovraku nebo umístí vozidlo vyřazené z registru vozidel v rozporu s tímto zákonem.“*

4.2. Povolení, souhlasy, stanoviska, vyjádření

Tato podskupina administrativně-právních nástrojů ochrany životního prostředí je představována individuálními právními akty, které jsou vydávány příslušnými orgány státní správy. **Povolení** je nezbytným předpokladem pro uskutečnění zamýšlené činnosti, bez kterého tuto činnost nelze po právu vykonat. Povolení může zároveň obsahovat podmínky, které je subjekt, jenž o povolení žádá, povinen dodržovat. **Souhlas** nebo **stanovisko** bývá podmínkou pro následné vydání požadovaného povolení. **Vyjádření** pak představuje podklad, na jehož základě dojde k vydání rozhodnutí v dané věci.

Pravděpodobně největší přednost této skupiny administrativně-právních nástrojů lze spatřovat v jejich preventivním působení v oblasti ochrany životního prostředí. Shledá-li orgán státní správy, u něhož je žádáno vydání povolení nebo souhlasu, v zamýšlené činnosti ohrožení životního prostředí, lze jí jednoduše zabránit tím, že požadované povolení či souhlas žadateli neudělí. V takových případech, kdy povolení k dané činnosti je vzhledem k ochraně příznivého stavu životního prostředí možno udělit, může orgán udělující povolení v tomto povolení stanovit podmínky, jejichž splnění by mělo minimalizovat dopady činnosti na životní prostředí.

V oblasti ochrany vod rozlišujeme nakládání s vodami obecné a zvláštní. Obecné nakládání, pod kterým si můžeme představit například odběr vody pro osobní potřebu nebo využívání vody pro koupání, nevyžaduje žádné povolení či souhlas vodoprávního úřadu. Podobně dle § 7 odst. 1 VODZ *„k užívání povrchových vod k plavbě a k odběru vody potřebné k provozu plavidel není třeba povolení vodoprávního úřadu.“*

Zvláštní užívání je podmíněno udělením povolení nebo souhlasu, které jsou administrativními nástroji ochrany vod. Povolení je nutné k takovým činnostem, jejichž vliv na kvalitu a stav vod je značný. Vyžaduje se proto k nakládání s vodami (např. umělá akumulace vod), k některým činnostem (*„vysazování stromů nebo keřů v záplavových územích v rozsahu ovlivňujícím odtokové poměry“*²⁵) a také k vodním dílům (vodárny, čistírny, studny).²⁶

Zákon o vodách přímo vymezuje povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami. Takového povolení je dle § 8 odst. 1 písm. c) až f) VODZ třeba k *„vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních, k čerpání povrchových nebo podzemních vod a jejich následnému vypouštění do těchto vod za účelem získání tepelné energie, k čerpání znečištěných podzemních vod za účelem snížení jejich znečištění a k jejich následnému vypouštění do těchto vod, popřípadě do vod povrchových, pokud nejde o činnost prováděnou na základě povolení podle zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, k užívání důlní vody jako náhradního zdroje podle zvláštního zákona.“* Povolení, jako výsledek správního řízení, vydá vodoprávní úřad v řízení zahájeném na žádost účastníka. Ke změně nebo zrušení

²⁵ Ustanovení § 14 odst. 1 písm. a) VODZ.

²⁶ Viz. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 285.

povolení však může, za splnění zákonných předpokladů, dojít i z moci úřední. Ustanovení § 9 odst. 1 VODZ stanoví: „Povolení k nakládání s vodami se vydává na časově omezenou dobu. V povolení k nakládání s vodami se stanoví účel, rozsah, povinnosti a popřípadě podmínky, za kterých se toto povolení vydává. Podkladem vydání povolení k nakládání s podzemními vodami je vyjádření osoby s odbornou způsobilostí, pokud vodoprávní úřad ve výjimečných případech nerozhodne jinak.“ Tuto odborně způsobilou osobu pak vymezuje zákon č. 62/1988 Sb.²⁷ Takové vyjádření nesmí chybět v žádném řízení o povolení k nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, je tedy jeho nezbytnou podmínkou. I tak ale vyjádření není závazné a je proto na uvážení vodoprávního úřadu, zda a v jakém rozsahu jeho obsah zohlední.

„Souhlas je vyžadován k ostatním činnostem, stavbám a zařízením, ke kterým není třeba povolení, ale které mohou ovlivnit vodní poměry. Souhlas vodoprávního úřadu zpravidla slouží jako podkladové rozhodnutí pro rozhodování jiného správního úřadu povolujícího příslušnou činnost.“²⁸ Povolení a souhlas mají charakter správního rozhodnutí. Správním rozhodnutím naopak není vyjádření. V případech, kdy realizace záměru může mít vliv na množství a jakost vod, mohou vodoprávní úřady vydávat vyjádření k podmínkám této realizace či vůbec k provedení daného záměru.

4.3. Standardy a limity

Tato skupina administrativně-právních nástrojů ochrany životního prostředí vyjadřuje nejružnější požadavky na zachování určitého udržitelného stavu životního prostředí. Tyto požadavky mohou mít různou formu a nalezneme je v zákonech upravujících jednotlivé složky životního prostředí.

V oblasti ochrany ovzduší jsou takovými ukazateli (standardy) **imisní limity**, **emisní limity**, **emisní stropy** a **přípustná tmavost kouře**. Pod imisními limity rozumíme přípustnou úroveň znečištění. ZOOV definuje v § 2 písm. d) úroveň znečištění jako „*hmotnostní koncentraci znečišťující látky v ovzduší (imise) nebo její depozice na zemský povrch za jednotku času.*“ Emisní limity naproti tomu představují přípustnou úroveň znečišťování. Znečišťováním (emisí) je dle § 2 písm. c) ZOOV „*vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší.*“ Emisní stropy vyjadřují

²⁷ Zákon č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu.

²⁸ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 285.

přípustnou roční úroveň znečišťování. Limity stanoví maximální množství znečišťujících látek, které lze do ovzduší vypouštět. Způsob a podmínky posuzování a vyhodnocování úrovně znečištění stanoví vyhláška č. 330/2012 Sb.²⁹

Nejvyšší přípustná tmavost kouře je optická vlastnost kouře vyvolaná pohlcováním světla v kouřové vlečce vystupující z komína. Pro zjišťování tmavosti kouře se používá Ringelmannova stupnice. Ta sestává z 6 čtvercových polí tvořených pravoúhlou sítí černých čar o tloušťce a hustotě sítě na bílém podkladě odpovídající jednotlivým stupňům tmavosti kouře. Tyto stupně pak definuje vyhláška č. 415/2012 Sb.³⁰ Vyhodnocování měření tmavosti kouře probíhá tak, že se Ringelmannova stupnice porovná s kouřovou vlečkou v místě výstupu kouře z koruny komína a na základě toho se určí stupeň tmavosti kouře. Při měření se postupně provádí několik stanovení stupně tmavosti kouře, a to v pravidelných intervalech. Měření se pak vyhodnotí jako průměrná tmavost kouře z jednotlivých odečtů. *„Přípustná tmavost kouře je považována za dodrženu, pokud průměrná tmavost kouře není tmavší než stupeň 2 Ringelmannovy stupnice nebo jiné barvy.“*³¹

Příčinou stanovení standardů a ochrany ovzduší vůbec je snaha o zachování příznivého stavu ovzduší. To je totiž jedním z předpokladů příznivého stavu životního prostředí jako celku. Cílem je pak ochrana před vnášením znečišťujících látek z antropogenních zdrojů a omezení znečišťování na únosnou mez. Protože nelze zakázat úplně veškeré znečišťování, směřuje úsilí k jeho postupnému snižování, a to prostřednictvím prostředků nejlepší dostupné techniky- BAT (*Best Available Techniques*). K tomuto snižování má sloužit především stanovení emisních limitů.

Standardsy mohou být stanoveny také ve formě **přípustného stupně znečištění vod**. Ochrana vod je zaměřena v první řadě na ochranu jejich čistoty. Zákon o vodách v této souvislosti upravuje režim těch zdrojů ohrožení čistoty vod, které představují největší ohrožení. Prvním takovým zdrojem jsou odpadní vody. Definici odpadních vod obsahuje § 38 odst. 1 VODZ: *„Odpadní vody jsou vody použité v obytných, průmyslových, zemědělských, zdravotnických a jiných stavbách, zařízeních nebo dopravních prostředcích, pokud mají po použití změněnou jakost (složení nebo teplotu),*

²⁹ Vyhláška č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocení úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích.

³⁰ Vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší.

³¹ Vyhláška č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší, § 11.

jakož i jiné vody z těchto staveb, zařízení nebo dopravních prostředků odtékající, pokud mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod. Odpadní vody jsou i průsakové vody z odkališť, s výjimkou vod, které jsou zpětně využívány pro vlastní potřebu organizace, a vod, které odtékají do vod důlních, a dále jsou odpadními vodami průsakové vody ze skládek odpadu.“ Odpadní vody je možno vypouštět, jak do vod povrchových, tak do podzemních, jen na základě příslušného povolení vydaného vodoprávním úřadem. V procesu zkoumání, zda požadované povolení udělí, vychází vodoprávní úřad z hodnot ukazatelů přípustného znečištění vod. Tyto ukazatele představují největší možné znečištění vod, do kterého mohou být vody vypouštěny, a také slouží ke stanovení maximální míry znečištění vypouštěných odpadních vod. Ukazatele a hodnoty přípustného znečištění odpadních vod vymezuje nařízení vlády č. 416/2010 Sb.³² Příloha č. 1 k tomuto nařízení navíc dále uvádí emisní standardy, do jejichž výše vodoprávní úřad stanoví emisní limity při povolování vypouštění odpadních vod z jednotlivých staveb.

Druhým zdrojem ohrožení čistoty vod jsou závadné látky, kterými dle § 39 odst. 1 VODZ *„jsou látky, které nejsou odpadními ani důlními vodami a které mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod.“* Závadné látky však mají odlišný právní režim než odpadní vody. Uživatelé těchto látek musí zabránit jejich vniknutí do povrchových nebo podzemních vod a tím ochránit jejich čistotu.

Charakter standardů má také **určení doby obnovy a výchovy lesních porostů** podle § 31 odst. 1 LESZ: *„Vlastník lesa je povinen obnovovat lesní porosty stanovištně vhodnými dřevinami a vychovávat je včas a soustavně tak, aby se zlepšoval jejich stav, zvyšovala jejich odolnost a zlepšovalo plnění funkcí lesa.“* Za účelem zachování základních funkcí lesa stanoví zákon povinnost zalesnit do dvou let od jejich vzniku holiny na lesních pozemcích a povinnost zajistit nově vysázené porosty do sedmi let od vzniku holiny. Zákon zároveň v odůvodněných případech připouští výjimku spočívající v tom, že tato lhůta může být ze strany orgánu státní správy lesů prodloužena.

K ochraně životního prostředí může přispívat také stanovení **technických požadavků na stavby**. Tyto požadavky vymezuje vyhláška č. 268/2009 Sb.³³ Ta mimo jiného stanoví, že stavba musí být navržena a provedena tak, aby neohrožovala životní

³² Nařízení vlády č. 416/2010 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění odpadních vod a náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod podzemních.

³³ Vyhláška č. 268/2009 sb., o technických požadavcích na stavby.

prostředí nad limity stanovené v příslušných právních předpisech, a to například následkem uvolňování látek nebezpečných pro zdraví a životy osob a zvířat a pro rostliny, znečištění vzduchu, povrchových nebo podzemních vod a půdy nebo nedostatečného zneškodňování odpadních vod a kouře.

4.4. Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování

Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování slouží k odstupňování ochrany podle stupně ohrožení, významu chráněného objektu či specifických cílů ochrany.

Příkladem kategorizace objektů ochrany je kategorizace lesů dle jejich převažující funkce podle zákona o lesích. Rozlišujeme tedy **lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské**. Největší zastoupení na území České republiky nacházejí lesy hospodářské, které představují zhruba tři čtvrtiny z celkové výměry lesů.

O zařazení lesů do kategorie lesů ochranných rozhoduje, na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu, orgán státní správy lesů. Do této skupiny lesů náleží lesy, které se vyskytují na mimořádně nepříznivých stanovištích (jakou jsou například prudké svahy, strže, rašeliniště, nestabilizované náplavy a písky), vysokohorské lesy pod hranicí stromové vegetace chránící níže položené lesy a lesy na exponovaných hřebenech a lesy v klečovém lesním vegetačním stupni.

Mezi lesy zvláštního určení patří lesy, které se nacházejí v pásmech hygienické ochrany vodních zdrojů I. stupně, v ochranných pásmech zdrojů přírodních léčivých a stolních minerálních vod a lesy rozkládající se na území národních parků a národních přírodních rezervací. Na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu může navíc orgán státní správy lesů rozhodnout o zařazení lesa do kategorie lesů zvláštního určení v případě, že se jedná o les, u kterého veřejný zájem na zlepšení a ochraně životního prostředí nebo jiný oprávněný zájem na plnění mimoprodukčních funkcí lesa je nadřazen funkcím produkčním.

Hospodářské lesy jsou zbytkovou kategorií, do které náleží všechny lesy, které podle zákona nepatří mezi lesy ochranné nebo lesy zvláštního určení.

Lesy ochranné a lesy zvláštního určení mají jiný režim než lesy hospodářské. Rozdíly mohou spočívat například v odlišném způsobu hospodaření v lese.

Kategorizaci objektů ochrany obsahuje také ZOPK. Zákon o ochraně přírody a krajiny je komplexním předpisem, který upravuje nejen zvláštní ochranu územní a druhovou, ale i obecnou ochranu všeho rostlinstva, živočišstva, veškeré krajiny a přírody, a to včetně prvků přírody neživé. Ochrana přírody a krajiny se podle tohoto zákona dělí na **ochranu obecnou, zvláštní a evropskou**.

Obecná ochrana v rámci zákona o ochraně přírody a krajiny se děje přes sedm institutů. Této problematice je věnována část druhá zákona. Evropská ochrana je upravena v nové části čtvrté.

V rámci zvláštní ochrany rozlišujeme ochranu **územní a druhovou**.

Za zvláště chráněná lze vyhlásit území přírodovědecky či esteticky velmi významná nebo jedinečná. Do kategorie zvláště chráněných území patří: národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky.³⁴ Jedná se o oblasti, které zaujímají zhruba 15 % z celkového území České republiky. Na jedné straně platí pro všechny kategorie zvláště chráněných území některé společné prostředky ochrany, na druhé straně jsou rozdílné orgány, které jsou oprávněné ke zřízení či zrušení každé kategorie zvláště chráněného území, liší se i forma vyhlášení a přísnost ochrany.

Společným prostředkem ochrany je systém zákazů určitých činností v chráněné oblasti. Jedná se o zákazy relativní povahy, z čehož vyplývá, že z takového zákazu je možnost udělit výjimku. O případném udělení výjimky rozhoduje ve správním řízení formou rozhodnutí orgán ochrany přírody. Výjimku lze však povolit pouze v případě, kdy jiný veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany přírody, nebo v zájmu ochrany přírody, nebo tehdy, pokud povolovaná činnost významně neovlivní zachování stavu předmětu ochrany zvláště chráněného území. Dalšími administrativními prostředky ochrany jsou nejrůznější souhlasy, které musí před realizací zamýšlené činnosti udělit orgán ochrany přírody. Jiným nástrojem ochrany životního prostředí, který své uplatnění nachází v této oblasti, je závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, které se vyžaduje pro některá řízení podle zvláštních předpisů.

Jak je již uvedeno výše, liší se jednotlivé kategorie zvláště chráněných území také formou, kterou se vyhláší. Národní parky se vyhláší zákonem. Jako příklad

³⁴ Srovnej § 14 odst. 2 ZOPK.

můžeme uvést zákon č. 161/1999 Sb.³⁵ Chráněné krajinné oblasti vyhláší vláda ČR nařízením. Chráněná krajinná oblast Český les byla vyhlášena nařízením vlády č. 70/2005 Sb.³⁶ Národní přírodní rezervaci, národní přírodní památku, přírodní rezervaci a přírodní památku vyhláší orgán ochrany přírody. Pro ilustraci lze zmínit vyhlášku č. 424/2006 Sb.³⁷

Zvláštní druhová ochrana se týká vybraných druhů rostlin a živočichů a spočívá v přísnějším režimu nakládání s těmito druhy. „*Kritériem pro poskytnutí ochrany jednotlivému druhu rostliny či živočicha jeho vyhlášením za zvláště chráněný je jeho vzácnost nebo ohroženost či vědecký, případně kulturní význam.*“³⁸ Rozlišujeme tři stupně ohrožení, a to druhy ohrožené, silně ohrožené a kriticky ohrožené. Seznam ohrožených druhů rostlin a živočichů a jejich zařazení do jednoho ze tří stupňů ohrožení obsahuje vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb. ve svých přílohách II a III. Základem ochrany zvláště chráněných rostlin a živočichů je ochrana jejich stanovišť. Dalšími prostředky ochrany jsou například možnost zřizovat pro zvláště chráněné živočichy, kteří v důsledku zranění nebo jiných okolností nejsou schopni samostatné existence v přírodě, stanice, kde se těmto poskytne potřebná péče nebo možnost přenesení celých rostlin nebo jejich částí na jiné stanoviště v případě neodvratného zásahu do jejich původního stanoviště nebo bezprostředního okolí.

Kategorizaci zdrojů ohrožení životního prostředí můžeme nalézt například v oblasti odpadů podle zákona o odpadech nebo v oblasti zdrojů znečištění podle zákona o ochraně ovzduší.

Podle § 3 odst. 1 ODPZ je odpadem „*každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit.*“ V rámci odpadů se rozlišují **odpady nebezpečné** a **odpady ostatní**. **Komunální odpad** pak řadíme do skupiny ostatních odpadů.

Jako nebezpečný odpad označujeme odpad, který má jednu nebo více nebezpečných vlastností. Takovými vlastnostmi mohou být například hořlavost, výbušnost, karcinogenita. Nakládání s takovým odpadem vykazuje určitá specifika ve

³⁵ Zákon č. 161/1999 Sb., kterým se vyhláší Národní park České Švýcarsko, a mění se zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ Nařízení vlády č. 70/2005 Sb., kterým se vyhláší Chráněná krajinná oblast Český les.

³⁷ Vyhláška č. 424/2006 Sb., o vyhlášení Národní přírodní rezervace Kněžičky a stanovení jejich bližších ochranných podmínek.

³⁸ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 382 až 383.

srovnání s obecnou úpravou, čímž je zohledněna potřeba větší opatrnosti a zároveň kladen důraz na odbornou manipulaci s takovým odpadem.

Komunální odpad je charakterizován způsobem svého vzniku. Jedná se o odpad, který vzniká na území obce při činnosti osob, které nejsou právníckými ani podnikajícími fyzickými osobami. I komunální odpad však může obsahovat nebezpečnou složku, např. v případě zářivek, baterií, výbojek či rtuťových teploměrů. Takové součásti odpadu je třeba odkládat na určená místa a nevyhazovat je s ostatním odpadem. S komunálním odpadem jsou spojena určitá specifika. Ta spočívají v režimu nakládání s tímto druhem odpadu. Přestože faktickými producenty odpadu jsou nepodnikající fyzické osoby, původcem odpadu ve smyslu zákona o odpadech je obec. To je však podmíněno splněním dvou předpokladů. Obec je na svém území povinna určit místa, na kterých lze odpad odkládat a povinností fyzických osob je odkládat odpad právě na takových místech. Odložením odpadu na určeném místě přechází vlastnictví na obec. Obec může nakládání s komunálním odpadem upravit vyhláškou, ve které stanoví systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění a odstraňování odpadů. K úhradě nákladů spojených s provozem systému nakládání s komunálním odpadem může obec využít několik možností. První možností je stanovit místní poplatek za provoz systému (poplatek „za hlavu“). Lze také využít poplatek za komunální odpad (poplatek „z popelnice“). Oba poplatky však nelze vzájemně kombinovat. Třetí možností je pak smluvní úhrada. K nakládání s odpadem lze také zřídit recyklační dvůr či zajistit svozový systém.

Zákon o ochraně ovzduší obsahuje kategorizaci zdrojů ohrožení životního prostředí v tom smyslu, že rozděluje **zdroje znečištění** na **stacionární a mobilní**. Stacionárním zdrojem je dle § 2 písm. e) ZOOV „*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.*“ Příkladem stacionárního zdroje je benzinová čerpací stanice nebo otevřené ohniště. Stacionární zdroje můžeme rozdělit na zdroje vyjmenované v příloze č. 2 k ZOOV a zdroje ostatní, přičemž zdroje uvedené v příloze představují závažnější nebezpečí pro ochranu životního prostředí. Povinnosti provozovatelů stacionárních zdrojů vymezuje zákon. Mobilním zdrojem znečištění ovzduší je pak podle § 2 písm. f) ZOOV „*samohybná a další pohyblivá, případně*

přenosná technická jednotka vybavená spalovacím motorem, pokud tento slouží k vlastnímu pohonu nebo je zabudován jako nedílná součást technologického vybavení.“ Mobilními zdroji znečištění jsou proto dopravní prostředky, řetězová pila či křovinořez.

Práva a povinnosti provozovatelů mobilních zdrojů znečištění vymezuje nejen zákon o ochraně ovzduší, ale dále i zákon o silničním provozu, zákon o dráhách nebo zákon o technických požadavcích na výrobky. Povinnosti provozovatelů mobilních zdrojů lze shrnout do tří nejvýznamnějších skupin. Ty obsahují povinnost provozování v souladu s pokyny výrobce, dodržování emisních limitů a povinnost používání příslušných paliv či pohonných látek určených výrobcem.

Zákon o ochraně ovzduší obsahuje i další administrativně-právní nástroje ochrany životního prostředí. Zabývá se například i povolenými procesy. Stanovuje podmínky, za kterých mohou orgány ochrany ovzduší dávat závazná stanoviska ke stavebnímu řízení. Při vydání rozhodnutí o povolení umístění zdroje lze zároveň určit kompenzační opatření, které může spočívat v tom, že výměnou za povolení nového zdroje musí provozovatel nějaký stávající zdroj znečištění uzavřít nebo omezit jeho provoz.

Shrnutí

Administrativně-právní nástroje představují nejrozsáhlejší skupinu nástrojů ochrany životního prostředí. Jedná se o nástroje, které mají přímý vliv na své adresáty. Při rozlišení právních nástrojů na obecné a zvláštní řadíme administrativně-právní nástroje k nástrojům obecným. Do této kategorie náleží nejrůznější nástroje, z nichž některé své uplatnění nacházejí před realizací zamýšlené činnosti, zatímco jiné nastupují po provedení záměru. Význam těchto nástrojů lze spatřovat v tom, že v některých případech nelze bez jejich existence provést po právu zamýšlenou činnost. Příkladem takového závazného meritorního rozhodnutí je například stavební povolení vydané ve stavebním řízení. Závaznost všech administrativně-právních nástrojů však není stejná. Souhlas vodoprávního úřadu do stavebního řízení je sice také meritorním rozhodnutím, jeho charakter je však jiný právě v tom, že vstupuje do dalšího řízení. Pouze procesně je závazné stanovisko správního úřadu příslušného k posuzování vlivů na životní prostředí podle EIAZ.

Mimo nástrojů, které jsem zmínil v podkapitolách 4.1 až 4.4 lze mezi administrativně-právní nástroje ochrany životního prostředí zařadit i kontrolu a dozor v oblasti životního prostředí a také uplatňování právní odpovědnosti. Kontrola a dozor slouží k vymáhání povinností, dodržování zákazů, naplňování podmínek stanovených v uděleném povolení apod. Nejzásadnější vliv v této oblasti má Parlament ČR. Ten je totiž nadán pravomocí přijímat zákony, ve kterých stanovuje obecná pravidla chování, která je každý povinen dodržovat. Mezi orgány kontroly patří také soudy. Nejčastěji se bude jednat o soudy ve správním soudnictví. Problematika životního prostředí a jeho ochrany se však může stát předmětem řízení též u trestního soudu. Nový trestní zákoník č. 40/2009 Sb. totiž obsahuje ve své hlavě VIII trestné činy proti životnímu prostředí. Kontrola může mít dvojí podobu. Institucionalizovaná kontrola je představována Českou inspekcí životního prostředí, Státní veterinární správou, orgány obcí a krajů atd. Vykonává ji stát a v přenesené působnosti orgány, kterým to stát svěřil. Kontrola veřejností je zajištěna prostřednictvím existence různých nevládních organizací nebo občanských sdružení.

Odpovědnost, kterou můžeme charakterizovat jako sekundární povinnost sankční povahy vznikající porušením primární povinnosti, lze rozdělit na odpovědnost deliktní a odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Deliktní odpovědnost zahrnuje odpovědnost trestně-právní a správně-právní. Odpovědnost za ztráty spočívá ve způsobení škody či újmy. V případě škod se bude postupovat podle občanského zákoníku. Pro oblast újmy mají význam jak zákon o životním prostředí a zákon o ekologické újmě, tak jednotlivé složkové zákony.

5. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí

Ekonomické nástroje řadíme podle výše zmíněného dělení do kategorie nástrojů právních. Zároveň jsou nejvýznamnějšími představiteli nástrojů nepřímého působení. V souvislosti s ekonomickými nástroji nachází své uplatnění jeden ze základních principů práva životního prostředí, a to princip „znečišťovatel platí“ (*Polluter Pays Principle*). Hlavní úloha ekonomických nástrojů spočívá v podpoře administrativně-právních nástrojů ochrany životního prostředí s cílem vytvořit komplexní systém ochrany. Ekonomické nástroje mají sloužit k vyrovnání některých nedostatků, které se objevují v působení nástrojů administrativně-právních. *„Ekonomické nástroje však nejsou ani absolutně účinné, ani univerzálně použitelné, mají svá omezení. Jsou problémy, k jejichž řešení se vysloveně nehodí (například emise vysoce nebezpečných látek, kde je daleko vhodnější normativní nástroj zákaz než zpoplatnění).“*³⁹ Ekonomické nástroje **zvýhodňují ekologicky šetrnější chování** a naopak chování ekologicky méně vhodné znevýhodňují. Jejich úprava vychází ze zásady, že „co je ekologické, je i ekonomické“. Stav, který by byl z celospolečenského hlediska nejpříjemnější, by spočíval v nalezení shody mezi zájmem ekologickým a zájmem ekonomickým. Tyto zájmy však v tržní společnosti často směřují proti sobě a právě v takové chvíli se uplatní ekonomické nástroje.

Ekonomické nástroje plní v oblasti ochrany životního prostředí celou řadu funkcí. To vyplývá mimo jiné z toho, že tato skupina obsahuje velké množství jednotlivých typů nástrojů. K základním funkcím patří nepochybně funkce motivační, kompenzační a také financování ochrany životního prostředí. **Motivační** funkce spočívá ve snaze ekonomicky motivovat regulované subjekty k takovému chování, které ve svém důsledku bude mít co nejmenší negativní dopad na životní prostředí. Nahradiť újmu na životním prostředí, která je s určitou činností spojená, je účelem funkce **kompenzační**. K zajištění prostředků pro rozvoj ochrany životního prostředí slouží funkce **financování ochrany životního prostředí**. Tuto funkci v sobě zahrnují především nejrůznější poplatky a daně. Znakem těchto nástrojů je účelová vázanost, která spočívá v tom, že vybrané prostředky mají být využity k zajištění financování ochrany životního prostředí.

³⁹ Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, str. 59.

Podle způsobu působení ekonomického nástroje můžeme rozlišovat nástroje **pozitivního a negativního působení**. Pozitivní stimulaci je třeba chápat v tom smyslu, že ekologicky šetrnější chování je ekonomicky zvýhodňováno. Tím je sledován zájem na tom, aby takové chování bylo co nejvíce využíváno. Mezi nástroje s pozitivní stimulací řadíme například daňová zvýhodnění, dotace, dary, půjčky či úlevy při placení poplatků. Negativní stimulace ekonomického nástroje je představována tím, že ekologicky méně vhodné chování je ekonomicky znevýhodňováno. Nástrojem s negativním působením jsou daně, poplatky za znečišťování a jiné poškozování životního prostředí, poplatky za užívání přírodních zdrojů, uživatelské poplatky. Rozdíl mezi daněmi a poplatky můžeme spatřovat v tom, že smyslem poplatku je stimulace, zatímco smyslem daně je zaplnění státního rozpočtu.

Výhody ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí lze spatřovat v několika hlediscích. Patří mezi ně jistě to, že minimalizují celkové společenské náklady. Jiné pozitivum spočívá v tom, že jsou v porovnání například s nástroji administrativně-právními méně administrativně náročné. V neposlední řadě také podněcují iniciativu znečišťovatelů. Naopak nevýhodou ekonomických nástrojů je jejich pomalejší účinnost, kdy tyto nástroje působí se zpožděním.

5.1. Daně a daňová zvýhodnění

Daně představují spolu s poplatky jedny z nejvýznamnějších příjmů státního rozpočtu. *„Daně jsou většinou platby neekvivalentní, za které není poskytována přímá protihodnota, a zároveň platby, které mívají spíše periodický charakter.“*⁴⁰ Příjmy získané z daňové povinnosti slouží k úhradě potřeb společnosti. Mezi tyto potřeby patří jistě i zájem na příznivém stavu životního prostředí. Povinnost platit daň musí vyplývat ze zákona, aby bylo vyhověno požadavku Listiny základních práv a svobod, jejíž čl. 11 odst. 5 stanoví: *„Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.“* Souhrn daní vybíraných v daném státě vytváří daňovou soustavu.

Z hlediska ochrany životního prostředí mají největší význam **daně energetické**. *„Energetické daně, někdy též nazývané ekologické daně byly v ČR zavedeny s účinností od 1. ledna 2008. Jedná se o takové daně, kdy jejich základem je fyzická jednotka, která má prokazatelný určitý negativní vliv na životní prostředí. Jedná se o daně, které*

⁴⁰ Bakeš, Karfiková, Kotáb, Marková a kol.: Finanční právo, 5. upravené vydání, C.H. Beck, Praha, 2009, str. 90.

*zatěžují spotřebu energie, jejichž smyslem je snížení spotřeby energie a tím i emisí CO₂ v souladu s Kyotským protokolem.*⁴¹ Zákonem, který v České republice upravuje energetické daně, je zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Podle tohoto zákona rozlišujeme v rámci kategorie energetických daní daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z pevných paliv a daň z elektřiny.

Předmětem daně ze zemního plynu a některých dalších plynů je plyn uvedený pod danými kódy nomenklatury, pod kterými je třeba rozumět zemní plyn zkapalněný a v plynném stavu, ostatní plyn v plynném stavu a svítiplyn, vodní plyn, generátorový plyn a podobné plyny, kromě ropných plynů a ostatních plynných uhlovodíků. Jedná se o plyny určené pro pohon motorů, pro výrobu tepla a také k jinému využití, tedy pro stacionární motory, v souvislosti s provozy a stroji používanými při stavbách, stavebně inženýrských pracích a veřejných pracích a pro vozidla určená k používání mimo veřejné cesty nebo pro vozidla, která nejsou schválená k používání převážně na veřejných silnicích. Značný význam má osvobození od daně, na základě kterého v určitých případech odpadá povinnost zaplatit daň. Takto je od daně osvobozen například plyn určený pro výrobu tepla v domácnostech a v domovních kotelnách, k výrobě elektřiny či plyn používaný v metalurgických procesech.

Předmětem daně z pevných paliv jsou pevná paliva, která zahrnují černé uhlí, brikety, hnědé uhlí, hnědouhelné brikety, koks, dehet, smolu a rašeliny. Osvobození od daně dopadá například na pevná paliva určená k výrobě elektřiny, k výrobě koksu nebo k technologickým účelům v podniku, ve kterém byla pevná paliva vyrobena.

Předmětem daně z elektřiny je elektřina uvedená pod daným kódem nomenklatury. Osvobození od daně z elektřiny můžeme rozlišovat podle několika kritérií. Takovým rozlišovacím kritériem může být způsob výroby elektřiny, kdy osvobození od daně podléhá elektřina ekologicky šetrná, pod kterou si můžeme představit elektřinu vyrobenou ve vodních, větrných či slunečních elektrárnách. Důvodem pro osvobození od daně je také účel spotřeby elektřiny. Takto osvobození podléhá elektřina použitá při provozování dráhy a drážní dopravy pro přepravu osob a věcí na dráze železniční, tramvajové a trolejbusové nebo určená ke krytí ztrát v přenosové nebo distribuční soustavě. Osvobození se dále vztahuje na elektřinu vyrobenou v dopravních prostředcích, pokud je v nich i spotřebována.

⁴¹ Bakoš, Karfiková, Kotáb, Marková a kol.: Finanční právo, 5. upravené vydání, C.H. Beck, Praha, 2009, str. 190.

Daňová zvýhodnění patří mezi ekonomické nástroje s pozitivní stimulací. „*Daňové úlevy inspirované ekologickými důvody se vyskytují prakticky ve všech titulech daňové soustavy České republiky. Jsou obsaženy v jednotlivých daňových zákonech a spolu s nimi průběžně novelizovány.*“⁴² Například dle zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí jsou od daně z pozemků osvobozeny pozemky v národních parcích a chráněných krajinných oblastech zařazené do jejich I. zóny. Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční osvobozuje od placení daně vozidla zabezpečující linkovou osobní vnitrostátní přepravu. Taktéž v rámci daně dědické a darovací můžeme nalézt daňová zvýhodnění mající dopad do oblasti ochrany životního prostředí. Zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí osvobozuje od daně dědické a darovací bezúplatná nabytí majetku právnickou osobou se sídlem v tuzemsku nebo na území jiného evropského státu, založenou nebo zřízenou k zabezpečování činnosti v oblasti ochrany opuštěných zvířat nebo ohrožených druhů zvířat, je-li bezúplatné nabytí majetku určeno na zabezpečování právě této činnosti. Daňové úlevy představuje také osvobození od daně z příjmů pro vybrané druhy příjmů, přičemž pro ilustraci lze uvést příjmy z provozu malých vodních elektráren, větrných elektráren nebo solárních zařízení.

5.2. Poplatky

Stejně jako u daní vystupuje i u poplatků do popředí požadavek zákonnosti. Poplatky lze podle různých kritérií dělit do několika skupin. V případě **poplatků úkonových** je předmět poplatku provedení určitého úkonu. Předmětem **poplatku za řízení** je zahájení řízení z podnětu poplatníka. Rozlišení poplatků na **poplatky soudní a správní** se děje na základě toho, který státní orgán poplatek vybírá. Z této dvojice poplatků mají pro oblast ochrany životního prostředí větší význam určité poplatky správní. Jejich smysl spočívá v tom, že žadatel přispívá na činnost správního orgánu, která se uskutečňuje v jeho prospěch. **Obligatorní poplatky** je příslušný orgán povinen vybrat, zatímco u **fakultativních poplatků** se jedná pouze o možnost. Ve druhém případě je tedy na uvážení orgánu, zda bude zaplacení poplatku vyžadovat. Pro **poplatky státní a místní** je rozlišovacím kritériem to, do kterého rozpočtu je určen jejich výnos. Místní poplatky mají zvláštní postavení z toho pohledu, že záleží na

⁴² Bedřich Moldan a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí, Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, str. 57.

konkrétní obci, zda je na svém území zavede. Jedná se o záležitost, která spadá do samostatné působnosti obce a o které obec rozhoduje obecně závaznou vyhláškou. Na základě toho se v jednotlivých obcích může systém místních poplatků a jejich výše značně lišit. Právní úpravu místních poplatků obsahuje zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Obce v případech místních poplatků vychází ze zákonného zmocnění, přičemž zákon vymezuje pouze jednotlivé druhy poplatků a jejich nejvyšší přípustné hranice. Zbytek je ponechán úpravě v dané obecně závazné vyhlášce. Ze soustavy místních poplatků má pro oblast životního prostředí pravděpodobně největší význam poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

Soustavu poplatků neupravuje v ČR jediný zákon. Právní úprava se nachází v různých zákonech, které upravují problematiku poplatků podle předmětu zpoplatnění. V případě poplatků nachází své uplatnění jeden ze základních principů práva životního prostředí, a to princip „znečišťovatel platí“. V důsledku této zásady poplatky přispívají k promítnutí negativních externalit do nákladů původců. *„O negativních externalitách hovoříme v situaci, kdy subjekt provádějící určitou ekonomickou činnost přesouvá část nákladů spojených s touto činností na jiné subjekty bez jejich souhlasu.“*⁴³ Příkladem negativní externality je také znehodnocování životního prostředí, kdy například v důsledku vypouštění znečišťujících látek do ovzduší dojde ke zhoršení zdravotního stavu populace. Péče o takto zasažené jedince si samozřejmě vyžaduje náklady na jejich léčení. Tyto náklady však nenese původce znečištění, ale ten, kdo v jeho důsledku onemocněl.

Mezi poplatky dotýkajícími se ochrany životního prostředí můžeme rozlišovat tři skupiny. Jedná se o poplatky za znečišťování či jiné poškozování životního prostředí, poplatky za využívání přírodních zdrojů a uživatelské poplatky.

V rámci skupiny **poplatků za znečišťování či jiné poškozování životního prostředí** se jednotlivé poplatky dělí podle chráněných složek životního prostředí. Z oblasti ochrany vod lze uvést poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových. Úprava tohoto poplatku se nachází v VODZ a poplatníkem je fyzická nebo právnická osoba, která vypouští odpadní vody do vod povrchových. Příjemcem výnosu z tohoto poplatku je Státní fond životního prostředí a jeho využití je vázáno

⁴³ <http://www.mzp.cz/cz/poplatky>.

k ochraně životního prostředí. Stejného příjemce a stejné určení má poplatek z oblasti ochrany ovzduší, kterým je poplatek za znečišťování ovzduší upravený v ZOOV. Ochrany ovzduší a klimatu se dotýkají také poplatky za užívání dálnic a mytné. Z problematiky odpadového hospodářství do dané skupiny poplatků spadá například poplatek za ukládání odpadů nebo poplatek za komunální odpad podle ODPZ.

Druhou skupinu poplatků představují **poplatky za využívání přírodních zdrojů**. Zde lze zmínit poplatek za odebrané množství podzemní vody, jehož úpravu nalezneme v zákoně o vodách. Poplatníkem je odběratel podzemní vody. Výnos z tohoto poplatku se dělí mezi Státní fond životního prostředí a rozpočet kraje a slouží především na podporu výstavby a obnovy vodohospodářské infrastruktury a na nápravná opatření k nápravě ekologické újmy na povrchových nebo podzemních vodách. Dalším ekonomickým nástrojem z této skupiny je úhrada z vydobytých nerostů na výhradních ložiscích nebo vyhrazených nerostů po jejich úpravě a zušlechtnění. Poplatníkem jsou fyzické a právnické osoby, které v rámci podnikatelské činnosti vykonávají vyhledávání, průzkum nebo dobývání výhradních ložisek nebo jinou hornickou činnost. Výnos z této úhrady se dělí mezi státní rozpočet a obec, přičemž v rámci státního rozpočtu je určen k náhradě škod na životním prostředí způsobených dobýváním výhradních i nevyhrazených ložisek. Právní úprava této úhrady se nachází v zákoně č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)⁴⁴. Ve stejném zákoně nalezneme úhradu z dobývacího prostoru. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále „ZPFZ“) zakotvuje odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. Rozlišuje se odnětí trvalé a dočasné. Poplatníkem je ten, v jehož zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu. V případě trvalého odnětí se jedná o jednorázový odvod, zatímco při dočasném odnětí jde o opakující se plnění. Vybrané prostředky se dělí mezi obec, Státní fond životního prostředí a státní rozpočet. Podle LESZ se vybírají poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa. Podobně jako v případě zemědělského půdního fondu se i zde rozlišuje odnětí trvalé a dočasné. Poplatníkem je žadatel, jemuž bylo povoleno trvalé nebo dočasné užití. Příjmy plynoucí z tohoto poplatku se dělí mezi obec a Státní fond životního prostředí.

⁴⁴ Dále „HORZ“.

V rámci kategorie **uživatelských poplatků** se jedná o poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují. Právní úprava se nachází v zákoně č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu Země. Poplatníkem je výrobce regulovaných látek a výrobků, které je obsahují, příjemcem je Státní fond životního prostředí. Jiným příkladem uživatelského poplatku může být poplatek za užívání vybraných umělých hnojiv a pesticidů.

„Od obecných daní se poplatky v ochraně životního prostředí liší zejména svým rozpočtovým určením, neboť výnos z těchto poplatků je používán buď na nápravu některých škod na životním prostředí, nebo na podporu ekologicky příznivých projektů, a to zejména formou dotací a půjček ze Státního fondu životního prostředí.“⁴⁵

Přestože jedním ze způsobů využití výnosů z poplatků je náprava škod na životním prostředí, nelze funkci poplatků zaměňovat za náhradu způsobených škod. Zaplacení příslušného poplatku totiž nezabývá znečišťovatele povinnosti k náhradě jím způsobené škody. Poplatkový systém zahrnuje vedle jednotlivých druhů poplatků také různé úlevy od placení poplatků a dále určité druhy sankčních plateb. Úlevy mohou spočívat například v podmíněném odkladu v placení poplatku. Sankčními platbami jsou přírážky k poplatkům nebo pokuty. Podmínky pro ukládání sankčních plateb vymezují zákony věnující se jednotlivým chráněným složkám životního prostředí. Poplatky jsou zdrojem příjmů Státního fondu životního prostředí, státního rozpočtu, krajských nebo obecních rozpočtů nebo jsou určeny na financování konkrétních aktivit s cílem zlepšit stav životního prostředí.

5.3. Dotace, dary, půjčky, garance

Tato skupina ekonomických nástrojů obsahuje nástroje s pozitivní stimulací. Jedná se o nejrůznější dotace, granty, dary ze státního rozpočtu a státních fondů, garance na úvěry či zvýhodněné půjčky.

Dotací se rozumí poskytnutí peněžitého daru nebo podobného plnění ze strany státu či územně samosprávného celku vybranému subjektu s cílem usnadnit provedení určité činnosti nebo pořízení určitého statku. V České republice jsou nejčastějším zdrojem dotací státní rozpočet a Státní fond životního prostředí. Dotace lze dělit také podle toho, zda se jedná o evropský či národní dotační program. V oblasti zemědělství

⁴⁵ <http://www.mzp.cz/cz/poplatky>.

například platí, že „po vstupu České republiky do Evropské unie jsou zemědělcům nabízeny evropské dotační programy (většinou částečně kofinancované ze státního rozpočtu ČR), které jsou vhodně doplněny národními dotačními programy (plně hrazeny ze státního rozpočtu ČR). Evropské dotační programy spolu s národními doplňkovými platbami administruje a vyplácí Státní zemědělský intervenční fond.“⁴⁶

Na investice do ochrany a zlepšování životního prostředí přispívá velmi významným způsobem Státní fond životního prostředí. „Spolufinancuje především projekty na ochranu vod, zlepšování kvality ovzduší, využití obnovitelných zdrojů energie, nakládání s odpady, ochranu přírody a krajiny a environmentální vzdělávání. Fond poskytuje finanční podporu formou dotace, půjčky a příspěvku na částečnou úhradu úroků. Finanční příspěvky získává fond z Evropské unie, konkrétně z Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj, ze státního rozpočtu a od znečišťovatelů životního prostředí – v jejich případě jde o poplatky za vypouštění odpadních vod, odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu, poplatky za znečištění ovzduší a poplatky podle zákona o odpadech.“⁴⁷ V rámci této problematiky poskytuje fond poradenskou činnost, přijímá žádosti o podporu, zabývá se vyhodnocováním podaných žádostí a přípravou příslušných smluv a v závěrečné fázi procesu uvolňuje finanční prostředky příjemcům podpory. Tímto okamžikem však činnost fondu nekončí, neboť po poskytnutí prostředků určitému žadateli provádí průběžnou kontrolu využívání prostředků. Dále fond vypracovává závěrečné zhodnocení využití poskytnutých prostředků a při zjištění nedostatků v dodržování smluvních podmínek uděluje a vymáhá sankce.

Výhodné půjčky přináší pro příjemce pozitivum v tom, že je pro ně charakteristická nižší úroková míra a delší doba splatnosti. Takovéto půjčky jsou poskytovány především ze Státního fondu životního prostředí. Určeny jsou v první řadě obcím, ale například i podnikatelským subjektům.

Garance můžeme chápat převážně v podobě tzv. státních záruk, které jsou poskytovány na významné a z hlediska životního prostředí velmi důležité projekty.

⁴⁶ <http://eagri.cz/public/web/mze/dotace/?pos=0>.

⁴⁷ https://www.sfzp.cz/soubor-ke-stazeni/17/5218-sfzp_letak_5_8_2009.pdf.

5.4. Ostatní ekonomické nástroje

Mezi ekonomické nástroje ochrany životního prostředí můžeme zajisté zařadit i **povinné pojištění a vytváření povinných minimálních rezerv**. Jedná se o nástroje, které slouží k zajištění odpovědnosti nebo závazků vyplývajících z určité činnosti, která může mít zásadní dopad na stav životního prostředí.

Příkladem povinného pojištění vyplývajícího přímo ze zákona je pojištění pro případ vzniku jaderné škody podle zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon)⁴⁸. Zákon výslovně uvádí i rozsah pojištění, kdy pojistná částka nesmí být nižší než 2 mld. Kč v případě jaderných energetických zařízení a 300 mil. Kč v ostatních případech. Pojištění se uzavírá nebo jiné finanční zajištění se stanoví zvlášť pro každé jaderné zařízení. Atomový zákon navíc dále stanoví, že stát poskytuje záruku za uspokojení přiznaných nároků na náhradu jaderné škody po vyčerpání plnění pojistitele, a to v zákonem určeném rozsahu.⁴⁹ Povinné pojištění jakožto ekonomický nástroj ochrany životního prostředí nalezneme i v zákoně č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií. Jedná se o pojištění odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku závažné havárie, kterou má provozovatel. *„Výše pojistné částky musí odpovídat rozsahu možných škod, který je vyjádřen ve schváleném bezpečnostním programu nebo ve schválené bezpečnostní zprávě.“*⁵⁰ Bezpečnostní program a bezpečnostní zpráva jsou dokumenty zpracovávané provozovatelem, které vychází z analýzy a hodnocení rizik. Též ZMYS obsahuje úpravu povinného pojištění. Každý, kdo loví zvěř, musí být pojištěn pro případ odpovědnosti za škodu způsobenou při této činnosti ublížením na zdraví nebo usmrcením jiných osob, a to s limitem pojistného plnění nejméně ve výši 20 mil. Kč, a za škodu na věci s limitem pojistného plnění nejméně ve výši 500 000 Kč na jednu pojistnou událost. Taktéž ODPZ obsahuje ekonomické nástroje spadající do této kategorie. V zákoně nalezneme finanční zajištění odpovědnosti za škody způsobené při provozu skládky. Jedná se o škody na životním prostředí a zdraví lidí a provozovatel skládky je povinen toto zajištění poskytnout již před zahájením provozu skládky. *„Zajištění může mít podobu*

⁴⁸ Dále „ATOMZ“.

⁴⁹ Viz. § 37 odst. 1 ATOMZ.

⁵⁰ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 518.

*pojištění odpovědnosti, depozitu finančních prostředků na zvláštním účtu či poskytnutím bankovní záruky.*⁵¹

Povinnost vytvářet finanční rezervy nalezneme například v HORZ. Zákon stanovuje k zajištění vypořádání dlužných škod povinnost vytvářet rezervu finančních prostředků. Výše vytvářené rezervy musí odpovídat potřebám na vypořádání dlužných škod v časovém průběhu podle jejich vzniku, popřípadě v předstihu před jejich vznikem. V oblasti nakládání s odpady je ekonomickým nástrojem, jehož cílem je zajistit dostatek finančních prostředků na péči o skládku po jejím naplnění a uzavření, finanční rezerva na rekultivaci a asanaci skládek. Povinen vytvářet tuto rezervu je po dobu provozu skládky její provozovatel. Finanční prostředky, které tvoří rezervu, jsou účelově vázány na speciálním účtu. Nakládat s prostředky uloženými na tento účet lze pouze se souhlasem příslušného správního úřadu. Prostředky finanční rezervy jsou navíc chráněny tím způsobem, že je nelze zahrnout do konkurzní podstaty.

Jiným ekonomickým nástrojem jsou též **depozitně refundační systémy**. Depozitně refundační systémy se používají na výrobky, u kterých existuje reálná možnost, že se stanou nebezpečným odpadem a na výrobky, u nichž je žádoucí jejich opakované použití. Takovými výrobky, které by se v budoucnu mohly stát nebezpečným odpadem, jsou například motorové oleje, pneumatiky či akumulátory. Žádoucí opakované použití se týká především obalů (typicky vratné láhve) a některých umělých hmot. Depozitně refundační systémy sledují několik cílů. Mezi tyto cíle patří snaha přimět lidi k recyklaci výrobků, dále snaha o opětovné využití výrobků a v neposlední řadě také snaha o minimalizaci odpadů. Faktické použití tohoto ekonomického nástroje se uskutečňuje ve dvojí podobě. Jedná se o zálohování a recyklační poplatky. Cena předmětného výrobku v sobě zahrnuje částku (zálohu), která buď bude spotřebiteli vrácena zpět ve chvíli, kdy výrobek vrátí (příkladem jsou vratné láhve), nebo mu vrácena nebude z toho důvodu, že je tato částka určena k zajištění finančních prostředků, které mají být použity pro sběr a likvidaci daného výrobku.

⁵¹ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 438.

Shrnutí

Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí patří podle základního dělení nástrojů na právní a mimoprávní mezi nástroje právní. Co se týče kategorizace z hlediska přímého a nepřímého působení, spadají mezi nástroje nepřímé.

Jejich nejcitelnější dopad lze spatřovat v tom, že podněcují vlastní iniciativu znečišťovatelů. To musíme chápat v tom smyslu, že podporují ekologicky šetrné chování tím, že takové chování, které je v souladu s ochranou životního prostředí, ekonomicky zvýhodňují, zatímco ekologicky méně vhodné způsoby chování ekonomicky znevýhodňují. S tím také souvisí rozlišování ekonomických nástrojů s pozitivní stimulací a negativní stimulací.

Úloha ekonomických nástrojů spočívá především v tom, že slouží k vyplňování nedostatků, které se vyskytují v působení nástrojů administrativně-právních. Použití ekonomických nástrojů však není univerzální. Jsou určité případy či situace, kdy by jejich aplikace nebyla vhodná nebo účelná. Výhodou ekonomických nástrojů ve srovnání s nástroji administrativně-právními je jejich nižší administrativní a finanční náročnost, naopak nevýhodou je časová prodleva, když tyto nástroje působí se zpožděním.

Pro oblast ochrany životního prostředí plní ekonomické nástroje tři základní funkce. První z nich je funkce stimulační. Mají motivovat k takovému chování, které má co nejmenší negativní dopady na stav životního prostředí. Účelem kompenzační funkce je nahradit újmu, která je spojená s určitou činností regulovaného subjektu. Funkce financování ochrany životního prostředí slouží k zajištění prostředků, které budou následně použity k financování programů, projektů a plánů s cílem zajistit ochranu životního prostředí.

6. Sankční nástroje ochrany životního prostředí

Sankční nástroje, které představují v oblasti ochrany životního prostředí odpovědnost za jednání, jehož následky jsou pro životní prostředí nepříznivé, patří mezi nástroje přímého působení.

Právní odpovědnost vychází ze zásad práva životního prostředí i z obecných zásad práva. Odpovědnost je druhotná povinnost nést nepříznivé následky vyplývající z porušení povinnosti původní. Existuje více odpovědnostních systémů. Rozlišujeme odpovědnost morální, politickou, ekonomickou, právní. Mezi těmito systémy dochází k vzájemné interakci. Právní odpovědnost v ochraně životního prostředí má shodné rysy s obecnou právní odpovědností, ale má i odlišné instituty. Prameny právní odpovědnosti v ochraně životního prostředí jsou zákony z oblasti veřejného i soukromého práva. Odpovědnost v sobě obsahuje několik funkcí. Jedná se o funkci výchovnou, nápravnou, stimulační a represivní. V oblasti odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí se v českém právu uplatňují dvě kategorie odpovědnosti. **Objektivní odpovědnost** je odpovědnost za následek, tedy bez ohledu na zavinění. **Subjektivní odpovědnost** je odpovědnost za zavinění.

Právní odpovědnost v právu životního prostředí rozlišujeme na **deliktní** (za protiprávní jednání) a **za ztráty na životním prostředí**.

Deliktní odpovědnost zahrnuje odpovědnost **trestní** a **správní**. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí obsahuje odpovědnost za **ekonomickou škodu** a odpovědnost za **ekologickou újmu**.

6.1. Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí

V ochraně životního prostředí dochází k postupnému růstu významu trestní odpovědnosti. Současný stav je takový, že trestní odpovědnost upravuje trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.)⁵² a zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (zákon č. 418/2011 Sb.).

⁵² Dále „TRZ“.

Trestněprávní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí se počala vyvíjet v našem právním řádu od 90. let 20. století. To souviselo se vznikem odvětví práva životního prostředí. Trestní právo nabývá v oblasti ochrany životního prostředí neustále na významu, což je odrazem toho, že narůstá závažnost protiprávního jednání proti zákonem chráněnému zájmu na příznivém stavu životního prostředí. Takovéto jednání pak nemůže být vzhledem ke své společenské nebezpečnosti sankcionováno pouze na správní úrovni.

„Trestní zákoník č. 140/1961 Sb. až do roku 1989 neobsahoval úpravu postihu jednání ohrožujícího nebo porušujícího zájmy společnosti v oblasti ochrany životního prostředí. Tyto hodnoty byly chráněny pouze zprostředkovaně v rámci obecných ustanovení o ochraně zdraví, majetku a v rámci trestných činů hospodářských a trestných činů obecně nebezpečných.“⁵³ Změna nastala až zákonem z roku 1989, kdy byly do trestního zákoníku vneseny dvě skutkové podstaty trestných činů pod názvem „ohrožení životního prostředí“. Ty byly následnými novelami upraveny a dostaly označení „ohrožení a poškození životního prostředí“. V dalším vývoji této problematiky byly do trestního zákoníku postupně zařazovány i speciální skutkové podstaty trestných činů.

Ucelenou a systematickou úpravu trestných činů proti životnímu prostředí však obsahuje až trestní zákoník z roku 2009. Trestní zákoník obsahuje pro úsek životního prostředí samostatnou hlavu VIII – trestné činy proti životnímu prostředí. Trestní zákoník definuje trestný čin ve svém § 13 odst. 1 tak, že *„trestným činem je protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně.“* U některých trestných činů postačí pouhé ohrožení chráněného zájmu, jiné požadují, aby již nastala porucha. Můžeme rozlišovat tři typy skutkových podstat, které se vyskytují v trestním zákoníku.

Obecné skutkové podstaty jsou vymezeny široce, blanketově. Slouží pro postihování protiprávních činů proti zájmům na ochraně životního prostředí jako celku. Představiteli jsou § 293 „Poškození a ohrožení životního prostředí“ a § 294 „Poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti“. Tato obecná skutková podstata, ať už ve formě úmyslné či nedbalostní, je blanketní normou, obsahuje odkaz na předpisy o ochraně životního prostředí a ochraně přírodních zdrojů.

⁵³ Jelínek J. a kol.: Trestní právo hmotné. 3. vydání. Praha: Leges, 2013, str. 765.

Zvláštní skutkové podstaty nemají všeobecné uplatnění, jsou použitelné pro určité speciální případy. Jsou jimi například § 298 „Neoprávněné nakládání s odpady“, § 304 „Pytláctví“, § 302 „Týrání zvířat“, § 299 „Neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami“ nebo § 295 „Poškození lesa“. Zvláštní skutkové podstaty jsou vždy trestněprávní koncovkou ke složkovému zákonu. Trestný čin pytláctví má návaznost na zákon o myslivosti, poškození lesa na zákon o lesích, neoprávněné nakládání s odpady na zákon o odpadech, neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami na zákon o ochraně přírody a krajiny.

Ostatní skutkové podstaty směřují primárně například proti majetku, ale nelze je vyloučit ani ve vztahu k životnímu prostředí. V tomto případě může jít o § 228 „Poškození cizí věci“ nebo § 229 „Zneužívání vlastnictví“.

Zákon o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim se nevztahuje na stát a obce a kraje, pokud tyto vykonávají přenesenou působnost. Zákon obsahuje v § 7 výčet zločinů a přečinů uvedených v trestním zákoníku, které se pro účely tohoto zákona považují za trestné činy. Trestní odpovědnost právnických osob je užší než rozsah, na který dopadá hlava VIII trestního zákoníku. Právnické osoby mohou být odpovědny například za trestný čin „Neoprávněné nakládání s odpady“, „Neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami“, „Poškození chráněných částí přírody“ nebo „Neoprávněné vypuštění znečišťujících látek“.

Trestněprávní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí prochází vývojem. Zákonem č. 330/2011 Sb.⁵⁴ byla provedena tzv. „zelená novela“ trestního zákoníku. Ta zavedla některé nové skutkové podstaty trestných činů. Takto se v zákoně objevil § 294a „Poškození vodního zdroje“ a § 298a „Neoprávněná výroba a jiné nakládání s látkami poškozujícími ozonovou vrstvu“. Touto novelou došlo také k přeformulování stávajících skutkových podstat a u některých se přistoupilo k jejich zpřísnění.

⁵⁴ Zákon č. 330/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

6.2. Správní odpovědnost

V této kategorii se můžeme setkat se **správními delikty fyzických osob**, přičemž půjde především o přestupky, **správními delikty právnických osob** a **správními delikty fyzických osob při výkonu jejich podnikatelské činnosti**. Odpovědnost podnikajících fyzických osob je v českém právu konstruována shodně s odpovědností právnických osob. Správní delikty představují jednání nižší společenské nebezpečnosti než trestné činy.

U deliktní odpovědnosti fyzických osob se jedná o odpovědnost subjektivní, tedy odpovědnost za zavinění, v ostatních případech jde o objektivní odpovědnost, kde se odpovídá za následek.

Do skupiny deliktní odpovědnosti fyzických osob patří **přestupky** a jiné správní delikty fyzických osob. Kategorie jiných správních deliktů fyzických osob je však již přežitá a byla proto z podstatné části z právních předpisů odstraněna. Naproti tomu přestupková odpovědnost má v našem právním řádu značný význam.

Skutkové podstaty přestupků jsou upraveny v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále „PŘESZ“) a dále také v některých speciálních zákonech z oblasti ochrany životního prostředí. Z pravidla *lex specialis derogat legi generali* pak vyplývá, že speciální úprava má přednost před obecnou, která je obsažena v zákoně o přestupcích.

Legální definice přestupku zní podle § 2 odst. 1 PŘESZ tak, že *„přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.“* Skutkové podstaty přestupků proti životnímu prostředí lze rozdělit do tří skupin.

Základní skutkové podstaty jsou obsaženy v těch paragrafech zákona o přestupcích, které se dotýkají životního prostředí. Tak je tomu například u skupiny „přestupků na úseku zdravotnictví“. Přestupku se dle § 29 odst. 1 písm. i) PŘESZ dopustí ten, *„kdo poruší zákaz nebo nesplní povinnosti stanovené nebo uložené pro provoz koupaliště ve volné přírodě, umělého koupaliště nebo sauny.“* Dalšími představiteli jsou „přestupky na úseku zemědělství a myslivosti“. Ustanovení § 35 odst. 1 písm. b) PŘESZ stanoví: *„Přestupku se dopustí ten, kdo znečistí půdu nevhodným*

skladováním olejů a pohonných hmot, pesticidů, hnojiv, popřípadě jiných škodlivých látek.“

Speciální skutkové podstaty jsou obsaženy ve zvláštních zákonech na úseku ochrany životního prostředí. Takovými zákony jsou například zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o lesích, stavební zákon či zákon na ochranu zvířat proti týrání. Tak se přestupku dopustí dle § 87 odst. 1 písm. b) a c) ZOPK fyzická osoba tím, že *„nedovoleně zasahuje do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin“* nebo *„zraňuje, chová bez povolení zvláště chráněné živočichy nebo ptáky nebo jinak nedovoleně zasahuje do jejich přirozeného vývoje.“*

Zbytkové skutkové podstaty jsou obsaženy v zákoně o přestupcích pod ustanovením „přestupky na úseku ochrany životního prostředí“.

Subjekty **správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob** jsou právnické osoby bez ohledu na to, zda podnikají, fyzické osoby při výkonu podnikatelské činnosti a výjimečně fyzické osoby nepodnikatelské, pokud mají ze zákona jiné speciální postavení. Jejich odpovědnost je objektivní (za následek), a to téměř bez možnosti liberace. Společenská nebezpečnost těchto deliktů je vyšší než u přestupků, blíží se společenské nebezpečnosti trestných činů. V případech takových správních deliktů se prokazuje protiprávní jednání, následek a kauzální nexus. Naopak se neprokazuje zavinění. Neexistuje kodifikace správních deliktů. Právní úprava správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí je nejednotná a roztržštěná. Prameny právní úpravy představují speciální zákony. Těmi jsou např. stavební zákon, katastrální zákon, celní zákon nebo zákon o lesích.

6.3. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Tato odpovědnost zahrnuje odpovědnost za škodu a odpovědnost za ekologickou újmu. Pojmy škoda a újma je třeba vzájemně rozlišovat. Škoda je kategorie ekonomická, zatímco újma je kategorií ekologickou. Škoda je majetková ztráta na věci, v širším pojetí lze pod pojem škody zahrnout i ztráty nemateriální povahy. Škoda je vždy kvantifikovatelná v peněžní jednotce. V případě škody jde o soukromoprávní odpovědnost, naproti tomu újma je nástroj veřejnoprávní. U náhrady škody záleží na soukromoprávní dispozici vlastníka, zda uplatní své nároky ze způsobené škody a co bude požadovat. Napravování újmy je spojeno s principem obligatornosti. Pro uplatnění

nároků vyplývajících ze způsobení škody plynou oprávněné osobě lhůty, a to subjektivní a objektivní. S újmou žádné lhůty spojeny nejsou. Způsob odčinění škody se liší dle toho, zda na daný případ dopadá úprava občanského zákoníku z roku 1964, nebo úprava nového občanského zákoníku. Podle starého zákona se škoda hradila v penězích a teprve na žádost poškozeného se hradila uvedením do předešlého stavu. Úprava nového občanského zákoníku staví na první místo ve způsobech náhrady škody uvedení do předešlého stavu. Náhrada škody v penězích se uplatní v případě, že uvedení do předešlého stavu není dobře možné, nebo na žádost poškozeného. Primárním způsobem napravení ekologické újmy je naturální restituce, dále je možná kompenzace.

Odpovědnost stojí na třech zásadách, kterými jsou: princip prevence, kompenzace, sankce.

Problematicke **odpovědnosti za škodu** se občanský zákoník č. 40/1964 Sb.⁵⁵ věnoval ve více ustanoveních. V § 415 OBČZ byla formulována obecná preventivní povinnost. Ta je projevem zásady *neminem laedere* a zní: „Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví, na majetku, na přírodě a životním prostředí.“ S rekonstrukcí soukromého práva došlo k formulační i obsahové změně v obecné preventivní povinnosti. Nový občanský zákoník (zákon č. 89/2012 Sb.)⁵⁶ stanoví v § 2900: „Vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.“ Mimo jiné je patrné, že z chráněných hodnot vypadlo právě životní prostředí. Úprava starého občanského zákoníku obsahovala kromě obecné preventivní povinnosti i jiná ustanovení, která byla využitelná pro náhradu škody týkající se životního prostředí. Tak se může dané problematiky dotknout § 420 OBČZ vymezující obecnou odpovědnost, která je odpovědností za porušení právní povinnosti. Častým jevem v oblasti ochrany životního prostředí bude zajisté uplatňování odpovědnosti způsobené provozní činností podle § 420a. Použitelná budou i ustanovení upravující případy zvláštní odpovědnosti v § 421a, § 427 a § 432 OBČZ.

Institut náhrady škody však v oblasti ochrany životního prostředí nachází jen omezené uplatnění. To je dáno několika faktory. „Meze využití institutu škody pro

⁵⁵ Dále „OBČZ“.

⁵⁶ Dále „NOZ“.

nápravu ztrát na životním prostředí tedy spočívají zejména v nezbytnosti její přesné kvantifikace, možnosti uplatňovat ji jen na „vlastnitelné složky životního prostředí“ a zejména v principu volné dispozice (včetně absence účelové vázanosti získaných prostředků).⁵⁷ Na základě těchto nedostatků byl do českého právního řádu zaveden zákonem o životním prostředí institut **ekologické újmy**. Ta je definována v § 10 ZŽP: „*Ekologická újma je ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.*“ Jedná se tedy primárně o imateriální ztrátu. Jak již bylo uvedeno výše, je jedním ze základních znaků škody to, že je vždy vyjádřitelná v penězích. Naopak ekologická újma se vyznačuje tím, že je obtížně kvantifikovatelná. Jinou odlišností od institutu škody je to, že újma může vzniknout i na těch složkách životního prostředí, které nejsou nebo dokonce ani nemohou být předmětem vlastnického práva.

Zákon o životním prostředí přímo stanoví, že oprávněným ze způsobené ekologické újmy je stát, a to ve svém § 27 odst. 3. Úvodní odstavec stejného paragrafu vymezuje způsoby odčinění újmy a zároveň stanoví pořadí žádoucích forem nápravy. Nejvhodnějším způsobem je uvedení do předešlého stavu. To však často není možné, neboť některé zásahy zanechávají na složkách životního prostředí nenapravitelné následky. Proto zákon na druhém místě uvádí jako možnou formu nápravy kompenzaci, která spočívá v náhradním plnění. Teprve tehdy, není-li žádný ze dvou výše uvedených způsobů možný či vhodný, nastupuje na řadu finanční plnění.

Institutu ekologické újmy se vedle zákona o životním prostředí věnuje také zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě.⁵⁸ Zákon je vystavěn na třech nejdůležitějších principech, kterými jsou: prevence, znečišťovatel platí (*Polluter Pays Principle*) a naturální restituce. Odpovědnost za ekologickou újmu je objektivní, a to s možností liberace. Ke vzniku odpovědnosti se vyžaduje protiprávní jednání, vznik ekologické újmy a příčinná souvislost mezi jednáním a vzniklou újmou. To však neplatí vždy. Příloha č. I zákona totiž vymezuje situace, kdy je ekologická újma způsobena provozní činností. V těchto případech se ke vzniku odpovědnosti nevyžaduje protiprávní jednání. I při způsobení újmy provozní činností je možná liberace. EÚZ však nepokrývá zcela danou problematiku. Preventivní povinnosti nebo povinnosti

⁵⁷ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010, str. 85 až 86.

⁵⁸ Dále „EÚZ“.

k nápravě způsobené ekologické újmy totiž neupravuje pro všechny složky životního prostředí. Týká se toliko chráněných druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, přírodních stanovišť, vody a půdy. Navíc se nevztahuje na veškerou újmu, nýbrž jen na újmu měřitelnou a dosahující určitého stanoveného stupně. V České republice tedy stále chybí komplexní zákon. Ze zákona vyplývá hierarchické uspořádání subjektů povinných k nápravě ekologické újmy. Těmi jsou postupně: původce, vlastník, stát.

EÚZ transponoval do českého právního řádu směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2004/35/ES.⁵⁹ Ta zdůrazňuje především tři principy práva životního prostředí. Jsou jimi: znečišťovatel platí, odpovědnost původce a trvale udržitelný rozvoj. Směrnice se týká škod způsobených na vodě, půdě, chráněných druzích nebo přírodních stanovištích. Je tedy patrné, že směrnice se, podobně jako EÚZ, nezabývá veškerými újmami na životním prostředí. Směrnice zakládá režim objektivní odpovědnosti provozovatelů vybraných rizikových činností, který doplňuje odpovědnost subjektivní, která se vztahuje na provozovatele ostatních provozních činností.

Shrnutí

Sankční nástroje ochrany životního prostředí spadají spolu s nástroji administrativně-právními, ekonomickými a koncepčními do skupiny obecných nástrojů, kterých je využíváno ve prospěch udržení či zlepšení stavu životního prostředí. Zároveň je řadíme mezi nástroje přímého působení, z čehož vyplývá, že mají bezprostřední dopad na své adresáty a vyvolávají přímo zamýšlené následky. Sankční nástroje jsou spojeny s institutem právní odpovědnosti. Pod pojmem právní odpovědnost rozumíme sekundární sankční povinnost vyplývající z porušení povinnosti původní. Právní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí vychází z obecných zásad práva, avšak jistá specifika plynou i ze zásad práva životního prostředí. To je dáno tím, že právo životního prostředí je ovládáno některými základními principy, jejichž obsah a vliv se musí nutně projevit i v oblasti sankcí. Navíc je to podpořeno tím, že některé zásahy do chráněných složek životního prostředí jsou takové intenzity či rozsahu, že náprava způsobených následků je značně obtížná nebo dokonce nemožná. Proto musí být této skutečnosti přizpůsobeny odpovědnostní povinnosti. Praktický důsledek

⁵⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

můžeme spatřovat v tom, že v případě nemožnosti uvedení zasažené složky životního prostředí do původního stavu je povinný subjekt nucen provést náhradní plnění či poskytnout plnění v penězích. Vzhledem k tomu, jak závažné následky mohou určité zásahy do životního prostředí mít, je jedním z vůdčích principů práva životního prostředí princip prevence. Jeho existence směřuje k tomu, aby při dodržování stanovených zásad k žádným nežádoucím dopadům na stav životního prostředí vůbec nedošlo. Porušení preventivní povinnosti pak nutně vyvolává uplatňování právní odpovědnosti.

Institut odpovědnosti je významný i tím, že v sobě zahrnuje několik funkcí. Jsou jimi funkce: výchovná, nápravná, stimulační a represivní. V českém právu rozlišujeme dvě kategorie právní odpovědnosti. Odpovědnost za následek, tedy bez ohledu na zavinění, představuje objektivní odpovědnost. Subjektivní odpovědnost je naproti tomu odpovědností za zavinění. V právu životního prostředí navíc rozeznáváme ještě jiné dělení odpovědnosti. Jedná se o odpovědnost deliktní a odpovědnost za ztráty na životním prostředí.

V rámci kategorie deliktní odpovědnosti, která představuje odpovědnost za protiprávní jednání, se vyskytuje odpovědnost trestní a správní. Trestní odpovědnost, která se začala vyvíjet v 90. letech 20. století, nabývá postupně v českém právním řádu na významu. V současnosti je upravena v trestním zákoníku a v zákoně o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Trestní zákoník věnuje dokonce trestným činům na úseku ochrany životního prostředí ve své zvláštní části samostatnou hlavu VIII, nazvanou „Trestné činy proti životnímu prostředí“. Správní odpovědnost postihuje jednání menší společenské nebezpečnosti, než je tomu u trestných činů. Rozlišujeme přestupky, správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob. Jednotlivé skutkové podstaty přestupků jsou upraveny jednak v zákoně o přestupcích, vyskytují se však i ve zvláštních zákonech dotýkajících se příslušných složek životního prostředí. Pokud se zabýváme prameny právní úpravy správních deliktů proti ochraně životního prostředí, nenalezneme žádnou kodifikaci. Je tudíž třeba hledat v jednotlivých zákonech.

Odpovědnost za ztráty na životním prostředí zahrnuje odpovědnost za škodu a za ekologickou újmu. Tyto dva instituty je třeba vzájemně odlišovat, neboť jsou ovládány jinými principy. Škoda je kategorie soukromoprávní, zatímco újma je upravena

v předpisech práva veřejného. Liší se i způsoby odčinění škody a napravení ekologické újmy. Jedním z charakteristických znaků škody je to, že je vždy vyjádřitelná v penězích. Naopak újma je obtížně kvantifikovatelná. Základním právním předpisem, který se věnuje problematice odpovědnosti za škodu, je občanský zákoník. Institutu ekologické újmy se pak věnuje zákon o životním prostředí a zákon o předcházení ekologické újmě a o její nápravě.

7. Zvláštní nástroje ochrany životního prostředí

Vedle skupiny obecných nástrojů ochrany životního prostředí, která zahrnuje nástroje koncepční, administrativně-právní, ekonomické a sankční, se v českém právním řádu vyskytuje také skupina nástrojů zvláštních (speciálních). Jak jsem již naznačil v rámci klasifikace právních nástrojů v rámci druhé kapitoly své diplomové práce, rozlišujeme zvláštní nástroje ze tří hledisek. Jedná se o hledisko územní, časové a osobní (personální).

Na základě **územního hlediska** jsou vymezena zvláštní území, pro která platí přísnější režim, jehož cílem je dosáhnout vyššího stupně ochrany daného území. Děje se tak z toho důvodu, že takto zvláště chráněná území svým významem přesahují běžnou úroveň ochrany.

Zvláštnímu režimu podléhají na základě zákona o vodách chráněné oblasti přirozené akumulace vod. Tyto oblasti vyhláší vláda ČR nařízením. Vyhlášením chráněných oblastí je sledována preventivní ochrana těch oblastí, v nichž dochází k přirozené akumulaci vod. Jedná se o ochranu před činnostmi, které by mohly mít negativní dopady na kvalitu či množství povrchových a podzemních vod. Příkladem nařízení vymezujícího chráněné oblasti přirozené akumulace vod je nařízení vlády č. 85/1981 Sb., o chráněných oblastech přirozené akumulace vod Chebská pánev a Slavkovský les, Severočeská křída, Východočeská křída, Polická pánev, Třeboňská pánev a Kwartér řeky Moravy. Nařízení obsahuje výčet činností, které se v chráněných oblastech zakazují, a zároveň vymezuje situace, na které dané zákazy nedopadají. Dále zde nalezneme možnost udělit z některých zákazů výjimku. Ve své příloze obsahuje nařízení hranice chráněných oblastí. Institut chráněných oblastí přirozené akumulace vod zavedl na našem území svým §18 zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon). Vymezení takových oblastí zůstalo i v VODZ v podstatě stejné. Novinkou ve srovnání s dřívějším zákonem je to, že v současném zákoně nalezneme přímo v jeho §28 odst. 2 výčet činností, které jsou v daných oblastech zakázány. Takto se dle § 28 odst. 2 písm. a), c), e) VODZ zakazuje: „*zmenšovat rozsah lesních pozemků, odvodňovat zemědělské pozemky nebo těžit nerosty povrchovým způsobem nebo provádět jiné zemní práce, které by vedly k odkrytí souvislé hladiny podzemních vod*“. Se souhlasem vlády může Ministerstvo životního prostředí povolit ze zákazů výjimku. Rozsah jednotlivých

zákazů pro konkrétní chráněné oblasti pak stanoví příslušné nařízení vlády vztahující se na tuto oblast. Jiným příkladem zvláště chráněných území jsou podle ZOPK: národní parky, chráněné krajinné oblasti, národní přírodní rezervace, přírodní rezervace, národní přírodní památky a přírodní památky. Zvláštnímu režimu podléhají také ochranné lesy.

Druhým hlediskem, podle kterého se vymezují speciální nástroje ochrany životního prostředí, je **hledisko časové**. Nástroje ochrany se podle tohoto hlediska aktivují v určitém přesně vymezeném časovém okamžiku, kterým bude zpravidla nějaká krátkodobější epizoda. Takové stavy, pro které se uplatní zvláštní režim, mohou vzniknout v důsledku lidské činnosti, ale mohou následovat i po zásahu vyšší moci. Příkladem mimořádné situace jsou například povodně, požáry, smogová situace, jaderná událost či průmyslová havárie.

V případě povodní a požárů jde o stavy, které svými důsledky mohou vedle zájmů ekonomických (škody na majetku) a zájmů na ochraně zdraví a života obyvatel negativně zasáhnout samozřejmě i složky životního prostředí. Z toho důvodu je věnována značná pozornost tomu, aby k takovýmto událostem vůbec nedocházelo. Základním principem je proto v této oblasti princip prevence. Realitou však je, že nikoliv vždy se podaří vzniku živelní pohromy zabránit. Proto se příslušné předpisy věnují také způsobům zvládnutí nastalých katastrof a obsahují nástroje ke zmírnění jejich následků. Pro případ požárů je takovým předpisem zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně (dále „POŽZ“). Ten vytváří spolu se svými prováděcími předpisy základní pravidla pro oblast požární ochrany, která zahrnují organizaci příslušných činností, jejich institucionální zabezpečení a také procedurální úpravu. Na základě § 18 písm. a), b) a § 19 POŽZ je tak každý například povinen v souvislosti se zdoláváním požáru *„provést nutná opatření pro záchranu ohrožených osob, uhasit požár, jestliže je to možné, nebo provést nutná opatření k zamezení jeho šíření nebo na výzvu velitele zásahu, velitele jednotky požární ochrany nebo obce poskytnout dopravní prostředky, zdroje vody, spojová zařízení a jiné věci potřebné ke zdolání požáru.“* Ochrana před povodněmi se věnuje VODZ, a to ve své hlavě IX. Také v případě povodní je určujícím principem prevence. Vedle prevence se ochrana před povodněmi realizuje také operativními opatřeními. Stejně jako v případě požárů vymezuje VODZ povinnosti, které souvisí se zajištěním ochrany před povodněmi. Tak je každý dle § 63 odst. 3 VODZ povinen *„umožnit vstup, případně vjezd na své pozemky, popřípadě*

stavby těm, kteří řídí, koordinují a provádějí zabezpečovací a záchranné práce, přispět na příkaz povodňových orgánů osobní a věcnou pomocí k ochraně životů a majetku před povodněmi a řídit se příkazy povodňových orgánů.“ Povodňová opatření lze rozdělit na opatření přípravná a opatření za povodně. Mezi přípravná opatření spadají například organizační a technická příprava, stanovení záplavových území nebo povodňové plány a prohlídky. Opatření za povodně je pak mimo jiné řízené ovlivňování odtoku. Za povodně se navíc aktivují speciální povodňové orgány, z nichž nejdůležitější jsou povodňové komise. Jiným nebezpečným zdrojem ohrožení životního prostředí, který vyvolává mimořádné situace, jsou průmyslové havárie. Jedná se o takové havárie, které jsou doprovázeny únikem nebezpečných chemických látek. Základním právním předpisem pro tuto problematiku je zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky. Ten zdůrazňuje jako nejdůležitější principy prevenci, informovanost a odpovědnost původce. Zákon provádějí vyhlášky Ministerstva životního prostředí a nařízení vlády. Cílem právní úpravy je zajistit technicko- organizační opatření k předejití vzniku závažných havárií a minimalizaci následků. Zvláštním opatřením, které se vyskytuje v oblasti prevence průmyslových havárií, je rozřazování objektů, ve kterých se vyskytují nebezpečné chemické látky, do dvou skupin. Děje se tak podle množství látek. V objektech skupiny B se nachází větší množství nebezpečných látek, než je tomu v objektech skupiny A. Podle zařazení objektu do příslušné skupiny zpracovává provozovatel bezpečnostní zprávu (objekty skupiny B) nebo bezpečnostní program prevence havárií (v případě objektu skupiny A). Speciálním prostředkem ochrany, který se vztahuje na oba typy objektů, je povinnost provozovatele vytvořit plán fyzické ochrany objektu nebo zařízení.

Třetím hlediskem, které vymezuje speciální nástroje ochrany životního prostředí, je **hledisko osobní**. To spočívá v požadavcích, které jsou kladeny na osoby v souvislosti s výkonem některých činností. Takové požadavky se budou nejčastěji týkat délky požadované praxe či dosaženého vzdělání. Mohou však spočívat i v bezúhonnosti osoby nebo jejím věku.

Osobou, pro kterou jsou stanoveny kvalifikační předpoklady, je například odpadový hospodář podle zákona o odpadech. Někteří původci odpadů i jiné osoby jsou povinni zajišťovat odborné nakládání s odpady prostřednictvím odborně způsobilé

osoby. Takovou osobou je právě odpadový hospodář. Pro výkon činnosti odpadového hospodáře stanoví zákon nutnost splnit některé požadavky. Patří mezi ně vzdělání a dosažená praxe (dokončené vysokoškolské vzdělání a nejméně 3 roky praxe v oboru odpadového hospodářství v posledních 10 letech, nebo střední vzdělání ukončené maturitou a nejméně 5 let praxe v oboru odpadového hospodářství v posledních 10 letech). Potřeba dosaženého vzdělání a získané praxe je odůvodněna tím, že odpadový hospodář odpovídá za zajištění odborného nakládání s odpady a v případě, že původce nebo oprávněná osoba neomezí takové právo odpadového hospodáře, má tento právo zastupovat původce odpadu nebo oprávněnou osobu při jednání s orgány veřejné správy. Jinou funkcí v oblasti ochrany životního prostředí, ke které jsou vyžadovány zákonné předpoklady, je stráž přírody podle ZOPK. Stráž přírody může být ustavena fyzická osoba, která mimo jiných požadavků je starší 21 let, je zdravotně způsobilá, prokázala znalost práv a povinností stráže přírody podle zákona o ochraně přírody a krajiny a znalost souvisejících předpisů a složila příslušný slib. V rámci stráže přírody se vyskytuje rozdělení na dva stupně postavení. Jedná se o zpravodaje a strážce. Splňovat musí stejné předpoklady, ale rozdíl je v tom, že zpravodaj není nadán pravomocemi, zatímco strážce je oprávněn například zjišťovat totožnost osob, které porušují předpisy na ochranu přírody, ukládat a vybírat blokové pokuty za přestupky na úseku ochrany přírody nebo zadržet ke zjištění totožnosti osobu, kterou přistihne při porušování právních předpisů o ochraně přírody a krajiny a odevzdat ji orgánu Policie České republiky. V České republice mají tradici stráže také na úseku ochrany lesa, rybářství a myslivosti.

8. Nástroje ochrany životního prostředí v Německu

Spolková republika Německo patří ke státům, které životnímu prostředí věnují značnou pozornost. I naši západní sousedé si uvědomují, že ochrana životního prostředí a klimatu patří k nejvýznamnějším otázkám současné doby. V mezinárodním měřítku patří Německo nepochybně mezi přední státy v ochraně klimatu a jednu z vůdčích rolí hraje i v oblasti obnovitelných zdrojů energie. Velice významným krokem bylo rozhodnutí z roku 2011, kterým spolková republika odstoupila od využívání jaderné energie a zavázala se ukončit provoz v poslední jaderné elektrárně nejpozději do roku 2022. Německo se také již řadu let věnuje skloubení ochrany životního prostředí, ve světle principu trvale udržitelného rozvoje, a ekonomiky. Klíčovým prvkem k tomu je zvyšování efektivity v oblasti energií a současně budování obnovitelných zdrojů energií a pěstování energetických plodin. Politika podpory obnovitelných zdrojů energie byla v Německu odstartována již v 90. letech 20. století a činí využívání obnovitelných zdrojů atraktivním, a to i z hlediska ekonomického. Základním právním předpisem v této oblasti je zákon o obnovitelných energiích (Erneuerbare Energien Gesetz). Výhled týkající se obnovitelných zdrojů energie počítá s tím, že v roce 2020 by mělo z obnovitelných zdrojů pocházet 35% energie, v roce 2050 již 80%.⁶⁰ Přestože Německo patří k předním průmyslovým zemím, vyhlásila spolková vláda ambiciózní program, jehož cílem je snížit do roku 2020 emise skleníkových plynů o 49% oproti roku 1990. Německo má také velký podíl na tom, že se problematika ochrany životního prostředí stala celosvětově diskutovaným tématem. Když Německo v roce 2007 předsedalo Evropské unii a skupině G8, stanovilo si za své hlavní úkoly ochranu klimatu a energetickou politiku.

Nejdůležitějším orgánem v oblasti ochrany přírody je v SRN Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Ochrana přírody je v Německu součástí státní politiky a je zakotvena také v článku 20a německé ústavy.⁶¹ Nejvýznamnějším zákonem pro ochranu přírody je Gesetz über Naturschutz und

⁶⁰ Viz. <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/cz/zivotni-prostredi-klima-energie/startseite-klima/odstoupeni-od-atomove-energie.html>.

⁶¹ „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Landschaftspflege.⁶² Úlohy v ochraně životního prostředí se dělí mezi spolkovou vládu a vlády jednotlivých spolkových zemí.

System nástrojů ochrany životního prostředí v SRN v zásadě odpovídá klasifikaci nástrojů v českém právu. Můžeme zde také, stejně jako u nás, rozlišovat nástroje právní a mimoprávní. Zajímavým příkladem, který bychom mohli zařadit mezi prostředky výchovné či osvětové, je den proti hluku (Tag gegen Lärm), který se v Německu uskutečnil již po šestnácté 24. dubna 2013. Jednalo se o akci, kterou uskutečnila Deutsche Gesellschaft für Akustik, což dokazuje zapojení nevládních organizací do problematiky ochrany životního prostředí. Cílem bylo informovat veřejnost o hluku, jeho příčinách a následcích. Podobné akce mají zajisté velký význam a jsou prostředky mimo jiné vzdělávacími.

Koncepční nástroje zahrnují nejrůznější plány či programy. Kapitola druhá GNL je nazvaná Landschaftsplanung. V rámci plánování v oblasti přírody se konkretizují úkoly a cíle ochrany přírody. Obsahem plánování je představení a provedení konkrétních cílů ochrany životního prostředí a prosazení opatření k jejich naplnění. Děje se tak prostřednictvím koncepčních nástrojů, kterými jsou Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmenpläne, Landschaftspläne a Grünordnungspläne.

Naši kategorizaci objektů ochrany, která spadá mezi nástroje administrativně-právní, odpovídá v německém právu stanovení chráněných oblastí přírody (Naturschutzgebiete), kterými jsou oblasti, které vyžadují zvláštní ochranu, a to pro svůj přírodovědný nebo vědecký význam, jedinečnost, výjimečnost nebo z toho důvodu, že jde o stanoviště či prostředí volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Takovými zvláště chráněnými oblastmi jsou Nationalparke, Biosphärenreservate či Landschaftsschutzgebiete.

Příkladem ekonomického nástroje, který se v Německu uplatňuje, je finanční podpora využívání obnovitelných zdrojů energie a pozitivní stimulace úsporných technologií. Takto je podporována výstavba nízkoenergetických domů, provádění energetických sanací budov či vznik a působení elektráren s vyšším stupněm výkonnosti.⁶³

⁶² Dále „GNL“.

⁶³ Srovnej: <http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/cz/zivotni-prostredi-klima-energie/startseite-klima/innovativni-a-vhodne-pro-export-zelene-technologie.html>.

GNL ve svých ustanoveních uvádí také tresty za protiprávní jednání. V tomto případě se jedná o sankční nástroje ochrany životního prostředí. Tak bude například dle GNL potrestán odnětím svobody až na pět let či peněžitým trestem ten, kdo v rozporu s nařízením týkajícím se ochrany živočichů a rostlin v rámci obchodu⁶⁴ exemplář vyjmenovaného druhu prodá, koupí, nabídne k prodeji nebo ke koupi, drží za účelem prodeje, získá za komerčním účelem nebo za stejným účelem užije. Až třemi lety odnětí svobody nebo peněžitým trestem bude potrestán ten, kdo v rozporu se zákonem usmrtí volně žijící zvíře zvláště chráněného druhu uvedeného v příslušném ustanovení zákona nebo odejme z přírody nebo zničí jeho vývojovou formu.

⁶⁴ Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels.

9. Závěr

Ve své diplomové práci jsem se zaměřil na nástroje ochrany životního prostředí, které se vyskytují v českém právu. Cílem práce bylo představit tyto nástroje, roztrždit je podle různých kritérií, pojednat o jednotlivých skupinách nástrojů a uvést příklady z platné legislativy.

Nástroje ochrany životního prostředí jsou prostředky, jimiž má být napomáháno k tomu, aby se podařilo udržet stav životního prostředí minimálně na stávající úrovni. Jedná se o různé úkony, opatření a činnosti, které jsou prováděny státem, právníky i fyzickými osobami. Důležitost jejich existence je dána tím, že stav jednotlivých složek životního prostředí má tendenci k neustálému zhoršování. I v souvislosti s principem trvale udržitelného rozvoje je však třeba chránit životní prostředí a zachovat jej pro budoucí generace v co nejlepším stavu. Právě z těchto důvodů se vyvinul systém nástrojů, jejichž funkcí je naplnit tyto požadavky. Jednotlivé skupiny nástrojů tvoří ucelený systém, ve kterém existuje silná provázanost. Nejrůznější nástroje se vzájemně doplňují, podporují, navazují na sebe. Kde jeden nástroj selhává, použije se jiný. Jeví-li se použití některého nástroje efektivnějším, užije se jeho. Vždy je třeba zvolit takové řešení, které bude z hlediska stavu životního prostředí nejpřínosnější.

Právo hraje mezi prostředky ochrany velmi významnou a nezaměnitelnou roli. Mimo nástrojů právních, mezi které patří nástroje administrativně-právní, ekonomické, koncepční a sankční, se v oblasti životního prostředí uplatňují také mimoprávní prostředky ochrany. Jejich představiteli jsou mimo jiných prostředky vědecké, technické a technologické, politické, ekonomické, organizační a také osvětové, výchovné a vzdělávací. Právě osvěta, výchova a vzdělávání pomáhají v lidech posílit povědomí o aktuálních otázkách a problémech a rozpoutávají celospolečenskou diskuzi. V této souvislosti mají značný význam různé organizace, občanská sdružení či spolky. Ty pomáhají k přiblížení dané problematiky občanské společnosti a prezentují své aktivity srozumitelnou formou.

Jelikož je životní prostředí jednou z nejdůležitějších hodnot společnosti, je nutné postavit jeho ochranu na právním základě. Nejvýznamnější skupinou právních nástrojů ochrany životního prostředí jsou nástroje administrativně-právní. Tato kategorie zahrnuje širokou paletu nástrojů, jejichž realizace se uskutečňuje v různých situacích a

časových okamžicích. Některé se uplatňují před provedením zamýšlené činnosti, jiné nastupují po jejím provedení. Mezi administrativně-právními nástroji nalezneme příkazy, zákazy, omezení, povolení, souhlasy, stanoviska, vyjádření, standardy, limity a jiné prostředky ochrany. V některých případech jde o nástroje, bez kterých nelze legálně provést zamýšlenou činnost. Jednotlivé nástroje se od sebe odlišují i svou závazností. Administrativně-právní nástroje patří mezi nástroje přímého působení, mají tedy bezprostřední vliv na své adresáty. Nevýhodu této skupiny nástrojů lze spatřovat v jejich časové a personální náročnosti.

Druhou skupinu právních nástrojů ochrany životního prostředí představují nástroje ekonomické. Tyto nástroje slouží především jako podpora nástrojů administrativně-právních, a to v tom smyslu, že vyplňují mezery vyskytující se v jejich působení. Ekonomické nástroje jsou nástroji s nepřímým působením. Hlavním smyslem jejich existence je to, že podporují ekologicky šetrné chování. V takovém případě se pak jedná o ekonomický nástroj s pozitivní stimulací. Pozitivní stimulace může být vyjádřena například formou daňového zvýhodnění, zproštění povinnosti platit poplatky, půjčky, dotace či úvěru. Naproti tomu chování, které má na stav životního prostředí negativní dopady, je prostřednictvím ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí finančně znevýhodňováno. S takovou negativní stimulací jsou spojeny daně a různé druhy poplatků. Z vybraných finančních prostředků, které plynou z daňové a poplatkové povinnosti, je následně hrazena jedna ze základních funkcí ekonomických nástrojů, kterou je funkce financování ochrany životního prostředí. Jinými funkcemi těchto nástrojů jsou funkce stimulační a kompenzační. Oproti nástrojům administrativně-právním se nástroje ekonomické vyznačují menší administrativní náročností. Jejich nevýhodou naopak je to, že nejsou použitelné univerzálně a dále fakt, že působí se zpožděním.

Třetí skupinou právních nástrojů, kterých je v České republice využíváno k ochraně životního prostředí, jsou nástroje koncepční. Ty zahrnují nejrůznější plány, koncepce a programy. Jedná se o nástroje s přímým působením. Některé koncepční nástroje jsou vytvářeny obligatorně, jiné obsahují závazné části, se kterými musí být následně v souladu rozhodnutí příslušného orgánu státní správy. Nejdůležitějším přínosem této kategorie prostředků ochrany životního prostředí je to, že přispívají k trvale udržitelnému rozvoji. Koncepční nástroje jsou vytvářeny na delší období,

v některých případech třeba i na 10 let. Jejich zpracovávání je nutné svěřit do rukou způsobilých osob, neboť jsou významným prostředkem, který představuje do budoucnosti meze lidského chování a jednání. Plány, programy a koncepce jsou různé pro jednotlivé složky životního prostředí, zpracovávají a přijímají je různé orgány a liší se i jejich obsahové náležitosti.

Poslední skupinou nástrojů ochrany životního prostředí, kterými disponuje český právní řád a kterým jsem se věnoval ve své diplomové práci, jsou nástroje sankční. Ty vytvářejí spolu s nástroji koncepčními, administrativně-právními a ekonomickými skupinu obecných nástrojů ochrany životního prostředí. Zároveň, ve světle výše uvedeného dělení nástrojů na přímé a nepřímé, spadají mezi nástroje přímého působení. Sankční nástroje ze své podstaty vždy reagují na porušení nějaké povinnosti, jehož se dopustil regulovaný subjekt. Z toho důvodu jsou spojeny s institutem právní odpovědnosti. Ve společnosti se vyskytuje více odpovědnostních systémů, avšak odpovědnost právní má největší význam. Z hlediska ochrany životního prostředí je důležité rozlišování na odpovědnost deliktní a odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Odpovědnost deliktní, která je odpovědností za protiprávní jednání, zahrnuje odpovědnost trestní a správní. V rámci kategorie odpovědnosti za ztráty na životním prostředí se nachází odpovědnost za škodu a odpovědnost za ekologickou újmu.

V důsledku toho, že právo je obor živý a probíhá v něm neustálý vývoj, vyvíjí se i právo životního prostředí a v souvislosti s tím také nástroje ochrany životního prostředí. V České republice se podařilo vytvořit systém prostředků ochrany, pomocí něhož má být napomáháno tomu, aby následky lidské činnosti měly na stav složek životního prostředí co nejmenší negativní dopad. Jednotlivé součásti tohoto systému mají všechny stejný cíl a z toho důvodu se vzájemně doplňují, podporují a vyvažují své nedostatky. Životní prostředí, jako jedna z nejdůležitějších hodnot společnosti, vyžaduje neustálou ochranu. Je totiž ohrožováno v důsledku pokračujícího rozvoje techniky a technologií, rostoucích požadavků na záběr půdy na planetě Zemi, potřeby uspokojit výživu obyvatelstva, ale i v důsledku malicherných požadavků na luxusní zboží či vybrané pochoutky na talíři. Ruku v ruce s tím je tedy nutné pracovat na rozvoji systému ochranných prostředků, aby tyto odpovídaly stávající situaci a byly prostředky účinnými a efektivními.

Seznam použitých zkratk

ZŽP - zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

ZOPK - zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

ZOOV - zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší

ZMYS - zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti

EIAZ - zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí

STAVZ - zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)

STAVaVZ - zákon č. 186/2006 Sb., o změně některých zákonů souvisejících s přijetím stavebního zákona a zákona o vyvlastnění

VODZ - zákon č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon)

LESZ - zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon)

ODPZ - zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech

HORZ - zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon)

ZPFZ - zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu

ATOMZ - zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon)

TRZ - zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

PŘESZ - zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

OBČZ - zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

NOZ - zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

EÚZ - zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě

POŽZ - zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně

ČR - Česká republika

SRN - Spolková republika Německo

GNL - Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege

např. - například

apod. - a podobně

aj. - a jiné

atd. - a tak dále

Seznam literatury a internetových zdrojů

Bakeš, Karfíková, Kotáb, Marková a kol.: Finanční právo, 5. upravené vydání, C.H. Beck, Praha, 2009

Damohorský M. a kol.: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H. Beck, Praha, 2010

Damohorský M., Stejskal V.: Právní úprava ochrany lesa. Procesní právo ochrany životního prostředí. Sborník z mezinárodní konference, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha, 2005

Drobník J., Dvořák P.: Lesní zákon. Komentář, Wolters Kluwer ČR, Praha, 2010

Horáček Z., Král M., Strnad Z., Vytejšková V.: Vodní zákon, II. vydání, Praha, 2013

Jelínek J. a kol.: Trestní právo hmotné, 3. vydání, Praha: Leges, 2013

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

Prechalová J.: Zákon o ochraně přírody a krajiny a NATURA 2000, 2. aktualizované vydání, Linde, 2010

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

www.mzp.cz

www.eagri.cz

www.sfzp.cz

www.ochranaprirody.cz

www.lesy-cr.cz

www.mmr.cz

Abstrakt

Diplomová práce je zaměřena na nástroje ochrany životního prostředí, které nalezneme v českém právu. Nástroje ochrany životního prostředí jsou takové prostředky, pomocí jejichž použití je zajišťováno to, aby nedocházelo ke zhoršování stavu životního prostředí.

Jednotlivé skupiny nástrojů tvoří dohromady systém, ve kterém se nástroje vzájemně doplňují a podporují. K prostředkům ochrany životního prostředí patří také nástroje mimoprávní, v diplomové práci jsou však zmíněny pouze nástroje právní. Vedle rozlišování právních a mimoprávních prostředků ochrany se dále nástroje dělí na přímé a nepřímé. Rozlišují se také nástroje obecné a speciální.

Skupina právních prostředků ochrany zahrnuje nástroje koncepční, administrativně-právní, ekonomické a sankční. Koncepční nástroje jsou nástroji s přímým působením. Zahrnují různé plány, programy, koncepce. Administrativně-právní nástroje jsou rovněž nástroji s přímým působením. Zahrnují mimo jiné příkazy, zákazy, omezení, povolení, stanoviska, standardy, limity. Ekonomické nástroje jsou nástroji s nepřímým působením. Jedná se o daně, poplatky, daňová zvýhodnění, půjčky aj. Sankční nástroje jsou nástroji s přímým působením a souvisí s uplatňováním deliktů odpovědnosti a odpovědnosti za ztráty na životním prostředí.

Abstract

This diploma thesis is focused on the methods used for protecting the environment, which can be found in Czech legislation. Mentioned methods are those, which are used to prevent further deterioration of the environment.

Particular groups of these methods create a system, where the methods support and complement each other. To the methods used for protecting the environment belong ordinary methods as well, however, only the legal methods are introduced in this thesis. In addition to dividing the methods into legal and ordinary, these methods are further divided into direct and indirect, general and special.

The group of the legal methods consists of conceptual, administrative- legal, economic and vindicatory methods. Conceptual methods are direct and include various plans, programmes or conceptions. Administrative- legal methods are directly effective as well and include commands, restrictions, permissions, standpoints, expressions, standards and limits. Economic methods are indirect and consist of taxes, fees, tax benefits, loans etc. Vindicatory methods are direct and they are related to the application of tort liability and responsibility for environmental damage.

Summary- Environmental protection instruments in Czech law

Our environment is one of the most important things in society, and that is the reason why it needs to be protected. This is magnified by the fact that the state of particular parts of the environment tends to worsen.

In my diploma thesis I have focused on the methods used for protecting the environment, which can be found in Czech legislation. The aim of this work was to introduce these methods, sort them according to various criteria, discuss the particular groups and to give several examples from valid legislation.

The methods used for protecting the environment are those which should help to keep the state of the environment at the current level and should prevent further threat and damage. These methods are various activities, acts and precautions. They can be carried out by both the state and the legislature, or by individuals. In order to preserve the environment in the best possible state, for future generations, a system of methods was developed; because of these methods, negative impact on the environment should be minimized. This system is characterized by coherence, while these methods are built on each other and complement themselves. It is not suitable to use only one protective method in every situation; what is used is the method that would be the most effective for protecting that particular situation.

Amongst the protection methods, the law is a very important and unmistakable means. As well as legal methods, ordinary methods are used as well. These means are represented by technical, technological, political, economic, scientific and educational methods. However, legal methods have the most significant impact and the highest efficiency. In my thesis, I have dealt with administrative-legal, economical, conceptual and vindicatory methods.

Administrative- legal methods constitute the most important group and they include a wide range of methods which are realised and used practically in different situations and different times. We list here the commands, restrictions, permissions, standpoints, expressions, standards, limitations and other means of protection. The administrative-legal methods have a direct influence on their targets and they belong to the group of directly- effective methods.

The second group of legal methods for protecting the environment consists of economic methods. Primarily, they serve as a support for the administrative-legal methods, because they fill empty spaces, which can occur when they are used. Economic methods support environmentally friendly behaviour. This behaviour is then supported by e.g. tax benefits, lowering the council charges, providing a loan, credit or grant. On the other hand, behaviour which has a negative impact on the state of the environment is economically disadvantaged. This is achieved by means of various compulsory taxes and charges: money raised by this means is used for various projects and programmes for improving the state of the environment again. These methods have an indirect effect.

Conceptual methods consist of various plans, programmes and conceptions. These are directly-effective methods. They differ from each other in their obligations, period for which they are prepared and in their compilation and approval; they are compiled and approved by different subjects and are usually created for a long period of time.

Vindictory methods come into effect when an infringement of any of the commitments occurs. Together with the previous groups listed in this summary, they create general methods for protecting the environment in Czech legislation. Vindictory methods are directly effective. They are connected with the awareness of legal liability. Under the term „legal liability“, we understand that there is a punishment if one contravenes the law. Within the protection of the environment we distinguish tort liability, that means liability for infringement, and liability for damage to the environment. Tort liability includes criminal and administrative-legal liability, while liability for damage to the environment includes responsibility for damage and for ecological harm.

Key words

Životní prostředí

Ochrana životního prostředí

Environment

Environmental protection