UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Eliška Kundratová

Princip znečišťovatel platí v právu životního prostředí

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. BcA. Tereza Fabšíková, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu) : 29. 8. 2021

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci *Princip znečišťovatel platí v právu životního prostředí* vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 167 804 znaků včetně mezer.

Na Žlutavě, dne 29. 8. 2021 Eliška Kundratová

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala mým rodičům a prarodičům za bezpodmínečnou podporu a obětavost nejen během doby mého studia, ale i v průběhu celého života. Dále zde také děkuji vedoucí mé diplomové práce, JUDr. BcA. Tereze Fabšíkové, Ph.D., za vstřícný přístup a podnětné připomínky.

OBSAH

Úvod ... 2
1. Obecně k právním principům ... 4
1.1. Pojem právní princip ... 4
1.2. Funkce a význam právních principů ... 5
1.3. Právní principy v právu životního prostředí ... 6
1.4. Výčet vybraných právních principů ... 9
2. Základní pojmy ... 15
2.1. Životní prostředí ... 15
2.2. Znečišťovatel ... 15
2.3. Znečišťování a znečištění ... 17
2.4. Poškozování a poškození ... 17
2.5. Ekologicko-právní odpovědnost ... 18
2.5.1. Újma na životním prostředí ... 20
2.5.2. Škoda na životním prostředí ... 23
2.5.3. Deliktní odpovědnost ... 25
3. Význam principu „znečišťovatel platí“ ... 28
3.1. Funkce principu „znečišťovatel platí ... 28
3.2. Projev principu „znečišťovatel platí“ v nástrojích ochrany životního prostředí ... 31
3.2.1. Daně ... 32
3.2.2. Poplatky ... 35
3.2.3. Dotace a veřejné podpory ... 34
3.2.4. Pokuty ... 35
3.2.5. Obchodovatelné emisní povolenky ... 36
4. Princip „znečišťovatel platí“ v mezinárodním a evropském právu ... 38
4.1. Vývoj principu „znečišťovatel platí“ v mezinárodním právu životního prostředí 38
4.1.1. Normy typu soft law ... 40
4.1.2. Normy typu hard law ... 42
4.2. Vývoj principu „znečišťovatel platí“ v právu EU ... 42
4.2.1. Princip „znečišťovatel platí“ v primárním právu EU ... 45
4.2.2. Princip „znečišťovatel platí“ v sekundárním právu EU ... 46
5. Princip „znečišťovatel platí“ v právním řádu ČR ... 51
5.1. Poplatky v právním řádu ČR ... 52
5.2. Obchodování s emisními povolenkami v ČR ... 59
Závěr ... 62
Seznam použitých zkratek ... 65
Seznam použitých zdrojů ... 66
Abstrakt a klíčová slova v českém jazyce ... 70
Abstrakt a klíčová slova v anglickém jazyce ... 71

ÚVOD

Již více jak půl století je mezi odbornou i laickou veřejností diskutováno téma životního prostředí a jeho ochrany. Někdy slyšíme závěry o jeho nezvratně katastrofickém stavu, jindy naopak až cynické zlehčování environmentálních problémů. I když v současnosti nemusí být vždy absolutní shoda na všech příčinách klimatických změn a globálního oteplování, ve věci znečišťování životního prostředí leží odpovědnost výlučně na lidech. Ochrana životního prostředí před znečišťováním je tak v zájmu nás všech, neboť životní prostředí je zároveň lidské prostředí. Ochrana je zajišťována na základě poznatků z různých vědních oborů, typicky biologie, klimatologie, geologie a dalších. Právo zde nehraje primární roli, ale jeho význam spočívá především v regulaci vztahů mezi člověkem a přírodním prostředím, při které využívá poznatky z výše uvedených oborů.

Ke znečištění životního prostředí dochází téměř při každé lidské činnosti – od výroby jednotlivých produktů (například textilní průmysl je jedním z největších znečišťovatelů vod vůbec)[1] přes emise vznikající z tepelných elektráren a spalovacích motorů po znečištění moří a oceánů způsobené lodní dopravou. Lidskou činností také dochází k nadměrnému čerpání přírodních, často neobnovitelných zdrojů. Spolu se znečišťováním tak dochází k nevratným změnám na životním prostředí, které mohou narušit a destabilizovat celé ekosystémy, což v důsledku pocítí i samotné lidstvo.

Hlavním cílem této práce je tedy přiblížení podstaty jednoho z klíčových principů práva životního prostředí, který alespoň částečným dílem zabraňuje nadměrnému znečišťování planety a využívá přírodních zdrojů. Jak předjímá název této práce, jedná se o princip „znečišťovatel platí“, který je v zahraniční odborné literatuře označován termínem „*polluter pays principle*“.[2] Tento princip předvídá, že ke znečištění fakticky dochází, a ne vždy je možné mu předejít. Pokud se tak však stane, má být alespoň znečišťovatelem uhrazena „cena“ za jím způsobené znečištění. Samozřejmě, v ideálním světě by ke znečištění vůbec nedocházelo. To je však bohužel v dnešní konzumní společnosti zaměřené na spotřebu vyloučeno. Cena za způsobené znečištění tak má být jakousi kompenzací za újmu na životním prostředí.

Ačkoli se může na první pohled zdát každému jasné, v čem spočívá podstata principu „znečišťovatel platí“, po hlubším zamyšlení jistě vyvstane řada otázek. Kdo všechno může být

[1] Jen textilní průmysl má 20% podíl na celkovém znečištění vod, viz https://www.nrdc.org/issues/encourage-textile-manufacturers-reduce-pollution (citováno dne 30. 7. 2021)
[2] Pro tento princip se také vžila zkratka „PPP“.

považován za znečišťovatele? Jaké činnosti zahrnují znečišťování? A co všechno musí znečišťovatel platit? Pouze jazykovým výkladem není možné tyto otázky zodpovědět. Proto se v této práci pokusím systematicky přistoupit k pochopení jeho podstaty. K tomu bude třeba nejprve vyložit pojem „právní princip“, jelikož ten z velké části udává charakter pojmu „znečišťovatel platí“. Právní principy jsou totiž kvalitativně odlišné od jiných právních norem a je nutné s nimi tedy i odlišně zacházet. Dále v práci představím základní pojmy, se kterými bude v práci běžně zacházeno, a které jsou podstatné pro pochopení tohoto principu. V další části pak přistoupím k samotnému jádru práce, totiž k funkcím, účelu a projevu principu „znečišťovatel platí“ v různých nástrojích ochrany životního prostředí. Po těchto prvních kapitolách by měla být podstata principu dostatečně zřejmá. V závěrečných dvou kapitolách nakonec představím vývoj principu „znečišťovatel platí“ a také jeho projev v aktuálních právních normách na mezinárodní, evropské a české úrovni.

Domnívám se, že s ohledem na současné tendence především západních států v oblasti omezování emisí, je aktuálnost tohoto tématu zřejmá. Jak by totiž mělo z této práce vyplynout, princip „znečišťovatel platí“ je jedním z nástrojů k dosažení snížení produkce emisí a zřejmě tak bude docházet k jeho dalšímu vývoji i využití.

1. OBECNĚ K PRÁVNÍM PRINCIPŮM

1.1. Pojem „právní princip“

Pojem „princip“ vychází z latinského výrazu *principium*, který můžeme přeložit jako začátek, počátek, původ či vznik.[3] Význam tohoto pojmu osvětluje Ottův naučný slovník jako „*větu všeobecnou, která slouží za východisko pro další vysvětlování a důkaz*“[4]. „Právní principy“ však nemají jednoznačnou a jednotnou definici, a to už jen z toho důvodu, že neexistuje ani všeobecně uznávaná definice práva jako takového. Přes tento nedostatek je teorie většinou charakterizuje jako stěžejní pilíře či stavební kameny právního řádu, od kterých by se měla odvíjet další a podrobnější právní pravidla. Podobně je definuje D. Hendrych v Právnickém slovníku, jako „*vůdčí zásady, regulativní ideje, které představují východiska práva (právního řádu) nebo určitého právního odvětví“*[5].

Přestože neexistuje shoda na obecné definici pojmu práva, není již dále sporu[6] o tom, že právní principy jsou jedním z druhů právních pravidel, které jsou obsaženy v právních řádech všech vyspělých států. Kromě právních principů k nim dále řadíme právní normy, které společně s principy vytváří právo v objektivním smyslu.[7] Nelze tak tyto dva pojmy považovat za synonyma, neboť se od sebe kvalitativně odlišují, a z toho důvodu je s nimi i odlišně zacházeno.

Mezi jejich společné znaky patří preskriptivní charakter, tj. stanovují, co „má být“, čímž formou příkazu, zákazu nebo dovolení regulují do budoucna chování jejich adresátů. Na rozdíl od právních norem jsou však principy abstraktnější, jelikož z nich nevyplývají *„bezprostřední subjektivní práva a právní povinnosti, jako je tomu u právních norem.“*[8] Místo určitého pravidla tak v sobě obsahují spíše obecné shrnutí obsahu více právních norem. Dalším odlišujícím znakem je skutečnost, že právní principy nejsou výsledkem cílevědomé činnosti státu, který jinak právní normy záměrně vytváří.

[3] Quitt, Z., Kucharský, P. Česko-latinský slovník starověké a současné latiny. Praha: Státní nakladatelství Praha, 1992. s. 487
[4] Ottův slovník naučný XX. Praha: Argo, Paseka, 2000, str. 696
[5] Hendrych, D. a kol., Právnický slovník, 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 791
[6] Existují však jisté výjimky, někteří teoretici uznávají pouze jeden druh právních pravidel, a to právní normy, např. Kelsen, H., Všeobecná teorie norem, Masarykova univerzita, Brno, 2000, str. 128 IN: Tryzna, J. Právní principy a právní argumentace. K vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva, 1. vydání. Praha: Auditorium, 2010, s. 123
[7] Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A., Teorie Práva, 2. vydání, Praha: ASPI Publishing, 2004 s. 27
[8] Hendrych, D. a kol., Právnický slovník, 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 791

Dále se právní principy od norem liší svou potenciální kontradiktorní povahou. Uplatnění jednoho principu se může v praxi střetávat s aplikací jiného principu, aniž by tato skutečnost byla shledávána v negativním smyslu. Ono střetávání vícero principů je totiž v podstatě střetávání více legitimních hodnot. Případná kontradiktornost se pak při střetu vyvažuje principem proporcionality, tj. poměřováním obou principů a výběrem vhodnějšího s ohledem na zamýšlený záměr, ovšem s přihlédnutím k požadavkům druhého principu. U právních norem je pak kontradiktornost považována za nežádoucí jev.

Dalším, dnes již spíše akademickým problémem, je rozlišování pojmů „princip" a „zásada". Někteří akademici[9] se domnívají, že tyto pojmy jsou naplněny různým významem. Právním principům pak většinou přisuzují ještě vyšší stupeň obecnosti oproti právním zásadám. Většina však předpokládá, že se jedná o synonyma, k čemuž se já také přikláním a nadále tak budu v této práci s těmito pojmy zacházet.

1.2. Funkce a význam právních principů

M. Večeřa spatřuje využití a funkci právních principů především v možnosti zdokonalení tvorby, interpretace a aplikace práva soudy, a také v „*naplňování legální spravedlnosti, tedy postupu a rozhodování podle platného práva, kdy principy je třeba považovat za součást právního řádu.*"[10] Z tohoto vymezení vyplývá několik znaků, které představují jednotlivé funkce právních principů, tj. při tvorbě práva, jeho interpretaci, omezení obcházení či zneužívání práva, aplikaci a prosazování rovnosti právních subjektů.

V legislativním procesu, tj. při tvorbě práva slouží jako východisko nebo také rámec (de lege ferenda) pro zamýšlenou budoucí právní úpravu, s čímž zároveň úzce souvisí i stabilizační funkce právních principů. Svojí podstatou totiž zaručují stálost, trvalost a stabilitu právního systému. Jejich existence znemožňuje (nebo alespoň znesnadňuje) prosazení zásadních změn, které by mohly narušit kontinuitu určitých právních řádů, odvětví či institutů. Právní principy tak zabraňují nekoncepčním změnám, což je žádoucí z hlediska výše uvedené stability a předvídatelnosti práva vůbec.

Dále se principy běžně užívají při interpretaci práva, v případě potřeby objasnění smyslu textu, nebo v případě nejasností či překlenování mezer v právu, a to s ohledem na následnou

[9] Např. Pinz, J. Právní principy, zásady a legis ratio. IN: Boguszak, J. a kol. Právní principy: kolokvium. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 112 -113

[10] Večeřa, M. Právní principy a jejich funkce v právu. IN Boguszak, Jiří (ed). Právní principy. Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 64.

aplikaci práva[11]. Aplikací se pak dle A. Gerlocha rozumí *„kvalifikovaná forma realizace práva uskutečňována orgány veřejné moci, při níž dochází k subsumpci konkrétní skutkové podstaty pod příslušnou abstraktní podstatu vyjádřenou v právní normě.“*[12]

Dále nelze opomenout ani poznávací funkci právních principů. Jejich prostřednictvím se vyjevuje právo jako takové, zajišťují lepší pochopení jednotlivých právních norem či právních institutů, čímž ve svém důsledku umožňují lépe naplnit zamýšlený cíl konkrétních norem.

Shrneme-li tak výše uvedené, právní principy mají ve všech právních systémech významnou a nezastupitelnou roli. Právě jejich specifický charakter (vysoká míra obecnosti) jim dává možnost širokého užití, přičemž zároveň podpírají celá právní odvětví. Provázejí tak právo ve všech jeho podobách, od jeho tvorby přes interpretaci až po aplikaci.

1.3. Právní principy v právu životního prostředí

Předmětem práva životního prostředí je *„právními normami upravená regulace společenských vztahů, které mají zajistit ochranu tohoto prostředí*[13]. Právo životního prostředí tak v podstatě reaguje na ekologické hrozby identifikované vědeckým poznáním a těmto hrozbám se snaží čelit právní regulací, jejímž obsahem je (nebo v ideálním případě by měla být) opět vědecky podložná metoda, jak se daným hrozbám vyvarovat. Právo životního prostředí je však jako každé jiné právní odvětví ve své podstatě konzervativní, což se projevuje mimo jiné nesnadným prosazováním nových přístupů či postupů v dané právní oblasti.

Tento problém však může zmírnit působení environmentálních zásad. Právní principy životního prostředí nám umožňují pružně reagovat na nové výzvy, které se zhoršujícím se stavem životního prostředí každodenně přichází. Jak bylo v předchozí podkapitole uvedeno, principy při tvorbě právních norem totiž už předem stanovují určitý rámec pro budoucí právní úpravu, proto díky nim mají zákonodárci částečně ulehčenou práci při implementaci vědeckých poznatků do právních předpisů.

Vhodný příklad, který ilustruje úspěšné propojení práva a vědeckého poznání, je možno uvést na globálním problému mizející ozónové vrstvy. Od počátku 20. století se v souvislosti s rozmachem chladírenského průmyslu, zemědělství, kosmetického průmyslu a dalších oborů

[11] Gerloch, A., Teorie práva. 7. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 138
[12] Gerloch, A., Teorie práva. 7. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2017, s. 205
[13] Damohorský, M. a kol, Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 28

lidské činnosti začaly hojně využívat chemické látky na bázi chlóru a bromu.[14] Jak se později ukázalo, používání těchto látek způsobovalo závažný problém v podobě ztenčování ozonové vrstvy Země, která je přirozeným filtrem ultrafialového záření – nebezpečného nejen pro člověka, ale i značnou část forem života na souši i ve vodě. Ultrafialové záření totiž „*rozkládá makromolekulární látky a v důsledku toho poškozuje živočišné buněčné struktury, včetně nosičů genetických informací DNA a RNA*.“ [15] Reakcí na toto vědecké poznání bylo mezinárodním společenstvím[16] přijetí dvou významných dokumentů - Vídeňské úmluvy na ochranu ozonové vrstvy v roce 1985 a následně prováděcího Montrealského protokolu o látkách, které porušují ozonovou vrstvu v roce 1987.[17] Tato ujednání zabránila dalšímu používání problematických látek, což se nyní projevuje opětovným zacelováním ozonové vrstvy a předpokládá se, že k úplnému zacelení dojde mezi lety 2040 – 2070.[18]

Výše jsem uvedla jeden z pozitivních příkladů, kdy došlo k promítnutí vědeckého poznání do právního prostředí a následně k zahnání jedné z nejpalčivějších hrozeb planety. Jak jsem však také v úvodu této podkapitoly avizovala, prosazování nových myšlenek do právních instrumentů není vždy snadné. Právní principy ale mají tu výhodu, že díky své vysoké míře obecnosti a podpůrnosti systému práva životního prostředí usnadňují přijetí nových metod. Nejsou to tak pouze vzletné ideje bez reálného efektu, jejich praktický projev můžeme nalézt v mnoha právních nástrojích, sloužících k prosazování ochrany životního prostředí.

Otázkou zůstává, zda tyto principy představují závazná pravidla chování, nebo spíše jen žádoucí směr, kterým by se měla společnost řídit[19] (jak při tvorbě dalších pravidel, tak i jejich aplikaci). N. de Sadeleer[20] tvrdí, že přestože environmentální principy podpírají celé odvětví práva životního prostředí, bez ukotvení ve specifických právních nástrojích zůstanou vyprázdněné. S výše uvedenou teorii se ve své učebnici ztotožňuje i M. Damohorský, když říká, že *„každý postulát prohlašovaný za princip ochrany životního prostředí nelze považovat za princip práva, neboť některé mají jen věcný, politický nebo morální rozměr či význam. Aby byly tyto principy zásadami právními, musí mít oporu v již existujícím právu nebo musí být uznávanou*

[14] Tzv. tvrdé freony (plně halogenované chlór-fluorované uhlovodíky) a měkké freony – (částečně halogenované chlór-fluorované uhlovodíky)
[15] Freitinger Skalická, Z., Hon, Z. Navrátil, L., Biologický účinek ultrafialového záření. Kontakt, 2010, vol. 12, s. 486, dostupné z: https://kont.zsf.jcu.cz/artkey/knt-201004-0013_biologicky-ucinek-ultrafialoveho-zareni.php
[16] Montrealský protokol ratifikovalo celkem 197 států
[17] Archer, J. a kol., Ochrana ozonové vrstvy v České republice, 20 let od podepsání Montrealského protokolu, 2007, Praha: Ministerstvo životního prostředí, s. 13-15, dostupné z: https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_vrstvy/$FILE/OOVZvCR-20letMP.pdf (citováno dne 19. 7. 2021)
[18] https://www.britannica.com/story/is-the-ozone-layer-finally-healing-itself
[19] Sheridan, M, & Lavrysen, L. Environmental Law Principles in Practice, Brussels: Brulyant, 2002, s. 45
[20] Sadeleer, N de. Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 3

směrnicí pro tvorbu, interpretaci a aplikaci nových předpisů práva životního prostředí.“ [21] Nevýhodou tohoto přístupu (jak N. de Sadeleer[22] k tomu dále poznamenává) je fakt, že v právu životního prostředí je požadavek na promítnutí právních principů do závazné formy velmi zdlouhavý, když jen například přijetí principu „znečišťovatel platí“, environmentálních daní a objektivní odpovědnosti za škody na životním prostředí do právních režimů trvalo bez mála půl století.

V právní teorii se však můžeme setkat i s odlišným názorem na závaznost právních principů, který pramení ze současného trendu odkloňování se od právního pozitivismu k iusnaturalismu[23]. Za zástupce tohoto směru zde uvádím R. Dworkina, podle kterého se mezi právní principy řadí i takové, které „*nemají dostatečnou institucionální podporu (tj. nejsou zakotveny v ústavě, zákonech, právních obyčejích nebo doktríně, avšak protože jsou politické morálky, platí v důsledku svého obsahu.*“[24] R. Dworkin tak za principy považuje jisté standardy odlišné od právních norem, které je však třeba dodržovat z důvodu spravedlnosti a morálky.

Pokud se přikloníme k názoru N. de Sadeleera a M. Damohorského, můžeme tvrdit, že principy práva životního prostředí jsou různého charakteru a ne všechny lze zahrnout mezi obecné právní principy. Podstatnou část z nich tak můžeme nalézt přímo definované v právních aktech, zatímco některé v sobě nesou pouze morální či politický apel bez právní relevance.[25] I takové principy však mají svůj význam. Například principy formulované v tzv. veřejných politikách[26] mohou naznačit směr, kterým se bude úsilí veřejných činitelů vyvíjet nebo mohou mít význam při interpretaci existujících právních pravidel, avšak již bez samostatného právního ukotvení.

Troufám si tvrdit, že rozuzlení otázky závaznosti jednotlivých principů páva životního prostředí tak bude nakonec spočívat na rozhodování soudů a celkovém vývoji judikatury v jednotlivých státech.[27]

---

[21] Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 49

[22] Sadeleer, N de. Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 3

[23] Ius naturalismus je teorie založená na přesvědčení, že právo je univerzální, nepsané a nezávislé na státu. Opačný přístup zastává teorie pozitivního práva, které za právo považuje pouze právní normy uznávané státem.

[24] Dworkin, R., Taking Rights Seriously, IN Höllander, P., Filosofie práva, 1. Vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 25

[25] Damohorský, M. a kol, Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 49

[26] Veřejné politiky představují druh nezávazných požadavků, jejichž cílem je dosáhnutí zlepšení nějaké (politické, ekonomické, ekologické či jiné) úrovně společnosti.

[27] Podle názoru Českého Ústavního soudu vyjádřeného v Pl. ÚS 33/97 ze dne 17. 12. 1997 jsou právní principy při interpretaci právních předpisů závazné, pokud jsou alespoň vyjádřeny v jiných právních předpisech daného státu.

1.4. Výčet vybraných právních principů

S ohledem na výše uvedený úvod do problematiky právních principů v právu životního prostředí pokládám za vhodné alespoň některé z nich blíže přiblížit. Níže předložený výčet environmentálních principů není rozhodně vyčerpávající, a to nejen z důvodu limitujícího rámce diplomové práce, ale také proto, že s ohledem na neustálý vývoj práva životního prostředí není seznam principů uzavřený. Vybrala jsem proto ty principy, o kterých se domnívám, že se v právu životního prostředí plně etablovaly (neboť vyplývají z řady mezinárodních, evropských i českých právních předpisů). Dále jsem je systematicky seřadila dle kritérií vysoké míry obecnosti (princip nejvyšší hodnoty a princip trvale udržitelného rozvoje – tyto principy, nebo spíše koncepty v podstatě obsahují odpověď na otázku, proč je třeba životní prostředí chránit), způsobu ochrany životního prostředí (princip prevence a princip ekonomické stimulace – z těchto principů totiž princip „znečišťovatel platí“ částečně vychází) a nakonec i vzniku odpovědnosti (princip odpovědnosti státu a princip odpovědnosti původce). Do poslední kategorie principů spadá i princip „znečišťovatel platí“, tomu se ale budu důkladněji věnovat ve třetí kapitole této práce, proto ho sem nyní nezařazuji.

I. Princip nejvyšší hodnoty

Jak jsem v úvodu této podkapitoly předesílala, princip nejvyšší hodnoty je charakteristický vysokou mírou obecnosti a zároveň se vyznačuje nižší mírou normativnosti na úkor proklamativnosti[28]. Zmiňovaná vysoká míra obecnosti však nemusí být nutně na škodu, společně s principem trvale udržitelného rozvoje (viz níže) totiž tvoří společný rámec pro vznik všech ostatních environmentálních principů, včetně principu „znečišťovatel platí“.

Princip nejvyšší hodnoty stanovuje, že ochrana životního prostředí je nejvyšším veřejným zájmem.[29] M. Pekárek tento princip pojímá následovně: *„Životní prostředí ve své funkci esenciálního předpokladu života je spolu s životem samotným nejvyšší hodnotou, kterou si musí člověk chránit. Pro sebe i pro ostatní formy života na planetě. Proto hovoříme o principu nejvyšší hodnoty, jejíž ochrana je prvořadým obecným zájmem.“*[30] Toto pojetí tedy předpokládá, že pro zajištění příznivého životního prostředí jakožto nejdůležitější hodnoty pro zachování

[28] Normativnost spočívá v preskriptivním charakteru, stanovuje, co *má být,* zatímco proklamativnost vyjadřuje určité hodnotové ideje, její věty bývají často bez právní závaznosti.
[29] Tuto skutečnost reflektuje také český právní řád v preambuli Ústavy, LZPS a článcích 11 odst. 3 a 35 LZSP
[30] Pekárek, M., Právo životního prostředí se představuje. IN: České právo životního prostředí. r. I., č. 1/2001 (1), s. 7, dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_01.pdf (citace ke dni 17. 7. 2021)

života na Zemi je nezbytné, aby člověk aktivně vyvíjel činnost k jeho ochraně. Nestačí již tedy jen pasivně nezasahovat do okolního dění, je nutné aktivně přijímat ochranná opatření.

Výslovně tento princip na mezinárodní úrovni není upraven, ale jeho základní požadavky jsou zahrnuty do práva na příznivé životní prostředí.[31] Toto právo se řadí mezi základní lidská práva (i když spíše jako obecné východisko a ne jako individuální právo v tradičním pojetí lidských práv), a bylo včleněno na ústavní úroveň již téměř stovkou států.[32] Součástí práva na příznivé životní prostředí je například přístup k nezávadné pitné vodě a odpovídající hygieně, udržitelně produkovaným potravinám, zdravému životnímu prostředí a bezpečnému klimatu.[33] Toto (lidskoprávní) pojetí tak staví požadavek na příznivé životní prostředí v zásadě ve vztahu k člověkovi. Zájmy samotného životního prostředí jsou tu na rozdíl od principu trvale udržitelného rozvoje opomíjeny.

II. Princip trvale udržitelného rozvoje „TUR" (sustainable development)

Historicky tento princip vychází ze zprávy *Meze růstu (Limits to Growth)* z roku 1972 vydané Římským klubem[34], jejíž poněkud katastrofické závěry byly následně revidovány v knize *Překročení mezí (Beyond the Limits)* z roku 1992. Poselství těchto dvou dokumentů spočívalo v přesvědčení, že pokud se nezastaví nadměrná spotřeba přírodních zdrojů a nezmírní se znečišťování životního prostředí, dojde k nárůstu chudoby a významnému snížení lidské populace. Jako jediné možné východisko, které mohlo zabránit děsivému scénáři, bylo dle autorů zastavení hospodářského růstu. Jelikož závěry z výše uvedených dokumentů nevedly k přijetí žádných podstatných opatření (částečně z toho důvodu, že autoři těchto prací nepředložili žádné konkrétní návrhy řešení, a také představa zastavení hospodářského růstu se ve světě nesetkala s pozitivním ohlasem), byla v roce 1987 pod záštitou Světové komise OSN pro životní prostředí a rozvoj zpracována zpráva *Naše společná budoucnost (Our Common Future).* Ta přijala smířlivější návrh, a to nikoli zastavit hospodářský růst, ale „pouze" ho učinit udržitelným. Tímto byla na světě první definice trvale udržitelného rozvoje (TUR): *„Trvale udržitelný rozvoj je takový způsob rozvoje, který uspokojuje potřeby přítomnosti, aniž by oslaboval možnosti budoucích generací naplňovat jejich vlastní potřeby."*

[31] To je vyjádřeno například v principu č. 1 Stockholmské deklarace o životním prostředí (1972)
[32] Sadeleer, N de. Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 3
[33] Takto např. popisuje právo na příznivé životní prostředí Zvláštní zpravodaj pro lidská práva a životní prostředí Rady OSN pro lidská práva, David Boyd, v dokumentu A/HRC/43/53 Right to a healthy environment: good practices : Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, 2020, dostupné z: https://undocs.org/en/A/HRC/43/53 (citováno dne 19. 7. 2021)
[34] Dodnes aktivní globální zájmová skupina založena v roce 1968, která se „aktivně zasazuje o přijetí systémových změn, které umožní společnosti vymanit se ze současných krizí", viz https://www.clubofrome.org/about-us/

Jak si můžeme povšimnout, tato značně vágní definice se o životním prostředí vůbec nezmiňuje, zdůrazňuje však dva základní koncepty: v první části definice je kladen důraz na zohlednění potřeb chudých (tj. rozvojových zemí), druhá část pak zakotvuje myšlenku omezení současného rozvoje s ohledem na mezigenerační soudržnost.[35] Časem však došlo k dalšímu vývoji konceptu trvale udržitelného rozvoje a také k jeho rozšíření právě o environmentální prvek.[36]

Podstatou TUR je snaha alespoň zmírnit dodnes neřešitelný problém, totiž střet dvou protichůdných zájmů, kdy na jedné straně figuruje založení naší společnosti na růstové a vysokouhlíkové ekonomice, která umožňuje růst blahobytu. Na druhé straně pak leží zájem na zamezení postupné degradace životního prostředí, které je pro přežití (nejen) lidského druhu nezbytné. Zjednodušeně řečeno, *„lidstvo spotřebovává a využívá přírodní zdroje ve vyšší míře, než je jejich přirozená schopnost regenerace“*.[37] Pokud se tak nastavení naší společnosti podstatně nezmění, nelze očekávat, že dojde k obratu od hrozící ekologické či klimatické katastrofy.

III. Princip prevence (Prevention principle)

Jedná se o jednu z nejvýznamnějších zásad práva životního prostředí vůbec, která je promítnuta v celé řadě mezinárodních[38], evropských[39] i národních[40] právních předpisů. Je v ní vyjádřen předpoklad, že prevence je účinnější (a také finančně méně zatěžující) než následná náprava škod. Význam této zásady spočívá také v tom, že v případě poškození životního prostředí mohou být tyto škody nevratné či těžko napravitelné, proto je lepší jim předcházet. Tento princip tak vyžaduje, aby byla přijata opatření v rané fázi, a to dříve než dojde ke škodě,[41] čímž se odlišuje od principu „znečišťovatel platí“, který se v zásadě uplatňuje až po vzniku škody.

---

[35] Sands, P., Principles of International Environmental Law, 2nd ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 252

[36] Např. v zásadě č. 1 Deklarace o životním prostředí přijaté na konferenci v Rio de Janeiro: „Lidské bytosti stojí v ohnisku zájmu o trvale udržitelný rozvoj. Mají právo na zdravý a produktivní život, který je v souladu s přírodou.“

[37] Sadeleer, de N., Environmental principles: From Political Slogans to Legal Rules, Oxford: Oxford University Press, 2020 s. 3

[38] Např. v zásadě č. 7 Stockholmské deklarace o životním prostředí (1972) – „Státy by měly přijmout nezbytná opatření k předcházení znečišťování moří látkami, které mohou představovat nebezpečí…“

[39] Např. v čl. 191 odst. 2 SFEU – „Politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“.

[40] Např. ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí – „Každý je povinen, především opatřeními přímo u zdroje, předcházet znečišťování nebo poškozování životního prostředí a minimalizovat nepříznivé důsledky své činnosti na životní prostředí.“

[41] Sands, P., Principles of International Environmental Law, 2nd ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 247

Dle Kružíkové[42] existují minimálně tři výklady principu prevence. Podle první teorie označované jako „ochrana u zdroje“ se princip prevence uplatní přímo u zdroje znečištění, čímž je stanoven požadavek, aby případná znečišťující látka volně neunikala do životního prostředí (projevem je například čištění odpadních vod před vypuštěním do kanalizace). Druhá teorie známá jako „minimalizace znečištění“ stanovuje logický požadavek, že když už ke znečištění musí dojít, nechť se tak stane v co nejnižším rozsahu (v praxi se tak děje stanovením emisních či imisních limitů). Poslední, a zároveň nejpřísnější výkladová teorie souvisí s principem „TUR“, kdy je princip prevence uplatňován během celé doby znečišťující činnosti tak, aby vůbec ke vzniku znečišťujících látek nedocházelo.

Někdy bývá s principem prevence zaměňován další environmentální princip, a to princip předběžné opatrnosti *(precautionary principle).* Tento relativně nový[43] princip vychází původně z principu prevence, vzájemně je však odlišuje tzv. prvek nejistoty.[44] V případě principu předběžné opatrnosti tak není (na rozdíl od principu prevence) jisté, zda hrozící riziko skutečně nastane a dojde k poškození životního prostředí. Je zapotřebí ale předpokládat, že nastane ta nejhorší varianta určitého rizika, proto je nutné přijímat všechna nezbytná opatření pro zamezení potenciální hrozby. Zmíněná nejistota také může pramenit z limitujícího vědeckého poznání *(scientific uncertainty)*, kdy prostě není k dispozici dostatek potřebných dat pro učinění rozhodnutí, nebo kdy existuje třeba i několik kontradiktorních vědeckých názorů.

Důležitost tohoto principu spočívá také v tom, že principy prevence a „znečišťovatel platí“ v podstatě *„legitimizovaly určitou úroveň poškození životního prostředí“.*[45] To však dnes není i s ohledem na princip TUR žádoucí, poškozování a znečišťování životního prostředí by mělo být považováno za vysoce nežádoucí jev, kterému by se mělo za každou cenu zabránit.

IV. Princip ekonomické stimulace

Tento princip se projevuje aktivním působením na subjekty, jejichž činnost může ohrožovat (či dokonce poškozovat) životní prostředí, a to prostřednictvím pozitivních či negativních ekonomických nástrojů. Primárním úkolem ekonomických nástrojů je tedy ovlivnit chování daných osob tak, aby se jim finančně nevyplatilo znečišťující či poškozující činnost provádět. Mezi hlavní negativní ekonomické nástroje se obvykle řadí daně a poplatky, mezi

[42] Kružíková, E., Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské Unii, 1. vydání, Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1997, s. 39
[43] První zakotvení principu do významnějšího dokumentu bylo až v Deklaraci z Rio de Janeiro 1992
[44] Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 53
[45] Vícha, O., „Princip znečišťovatel platí“ z právního pohledu, 1. Vydání, Praha: Linde Praha a.s., 2014, s. 26

pozitivní pak dotace či daňová zvýhodnění. Podrobněji se budu ekonomickými nástroji zabývat ve třetí kapitole této práce.

Pokud tento princip srovnáme s principem „znečišťovatel platí, pak princip ekonomické stimulace je obecnější. Jak O. Vícha uvádí, princip „znečišťovatel platí" je „*konkretizací principu ekonomické stimulace, který vychází z požadavku, aby ekologické chování bylo i ekonomicky výhodné, a naopak."*[46] Princip „znečišťovatel platí" je tedy užším a uplatňuje se v rámci nástrojů principu ekonomické stimulace.

V. Princip odpovědnosti státu

V rámci českého práva má tento princip základ v článku 7 Ústavy, který státu přikazuje, aby „*dbal šetrného využívání přírodních zdrojů a ochrany přírodního bohatství, které patří v podobě životního prostředí k nejvyšší hodnotě společnosti*." Tímto dochází k přenesení odpovědnosti za stav životního prostředí v rámci území České republiky na stát, jelikož jedině stát má nástroje pro nastavení pravidel a oprávnění k jejich vymáhání. Příkaz vyjádřený v Ústavě však spíše zakládá odpovědnost politického rozměru, není právně vymahatelný.[47]

VI. Princip odpovědnosti původce

Princip odpovědnosti původce je obecným a zároveň odpovědnostním právním principem. Už z jeho názvu je patrno, že na jeho základě bude docházet k vyvolání odpovědnosti. Ta se však může uplatnit v několika rovinách, například politické, morální, společenské a samozřejmě i právní, která je pro tuto práci stěžejní. Pojmem odpovědnosti se budu dále podrobněji zabývat v následující kapitole.

V rámci českého právního prostředí je princip původce zakotven v ustanovení §27 ZŽP, který ho definuje následovně: *„Každý, kdo poškozováním životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, je povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Není-li to možné nebo z vážných důvodů účelné, je povinen ekologickou újmu nahradit jiným způsobem (náhradní plnění); není-li to možné, je povinen nahradit tuto újmu v penězích. Souběh těchto náhrad se nevylučuje."* Na základě této definice je možno vyvodit, že princip odpovědnosti původce má celou řadu společných znaků se zásadou „znečišťovatel platí", zejména že každá osoba nese odpovědnost za následky své činnosti, která poškozuje životní prostředí. Liší se však v tom, že princip „znečišťovatel platí" je užší ve své ekonomické funkci. Původce je odpovědný za jím způsobenou ztrátu na životním

[46] Vícha, O., „Princip znečišťovatel platí" z právního pohledu, 1. Vydání, Praha: Linde Praha a.s., 2014, s. 25
[47] Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 51

prostředí, avšak náhrady škody nemusí být primárně nahrazena v penězích, jak se projevuje právě u principu „znečišťovatel platí“. U této zásady se tak místo finančně orientované náhrady preferuje uvedení části poškozeného životního prostředí do původního stavu, neboť to je nakonec pro životní prostředí větším přínosem.

Z výše uvedeného je možné vyvodit, že princip odpovědnosti původce je širší a zároveň nadřazený principu „znečišťovatel platí“.

2. ZÁKLADNÍ POJMY

2.1. Životní prostředí

V rámci českého práva je pojem „životní prostředí“ definován v ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (ZŽP), v tomto znění: *„Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.“*

Dnes není ohledně této definice sporu, nicméně I. Jančářová poukazuje na skutečnost, že se pojetí pojmu životního prostředí postupně vyvíjelo. Nejprve převládala tzv. statická definice, podle které je životní prostředí *„soubor faktorů nutných k životu určitého organismu.“*[48] Později se v 70. letech vyvinula tzv. dynamická teorie, která životní prostředí definuje jako *„tu část světa, s níž je sledovaný objekt ve stálé interakci, tzn. kterou používá, pozměňuje a které se nakonec, aby nezhynul, musí přizpůsobovat“.*[49] Současná definice, tzv. systémová, pak do přírodního prostředí zahrnuje nejen původní přírodní prvky, ale také umělé a sociální prvky materiálního světa.

Současná definice životního prostředí v ZŽP tak obsahuje jak hmotné složky - přírodní a uměle[50] vytvořené člověkem, což je značný posun od statické definice životního prostředí, a také nehmotnou složku - sociální prvek, který reflektuje skutečnost, že člověk potřebuje pro zachování své existence a rozvoj kultivovat své sociální prostředí.

2.2. Znečišťovatel

Určit znečišťovatele v právním smyslu je nezbytným předpokladem pro určení osoby, na kterou dopadne právní povinnost uhradit náklady za jí způsobené znečištění, popřípadě pro vznik dalšího typu právní odpovědnosti (viz níže). Abychom však znečišťovatele mohli identifikovat (což bývá v praxi často velmi obtížné), je třeba si tento pojem nejprve vymezit.

Významným subjektem s ohledem na vývoj principu „znečišťovatel platí“ byla mezinárodní organizace OECD, která ve svých doporučeních tento princip vůbec poprvé

[48] Jančářová, I., Právo životního prostředí pro bakaláře, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 8
[49] Tamtéž.
[50] Tím se myslí vše, co vytvořil člověk svou prací, například infrastruktura, budovy, oděvy, atp.

zakotvila (viz čtvrtá kapitola). V žádném z přijatých dokumentů však definici pojmu „znečišťovatel“ nenalezneme.[51] Zatímco mezinárodní právo na vymezení tohoto pojmu rezignovalo, právo Evropských společenství (ES) nabízí relativně určitou definici.

K prvnímu vymezení tohoto pojmu došlo v Doporučení Rady EHS z roku 1975[52], které ve 3. bodě stanovilo, že znečišťovatelem je osoba, která *„přímo nebo nepřímo poškozuje životního prostředí nebo vytváří podmínky vedoucí k jeho poškození.“*[53] V doporučení jsou pak dále rozvedeny postupy k identifikování znečišťovatele. Další definice můžeme nalézt v různých složkových předpisech. Například rámcová směrnice o odpadech[54] definuje ve svém článku 14 znečišťovatele následovně: *„V souladu se zásadou „znečišťovatel platí“ nese náklady spojené s nakládáním s odpady, včetně nezbytné infrastruktury a jejího provozování, prvotní původce odpadu, nebo současný či předchozí držitel odpadu.“*

I přes definice vycházející z legislativy v praxi často vyvstává otázka, kdo je skutečným znečišťovatelem, například v případě zařízení či výrobků, které až svým používáním způsobují znečištění životního prostředí[55], nebo v případech tzv. difúzního znečištění[56]. Z výše uvedeného Doporučení EHS vyplývá, že znečišťovatel by měl být identifikován s ohledem na co nejvyšší efektivnost, a to jak ekonomickou, tak i administrativní[57]. V praxi to pak nejčastěji bývá ta osoba, která je nejlépe schopna provést potřebná opatření pro zamezení znečišťování, tj. typicky výrobce produktu, který způsobuje znečištění, a nikoli jeho spotřebitel.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že definice pojmu „znečišťovatel“ se odvíjí na základě jím prováděné činnosti, tj. „znečišťování“ či „poškozování“. Bude tak třeba vymezit i tyto pojmy, aby bylo možné identifikovat znečišťovatele.

[51] Sadeleer, N. de, Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 46
[52] Doporučení Rady 75/436/EHS, o rozdělení nákladů a opatření veřejných orgánů v záležitostech ochrany životního prostředí, ze dne 3. března 1975
[53] Znění v originále: A polluter is someone who directly or indirectly damages the environment or who creates conditions leading to such damage.
[54] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. Listopadu 2008 o odpadech a zrušení některých směrnic
[55] Typicky v případě dopravních prostředků či vzniku odpadů.
[56] Difúzní znečištění je takové znečištění, které nepochází z jednoho zdroje a způsobuje rozptýlenou kontaminaci.
[57] de Sadeleer, N., Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 50

2.3. Znečišťování a znečištění

Než přistoupím k definování pojmu znečišťování, je nutno předem rozlišit dva podobné termíny, tj. znečišťování a znečištění. Z jazykového výkladu plyne, že znečišťování je působení (znečišťující) činnosti, zatímco znečištění je stav, kterého bylo dosaženo důsledkem znečišťování. V právu životního prostředí se tyto pojmy mohou nejlépe rozlišit na emisních a imisních limitech, které jsou typické pro složkovou ochranu ovzduší. Například český zákon o ochraně ovzduší[58] v ustanovení § 3 vymezuje přípustnou úroveň *znečištění* pod názvem imisní limity, na jejichž výši odkazuje do přílohy č. 1. Imisní limity pak vyjadřují maximální hmotnost znečišťující látky[59] na jednotku objemu (ng/m^3), která nesmí být překročena. Naopak přípustná úroveň *znečišťování* je v § 4 určena *emisními limity, emisními stropy, technickými podmínky provozu a přípustnou tmavostí kouře.* Emise je pak v témže zákoně definována jako „*vnášení jedné nebo více znečišťujících látek do ovzduší.*“[60] Shrneme-li tak výše uvedené, emise se působením v čase stávají imisemi, stejně jako znečišťování, které se ve svém důsledku stává znečištěním.

Přesné vymezení pojmu „znečišťování“ můžeme dále vyčíst z legální definice, která je promítnuta v ustanovení § 8 ZŽP[61]: *„Znečišťování životního prostředí je vnášení takových fyzikálních, chemických nebo biologických činitelů do životního prostředí v důsledku lidské činnosti, které jsou svou podstatou nebo množstvím cizorodé pro dané prostředí.“* Tato definice je podobná definici vyjádřené v zákoně o ochraně ovzduší, když jejím důležitým prvkem je požadavek na vnášení znečišťujících látek do životního prostředí člověkem. Z toho vyplývá, že znečišťováním nejsou přírodní procesy, které mohou zdánlivě způsobovat znečištění, jako například víření sopečného popela z vulkánské erupce.

2.4. Poškozování a poškození

Na úvod této podkapitoly je třeba podotknout, že poškozování je na rozdíl od znečišťování právem zakázanou činností. Jak bylo v první kapitole této práce poznamenáno, principy prevence, ekonomické stimulace a princip trvale udržitelného rozvoje (a v důsledku také princip „znečišťovatel platí“) v podstatě legitimizují znečišťování životního prostředí, neboť

[58] Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
[59] Znečišťující látky definuje Zákon o ochraně ovzduší v ustanovení § 2 písm. b) jako každou látku, která svou přítomností v ovzduší má nebo může mít škodlivé účinky na lidské zdraví nebo životní prostředí anebo obtěžuje zápachem.
[60] Ustanovení § 2 písm. c) zákona o ochraně ovzduší
[61] Zákon obsahuje legální definici „znečišťování“, avšak definici „znečištění“ již neobsahuje.

bez něj lidé v současnosti zatím nejsou schopni naplňovat své životní potřeby. Co však již legitimní není, je právě poškozování životního prostředí, které je definováno například v ZŽP, tentokrát v ustanovení § 8 odst. 2: „*Poškozování životního prostředí je zhoršování jeho stavu znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad míru stanovenou zvláštními předpisy.“* V právním smyslu je tedy poškozováním nadměrné znečišťování životního prostředí, které ve svém množství či jakosti překračuje předem stanovenou mez, a které zároveň má schopnost zhoršit stav životního prostředí.

Dále se na rozlišení pojmů „poškozování“ a „poškození“ analogicky uplatní ta stejná argumentace, jako v případě „znečišťování“ a „znečištění“. Poškozování je tedy neukončená činnost, zatímco poškození je již následný stav takové činnosti.

Výše uvedené pojetí pojmů „znečišťování“ a „poškozování“ nemusí být jediné. Například N. de Sadeleer[62] uvádí dva další přístupy, které jsou ve světě přijímány. Dle první teorie je za znečišťování považováno vnášení emisí *až nad přípustnou úroveň stanovených limitů* (což současné české právo považuje za poškozování). Z toho vyplývá, že pouze určité množství vnášených emisí do životního prostředí je schopno vyvolat odpovědnost ve smyslu principu „znečišťovatel platí“. O znečišťování se dle tohoto konceptu bude jednat pouze tehdy, až bude naplněn buď kvalitativní, nebo kvantitativní požadavek znečišťování v předem stanoveném limitu. Dnes se však jedná spíše o zastaralý přístup, který není v souladu se všeobjímajícím principem trvale udržitelného rozvoje.

Druhá, značně přísnější teorie, považuje za znečišťování jakékoli, klidně i nepatrné způsobení znečištění životního prostředí, které ovšem zároveň způsobí škodu na životním prostředí. Místo tabulkových limitů je tak podstatný vliv činnosti na životní prostředí a její důsledek. Podle tohoto přístupu tedy dojde k naplnění definice pojmu znečišťování, pokud dojde i k nepatrné škodě na životním prostředí, a to i když znečišťovatel dodrží všechny předem stanovené technické limity v právních předpisech.

2.5. Ekologicko-právní odpovědnost

Pro princip „znečišťovatel platí“ je existence právní odpovědnosti zásadní. Tento princip totiž stanovuje znečišťovateli povinnost nést odpovědnost za své jednání – tj. platit. Jedná se tedy o novou povinnost, která vzniká až na základě typicky protiprávního jednání znečišťovatele

[62] Sadeleer, N de. Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 46 - 48

(z níže uvedeného však vyplyne, že ne vždy je třeba protiprávního jednání ke vzniku odpovědnosti ve smyslu „znečišťovatel platí“). Proto se níže zaměřením na vymezení právní odpovědnosti v právu životního prostředí, neboť ta je předpokladem pro uplatnění principu „znečišťovatel platí“.

V právní teorii můžeme nalézt dva přístupy pojímající právní odpovědnost, a to retrospektivní a prevenční. V prvním případě je právní odpovědnost definována jako negativní právní následek za porušení primární právní povinnosti, odpovědnost tak nastává až protiprávním chováním.[63] Ve druhém případě právní odpovědnost vzniká již se vznikem primárního závazku, a „aktivuje“ se až případným porušením právní povinnosti. Dalším typickým dělením odpovědnosti je odpovědnost tzv. subjektivní (za zavinění) a objektivní (za výsledek). V rámci subjektivní odpovědnosti je vyžadováno zavinění znečišťovatele, což je *„vnitřní (psychický) vztah člověka k určitým skutečnostem“*[64], jež zakládají odpovědnost v právním smyslu. Rozlišují se dvě formy zavinění, a to úmyslné a nedbalostní. V rámci objektivní odpovědnosti se pak požadavek na zavinění nevyskytuje. V právu životního prostředí se uplatňují oba druhy odpovědnosti různě.

Od obecné právní odpovědnosti se pojetí odpovědnosti z pohledu práva životního prostředí[65] liší především v obsahu nově vzniklé právní povinnosti, kdy v právu životního prostředí je kladen spíše důraz na skutečnou nápravu škod a uvedení životního prostředí do původního stavu. Definici ekologicko-právní odpovědnosti vymezil například D. Hendrych v právnickém slovníku jako *„zvláštní druh právní odpovědnosti, která se uplatňuje v oblasti ochrany životního prostředí. Je upravena předpisy práva životního prostředí, resp. práva trestního, správního a občanského.“*[66] Tato definice tedy dost přímočaře naznačuje, že ekologicko-právní odpovědnost se člení jak na soukromoprávní, tak i veřejnoprávní. Veřejnoprávní ochrana je poskytována dvěma základními zákony, a to zákonem č. 17/1992 Sb. o životním prostředí (ZŽP), na který jsou navázány jednotlivé složkové zákony[67] a zákonem č. 167/2008 Sb. o předcházení ekologické újmě a její nápravě (ZEÚ). Soukromoprávní ochrana

[63] To může být jak komisivní, tak i omisivní, tj. nevykonání právem vyžadované činnosti
[64] Jelínek, J., a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 6. vydání, Praha: Leges, s. 219
[65] Jiné terminologické označení pro právní odpovědnost v právu životního prostředí je ekologicko-právní odpovědnost.
[66] Hendrych, D. a kol., Právnický slovník, 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 169
[67] Např. ustanovení § 86 odst. 1 ZoPK, který stanovuje povinnost tomu, kdo poškodí, zničí nebo nedovoleně změní části přírody a krajiny chráněné podle tohoto zákona, navrátit ji do původního stavu, pokud je to možné a účelné. Zde se tak projevu princip odpovědnosti původce, který je dále rozšířen v odstavcích 2 a 3 o princip znečišťovatel platí, kterým je stanovena povinnost povinnému (znečišťovateli či původci) provést náhradní opatření k nápravě v případě nemožnosti uvedení poškozeného životního prostředí do původního stavu, popřípadě kompenzovat škodu v penězích. Dále oba zákony upozorňují na to, že odpovědnost za škodu nevylučuje deliktní odpovědnost.

je pak založena na základě zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (OZ). Dále je běžně environmentální odpovědnost členěna na *odpovědnost za ztráty na životním prostředí* (do které řadíme škodu a újmu na životním prostředí) a na *deliktní odpovědnost* (která obsahuje jak správní, tak trestněprávní odpovědnost).

Ve všech případech je však mnohdy obtížné prokázat příčinnou souvislost [68] (tzv. kauzální nexus) mezi činností znečišťovatele (tj. znečišťováním či poškozováním) a vzniklou škodou, popřípadě újmou, a to zejména s ohledem na skutečnost, že škodu může způsobovat naráz celá řada znečišťovatelů[69]. Kauzální nexus je však nezbytným předpokladem pro vznik právní odpovědnosti obecně, a to vedle existence škody (či újmy) a protiprávního jednání (tj. činnosti vedoucí ke vzniku poškození životního prostředí). Pokud všechny tyto znaky nejsou naplněny, nedochází ke vzniku právní odpovědnosti. Z toho důvodu jsou státem vytvářeny podmínky pro vznik kolektivní odpovědnosti v případech, kdy je nemožné identifikovat znečišťovatele a přistupovat k odpovědnosti za škodu individuálně, typicky uvalením spotřebních či environmentálních daní (viz třetí kapitola).

Zde je také vhodné podotknout, že různé typy odpovědnosti se vzájemně nevylučují. Právě naopak, typická je dvojí odpovědnost znečišťovatele, kdy mu v rámci deliktní odpovědnosti vznikne povinnost zaplatit pokutu ve správním řízení za porušení právních předpisů, a k tomu bude povinen v rámci soukromoprávní odpovědnosti nahradit škodu za majetkovou újmu na životním prostředí oprávněnému, který se jí bude moci dovolávat u civilního soudu.

2.5.1. Újma na životním prostředí

Dle komentáře k trestnímu zákoníku je ekologická újma pojímána především jako imateriální ztráta na životním prostředí způsobená lidskou činností. Autor komentáře k tomu podotýká, že důvodem pro přijetí tohoto konceptu do právní úpravy byla „*nezbytnost uplatňovat odpovědnost za "ztráty" i vůči vlastníkovi věci samé, což soukromoprávní úprava v podstatě neumožňuje*.“[70] Dalším významem existence odpovědnosti za ekologickou újmu je to, že na rozdíl od jiných druhů škod postihuje i biologické, estetické či kulturní hodnoty, jejichž

[68] Příčinou je každý jev, bez něhož by jiný jev vůbec nenastal nebo by alespoň nenastal tím způsobem, jakým nastal (condicio sine qua non).
[69] Typicky v případě uhelných elektráren.
[70] Draštík, A., Durdík, T., Fremr, R., Růžička, M., Sotolář, A., Trestní zákoník: Komentář. II. díl, 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 2438- 2439

ztrátu nepocítí pouze jejich vlastník, ale celá společnost[71]. Proto je v současnosti stát jediným oprávněným subjektem, který se může domáhat náhrady za ekologickou újmu, neboť ekologická újma je *„újma na veřejných hodnotách.“* [72] Princip „znečišťovatel platí“ zde tedy hraje významnou roli, neboť zakládá odpovědnost i tam, kde by se jí jednotlivci nemohli individuálně dovolávat. Pak je ovšem otázkou, zda je stát schopen a ochoten vymáhat po znečišťovatelích náhradu vyplývající z této odpovědnosti.

Obecné právní vymezení ekologické újmy nalezneme v ustanovení § 10 ZŽP, které ji definuje jako *„ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti.“* Jak je z této definice patrno, ke vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu je předpokladem způsobení poškození[73], nikoli „pouze“ znečištění životního prostředí. Odpovědnost za újmu tak nastane až způsobením určitého stupně znečištění, a to v důsledku lidské činnosti.

Dále tento zákon stanovuje nápravný postup v případě způsobení ekologické újmy. Dle ustanovení § 27 je požadováno, aby ten, kdo poškozováním životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním[74] způsobil ekologickou újmu, obnovil přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Na prvním místě je tedy preferována naturální restituce. V případě, kdy navrácení do původního stavu není možné, je znečišťovatel povinen nahradit ekologickou újmu jiným způsobem, nejčastěji penězi (projev principu „znečišťovatel platí“). Zákon nevylučuje uplatnění všech forem náhrady, a dále odkazuje k jinému předpisu, který stanoví výpočet ekologické újmy. Doposud však takový předpis přijat nebyl, což je i z důvodu obtížnosti vyčíslování primárně imateriální újmy, která nemá pouze ekonomický rozměr. ZŽP pouze předpokládá, že újma může být nahrazena penězi (pokud nebude stačit náprava do původního stavu), ale neobsahuje již kvantifikaci ceny jednotlivých biotopů či složek životního prostředí. To představuje dost závažný problém, což se ukazuje i na nedávné tragédii otravy řeky Bečvy na Vsetínsku kyanidem. Přestože za tuto situaci zatím[75] není známa odpovědná osoba, již dnes se dá předpokládat, že vymáhání náhrady za ekologickou újmu bude v důsledku chybějícího výpočtu pro kompenzaci velmi složité. Pokud by se nakonec podařilo identifikovat odpovědnou osobu, mohla by se alespoň aplikovat deliktní odpovědnost, za kterou je možné uložit peněžité sankce[76].

[71] Tamtéž.
[72] Havelková, S., Náhrada škody a náhrada ekologické újmy, IN: Ochrana přírody, č. 1/2017, dostupné z: https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/nahrada-skody-a-nahrada-ekologicke-ujmy/ (citováno dne 7. 8. 2021)
[73] Poškozování životního prostředí je v rámci českého práva překročení stanovených limitů znečišťováním, viz výše.
[74] Typicky porušením právního předpisu či správního aktu.
[75] Ke dni 6. 8. 2021
[76] Právnické osobě lze podle současné trestněprávní legislativy uložit peněžitý trest v maximální částce 1,46 mld. Kč

Pokuty či peněžité tresty mají v rámci deliktní odpovědnosti kromě odstrašující funkce též kompenzační funkci, nicméně ekologická újma často bývá násobně vyšší, než částka, která může být uložena. Proto se domnívám, že současná právní úprava ekologické újmy vykazuje značné mezery a nedostatečně tak poskytuje ochranu životnímu prostředí. Jediným vodítkem zatím zůstávají různé metodiky pro oceňování jednotlivých složek životního prostředí, například Metodický pokyn MŽP[77] pro provádění podrobného hodnocení rizika ekologické újmy nebo Metodika AOPK k oceňování dřevin rostoucích mimo les. [78]

Další vymezení odpovědnosti za ekologickou újmu je v rámci českého práva zakotveno v zákoně č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě (ZEÚ), kterýžto je k ZŽP v poměru speciality[79]. ZEÚ vymezuje ekologickou újmu jako „*nepříznivou měřitelnou změnu přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo*“[80]. Tento speciální zákon dle mého názoru definuje ekologickou újmu ještě vágněji než ZŽP, shodují se ale logicky v tom, že pro vznik odpovědnosti za ekologickou újmu musí dojít ke zhoršení stavu životního prostředí.

ZEÚ vychází z principu objektivní odpovědnosti[81], takže není vyžadováno subjektivní zavinění znečišťovatele (v tomto případě provozovatele[82]) ve formě porušení právního předpisu či jiného právního aktu. Postačí, pokud bude prokázán kauzální nexus mezi prováděnou činností[83] a vzniklou ekologickou újmou. Jelikož je však zákon založen na preventivním principu, postihuje i vznik ohrožení ekologickou újmou. Výjimku[84] z tohoto přístupu představuje pouze vznik ekologické újmy na chráněných druzích a přírodních stanovištích, kde je právě ke vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu vyžadováno zavinění. Zákon také obsahuje zmírňující ustanovení ve formě liberace[85], díky které po splnění zákonem vyžadovaných

[77] Metodický pokyn odboru environmentálních rizik a ekologických škod Ministerstva životního prostředí pro provádění podrobného hodnocení rizika ekologické újmy: s účinností od 1. května 2012, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2012, dostupné z: https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/B46EC23C9D479A95C1257A1C00241C24/$file/Vestnik_5_2012.pdf (citováno dne 6. 8. 2021)

[78] Kolařík, J. a kol., Oceňování dřevin rostoucích mimo les: včetně výpočtu kompenzačních opatření za kácené nebo poškozené dřeviny: metodika AOPK, 1. Elektronické vydání, Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, 2017

[79] V případě absence právní úpravy v ZEÚ se uplatní ZŽP.

[80] Ustanovení § 2 písm. a) ZEÚ

[81] Ustanovení § 4 ZEÚ

[82] Provozovatelem je dle ustanovení § 2 písm. i) ZEÚ právnická nebo fyzická osoba vykonávající nebo řídící provozní činnost zařazenou do seznamu provozních činností uvedených v příloze č. 1 k tomuto zákonu (například nakládání s těžebními odpady, přeprava nebezpečných chemických látek, apod.), nebo činnost splňující podmínky § 5 odst. 2, a další v zákoně vyjmenované osoby.

[83] Zákon obsahuje v příloze č. 1 seznam provozních činností, s nimiž je spojována objektivní odpovědnost za ekologickou újmu.

[84] Ustanovení § 5 ZEÚ

[85] Liberace je zproštění se objektivní právní odpovědnosti.

podmínek nebude provozovatel povinen hranit náklady za vznik ekologické újmy. Liberace se však již logicky nevztahuje k povinnosti provádět preventivní opatření.

V tomto zákoně je ukázkově uplatněn preventivní princip v kombinaci s principem „znečišťovatel platí“. Nejprve totiž stanovuje povinnost provozovatelům předcházet vzniku ekologické újmy a přijímat preventivní opatření (s tím, že má provozovatel zároveň povinnost vynaložit na tato opatření vlastní náklady). Dále v případě způsobení ekologické újmy nebo její bezprostřední hrozby vzniká provozovateli povinnost hradit náklady za nápravná opatření, což je právě klasický projev principu „znečišťovatel platí“. Nápravnými opatřeními mohou být dle situace různá omezení, odstranění či jiné zvládnutí znečišťujících látek. K dalším opatřením se řadí povinnost informovat příslušný orgán ohledně okolností vzniku ekologické újmy, a další postupy uvedené v ustanovení § 7 ZEÚ. Všechna preventivní i nápravná opatření mohou být prováděna buď dobrovolně samotným provozovatelem, nebo na základě rozhodnutí příslušného orgánu ve správním řízení. Zároveň má provozovatel během celé doby provozu své činnosti povinnost zabezpečit si finanční zajištění k náhradě nákladů dle tohoto zákona, tj. musí mít u sebe vyhrazenou určitou částku na pokrytí případných výloh ve smyslu tohoto zákona.

2.5.2. Škoda na životním prostředí

Pro lepší rozlišení pojmů ekologické újmy a škody můžeme využít výkladu Nejvyššího soudu, který říká, že *v „případě ekologické újmy nejde o majetkovou stránku nepříznivého vlivu působícího na životní prostředí, ale o porušení ekosystému a jeho jednotlivých složek; ekologická újma tedy hodnotově představuje jinou újmu, než je škoda na majetku vlastníka jednotlivých ekologických složek.*“[86] Pro rozlišení mezi těmito dvěma druhy odpovědnosti je tedy zásadní objekt chráněných zájmů. V případě ekologické újmy jsou chráněny imateriální složky životního prostředí, v případě odpovědnosti za škodu to jsou zejména hmotné, materiální složky. Dalším rozlišujícím znakem je také v subjektech oprávněných vymáhat náhradu. V případě ekologické újmy je to pouze stát, zatímco v případě odpovědnosti za škodu to mohou být i osoby soukromého práva. Z tohoto je možné usuzovat, že v rámci odpovědnosti za škodu je dán primárně zájem na ochranu jedinců a jejich individuálních práv. Odpovědnost za ekologickou újmu naopak spíše směřuje k ochraně širších společenských zájmů. Dále je z povahy věci i odlišně upravena procesní stránka rozhodování o odpovědnosti za ekologickou újmu či škodu. V prvém případě se postupuje dle správního řádu ve správním řízení, v případě odpovědnosti za škodu je dána pravomoc civilních soudů, popřípadě trestních soudů v rámci adhezního řízení.

[86] Rozsudek Nejvyššího soudu 25 Cdo 2466/2014 ze dne 30. 3. 2016

Nyní tedy k odpovědnosti za škodu v právu životního prostředí. Obecně je škoda pojímána jako majetková ztráta na věci[87], která je vyjádřitelná v penězích.[88] V právnickém slovníku je škoda vymezena jako *„újma nastalá v majetkové sféře poškozeného, která je objektivně vyjádřitelná všeobecným ekvivalentem, tj. v penězích“* [89]. Vhodným příkladem principu „znečišťovatel platí“ v rámci odpovědnosti za škodu tak může být případ, kdy někdo vypustí znečišťující látky do cizího rybníka, čímž dojde k úhynu ryb. Znečišťovatel tak bude ve smyslu odpovědnosti za škodu povinen nahradit poškozenému majetkovou újmu, která představuje tržní hodnotu uhynulých ryb.

Odpovědnost za škodu je pojem soukromoprávní, z čehož vyplývá, že je upravena normami občanského práva. V ČR je nejvýznamnější normou v této oblasti zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve kterém je odpovědnost za škodu upravena v části IV., hlavě III., pod názvem „závazky z deliktů“. Jen z názvu této hlavy je patrné, že odpovědnost za škodu představuje nový závazek vzniklý z protiprávního jednání. Tento nový závazek obsahuje typicky u materiální újmy povinnost uvést věc do původního stavu, v případech nemožnosti takového plnění je pak škůdce povinen nahradit poškozenému škodu v penězích. V okrajových případech, kdy se bude moci uplatnit i odpovědnost za nemajetkovou újmu, je pak škůdce povinen poskytnout přiměřené zadostiučinění.

Odpovědnost za škodu vzniká škůdci (tj. znečišťovateli) obdobně jako v případě vzniku ekologické újmy. Je tedy třeba existence protiprávního jednání (v případě subjektivní odpovědnosti) či existence objektivní škodné události (v případě objektivní odpovědnosti). Dále je zde vyžadována škoda na věci a kauzální nexus mezi protiprávním jednáním a škodou. Protiprávní jednání může mít v občanském právu více podob, může se jednat o porušení zákonných ustanovení (ve smyslu celého právního řádu), porušení smluvní povinnosti a dokonce i porušení dobrých mravů. V zákoně jsou také upraveny speciální případy[90] protiprávního jednání. Zákon také počítá s různými situacemi, kdy se může škůdce zprostit odpovědnosti (tj. již zmiňovaná liberace) nebo i se situacemi, při kterých občanskoprávní odpovědnost vůbec nenastane.[91]

[87] Věc v právním smyslu je negativně vymezena v ustanovení § 489 jako *„vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí.“*
[88] Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 84
[89] Hendrych, D. a kol., Právnický slovník, 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 321
[90] Např. škoda způsobená osobou s nebezpečnými vlastnostmi §2923, škoda z provozní činnosti § 2924, apod.
[91] Jedná se o okolnosti vylučující protiprávnost, mezi které zákon řadí výkon práva, výkon povinnosti, krajní nouzi a přivolení.

Vlastník věci (tj. poškozený) pak může požadovat po znečišťovateli buďto uvedení do původního stavu nebo náhradu v penězích (včetně ušlého zisku), škůdce má pak povinnost tuto škodu či újmu nahradit[92]. Poškozený dále může požadovat náhradu nemajetkové újmy, pokud byla předem sjednána, nebo to tak stanovuje zákon. V právu životního prostředí se však situace odůvodňující vznik nároku nemajetkové újmy příliš nevyskytují.[93] V tomto ohledu se jeví problematická skutečnost, že je pouze na poškozeném, jestli bude náhradu škody po znečišťovateli vymáhat, a i v případě, že náhradu získá, zda prostředky z ní poskytnuté použije na obnovu poškozené části životního prostředí. Tato nedokonalost vyplývá z obecné občanskoprávní zásady *vigilantibus iura skripta sunt*[94], na základě které je ochrana v soukromém právu poskytována jen těm, kteří ji sami aktivně vymáhají.

Další problémy mohou nastat v situacích, kdy škoda vznikne na věcech *res nullius,*[95] typicky na ovzduší, vodě ve vodních tocích, volně žijících zvířatech apod., které můžeme též označovat jako veřejné statky. Zde pak hraje významnou roli stát, který se může domáhat již zmíněné ekologické újmy, či zahájit veřejnoprávní řízení ve smyslu deliktní odpovědnosti (viz níže.)

2.5.3. Deliktní odpovědnost

V právu životního prostředí je deliktní odpovědnost *odpovědností za protiprávní jednání, kterým se porušují jednotlivá ustanovení na ochranu životního prostředí či jeho složek".*[96] Ustanovení, o kterých se zmiňuje tato definice, jsou obsažena v trestněprávních a správních předpisech, což vyplývá i ze členění deliktní odpovědnosti na trestní a správní. Delikty jsou pak trestné činy[97] nebo přestupky,[98] mezi jejichž společné znaky se řadí právě protiprávní jednání, které naplňuje znaky skutkové podstaty[99] daného deliktu stanoveného zákonem.[100] Princip

[92] To vyplývá z ustanovení § 2909 v případě porušení dobrých mravů, § 2910 v případě porušení zákonné povinnosti a § 2913 v případě porušení smluvní povinnosti.
[93] V úvahu snad přichází pouze ustanovení § 2971, který předvídá, že pokud škůdce způsobil újmu protiprávním činem, zejména tím, že porušil z hrubé nedbalosti důležitou právní povinnost, anebo způsobil újmu úmyslně z touhy ničit, ublížit nebo z jiné pohnutky zvlášť zavrženíhodné, je povinen nahradit nemajetkovou újmu každému, kdo způsobenou újmu důvodně pociťuje jako osobní neštěstí, které nelze jinak odčinit.
[94] Z latinského překladu: zákony jsou psány pro bdělé.
[95] Z latinského překladu: věc ničí.
[96] Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 73
[97] Legální definice trestného činu vyplývá z § 13 odst. 1 TZ, podle kterého „trestný čin je protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně".
[98] Legální definice přestupku je zakotvena v ustanovení § 5 PřesZ, jako „společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin".
[99] Mezi znaky skutkové podstaty se řadí objekt deliktu (zájmy o hodnoty chráněné zákonem), objektivní stránka (existence protiprávního jednání, jeho následku – ohrožovacího nebo poruchového a kauzalní nexus mezi nimi), subjekt (v tomto případě znečišťovatel) a subjektivní stránka (v případě trestných činů se zkoumá forma zavinění,

„znečišťovatel platí“ se uplatní v obou druzích odpovědnosti, neboť v jejich rámci jsou často ukládány tresty obsahující platební povinnost za způsobení ohrožování či poškozování životního prostředí. V rámci správního práva jsou to typicky pokuty, zákaz činnosti a propadnutí věci nebo náhradní majetkové hodnoty.[101] V trestním právu je pak možné ukládat peněžité tresty, trest propadnutí věci nebo majetku, zákaz činnosti a nově i zákaz držení a chovu zvířat.[102] V sankcích obsahujících zákaz činnosti je reflektován jak princip prevence (neboť zabraňují znečišťovateli pokračovat v jeho protiprávní činnosti), tak i princip „znečišťovatel platí“, neboť i zákaz činnosti představuje ekonomickou ztrátu v podobě ušlého zisku.

V právu životního prostředí se nejčastěji uplatňuje odpovědnost správně právní,[103] kde je ochrana životního svěřena orgánům veřejné správy. V jejím rámci dnes rozlišujeme pouze jeden druh deliktu, a to již zmiňovaný přestupek.[104] Skutkové podstaty přestupků na úseku ochrany životního prostředí jsou roztříštěny do velkého množství právních předpisů, typicky se jedná o tzv. složkové předpisy, které poskytují ochranu jednotlivým složkám životního prostředí. Úpravu všech přestupků však zastřešuje jedna obecná norma, a to nový přestupkový zákon. Ten „*upravuje podmínky odpovědnosti za přestupek, druhy správních trestů a ochranných opatření a zásady pro jejich ukládání, postup před zahájením řízení o přestupku a postup v řízení o přestupku.“*[105] Odpovědnost za přestupky dle tohoto zákona může vzniknout jak fyzickým osobám (podnikajícím i nepodnikajícím), tak i právnickým osobám. Ke vzniku odpovědnosti za přestupky je třeba (kromě výše uvedených předpokladů) zavinění znečišťovatele, které postačí i v nedbalostní formě.

K přísnější formě deliktní odpovědnosti, tj. trestněprávní, zpravidla dochází v případě závažnějšího, společensky škodlivějšího jednání znečišťovatele. V rámci českého práva zde hraje klíčovou roli zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (TZ), který v obecných ustanoveních obsahuje podmínky vzniku odpovědnosti fyzických osob a dále v hlavě VIII. obsahuje jednotlivé skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí. Trestní odpovědnost právnických osob je pak zakotvena v zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (TOPO), což logicky znamená, že trestněprávní odpovědnost za poškozování

---

které může být buď nedbalostní, nebo úmyslné, v případě správních deliktů viz níže). Bez naplnění těchto znaků nedojde ke vzniku deliktní odpovědnosti – viz Jelínek, J. a kol.

[100] Jelínek, J., a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 6. vydání, Praha: Leges, s. 127-134

[101] Ustanovení § 35 PřesZ

[102] Ustanovení § 52 odst. 1 TZ

[103] Jančářová, I. et. al., Právo životního prostředí pro bakaláře, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 106

[104] Do přijetí zákona č. 250/2016 Sb., přestupkový zákon (PřesZ), existovaly v rámci českého práva dva druhy deliktů, a to přestupky a tzv. jiné správní delikty.

[105] Ustanovení § 1 PřesZ

životního prostředí může vzniknout i právnickým osobám. Právnické osoby tak mohou na základě přičitatelnosti[106] spáchat všechny trestné činy uvedené v hlavě VIII. TZ.[107] Tuhle skutečnost shledávám jako velmi pozitivní, neboť právě trestné činy proti životnímu prostředí často vznikají ve velkých průmyslových podnicích, v jejichž případě je těžké dohledat osobu přímo odpovědnou za spáchání daného činu.[108]

Princip „znečišťovatel platí“ je v trestním právu reflektován nejen druhy sankcí (viz výše), ale také i jednotlivými skutkovými podstatami, vymezující nedovolené chování. Nejvýznamnější jsou v tomto ohledu zřejmě trestné činy *poškození a ohrožení životního prostředí* (§ 2934 TZ), a trestný čin *poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti* (§ 294 TZ), které představují generální skutkovou podstatu na úseku ochrany životního prostředí. Tato ustanovení obsahují demonstrativní výčet složek,[109] které jsou chráněny před ohrožením nebo poškozením. Jak I. Jančářová zmiňuje, ke vzniku odpovědnosti za tyto trestné činy je třeba, aby znečišťovatel porušil nějaký jiný právní předpis (např. ZoPK), a zároveň takovým jednáním způsobil vznik nežádoucího stavu na chráněné složce životního prostředí.[110] Další skutkové podstaty v hlavě VIII. poskytují již specifickou ochranu jednotlivým složkám životního prostředí. Pro ilustraci zde mohu jmenovat trestné činy poškození vodního zdroje § 294a, poškození lesa § 295, neoprávněné vypuštění znečišťujících látek § 297 a neoprávněné nakládání s odpady § 298.

[106] Zásada přičitatelnosti znamená, že aby došlo ke vzniku trestněprávní odpovědnosti právnické osoby, musí daný trestný čin spáchat fyzická osoba, jejíž jednání je přičitatelné právnické osobě. Přesné podmínky jsou pak stanoveny v ustanovení § 8 TOPO

[107] Ustanovení § 7 TOPO

[108] Dle ustanovení § 8 odst. 3 TOPO není nutné pro vznik trestněprávní odpovědnosti právnické osoby zjistit konkrétní fyzickou osobu, která trestný čin spáchala.

[109] Zákon jmenovitě zmiňuje půdu, vodu a ovzduší, předvídá však, že ohrožení či poškození může vzniknout i na dalších složkách.

[110] Jančářová, I. et. al., Právo životního prostředí pro bakaláře, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 151

3. VÝZNAM PRINCIPU „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“

Nejobecněji řečeno, princip „znečišťovatel platí“ je ekonomický princip či nástroj, který byl převeden do právnického jazyka.[111] Někdy je také označován jako princip ekonomické odpovědnosti, který vyplývá z obecného principu odpovědnosti. Za znečištění nebo poškození životního prostředí tak nese odpovědnost jeho původce (fyzická či právnická osoba). Projevy této odpovědnosti se vyskytují v různých nástrojích ochrany životního prostředí (viz níže), například v povinnosti nést náklady na odstranění způsobené újmy, provádět preventivní opatření, hradit environmentální daně apod.

V širším kontextu na tento princip existují dva pohledy. V jednom z nich se princip „znečišťovatel platí“ projevuje jako jeden z mnoha prvků všeobecné spravedlnosti[112], v právních kulturách typu common law označovaném jako tzv. *equity*. Spravedlnost je nastolena tehdy, pokud původce, tj. znečišťovatel, převezme za své jednání odpovědnost, místo aby negativní následky jeho činnosti musela nést jiná osoba, či dokonce celá společnost. Jak však bylo v předcházející kapitole naznačeno, v současnosti je rozpoznáváno několik druhů odpovědnosti (právní, ekonomická, morální, apod.). S ohledem na koncept všeobecné spravedlnosti tak není jisté, za co všechno by byl znečišťovatel odpovědný. Je tak zjevné, že tento přístup k principu „znečišťovatel platí“ je velmi široký, a tím pádem pro praxi těžko použitelný.

Proto se dnes princip „znečišťovatel platí“ vykládá úžeji, aniž by však bylo vyloučeno výše uvedené pojetí spravedlnosti. Spíše by se dalo konstatovat, že toto druhé pojetí vychází z předchozího a dává mu uchopitelnější tvar. Jedná se o koncept efektivnosti (*efficiency)*, který se projevuje tzv. internalizací negativních externalit do ceny obchodovatelných produktů, viz níže.

3.1. Funkce principu „znečišťovatel platí“

Jednou z nejvýznamnějších a také z nejpůvodnějších funkcí tohoto principu je tzv. *internalizace negativních externalit*, která byla hlavním motivem pro zakotvení tohoto principu

[111] Bleeker, A., Does The Polluter Pay? The Polluter-Pays-Principle in the Case Law of the European Court of Justice, 18, European Energy and Environmental Law Review, 2009, Issue 6, s. 289, dostupné z: https://www.shipbreakingplatform.org/wp-content/uploads/2018/08/Bleeker-Does-the-polluter-pay.pdf, citováno dne 26. 7. 2021)
[112] Tamtéž, s. 289

do prvních dokumentů OECD (viz čtvrtá kapitola).[113] Dle těchto dokumentů je internalizace negativních externalit v podstatě ekonomickým konceptem, ze kterého princip „znečišťovatel platí“ vychází. Spočívá v tom, že jelikož je znečišťovatel odpovědný za svou činnost, musí dojít k promítnutí nákladů za způsobení veškerých negativních externalit do konečné ceny obchodovatelného produktu. To však předpokládá, že veškerá činnost způsobující vznik negativních externalit, je prováděna za účelem produkce a zisku. Tuto skutečnost tak shledávám jako jednu ze slabin tohoto pojetí, poněvadž ke znečištění nemusí docházet jen komerční činností.

Hlavním motivem pro zavedení tohoto principu nebyla původně primárně ochrana životního prostředí, ale ochrana mezinárodního obchodu a investic.[114] Internalizace negativních externalit měla zajistit spravedlivou hospodářskou soutěž, pokud by byla aplikována na podniky jednotně v souladu se zásadou rovného zacházení.[115]Jinak řečeno, cena za znečištění životního prostředí je zohledněna v ceně produktu, k jehož výrobě bylo znečištění způsobeno. Pokud by cena produktu nereflektovala „cenu znečištění“, došlo by k pokřivení trhu, neboť náklady na odstranění znečištění či poškození by nesla celá společnost, typicky prostřednictvím veřejných financí z veřejných rozpočtů.[116] Za znečištění tak ve výsledku zaplatí spotřebitel daného produktu, a nikoli celá společnost. Tímto se zároveň projevuje motivační funkce principu „znečišťovatel platí“, neboť ti, kteří se při výrobě dopouští znečišťování v nižším či žádném rozsahu, pak mohou na trhu lépe konkurovat nižší cenou svých produktů. Mělo by tedy být v zájmu všech znečišťovatelů snažit se omezit podíl na znečišťování, a to i jen s ohledem na ekonomickou stránku věci.

K porozumění této funkce je nutné vyložit pojmy *internalizace* a *negativní externalita.* Pojem externalita není specifický pouze pro environmentální problémy. Jedná se původně o ekonomický koncept, kdy činnost jednoho subjektu má vliv na ekonomickou situaci ostatních subjektů, a to bez jakéhokoli vzájemné výměny.[117] Pozitivní externality pak přinášejí různé benefity (např. existence lesa a jeho blahodárný vliv na čistotu ovzduší, vod a kvalitu půdy),

[113] Sadeleer, N de. Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 42
[114] Lindhout, P. E. a van den Broek, B., The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice, 2014, Utrecht Law Review, 10(2), s. 46, dostupné z: https://www.utrechtlawreview.org/31/volume/10/issue/2/ (citováno dne 17. 8. 2021)
(citováno dne 24. 7. 2021)
[115] Body 30 – 33 stanoviska generální advokátky J. Kokott, věc C-378/08 ze dne 22. října 2009
[116] Bodansky, D., Brunnée, J., & Hey, E., The Oxford handbook of international environmental law, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 71
[117] Centemeri, L., Environmental Damage as Negative Externality: Uncertainty, Moral Complexity and the Limits of the Market, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2009, s. 23, dostupné z: http://journals.openedition.org/eces/266 (citováno dne 4. 8. 2021)

zatímco ty negativní představují různé druhy zátěží. V rámci životního prostředí jsou negativní externality chápány jako vedlejší produkty (typicky výrobní) činnosti znečišťovatele, jsou synonymem pro ztráty na životním prostředí. Můžeme tak mezi tyto externality zařadit například kouř vznikající ze spalování paliv a jeho vliv na zhoršení zdraví populace, nebo zhoršení stavu zemědělské půdy důsledkem používání průmyslových hnojiv. Tím, že znečišťovatel zaplatí náklady na vypořádání se s těmito problémy, převezme za svou činnost odpovědnost, kterou by jinak musela nést celá společnost. Jak bude v práci dále rozvedeno, rozsah platební povinnosti se postupem času vyvíjel. Nejprve byly v rámci principu „znečišťovatel platí" zahrnuty náklady na preventivní a kontrolní opatření, později přibyla i povinnost internalizovat náklady za nápravu zatížené části životního prostředí v rámci uznání environmentální odpovědnosti. Pojem internalizace, neboli zvnitřnění, je pak v podstatě promítnutí nákladů do konečného produktu za působení výše uvedených externalit. Promítnutí nákladů lze provést vícero způsoby,[118] nejčastěji prostřednictvím ekonomických nástrojů, které představím v následující podkapitole.

Kromě negativních externalit vznikajících v důsledku znečišťování by se měly internalizovat i náklady vznikající v rámci využívání přírodních zdrojů. Princip „znečišťovatel platí" se tak lehce modifikuje do tzv. principu „uživatel platí". Logika je zde stejná jako v případě znečišťování – i využíváním přírodních zdrojů dochází ke ztrátám na životním prostředí, především u zdrojů neobnovitelných. Uživatel je pak obvykle podroben poplatkové povinnosti za užívání, např. za odběr podzemní vody.

Z výše uvedeného vyplývá také preventivní funkce principu „znečišťovatel platí", která se projevuje povinností zahrnout do konečné ceny náklady na prevenci a omezení znečišťování.[119] Mezi tyto náklady se pak běžně řadí vynaložené náklady na monitoring, odborné posudky, různé nouzové plány v případě vzniku havárií apod.

Kompenzační funkce je jednou z dalších funkcí principu „znečišťovatel platí," která zajišťuje finanční náhradu ztrát na životním prostředí. Obecně je v právu životního prostředí upřednostňována naturální restituce před finanční náhradou, nicméně pokud není možné uvést část zatíženého životního prostředí do původního stavu, nastoupí právě náhrada v penězích. Ideálně by pak měly být tyto prostředky použity k nápravě znečištěné či poškozené části životního prostředí. S touto funkcí bývá spojována tzv. fiskální funkce, díky které jsou vybrané finanční prostředky příjmem veřejných rozpočtů, ze kterých jsou následně přerozdělovány do

[118] Sadeleer, N de. Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 53
[119] Tamtéž.

státem vybraných a podporovaných projektů souvisejících s ochranou životního prostředí, typicky ve formě dotací (viz níže).

Další významná funkce – motivační (a ve spojení s preventivní), působí apriori na potenciálního znečišťovatele tak, aby se vůbec nedopouštěl, nebo alespoň omezil znečišťující činnost. Znečišťovatel by měl být motivován pro výběr environmentálně příznivějšího způsobu provádění činnosti, a zároveň by se měl pro takovou ekologičtější variantu rozhodnout dobrovolně. Právní a hospodářské prostředí, ve kterém se znečišťovatel pohybuje, by totiž mělo v souladu s motivační a preventivní funkcí nastavit pravidla tak, aby se ekologičtější jednání vyplatilo i po ekonomické stránce. Toho bude dosaženo tehdy, pokud náklady za znečištění budou vyšší, než náklady na přijetí ekologičtějších opatření. [120] Od výše uvedené kompenzační funkce se tato odlišují právě tím, že působí dříve, než ke znečištění či poškození dojde. Kompenzační funkce se tak projevuje ex post,[121] například uložením pokuty či jiné finanční sankce.

V případech, kdy ani výše uvedené funkce nezabrání vzniku poškození (tj. nadměrnému znečištění) životního prostředí, nastupuje odstrašující, neboli represivní funkce principu „znečišťovatel platí“. Ta se projevuje typicky při vzniku deliktní odpovědnosti a následném ukládání sankcí. Tato funkce pak směřuje k ochraně různých objektů stanovených v trestněprávních a správních předpisech, má tak zabránit páchání další nežádoucí činnosti.[122]

3.2. Projev principu „znečišťovatel platí“ v nástrojích ochrany životního prostředí

M. Damohorský dělí nástroje ochrany životního prostředí do dvou kategorií,[123] na nástroje tzv. *přímého působení*, mezi které se řadí zejména administrativně-právní (do kterých se řadí i odpovědností),[124] koncepční[125] a sankční,[126] a dále nástroje *nepřímého působení*, kam patří především ekonomické nástroje. Charakteristickou vlastností nástrojů přímého působení je skutečnost, že subjektům přímo stanovují práva či povinnosti. Naopak nepřímé nástroje působí na subjekt, tj. znečišťovatele nepřímo, snaží se ho motivovat k dobrovolné ochraně přírody.[127] Ze

[120] Sadeleer, N de. Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 53
[121] Vícha, O., „Princip znečišťovatel platí“ z právního pohledu, 1. vydání, Praha: Linde Praha a.s., 2014, s. 25
[122] Jelínek, J., a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část. 6. vydání, Praha: Leges, s. 25
[123] Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 37
[124] Typicky povolení či souhlasy vydávané orgány veřejné správy, např. povolení k vypouštění odpadních vod podle vodního zákona.
[125] Např. Státní politika životního prostředí ČR, zásady územního rozvoje, územní a regulační plány.
[126] Např. pokuty v rámci správní odpovědnosti a peněžní tresty v rámci trestní odpovědnosti.
[127] Opět projev motivační funkce, typické jak pro ekonomické nástroje obecně, tak pro princip „znečišťovatel platí“.

všech výše uvedených nástrojů se princip „znečišťovatel platí“ projevuje nejzřetelněji v nástrojích ekonomických a odpovědnostních,[128] a proto se jimi budu níže zabývat podrobněji.

Ekonomické nástroje stimulují znečišťovatele k vyvíjení činnosti s co nejmenší zátěží na životní prostředí (projev principu prevence), přičemž je dbáno na to, aby i tak byla taková činnost ekonomicky výhodná (projev principu ekonomické stimulace). Pozitivní stimulací se míní poskytnutí finančního benefitu znečišťovateli, typicky ve formě dotace, zatímco negativní stimulace představuje pro znečišťovatele dodatečnou finanční zátěž, například ve formě poplatku. V podstatě tak ekonomické nástroje motivují znečišťovatele – tj. producenty negativních externalit k hledání nových výrobních postupů s co nejnižším dopadem na životní prostředí, což se může projevit například zrychlením vývoje nových technologií nebo podporou výzkumu v této oblasti. Níže tedy uvádím ty nejvýznamnější ekonomické nástroje, které jsou uplatňovány v českém právním prostředí.

3.2.1. Daně

Daň je obecně definována jako „*platební povinnost, kterou stát stanoví zákonem k získání příjmů pro úhradu celospolečenských potřeb, tj. pro veřejný rozpočet, aniž přitom poskytuje zdaňovaným subjektům ekvivalentní protiplnění*“ [129]. Tento nástroj tak může být uplatněn pouze z pozice státu, neboť pouze ten má pravomoc vydávat zákony, které daňovou povinnost stanovují. [130] Dále z této definice vyplývá fiskální funkce daní, která spočívá v naplnění veřejných rozpočtů. V rámci (nejen) práva životního prostředí je tato funkce klíčová, neboť stát, který v ochraně životního prostředí hraje jednu z nejvýznamnějších rolí,[131] potřebuje k provádění různých environmentálních programů finanční prostředky. Ty získává právě prostřednictvím daňového systému.

Pro daně uvalené s cílem ochrany životního prostředí se vžil termín ekologické daně nebo někdy „green-taxes“. V dokumentu OECD jsou definovány jako „*povinné, neopětované platby uvalené ve formě daní, kterým je připisován určitý vztah k životnímu prostředí.*“ [132] Neopětovanost spočívá v tom, že výše odvedených daní poplatníkem neodpovídá prospěchu

[128] Vícha, O., „Princip znečišťovatel platí“ z právního pohledu, 1. vydání, Praha: Linde Praha a.s., 2014, s. 27
[129] Bakeš a kol., Finanční právo, 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 154
[130] To vyplývá z čl. 11 odst. 5 LZPS - Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.
[131] Což je projevem principu odpovědnosti státu.
[132] OECD, Environmentally related taxes in OECD countries: issues and strategies OECD, Paris: OECD 2001, s. 15, dostupné z: https://www.cbd.int/financial/fiscalenviron/g-fiscaltaxes-oecd.pdf, (citováno dne 11. 8. 2021)

poskytovaným státem.[133] Detailněji je pak vymezuje R. Boháč v právnickém slovníku, jako „*nepřímé selektivní daně s jiným označením pro energetické daně, které se svou povahou řadí mezi daně spotřební.*“[134] Z vymezení R. Boháče vyplývá, že ekologické daně jsou de facto daně spotřební, „*kterými stát zatěžuje prodej nebo spotřebu úzké skupiny výrobků.*“[135] Tyto daně tedy postihují takové výrobky, „*jejichž spotřeba negativně ovlivňuje zdravotní stav obyvatelstva nebo nepříznivě působí na životní prostředí.*“[136] Ekologické daně tak mohou být jednou z možností, jak efektivně internalizovat negativní externality produkované znečišťovatelem do konečné ceny produktu. Znečišťovatel je totiž v rámci daňové povinnosti povinen odvést státu určitou peněžní částku za produkty, které svojí výrobou a následně i jejich spotřebou způsobují zatížení životního prostředí. Z hlediska principu „znečišťovatel platí“ je dále významné i účelové určení daní, neboť pro efektivní ochranu životního prostředí nestačí finanční prostředky pouze vybrat, je třeba je účelně použít. K tomu však v daňovém systému (na rozdíl od poplatků, viz níže) nedochází, až na několik výjimek jsou daně většinou příjmem státního rozpočtu či samosprávných celků, které je pak mohou dle různých rozpočtových pravidel použít na různé účely. Proto je tento nástroj celkem oprávněně kritizován, pokud jde o naplnění jeho domnělé ekologické funkce.

V daňovém systému ČR jsou v současnosti zavedeny pouze tři ekologické daně,[137] které jsou upraveny zákonem č. 261/2017 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.[138] Jmenovitě se jedná o daň ze zemních plynů a některých dalších plynů, daň z pevných paliv[139] a daň z elektřiny. Také bychom mohli uvažovat o silniční dani,[140] která sice není přímo řazena mezi ekologické daně, nicméně má jisté příznivé ekologické účinky, když zatěžuje motorová vozidla určená k podnikání. Za tyto produkty si tedy spotřebitel připlatí[141], protože jejich cena je navýšena o takovou část, která pokrývá (nebo by alespoň měla) náklady za znečišťování životního prostředí.

3.2.2. Poplatky

[133] Radvan, I., Ekologické daně, Právní rozhledy 16/2008, s. 606, dostupné z: https://www.beck-online.cz/ (citováno dne 11. 8. 2021)
[134] Hendrych, D. a kol., Právnický slovník, 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s.
[135] Bakeš a kol., Finanční právo, 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 183
[136] Tamtéž.
[137] Tyto daně jsou upraveny v zákoně č.
[138] Tímto zákonem došlo k implementaci směrnic EU (směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003 a směrnice Rady 2004/74/ES ze dne 29. dubna 2004), které stanovovaly požadavek na zavedení ekologických daní do právních řádů členských států.
[139] Ty zahrnují např. černé uhlí, brikety, hnědé uhlí, koks a další.
[140] Ta je zakotvena v zákoně č. 9/1993 Sb., o dani silniční. Snahu zákonodárce o pozitivní ekologický efekt této daně lze dovodit i z toho, že zavedl slevu na dani pro vozidla, která méně zatěžují životní prostředí.
[141] Ovšem až na výjimky v podobě osvobození od daní, např. zemní plyn pro výrobu tepla v domácnostech a domovních kotelnách.

Na první pohled se poplatky svou formou velmi podobají daním. Také se jedná o povinné platby vybírané orgány veřejné moci na základě a v mezích zákona, také jsou příjmem veřejných rozpočtů (zde typicky Státní fond životního prostředí - SFŽP). Poplatky se však v celé řadě charakteristických znaků od daní liší. Na rozdíl od daní jsou ekvivalentní, což znamená, že jejich zaplacením získá poplatník (znečišťovatel) od státu či jiného veřejného subjektu určité protiplnění. V právu životního prostředí bývá toto protiplnění obvykle vyjádřeno formou oprávnění na zatížení životního prostředí. V českých právních předpisech tak dnes můžeme rozlišovat poplatky za znečišťování životního prostředí (emisní poplatky), dále poplatky za využívání přírodních zdrojů (uživatelské poplatky) a nakonec poplatky za nakládání s látkami ohrožujícími životní prostředí. Dále je pro poplatky typický jejich jednorázový výběr, zatímco daně se většinou vybírají periodicky ve stanovených obdobích.[142] Tyto povinné platby se dále liší i v oblasti účelového určení. Zatímco daně většinou žádné neobsahují, výtěžek z poplatků bývá určen na různé státem podporované ekologické programy. Proto se domnívám, že se princip „znečišťovatel platí“ lépe uplatňuje prostřednictvím poplatkové povinnosti (ve srovnání s daněmi), neboť v tomto případě je možno vybrané prostředky distribuovat tam, kde to ochrana životního prostředí přímo vyžaduje.

Tento ekonomický nástroj by tak měl znečišťovatele od zatěžování či nadměrného užívání životního prostředí odradit, neboť poplatková povinnost být měla být v ideálním případě stanovena výše, než náklady na přijetí environmentálně příznivějšího řešení. Zároveň také podněcují uživatele k co nejhospodárnějšímu zacházení se vzácnými zdroji (v případech uživatelských poplatků), čímž by mělo dojít k zamezení jejich plýtvání.

3.2.3. Dotace a veřejné podpory

Veřejné podpory a dotace jsou na rozdíl od daní a poplatků pozitivní motivací znečišťovatele pro minimalizaci negativních externalit, popřípadě pro tvorbu pozitivních externalit. Jelikož jsou opět státním nástrojem, vyplácí se z veřejných rozpočtů. V ČR jsou typicky poskytovány ze SFŽP, do kterého plynou platby z daní či poplatků. Kromě tohoto fondu však existují i zahraniční fondy, například Fond soudržnosti[143] či unijní program LIFE.[144]

[142] Bakeš a kol., Finanční právo, 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 87
[143] Viz https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/funding/cohesion-fund/
[144] Viz https://www.program-life.cz/

Zákon o SFŽP pak vymezuje podpory jako „*dotace, subvence, půjčky, převzetí závazku a další pomoc právnickým a fyzickým osobám*.“[145] Definici dotace můžeme vyčíst z více zákonů, například ze zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů. Ten ji v ustanovení § 3 písm. a) zakotvuje následovně: dotací se rozumí „*peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.“*

Dotace se pak v užším pojetí poskytují nižším úrovním veřejné správy,[146] zatímco veřejné podpory jsou poskytovány osobám v soukromé sféře v rámci jednotlivých vyhlášených programů. V širším pojetí je za dotaci považováno *„jakékoli zvýhodnění ze strany státu oproti všeobecným pravidlům.“* [147]

V současnosti jsou například ze SFŽP poskytovány tzv. „kotlíkové dotace“ (terminologicky by však měly být označovány za veřejné podpory) na pořízení ekologičtějšího zdroje tepla pro domácnosti. Dále je spuštěn dotační program „dešťovka“ na podporu udržitelného hospodaření s vodou v domácnostech.[148]

Z výše uvedeného tedy mimo jiné vyplývá, že dotace a veřejné podpory bývají zásadně vázány na určitý účel, což jsou v rámci práva životního prostředí typicky podpory pro realizaci určitých opatření k ochraně a zlepšování stavu životního prostředí.

3.2.4. Pokuty

Podobně jako poplatky a daně, i pokuty jsou zákonem stanovené platby, ovšem ukládané až za porušení určitého právního předpisu. Jsou tedy vázané k právem nedovolenému chování. Z toho důvodu bývají pokuty řazeny spíše mezi sankční nástroje, poněvadž přímo stanovují povinnost k zaplacení určité částky na základě vzniku (správně) deliktní odpovědnosti. Pro ekonomické nástroje je však typické právě nepřímé ovlivňování chování osob, a také jsou většinou vázány k právem dovolenému chování. Já se však domnívám, že se jedná spíše o smíšený ekonomicko-sankční nástroj, jelikož podstatnou součástí pokut je právě jejich ekonomický rozměr, když stanovují povinnost platit.

Dále je vhodné poznamenat, že tento nástroj sice může být efektivní při ochraně životního prostředí, zejména svou odstrašující funkcí, nicméně představuje (obdobně jako u

[145] Ustanovení § 3 odst. 2 zákona o SFŽP
[146] Soukupová J., a kol., Ekonomika životního prostředí, Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 128
[147] Tamtéž.
[148] Více viz https://www.sfzp.cz/.

poplatků a daní) další ekonomickou zátěž v podobě nutnosti administrativního vymáhání těchto plateb. Je tedy nezbytné, aby výnosy z pokut nepokrývaly pouze svou správu, ale aby byly vynaloženy přímo na ochranu životního prostředí.

Příjmy z pokut pak plynou do SFŽP, státního rozpočtu a do rozpočtu místních samosprávních celků.

3.2.5. Obchodovatelné emisní povolenky

Poslední (šestá) zpráva Mezivládního panelu OSN pro změnu klimatu (IPPC),[149] zveřejněná dne 9. srpna 2021, jednoznačně potvrdila, že k oteplování planety dochází i vlivem člověka, a to především jeho produkcí oxidu uhličitého (CO^2). Důsledkem této skutečnosti je pak změna klimatu, mezi jejíž typické projevy se řadí extrémní výkyvy počasí, sucha, tání ledovců a stoupání hladiny moří a oceánů. Emisní povolenky mohou být jedním z účinných nástrojů, jak zabránit nadměrné produkce CO^2, čímž by mělo dojít alespoň ke zpomalení klimatických změn. Pokud se tohoto cíle nepodaří dosáhnout, zřejmě se katastrofálním závěrům předvídaných ve výše uvedené zprávě nevyhneme.

Koncept obchodovatelných emisních povolenek vznikl na základě Kjótského protokolu z roku 1997, který znamenal průlom v oblasti ochrany klimatu. Smluvní státy se tímto protokolem zavázaly ke snižování emisí skleníkových plynů s cílem 5 % do roku 2012 oproti roku 1990.[150] Pro dosažení tohoto cíle byl zaveden systém obchodovatelných emisních povolenek, tj. cenných papírů, které v sobě mají inkorporované právo na vypouštění určitého množství emisí do ovzduší. Vydávání těchto povolenek mají na starost vlády členských států, v případě ČR je to pak MŽP. Princip „znečišťovatel platí“ se tedy v tomto případě uplatňuje doslova, když za možnost vypouštět emise skleníkových plynů do ovzduší je znečišťovatel povinen zaplatit. Podstatné je, že jsou tyto povolenky obchodovatelné - je záležitostí trhu, kdo bude více ochoten zaplatit za právo vyrábět svůj produkt a tím i více produkovat znečištění. V praxi to pak znamená, že se v oběhu nachází uzavřené množství povolenek na vypouštění emisí, které tímto stanovují maximální přípustný limit znečištění. V případě, že se znečišťovatel dopustí znečištění nad limit přidělených práv z povolenek, bude povinen zaplatit pokutu. Právě volnost tohoto trhu však představuje jisté riziko v tom, že se z povolenek fakticky stává investiční nástroj. Jejich cena tak může být ve výsledku nadhodnocená a může také docházet ke

[149] Jedná se o orgán OSN, jehož hlavním posláním je vydávat vědecky podložené hodnotící zprávy o změně klimatu, které mají posloužit při tvorbě klimatických politik. První hodnotící zprávu byla vydána již v roce 1990, více viz https://www.ipcc.ch/ (citováno dne 10. 8. 2021)
[150] Viz článek 3 odst. 1 Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu

vzniku „investičních bublin“. To se zřejmě již nyní děje, když cena emisních povolenek v rámci systému EU ETS (viz níže) neustále roste.[151] To se pak projeví typicky na růstu ceny elektřiny, což nakonec pocítí nejvíce domácnosti.

Obchod s povolenkami bývá většinou založen na systému „Cap and Trade“ („zastřeš a obchoduj“)[152]. „Cap“ je nejvyšší možná míra pro vypouštění emisí, kterou představuje určité množství povolenek. Tato míra se zároveň každým obdobím snižuje, čímž by se měla postupně snižovat celková produkce skleníkových plynů. K distribuci povolenek mezi znečišťovatele pak dochází různými způsoby. Typicky se jedná o tzv. „grandfathering“ kdy znečišťovatelé získají povolenky od státu zdarma na základě dat z předchozích období, nebo je možné povolenky od státu koupit v rámci aukcí[153]. Pojem „trade“ pak naznačuje, že je s těmito povolenkami možno obchodovat. Na principu „Cap and Trade“ funguje i Evropský systém pro obchodování s povolenkami, označovaný jako EU ETS (EU Emission Trading System).[154]

Problémem však zůstává, že neexistuje jednotný celosvětový trh s emisními povolenkami. Znečišťovatelé tak mohou přesunout výrobu produkující skleníkové plyny na ta území, ve kterých se žádný systém s emisními povolenkami nevyskytuje, čímž v podstatě dojde k negaci principu „znečišťovatel platí“ (a také ani nedojde k omezení produkce skleníkových plynů). Proto se domnívám, že by bylo vhodné uvažovat o dodatečném daňovém zatížení takových produktů, které nebyly vyrobeny v prostředí podléhajícímu emisním omezením.

Nakonec je zde vhodné v krátkosti podotknout, že i když je systém emisních povolenek řazen mezi ekonomické nástroje, jedná spíše o nástroj administrativní. To vyplývá již z jejich názvu, neboť „povolení“ je v podstatě administrativní úkon veřejnoprávního orgánu.[155] Řazení emisních povolenek mezi ekonomické nástroje tak pravděpodobně vyplývá z té skutečnosti, že jejich systém vytváří samostatný trh určen pro jejich obchodování.

[151] V roce 2021 došlo ke zdražení emisních povolenek obchodovaných v rámci EU ETS téměř o 50 % (v lednu 2021 stála povolenka za vypuštění 1 tuny CO^2 zhruba 33 EUR, v srpnu 2021 již 57 EUR – data viz https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer/ (citováno dne 18. 8. 2021)

[152] Existují ovšem i další formy obchodování s povolenkami, například kreditový systém, v rámci kterého znečišťovatelé mohou získat určité množství „kreditů“ v případě snížení emisí pod stanovenou úroveň. Ty pak mohou prodat dalším znečišťovatelům nebo ponechat si je do zásoby pro další období.

[153] Soukupová J., a kol., Ekonomika životního prostředí, Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 129

[154] Ten vznikl přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

[155] Hendrych, D., a kol., Správní právo. Obecná část, 9. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 140

4. PRINCIP „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ V MEZINÁRODNÍM A EVROPSKÉM PRÁVU

4.1. Vývoj principu „znečišťovatel platí“ v mezinárodním právu životního prostředí

Mezinárodní právo životního prostředí se řadí k relativně novým právním odvětvím, když jeho vznik můžeme datovat až k 70. létům 20. století. Dnes je uznáváno jako samostatné a svébytné právní odvětví, ovšem s přesahem do dalších právních oborů, například do zdravotního, finančního, energetického, potravinového či spotřebitelského práva. Impulzem pro jeho zrození byla hrozba globálních environmentálních problémů, která se vyjevila po 2. světové válce.[156] Pokusy států o regulaci těchto problémů byly zaznamenány až o pár desítek let později, neboť jak je v právu obvyklé, reakce na společenské či jiné změny nastávají se značným zpožděním. Až na vzácné výjimky[157] se do té doby o přírodě a životním prostředí uvažovalo pouze jako o nevyčerpatelném zdroji surovin a energie pro naplnění lidských potřeb, popřípadě jako o potenciální hrozbě v podobě záplav, bouří, atp. Průmyslovou revolucí na přelomu 19. století však započalo výrazné zatěžování životního prostředí v podobě nadměrné těžby surovin, produkce odpadů, znečišťování vod a ovzduší, které vygradovalo až do dnešní podoby, kdy jsou v podstatě ohroženy základní podmínky pro život na planetě. Typickými projevy této skutečnosti jsou například ztráta biodiverzity, globální oteplování planety, desertifikace, degradace půdy a další. [158] Všechny tyto závažné problémy spojuje jejich globální rozměr, vyskytují se bez ohledu na hranice suverénních států. Jejich řešení tak nemůže být ponecháno pouze na národních úrovních. K účinné nápravě a zamezení dalšímu prohlubování ekologických krizí je nezbytná kooperace a sjednocení na mezinárodní úrovni. Je proto nasnadě, že se první významné pokusy o nastavení pravidel chování k životnímu prostředí udály na mezinárodních konferencích, které jsou nejvhodnějším místem pro setkávání se představitelů suverénních států a nabízejí tak prostor pro předkládání společných návrhů řešení (nejen) ekologických problémů lidstva. Není proto překvapením, že i princip „znečišťovatel platí“, jakožto jeden z vůdčích principů práva životního prostředí, byl poprvé zaznamenán v dokumentech vytvořených na mezinárodní úrovni.

[156] Impulsem pro tyto úvahy byly např. smogové situace v Londýně v 50. letech a vývoj jaderné technologie
[157] Např. Úmluva o využívání a zachování ryb na hraničních úsecích Dunaje z roku 1902
[158] Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 8

Běžně se uvádí,[159] že se princip „znečišťovatel platí“ poprvé objevil v roce 1972, v Doporučení Rady OECD C(72)128 o hlavních principech reflektujících mezinárodní ekonomické aspekty environmentálních politik. O dva roky později byly závěry z tohoto dokumentu rozšířeny v doporučeních o uplatňování zásady „znečišťovatel platí“[160] a o zásadách týkajících se přeshraničního znečištění.[161] V těchto doporučeních byl princip původně zásadou hospodářské politiky, podle kterého měl sám znečišťovatel nést náklady na opatření k prevenci a omezování znečištění (např. opatření ke snížení emisí znečišťujících látek u zdroje), přičemž by neměl od státu dostávat žádnou finanční pomoc při omezování znečištění (granty, subvence, daňové úlevy apod.).[162] Tento požadavek byl tedy založen na teorii internalizace negativních externalit (viz výše), kdy znečišťovatel měl do cen svých výrobků internalizovat náklady vynaložené na prevenci a omezování znečištění. [163] Postupem času došlo činností OECD k rozšíření výkladu principu „znečišťovatel platí“. Z „pouhé“ internalizace nákladů na prevenci a omezování znečištění byl znečišťovatel nově povinen internalizovat další náklady. Jednalo se například o náklady pokrývající různá administrativní opatření prováděná státem (poplatky za analýzy, monitoring apod.), náklady za způsobení poškození životního prostředí (které zahrnovaly odstranění následků poškození)[164] a povinnost znečišťovatele uhradit náklady za způsobení havarijního znečištění.[165] Podle N. de Sadeleera se jedná o postupný vývoj tohoto principu, který časem povede až k plné internalizaci nákladů za znečištění.[166]

Výše uvedené dokumenty OECD nejsou právně závazné. OECD ale tvrdí, že jim praxe přiznává *„velkou morální sílu,*“ protože představují polickou vůli členských států.[167] Vzhledem k tomu, že členy OECD je v současnosti celkem 37 ekonomicky nejvyspělejších států, nelze tezi o „morální síle“ podceňovat. Je však ponecháno na vůli členských států, jak výstupy vyplývající z doporučení implementují do svých národních legislativ. Doporučení OECD se tak řadí mezi právní instrumenty typu soft law, poněvadž OECD nedisponuje žádnými přímými nástroji pro jejich vynucování.

[159] Např. de Sadeleer, N., Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 36
[160] Doporučení Rady OECD C(74)223 o uplatňování zásady „znečišťovatel platí“
[161] Doporučení Rady OECD C(74)224 o zásadách týkajících se přeshraničního znečištění
[162] OECD Analyses and Recommendations, OCDE/GD(92)81
[163] Lindhout, P. E. a van den Broek, B., The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice, 2014, Utrecht Law Review, 10(2), s. 46, dostupné z: https://www.utrechtlawreview.org/31/volume/10/issue/2/ (citováno dne 17. 8. 2021)
[164] Doporučení Rady OECD C(90) 177 o používání ekonomických nástrojů
[165] Doporučení Rady OECD C (89)88 o aplikování zásady „znečišťovatel platí“ na havarijní znečištění
[166] Sadeleer, N. de, Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 37
[167] Viz https://www.oecd.org/legal/legal-instruments.htm (citováno dne 27. 8. 2021)

V mezinárodním právu životního prostředí se vyskytují i další normy typu soft law, které princip „znečišťovatel platí“ obsahují. Jejich protipólem jsou pak dokumenty typu hard law, které se vyznačují již vyšší právní závazností. Níže tedy uvádím výběr z obou druhů norem, ve kterých se princip „znečišťovatel platí“ projevuje.

4.1.1. Normy typu soft law

Pro mezinárodní právo životního prostředí je velmi příznačné užití norem typu soft law, což je způsobeno jistým paradoxem. Počátkem 70. let minulého století státy pochopily, že k účinné ochraně životního prostředí nemohou postačovat nástroje na vnitrostátní úrovni. Na druhou stranu však u nich chyběla politická vůle k uzavření závazných mezinárodních smluv, ze kterých by mohla vyplynout případná mezinárodněprávní odpovědnost. Proto jsou nejranější mezinárodní dohody z oblasti životního prostředí spíše dokumenty typu soft law, které obsahují spíše volně formulované cíle bez právní závaznosti, a tím i bez hrozby vzniku mezinárodněprávní odpovědnosti. Výhoda těchto dokumentů spočívá v tom, že i když mezi státy nepanuje shoda na způsobu řešení jednotlivých problémů (státy se nacházejí v různých pozicích a mají často protichůdné zájmy), mohou si alespoň stanovit cíl, ke kterému budou společně směřovat. Pro ochranu životního prostředí je jistě přínosnější stanovení alespoň nějakého (i když právně nevymahatelného) cíle, než neuzavření žádné dohody. Uzavření takovýchto smluv má zejména politickou váhu a představují také morální závazek těch, co právo vytváří vůči svým voličům. Pak je záležitostí každé občanské společnosti, jak moc bude po svých politicích vyžadovat promítnutí závazků do národních předpisů. Toto obzvlášť platí pro princip „znečišťovatel platí“, jelikož u jeho uplatňování hrají podstatnou roli finance a způsob jejich vynakládání, což je pro všechny státní představitele citlivé téma.

Jedním z prvních dokumentů, ve kterém byla zásada „znečišťovatel platí“ zakotvena (nebo spíše naznačena), je Závěrečná deklarace o životním prostředí člověka, přijatá na Konferenci o životním prostředí OSN ve Stockholmu roku 1972. Ta obsahuje celkem 26 zásad environmentální politiky, přičemž princip „znečišťovatel platí“ je nepřímo vyjádřen v zásadě č. 22. Ta stanovuje, že „*státy by měly spolupracovat na dalším rozvoji mezinárodního práva v oblasti o odpovědnosti a náhrady škody obětem znečišťování a dalších škod na životním prostředí způsobené činností v rámci jejich jurisdikce nebo kontrolu těchto států v oblastech mimo jejich jurisdikci.“* Spíše než stanovení určitého pokynu či závazku, zásada vybízí státy k hlubší kooperaci v oblasti odpovědnosti za škody na životním prostředí. Působí však spíše jako zásada odpovědnosti státu, znečišťovateli by zde mohla vzniknout odpovědnost až jeho

prostřednictvím. Významné je také uznání potřeby kompenzace za způsobení škod na životním prostředí.

Další celosvětová konference o životním prostředí pod záštitou OSN se konala v Rio de Janeiruo roku 1992. V rámci jejího průběhu byl princip „znečišťovatel platí“ včleněn do dvou výstupů – do Agendy 21 a do Deklarace OSN o životním prostředí a rozvoji. V Deklaraci je princip vyjádřen v zásadě č. 16, která ho pojímá následovně: „*Vnitrostátní orgány by měly usilovat o podporu internalizace nákladů na životní prostředí a používání ekonomických nástrojů, berouce v úvahu to, že znečišťovatel by měl v zásadě nést náklady na znečištění, s ohledem na veřejný zájem a aniž by došlo k narušení mezinárodního obchodu a investic.“* Z tohoto vyjádření je ve srovnání s předchozí deklarací (Stockholmskou) patrný významný posun v chápání zásady „znečišťovatel platí“. Sice nebyly opuštěny vágní formulace jako „*měly by usilovat“, „berouce v úvahu“* a *„měl nést“*, působí však o poznání určitěji. Přímo se odkazuje na internalizaci nákladů, používání ekonomických nástrojů (takže poskytuje i vodítko, jak internalizace dosáhnout), a také přímo pojmenovává znečišťovatele a jeho povinnost nést náklady za znečištění. Samozřejmě, v zásadě je také pamatováno na mezinárodně hospodářský aspekt – všechna opatření prováděna v souvislosti s touto zásadou by neměla narušit mezinárodní obchod a investice (tj. zákaz subvencí ze strany státu).

Mezi další soft law úmluvy, které se o princip „znečišťovatel platí“ opírají (i když pouze v preambulích), lze zařadit například Helsinskou úmluvu o účincích průmyslových havárií přesahující hranice států z roku 1992 nebo Luganskou úmluvu o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí z roku 1993.

Vzhledem k poněkud vysokému počtu mezinárodních úmluv (i když nezávazné právní povahy) obsahujících princip „znečišťovatel platí“, vyvstává otázka, zda nedošlo k jeho transformaci do tzv. mezinárodního obyčeje (customary law) s obecnou závazností.[168] K tomu je třeba splnění dvou podmínek – jednak ustálená praxe (usus longaveus) a přesvědčení o její právní závaznosti (opinio juris).[169] Názory na tuhle otázku se různí. Podle názoru P. Sandse[170] tato zásada zatím nemá dostatečně širokou a věcnou podporu, takže nemůže ani dojít ke vzniku

[168] Mezinárodní obyčeje jsou dle čl. 38 odst. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora považovány za závazný pramen mezinárodního práva.
[169] Čepelka, Č., Šturma, P., Mezinárodní právo veřejné, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 134
[170] Sands, P., Principles of International Environmental Law, 2nd ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 231

mezinárodního obyčeje. Naopak podle M. R. Grossmanové[171] je od 90. let minulého století tato zásada celosvětově uznávaná jako závazný právní princip.

4.1.2. Normy typu hard law

Protipólem soft law dokumentů jsou v mezinárodním právu tzv. hard law normy. V jejich případě je míra právní závaznosti vyšší, po ratifikaci by měly být závazné a vymahatelné v jednotlivých signatářských státech. Mezi tyto dokumenty se na rozdíl od soft law norem (pro které je typická účast velkého množství států) řadí spíše smlouvy regionálního charakteru. Dále se od soft law norem liší vyšší určitostí a specifickým účelem. Zatímco například Deklarace OSN z Rio de Janeiro či ze Stockholmu stanovují ideální cíle, ke kterým by měly státy směřovat, hard law úmluvy přímo zavazují státy s konkrétními požadavky.

Jako zástupce těchto norem zde mohu jmenovat Úmluvu o ochraně Alp z roku 1991,[172] Úmluvu o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer z roku 1992,[173] Úmluvu o spolupráci pro ochranu a únosné využívání Dunaje z roku 1994[174] a Úmluvu o ochraně Rýna z roku 1998.[175]

Ačkoliv je obecně principům na mezinárodní úrovni věnován značný dostatek pozornosti, méně se již hledí na jejich promítnutí do národních právních řádů a jejich implementaci.[176] To by však mělo požívat minimálně stejného zájmu, jelikož formulované principy na mezinárodní úrovni bez ukotvení v národních řádech zůstanou bez reálného efektu. Naopak, pokud se podaří právní principy do národních systémů prosadit, posílí se tím i normativní síla daných principů (včetně principu „znečišťovatel platí“) obecně. [177]

4.2. Vývoj principu „znečišťovatel platí“ v právu EU

Ve srovnání s mezinárodním právem je v právu EU princip „znečišťovatel platí“ reflektován a prosazován efektivněji, protože systém práva EU na rozdíl od toho mezinárodního

[171] Grossman, M., R., Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction, IN: Oklahoma Law Review, vol. 59, Issue 1, 2006, s. 3, dostupné z: https://digitalcommons.law.ou.edu/ (citováno dne 27. 8. 2021)
[172] K principu „znečišťovatel platí“ se odkazuje v článku 2: „smluvní státy provádějí ucelenou politiku na zachování a ochranu Alp uplatňováním zásad prevence, zásady „znečišťovatel platí“,…
[173] Tato úmluva obsahuje princip v článku 2 odst. 5 písm. b): Při přijímání opatření uvedených v odstavcích 1 a 2 tohoto článku se strany řídí následujícími zásadami… Zásadou „znečišťovatel platí“, na jejímž základě náklady na opatření v oblasti prevence, kontroly a snižování znečištění nese znečišťovatel
[174] Článek 2 odst. 4 úmluvy: „základem všech opatření zaměřených na ochranu řeky Dunaje a vod v jeho povodí jsou princip „znečišťovatel platí“ a principiální prevence“
[175] Článek 4 písm. d) úmluvy
[176] Sheridan, M, & Lavrysen, L. Environmental Law Principles in Practice, Brussels: Brulyant, 2002, s. 46
[177] Tamtéž, s. 50

oplývá účinnými mechanismy, jak právní normy vymáhat (dohled Komise či Evropského soudního dvora). Ve světle práva EU je význam tohoto principu spatřován v tom, že obsahuje „*pokyny pro zajištění spolupráce a sdílení ekonomické zátěže,* [178] typicky v případech přeshraničního znečišťování. Bez spolupráce mezi jednotlivými státy by tento problém byl těžko řešitelný na národních úrovních.

Tento princip je v právu EU jednou z vůdčích zásad v oblasti ochrany životního prostředí.[179] Projevuje se jak na úrovni primárního práva, které tvoří základní východiska pro politiku životního prostředí vůbec, tak na úrovni sekundárního práva prostřednictvím směrnic a nařízení. Směrnicemi a nařízeními dochází k harmonizaci právních řádů jednotlivých členských států, čímž je nakonec i usnadněno dosahování cílů předvídaných v principu „znečišťovatel platí".

Podobně jako na mezinárodní úrovni, i zde byl tento princip původně zaveden za účelem zabránění narušení hospodářské soutěže, chronického znečištění životního prostředí a postupem času i jako odůvodnění pro přijímání režimů objektivní odpovědnosti za poškozování životního prostředí. [180] V úplných počátcích (polovina 80. let) vycházela EHS z výše uvedených dokumentů OECD a závěrů Stockholmské konference, když přijala Doporučení Rady 75/436/ Euroatom, ECSC,EHS ze dne 3. března 1975, týkající se rozdělení nákladů a opatření veřejných orgánů v záležitostech ochrany životního prostředí. V tomto dokumentu bylo členským státům EHS doporučeno, aby v jejich národních legislativách na ochranu životního prostředí byl zahrnut i princip „znečišťovatel platí". Toto doporučení obsahovalo i definici této zásady[181] a definici znečišťovatele. [182] Zásadním ustanovením byl také požadavek, aby v národních systémech nedocházelo při naplňování tohoto principu k čerpání veřejných podpor či grantů, v jejichž důsledku by mohlo dojít k promítnutí nákladů za znečištění na všechny členy EHS.

Další významnější vývoj s ohledem na tento princip byl zaznamenán až v roce 1987, kdy nabyl účinnosti Jednotný evropský akt (JEA), ve kterém byla zakotvena samostatná politika ochrany životního prostředí. Do té doby byly všechny environmentální opatření EHS prováděny

[178] Lindhout, P. E. a van den Broek, B., The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice, 2014, Utrecht Law Review, 10(2), s. 46, dostupné z: https://www.utrechtlawreview.org/31/volume/10/issue/2/ (citováno dne 17. 8. 2021)
[179] de Sadeleer, N., The Polluter-Pays Principle in EU Law - Bold Case Law and Poor Harmonisation, IN: Pro Natura, Festskrift til H.-C. Bugge, Universitetsforlaget: Oslo, 2012, s. 406, dostupné z: http://hdl.handle.net/2078.3/143143 (citováno dne 5. 8. 2021)
[180] Tamtéž.
[181] Bod 2 Doporučení 75/436/Euratom, ECSC, EHS: fyzické nebo právnické osoby, které jsou odpovědné za znečištění, musí uhradit náklady za opatření, která jsou nezbytná k odstranění nebo ke snížení tohoto znečištění
[182] Bod 3 Doporučení 75/436/ Euratom, ECSC, EHS: znečišťovatelem je ten, kdo přímo nebo nepřímo poškozuje životní prostředí, nebo kdo vytváří podmínky vedoucí k tomuto poškození

nepřímo za účelem ochrany společného trhu. Přijetím JEA došlo k zakotvení několika právních principů životního prostředí do Římské smlouvy,[183] označované jako *základní zásady ekologické politiky ES.* Jednalo se například o zásady prevence a také i „znečišťovatel platí[184]“. Jejich význam spočíval především v interpretační funkci, zásady nebyly právně závazné, a ani vymahatelné.[185] Další zásady přibyly až přijetím Maastrichtské smlouvy v roce 1992. Následující rok 1993 je z hlediska principu „znečišťovatel platí“ významný v tom, že došlo k založení k Fondu soudružnosti,[186] jehož cílem je mimo jiné podpora investic v oblasti životního prostředí.

Další dokumenty, ve kterých se tento princip vyskytuje, jsou různé právně nezávazné Akční plány. Již od 70. let byly přijímány tzv. Akční plány pro životní prostředí, které určovaly základní cíle EU (tehdy EHS) v oblasti ochrany životního prostředí a obsahovaly návrhy pro přijímání opatření k dosažení těchto cílů. V sedmém Akčním programu [187] je princip „znečišťovatel platí“ zmíněn v souvislosti s postupným ukončováním environmentálně škodlivých dotací, a to na úrovni Unie a členských států.[188] V současnosti je podán návrh na přijetí osmého Akčního programu pro životní prostředí, který by měl představovat rámec pro utváření politik životního prostředí do roku 2030. Jedním z jeho hlavních cílů je snížení emisí skleníkových plynů a dosáhnutí nulového znečištění životního prostředí bez toxických látek.[189]

Kromě výše uvedených Akčních plánů životního prostředí je z hlediska principu „znečišťovatel platí“ zajímavý například „Akční plán nulového znečištění,“[190] který si za cíl klade snížit znečištění ovzduší, vod a půdy na úroveň, která již nebude považována za škodlivou pro zdraví a přírodní ekosystémy. K dosažení tohoto cíle je v Akčním programu sestavena hierarchie nulového znečištění, podle které je nejprve nutné předcházet vzniku znečištění přímo u zdroje. Pokud to není možné, je potřeba alespoň znečištění co nejvíce minimalizovat. Když už ke znečištění dojde, mělo by se napravit, a škody by měly být kompenzovány. Na konci této hierarchie tak nalezneme princip „znečišťovatel platí“, který je v tomto Akčním programu také

[183] Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
[184] Ve článku 130r bod. 2 bylo stanoveno, že „…škody na životním prostředí by měly být přednostně napraveny u zdroje a že znečišťovatel by měl platit…“
[185] Sheridan, M, & Lavrysen, L. Environmental Law Principles in Practice, Brussels, Brulyant, 2002, s. 24
[186] K tomu došlo Nařízením Rady (ES) č. 1164/1994 o zřízení Fondu soudržnosti ze dne
[187] Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1386/2013/EU ze dne 20. listopadu 2013 o všeobecném akčním programu Unie pro životní prostředí na období do roku 2020 „Spokojený život v mezích naší planety“
[188] Vomáčka, V., a Jančářová, I., Sedmý akční program pro životní prostředí – Obr na nejistých nohách, České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí, 2015, roč. 15, č. 1, s. 106, dostupné z: https://www.cspzp.com/casopis.html (citováno dne 26. 8. 2021)
[189] Viz článek 2 odst. 2 Návrhu Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady Akčního programu EU pro životní prostředí, dostupný z: https://ec.europa.eu/environment/pdf/8EAP/2020/10/8EAP-draft.pdf (citováno dne 26. 8. 2021)
[190] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM/2021/400 ze dne 12. května 2021 Akční plán EU: „Vstříc nulovému znečištění ovzduší, vod a půdy“

několikrát zmiňován. V programu je vznesen požadavek na rychlejší provádění zásady „znečišťovatel platí“ a další uplatňování rozšířené odpovědnosti původce, a požadavek na přidělení správné ceny za způsobené znečištění. Právě nastavení správné ceny je dle tohoto Programu klíčové pro vytváření podnětů k podpoře čistší výroby a spotřeby.

Dnes je princip „znečišťovatel platí“ zakotven v mnoha právních předpisech EU, a to jak v obecných (primární právo), tak i ve složkových předpisech a předpisech zakotvujících právní odpovědnost za znečišťování či poškozování životního prostředí (sekundární právo). Všechny však mají společný cíl, a to donutit znečišťovatele k předcházení či omezení znečišťování.[191] V následující podkapitole tak předložím výběr z některých současně platných předpisů (jak primárního, tak sekundární EU práva), ve kterých se zásada „znečišťovatel platí“ projevuje.

4.2.1. Princip „znečišťovatel platí“ v primárním právu EU

Primární právo je tvořeno zřizovacími smlouvami, které uzavřely a ratifikovaly všechny členské státy EU. Ze článku 288 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), jedné ze zřizovacích smluv, vyplývá bezprostřední účinnost primárního práva a jeho norem v členských státech, tudíž i právních principů. Tvorba, interpretace i aplikace národního práva tak musí být činěna v souladu s právem EU, čili i s principem „znečišťovatel platí“, který je obsažen v již zmiňované SFEU.

Ochraně životního prostředí je zasvěcena hlava XX. SFEU, a to ve článcích 191 až 193. Právní princip „znečišťovatel platí“ a další environmentální principy jsou přímo zakotveny ve článku 191 bod 2: *„Politika Unie v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Unie. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“*…Článek 191 odst. 2 tak v podstatě vyjmenovává jednotlivé právní principy životního prostředí, čímž je staví na konstituující úroveň, a které tak musí být respektovány a reflektovány v sekundárním právu EU a v legislativě členských států v oblasti životního prostředí. Zákonodárci se však touto zásadou nemusí řídit, pokud upravují politiku v jiné než environmentální oblasti, a to i když s ní úzce souvisí (např. dopravní, rybářská či

[191] Lindhout, P. E. a van den Broek, B., The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice, 2014, Utrecht Law Review, 10(2), s. 46, dostupné z: https://www.utrechtlawreview.org/31/volume/10/issue/2/ (citováno dne 17. 8. 2021)

zemědělská).[192] N. de Sadeleer k tomu dodává, že by se o nápravu v případě rozporu výše uvedeného ustanovení s podřízenými předpisy mohl postarat ESD. Ten však podle něj poskytuje evropským institucím vytvářející sekundární právo (popřípadě členským státům při transpozici sekundárního práva do národního) dostatečný prostor pro uvážení, jak zásadu aplikovat.[193]

Princip „znečišťovatel platí" je dále zmíněn i v článku 192 odst. 5 ve spojení s článkem 177 SFEU, avšak v rozporu s jeho primární funkcí, totiž s internalizací negativních externalit, když tyto články zpřístupňují veřejné podpory na ochranu životního prostředí.[194] Obecně jsou veřejné podpory dle EU práva považovány za nepřípustné, viz článek 107 odst. 1 SFEU. Podle článku 192 odst. 5 však mohou být veřejné podpory poskytovány formou dočasné výjimky nebo finanční podporou z Fondu soudržnosti (který je právě zakotven ve článku 177 SFEU), pokud akt[195] přijatý podle článku 192 odst. 1 SFEU zahrnuje náklady, které jsou považovány členskými státy za nepřiměřené.

4.2.2. Princip „znečišťovatel platí" v sekundárním právu EU

Hlavní roli zde hrají směrnice, závazné instrumenty Evropského práva. Na jejich základě si mohou členské státy v souladu se článkem 288 SFEU zvolit formu a prostředky k provedení cíle předvídaného ve směrnici, jsou však vázány výsledkem, který směrnice předvídá. Kromě směrnic se do sekundárního práva řadí i již zmíněné Akční programy.

Princip „znečišťovatel platí" se zde uplatňuje ve směrnicích upravujících různé ekonomické nástroje (např. harmonizaci daní[196] a systém obchodování s emisními povolenkami[197]), právní odpovědnost za poškozování životního prostředí[198] a různé směrnice

[192] Zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 12/2021 - „Zásada ‚znečišťovatel platí': její uplatňování v environmentálních politikách a opatřeních EU není jednotné", dostupné z: http://eca.europa.eu (citováno dne 14. 8. 2021)
[193] de Sadeleer, N., The Polluter-Pays Principle in EU Law - Bold Case Law and Poor Harmonisation, Pro Natura, Festskrift til H.-C. Bugge, Universitetsforlaget : Oslo, 2012, s. 407, dostupné z: http://hdl.handle.net/2078.3/143143 (citováno dne 5. 8. 2021)
[194] Tamtéž.
[195] Akt obsahující opatření za účelem dosažení cílů stanovených v čl. 191 SFEU, tj. zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví, uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů, podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu.
[196] Např. směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny
[197] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES
[198] Např. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí

poskytující ochranu jednotlivým složkám životního prostředí.[199] Níže uvádím výběr několika aktuálních směrnic, ve kterých se zásada „znečišťovatel platí“ uplatňuje.

Ochrana vod

Všeobecná ochrana vod je v právu EU obsažena v rámcové směrnici o vodě.[200] Ta reflektuje jak princip „znečišťovatel platí“, tak i jeho modifikovanou verzi „uživatel platí“. Již preambule směrnice naznačuje, že využití ekonomických nástrojů by mohlo být vhodné pro naplňování cílů[201] této směrnice. A jak z předchozích kapitol této práce vyplývá, právě v ekonomických nástrojích se princip „znečišťovatel platí“ projevuje nejtypičtěji.

Oba principy jsou vyjádřeny v článku 9 odst. 1 následovně: *„Členské státy vezmou v úvahu zásadu návratnosti nákladů na vodohospodářské služby, včetně environmentálních nákladů a nákladů na využívané zdroje, s ohledem na ekonomickou analýzu provedenou podle přílohy III, a zejména v souladu se zásadou, že znečišťovatel platí.“* Dále je v tomto odstavci stanoveno, že členské státy mají povinnost zajistit politiku poplatků v oblasti vod, která vytvoří uživatelům dostatečné podněty k efektivnímu užívání vodních zdrojů. Dále je v této souvislosti kladen důraz na to, aby různá hospodářská odvětví přiměřeně přispívala k úhradě nákladů na vodohospodářské služby, a to vše v duchu zásady, že znečišťovatel platí.

Návratnosti nákladů uvedené v první větě článku 9 je možné dosáhnout stanovením cen, které spotřebitel vodních služeb zaplatí jejich poskytovateli, je však na členských státech, jak tuto cenu stanoví. Buďto prostřednictvím daní, poplatků, nebo jiné platby (v podstatě využitím ekonomického nástroje), která je na službu uvalena.[202] V ideálním případě by cena za poskytnutou službu (dodání vody) měla odrážet všechny náklady vzniklé při její „výrobě“ (typicky náklady spojené s výrobou a distribucí vody a náklady spojené s odváděním a čištěním odpadních vod). Pro správné nastavení cen pak směrnice vyžaduje, aby byly provedeny ekonomické analýzy v každém povodí, a na základě dat vyplývajících z těchto analýz byly

[199] Např. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000 kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky

[200] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000 kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky

[201] Např. dosažení dobrého stavu podzemních i povrchových vod a jejich dostatečného množství, zachování mokřadů jakožto důležitých pro ochranu vodních zdrojů, udržitelného hospodaření s vodou, postupné snižování vypouštění nebezpečných látek do vod a odstranění nebezpečných látek a přispět k dosažení koncentrací látek v mořském prostředí, které jsou blízké hodnotám jejich přirozeného výskytu, a další viz preambule a článek 1 směrnice

[202] Herwig, U., The Principle of Full Cost Recovery in the EU-Water Framework Directive-Genesis and Content,IN: Journal of Environmental Law, Vol. 19, Issue 1, 2007, s. 29–42, dostupné z: https://academic.oup.com/jel/issue/19/1 (citováno dne 20. 8. 20201)

stanoveny ceny za užívání vody. Rámcová směrnice o vodách je pak v českém právu promítnuta do zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

Kromě všeobecné rámcové směrnice o vodách (ta reguluje především vnitrozemské povrchové a podzemní vody, brakické vody a pobřežní vody) pak specifickou ochranu v oblasti vod poskytují související směrnice. Jedná se například o Rámcovou směrnici o pesticidech 2009/128/ES,[203] podle které mají členské státy zajistit „*přijetí vhodných opatření na ochranu vodního prostředí a zdrojů pitné vody před vlivem pesticidů*“.[204] V článku 19 je pak členským státům přiznána možnost získat „*úhradu nákladů souvisejících s jakoukoliv činností, která vyplývá ze závazků podle této směrnice, prostřednictvím poplatků či plateb*,“ aniž by však výslovně princip „znečišťovatel platí“ zmiňovala. Mezi činnosti, které je dle této směrnice možné zatížit poplatkem či jinou platbou, by mohlo být například zajištění kontroly profesionálně používaných zařízení pro aplikaci pesticidů. V právu ČR je pak směrnice provedena zákonem č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, která možnosti vyplývající z článku 19 reflektuje v ustanovení § 79 označované jako náhrady nákladů za provedené odborné úkony.

Mezi další směrnice z oblasti ochrany vod pak můžeme například zařadit směrnici o dusičnanech,[205] směrnici o čištění městských odpadních vod,[206] o pitné vodě[207] a o vodě ke koupání.[208]

Nakládání s odpady

Odpady jsou významným zdrojem znečištění složek životního prostředí – ovzduší, vody, i půdy. Zároveň však mohou být i zdrojem energie, proto by se mělo usilovat o jejich maximální využití. Uložení odpadů na skládku by tak mělo být nejzazším řešením. Na této logice je postavena i nedávno novelizovaná směrnice o odpadech,[209] která požaduje „*zvýšení účinnosti využívání zdrojů a zajištění toho, že odpad je hodnocen jako zdroj, což může přispět ke snížení závislosti Unie na dovozu surovin a usnadnit přechod na udržitelnější model nakládání*

[203] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/128/ES ze dne 21. října 2009, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství za účelem dosažení udržitelného používání pesticidů
[204] Článek 11 rámcové směrnice o pesticidech
[205] Směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12. prosince 1991 o ochraně vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů
[206] Směrnice Rady 91/271/EHS ze dne 21. května 1991 o čištění městských odpadních vod
[207] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2020/2184/EU ze dne 16. prosince 2020 o jakosti vody určené k lidské spotřebě
[208] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/7/ES ze dne 15. února 2006 o řízení jakosti vod ke koupání
[209] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. listopadu 2008 o odpadech a zrušení některých směrnic, kterou významně novelizuje Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018 kterou se mění směrnice o odpadech 2008/98/ES

s materiály a oběhové hospodářství.“ Principy oběhového hospodářství zmíněné v tomto ustanovení jsou vymezeny např. v Akčním plánu EU oběhové hospodářství.[210] Ten ho definuje jako „*hospodářství, ve kterém je hodnota výrobků, materiálů a zdrojů v hospodářství zachována co nejdéle a ve kterém je minimalizován vznik odpadu*“. K tomu, aby se současné hospodářství stalo skutečně oběhovým, je podle novelizující směrnice[211] „*nezbytné přijmout dodatečná opatření v oblasti udržitelné výroby a spotřeby, která se zaměří na celý životní cyklus výrobků, a to způsobem, který zachová zdroje a uzavře cyklus.“*

K naplnění těchto ambiciózních cílů může přispět i princip „znečišťovatel platí“, neboť jeho důslednou aplikací by mělo dojít k předcházení vzniku odpadů, nebo alespoň k jejich efektivnějšímu zpracování. Ten je ve výše uvedené směrnici upraven v článku 14 odst. 1, podle kterého jsou „*náklady spojené s nakládáním s odpady, včetně nezbytné infrastruktury a jejího provozování, neseny prvotním původcem odpadu nebo současným či předchozím držitelem odpadu.*“ Směrnice tedy za znečišťovatele označuje původce či držitele odpadu. Odstavec 2 pak dále ponechává členským státům prostor pro rozhodnutí (při implementaci do národní legislativy), zda výše uvedené náklady bude muset nést částečně nebo plně výrobce výrobku, z něhož odpad pochází, nebo zda tyto náklady budou sdílet distributoři tohoto výrobku, čímž se rozšiřuje okruh možných znečišťovatelů ve smyslu zásady „znečišťovatel platí“.

Tímto ustanovením směrnice zavádí tzv. rozšířenou odpovědnost výrobce (extended polluter responsibility). Na jejím základě je výrobce odpovědný za nakládání s produkty, jakmile se stanou odpadem. Výrobce - znečišťovatel, by tak měl do ceny za výrobek zahrnout náklady na jeho zlikvidování, tj. na sběr, zpracování a recyklaci, případně další využití.[212] Jak je pro princip „znečišťovatel platí“ typické, nezakazuje environmentálně zatěžující činnosti, pouze ji podmiňuje zaplacením nákladů na jejich zmírnění. Znečišťovatel tak může zvážit, zda se mu výroba produktu přes tuto dodatečnou finanční zátěž vyplatí. V každém případě je motivován k hledání takových řešení, které vznik odpadu minimalizují.

Kromě této obecné směrnice upravující nakládání s odpady, je na úrovni EU práva speciálně upraveno nakládání s odpady elektrických a elektronických zařízení,[213] nakládání

[210] Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů: Uzavření cyklu – akční plán EU pro oběhové hospodářství, COM/2015/0614, dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/homepage.html (citováno dne 16. 8. 2021)
[211] Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/851 ze dne 30. května 2018 kterou se mění směrnice o odpadech 2008/98/ES
[212] Vícha, O., „Princip znečišťovatel platí“ z právního pohledu, 1. vydání, Praha: Linde Praha a.s., 2014, s. 73
[213] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/19/EU ze dne 4. července 2012 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních

s vozidly s ukončenou životností,[214] bateriemi a akumulátory,[215] obaly a obalovými odpady[216] a skládky odpadů.[217]

V právu ČR je pak změna odpadové směrnice reflektována v podobě přijetí nového zákona o odpadech – zákona č. 541/2020 Sb. a novelizace zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. V nich se princip „znečišťovatel platí“ projevuje vznikem poplatkové povinnosti v zákoně o odpadech je to poplatek za ukládání odpadů na skládku, v zákoně o místních poplatcích jsou to dva druhy poplatků, a to poplatek za obecní systém odpadového hospodářství a poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci.

[214] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/53/ES ze dne 18. září 2000 o vozidlech s ukončenou životností
[215] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/66/ES ze dne 6. září 2006 o bateriích a akumulátorech a odpadních bateriích a akumulátorech a o zrušení směrnice 91/157/EHS
[216] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/62/ES ze dne 20. prosince 1994 o obalech a obalových odpadech
[217] Směrnice Rady 99/31/ES ze dne 26. dubna 1999 o skládkách odpadů

5. PRINCIP „ZNEČIŠŤOVATEL PLATÍ“ V PRÁVNÍM ŘÁDU ČR

Jak již bylo řečeno v úvodu této práce, právní princip „znečišťovatel platí“ předvídá, že ke znečišťování životního prostředí nevyhnutelně dochází. Tato skutečnost je také reflektována v samotné LZPS v článku 11 odst. 3, který říká, že „*vlastnictví zavazuje. Nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy. Jeho výkon nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí* ***nad míru stanovenou zákonem****.“* Dále v článku 35 odst. 3 LZPS stanovuje, že „*při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky* ***nad míru stanovenou zákonem.***“ Podstatná z obou ustanovení je právě formulace „*nad míru stanovenou zákonem.“* Z toho plyne, že znečišťovat životní prostředí je povolené v rámci zákonem stanovených limitů. Ty jsou vyjádřeny především ve zvláštních zákonech práva životního prostředí, které princip „znečišťovatel platí“ de facto uvádějí v život. Tento princip však vyplývá i z poněkud obecnějších norem, například ze ZŽP, základního předpisu práva životního prostředí vůbec. Ten v ustanovení § 27 zakládá právní a ekonomickou odpovědnost za poškozování životního prostředí a v ustanovení § 31 stanovuje základní ekonomické nástroje (daně, poplatky či další platby), což jsou vyloženě nástroje provádějící princip „znečišťovatel platí“.

V předchozích částech této práce (2. kapitola) jsem se již podrobněji zabývala vztahem mezi principem „znečišťovatel platí“ a právní odpovědností, která je v této souvislosti upravena v ZŽP, ZEÚ, občanském zákoníku a předpisech upravujících deliktní odpovědnost (TZ, TOPO, PřesZ, složkových zákonech a dalších). Proto se jimi zde více zabývat nebudu. Ve 3. kapitole jsem pak pouze naznačila, jak se tento princip projevuje v ekonomických nástrojích ochrany životního prostředí. V této kapitole tak předložím výběr z některých ekonomických nástrojů, ve kterých se princip „znečišťovatel platí“ projevuje, a to zejména v oblasti poplatků, neboť těm přisuzuji v rámci českého právního řádu největší význam.

Dále je zde vhodné zmínit, že požadavky či různé závazky vyplývající z mezinárodního[218] a evropského práva[219] (viz předchozí kapitola) jsou aplikovatelné i v českém právním prostředí. V případě principu „znečišťovatel platí“ je tato skutečnost zásadní, jelikož se

[218] Na základě čl. 1 odst. 2 a čl. 10 Ústavy
[219] Na základě aplikační přednosti EU práva – to je dovozeno z Rozsudku ESD 26/62 Van Gend en Loos a v rámci ČR pak z „Cukerného nálezu“ Pl. ÚS 50/04

tento princip utvářel především na mezinárodní úrovni. Na národních úrovních se pak spíše jen konkretizuje a provádí v jednotlivých zákonech.

5.1. Poplatky v právním řádu ČR

I. Poplatky za zatěžování životního prostředí – emisní poplatky

Cílem těchto poplatků je minimalizovat vznik znečišťujících látek unikajících do životního prostředí, které jsou typicky vedlejším produktem při výrobě jiných produktů nebo jiné činnosti znečišťovatele. Zde jsou tedy poplatkovou povinností zatíženy především ty látky nebo činnosti, jejichž působením dochází ke vzniku negativních externalit.

Podrobněji se v této práci zaměřím na poplatky za znečišťování ovzduší, na poplatky za vypouštění odpadních vod a na nový recyklační příspěvek. Kromě těchto poplatků se však do této skupiny řadí např. registrační a evidenční poplatek dle zákona č. 477/2001 Sb., o obalech, poplatek za obecní systém odpadového hospodářství a poplatek za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci dle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, mýtné dle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích a poplatek za uložení odpadů na skládku dle zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech.

- ***Poplatek za znečišťování ovzduší***

Poplatky za znečišťování ovzduší se ukládají na základě zákona č.201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (ZOvzd). Smyslem těchto poplatků je především internalizovat náklady do konečné ceny produktu (například elektřiny) za způsobování negativních externalit, které jsou v tomto případě představovány snížením kvality ovzduší způsobené nebezpečnými látkami unikajícími do ovzduší. J. Soukupová však poukazuje na skutečnost, že tato internalizace je nedostatečná. Poplatek je podle ní totiž až desetkrát nižší, než jak je odhadovaná výše vznikajících externích nákladů[220].

Povinnosti k uhrazení poplatku jsou podrobeni provozovatelé zvláště velkých, velkých, středních a malých stacionárních zdrojů.[221] Tyto stacionární zdroje jsou stanoveny v příloze č. 2 ZOvzd. Předmětem poplatku jsou pak znečišťující látky, které jsou vypouštěné stacionárními zdroji. ZOvzd také vyjmenovává v příloze č. 1 znečišťující látky, pro které jsou stanoveny imisní limity, které znečišťovatel nemůže překročit. Základem poplatku je množství emisí

[220] Soukupová J., a kol., Ekonomika životního prostředí, Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 116

[221] Stacionární zdroj definuje zákon o ochraně ovzduší v ustanovení § 2 písm. e) jako ucelenou technicky dále nedělitelnou stacionární technickou jednotku nebo činnost, která znečišťují nebo by mohla znečišťovat, nejde-li o stacionární technickou jednotku používanou pouze k výzkumu, vývoji nebo zkoušení nových výrobků a procesů.

vypouštěných ze stacionárního zdroje nebo zdrojů v tunách. Sazby poplatku jsou dále uvedeny v příloze č. 9 tohoto zákona.

Znečišťovatel je však i pozitivně motivován ke snížení znečišťování, a to slevou na poplatku, pokud provede na stacionárním zdroji rekonstrukci nebo modernizaci, v jejímž důsledku se sníží roční emise tuhých znečišťujících látek nejméně o 30 %, oxidu siřičitého nejméně o 55 %, oxidu dusičitého nejméně o 55 % nebo těkavých organických látek nejméně o 30 % ve srovnání s rokem 2010.[222]

Výnos tohoto poplatku je z 65 % příjmem SFŽP, z 25 % příjmem kraje, na jehož území se stacionární zdroj nachází a zbylých 10 % je pak příjmem státního rozpočtu. Zákon neupravuje, jak má být v případě SFŽP výnos z poplatku použit, ale v případě rozpočtu kraje může být použit pouze na opatření v oblasti životního prostředí. Je však ponecháno na rozhodnutí kraje, zda se bude jednat o oblast ochrany ovzduší či úplně jiné oblasti. Tuto skutečnost považuji za nepříliš šťastnou, domnívám se, že prostředky by měly být účelně vynaložené právě na zlepšování stavu ovzduší. Výnos, který pak bude příjmem státního rozpočtu, může být použit pouze na financování činností zajišťovaných ministerstvem podle ustanovení § 5 odst. 1 až 5, § 7 odst. 1 a 2, § 10 odst. 2 a 6 a § 30 ZOvzd.[223] Tyto činnosti spočívají především v posuzování a vyhodnocování úrovně znečištění, vedení informačního systému kvality ovzduší a zpřístupňování informací ohledně stavu ovzduší v ČR.

Neshledávám za vhodné, že se poplatek štěpí mezi tři příjemce. Jsem přesvědčena, že by bylo efektivnější, kdyby celý poplatek připadl SFŽP, který se na ochranu životního prostředí přímo specializuje, a měl by tak být schopen vynaložit finanční prostředky nejefektivněji a nejúčelněji.

Dalším významným nástrojem, který zabezpečuje ochranu ovzduší v rámci práva ČR, jsou emisní povolenky upravené v zákoně č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, o kterých se však zmíním v další podkapitole.

- ***Poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových a poplatek za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních***

Oba tyto poplatky upravuje zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon (VodZ). Povrchové vody jsou definovány jako „*vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu; tento charakter neztrácejí, protékají-li přechodně zakrytými úseky, přirozenými dutinami pod zemským povrchem*

[222] Ustanovení § 15 odst. 6 ZOvzd
[223] Ustanovení § 15 odst. 14 ZOvzd

nebo v nadzemních vedeních.“[224] Podzemní vody jsou pak „*vody přirozeně se vyskytující pod zemským povrchem v pásmu nasycení v přímém styku s horninami; za podzemní vody se považují též vody protékající podzemními drenážními systémy a vody ve studních.“*[225] Zákon také definuje odpadní vody v §38 odst. 1 jako vody „*použité v obytných, průmyslových, zemědělských, zdravotnických a jiných stavbách, zařízeních nebo dopravních prostředcích, pokud mají po použití změněnou jakost (složení nebo teplotu) a jejich směsi se srážkovými vodami, 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 vznikající při provozování skládek a odkališť nebo během následné péče o ně, s výjimkou vod, které jsou zpětně využívány pro vlastní potřebu organizace, a vod, které odtékají do vod důlních.“* Abychom tedy mohli považovat vodu za odpadní a aplikovat na ni ustavení VodZ v případě jejího vypouštění do povrchových či podzemních vod, je nutné, aby splňovala podmínku změny jakosti v podobě chemického složení či teploty, a aby vznikala v prostředí provozovaném člověkem.

Znečišťovatel je tedy dle tohoto zákona povinen uhradit poplatek, pokud vypouští odpadní vody jak do vod povrchových, tak do vod podzemních. V obou případech je ale nutné, aby poplatník, tj. znečišťovatel, měl povolení[226] pro vypouštění odpadních vod, jinak mu bude hrozit uložení sankce - pokuty. Poplatníkem mohou být všechny druhy osob, tj. fyzické, fyzické podnikající i právnické.

Poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových je složen ze dvou částí. Započítává se vždy poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod v m^3 a dále poplatek z jednotlivého znečištění, pokud znečišťovatel překročí hmotnostní či koncentrační míru stanovenou zákonem.[227] Z poplatku je však osvobozeno vypouštění takových odpadních vod, které nepředstavují závažnější ohrožení životního prostředí. Jedná se tak například o minerální vody odebírané ze zdroje osvědčeného podle zákona upravujícího lázeňství, pokud nebyly použity při výrobě balených minerálních vod.[228] Dále se v tomto poplatku projevuje i motivační funkce principu „znečišťovatel platí“, poněvadž stanovuje podmínky pro slevu na tomto poplatku, pokud znečišťovatel u svého zdroje znečištění provede realizaci „*technického nebo technologického opatření s trvalým účinkem ke snížení jeho vypouštěného množství oproti*

[224] Ustanovení § 2 odst. 1 VodZ
[225] Ustanovení § 2 odst. 2 VodZ
[226] Ustanovení § 8 odst. 1 písm. c VodZ
[227] Dle přílohy 2 písm. B VodZ
[228] Ustanovení § 89b písm. a

bezprostředně předcházejícímu poplatkovému období.“[229] Znečišťovatel je tedy přímo zákonem motivován k hledání nových technických způsobů, jak omezit míru svého znečišťování. Příjemcem tohoto poplatku je pak výlučně SFŽP, který musí výnos použít na podporu výstavby vodohospodářské infrastruktury a podobných činností souvisejících s vodním hospodářstvím.[230]

Vypouštění odpadních vod do vod podzemních je z hlediska ochrany životního prostředí považováno za závažnější než je to mu v případě vypouštění odpadních vod do vod povrchových, a to zejména z toho důvodu, že podzemní vody jsou kvalitnější a odebírají se za účelem pitné vody. Proto se povolení pro tuto činnost vydává zřídka, a to v případech chybějící kanalizace nebo podobných zařízeních v řídce osídlených oblastech, kde není možné vypouštět odpadní vody do vod povrchových.[231]

- ***Recyklační příspěvek***

Od ledna 2021 nabyl účinnosti nový zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností (ZVUŽ), který upravuje různé povinnosti znečišťovatelů - výrobců elektroodpadu. Tento zákon sice nezavádí poplatky v běžném smyslu, ale obsahuje příspěvkovou povinnost za náklady na zpětný odběr, zpracování, využití a odstranění odpadního elektrozařízení či pneumatik v rámci tzv. recyklačního příspěvku, který se uvádí odděleně[232] od celkové ceny za daný výrobek na daňových dokladech výrobce. Jedná se v podstatě o rozšířenou odpovědnost původce odpadu (viz předchozí kapitola), příznačnou pro odpadové hospodářství vůbec.

Mezi další povinnosti výrobce[233] tak patří především to, aby na vlastní náklady zajistil zpětný odběr výrobků s ukončenou životností, aby zajistil jejich následné zpracování a využití nebo odstranění, a také aby informoval spotřebitele ohledně provedení zpětného odběru těchto výrobků. Zároveň zákon obsahuje i prevenční povinnosti při výrobě vybraných výrobků, například ukládá výrobci, aby výrobky byly snadno demontovatelné, nebezpečné látky v nich neunikaly do okolí, materiály použité při výrobě byly snadno recyklovatelné, při výrobě byl minimalizován vznik odpadu a další.[234]

Princip „znečišťovatel platí“ je v tomto zákoně ukázkově proveden, když v podstatě nutí znečišťovatele – výrobce, aby na vlastní náklady recykloval výrobky s nežádoucím vlivem na životní prostředí (i když za to nakonec opět zaplatí spotřebitel těchto výrobků). Dále se tento

[229] Ustanovení § 89g odst. 1 VodZ
[230] Ustanovení § 89l VodZ
[231] Viz https://www.mzp.cz/cz/vypousteni_odpadnich_vod_do_vod_podzemnich (citováno dne 10. 8. 2021)
[232] Viz ustanovení § 73 odst. 1, resp. § 99 odst. 1 ZVUŽ
[233] Ve smyslu tohoto zákona se za výrobce považuje výrobce elektrozařízení, výrobce baterií nebo akumulátorů, výrobce pneumatik nebo výrobce vozidel – viz § 3 odst. 1 písm. l ZVUŽ
[234] Viz ustanovení § 6 ZVUŽ

princip může případně projevit v rámci pokut ukládaných dle tohoto zákona, například pokud se fyzická osoba (spotřebitel) zbaví výrobku s ukončenou životností v rozporu s tímto zákonem nebo pokud výrobce nesplní některou z povinností při výrobě vybraných výrobků stanovených v ustanovení § 6. Za přestupky podle tohoto zákona je možné uložit pokutu v závislosti na závažnost daného přestupku, nejvyšší možná částka je stanovena na 10.000.000 Kč.[235]

II. Poplatky za využívání přírodních zdrojů (uživatelské poplatky)

V rámci těchto poplatků se zásada „znečišťovatel platí" modifikuje do zásady „uživatel platí". Na základě této zásady jsou poplatky ukládány těm uživatelům, kteří spotřebovávají různé přírodní statky. To ostatně předvídá i ZŽP v ustanovení §31, ve kterém stanovuje, že za „*hospodářské využívání přírodních zdrojů platí fyzické nebo právnické osoby daně, poplatky, odvody a další platby, stanoví-li tak zvláštní předpisy"*. Je tedy nezbytné, aby poplatky byly stanoveny podobně jako v případě zatěžování životního prostředí ve zvláštních, typicky složkových předpisech ochrany životního prostředí.

V rámci těchto poplatků platí přímá úměra - ti, kteří spotřebují daného statku více, zaplatí vyšší částku, přičemž cena za tyto statky by měla ideálně odrážet jejich tržní hodnotu. Vzhledem k tomu, že se typicky jedná o využívání hornin, půdy a vody, tj. neobnovitelných nebo vzácných přírodních zdrojů, je nutné podnítit uživatele k co nejšetrnějšímu, nejúčelnějšímu a nejhospodárnějšímu využívání těchto zdrojů. Dále jsou tyto poplatky vybírány z toho důvodu, že se jedná o veřejné statky a poplatková povinnost pak zabezpečí, že výtěžek za jejich využití bude příjmem veřejných rozpočtů, tj. nás všech.

Podobně jako v předchozí skupině poplatků se zde budu zabývat pouze několika druhy uživatelských poplatků. K níže uvedeným se dále například řadí úhrada z dobývacího prostoru a úhrada z vydobytých nerostů dle zákona č. 44/1988 Sb., horního zákona a odvod za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu dle zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

- ***Poplatek za odebrané množství podzemní vody***

Tento poplatek je upraven ve VodZ, k jehož úhradě jsou povinny všechny osoby (tj. fyzické, fyzické podnikající i právnické), které tuto vodu odebírají. Uživatel, který má zájem tyto vody odebírat, potřebuje nejprve pro tuto činnost povolení od vodoprávního úřadu, poněvadž se

[235] Viz ustanovení §121 - §126 ZVUŽ

v tomto případě jedná o zvláštní druh nakládání s vodami.[236] Pokud by uživatel tyto vody odebíral bez předmětného povolení, hrozilo by mu uložení sankce opět v podobě pokuty.

Výše poplatku se odvíjí od objemu odebrané vody v m^3 (základ poplatku) a sazby za 1 m^3. Dle přílohy č. 2 VodZ je sazba stanovena na 2 Kč/m^3 pro pitnou vodu, v ostatních případech jsou to 3 Kč/m^3. Poplatek má tedy motivovat uživatele k co nejnižší spotřebě nebo naopak k co nejvyšší hospodárnosti užívání podzemní vody. Zákon také upravuje rozpočtové určení a účelovost poplatku, což je z hlediska principu „uživatel/znečišťovatel platí" velmi přínosné. Výnos poplatku obdrží z poloviny kraj, na jehož území se odběr podzemní vody uskutečňuje a z druhé poloviny SFŽP. Výnos z rozpočtu kraje je pak možné použít pouze na podporu výstavby a obnovy vodohospodářské infrastruktury, výnos ze SFŽP pak na zlepšování ochrany kvality a množství vod a sledování množství a kvality vod.[237]

V některých případech je potřeba povolení i pro odběr povrchových vod, ale to jen pokud by k tomuto účelu bylo použito speciálního technického zařízení, nebo pokud by uživatel odebíral více než 6 000 m^3 vody za kalendářní rok. Pro takový odběr je pak stanovena platba[238] k úhradě správy vodních toků. V případě, že uživatel odebírá povrchovou vodu z významného vodního toku, je také povinen uhradit poplatek správě povodí daného toku.[239]

- ***Poplatek za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa***

Zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon, poskytuje mimo jiné ochranu rozloze lesů (ochrana kvantity), a to za účelem jejich zachování a zajištění řádného obhospodařování. Proto byla tímto zákonem vytvořena speciální kategorie pozemků - pozemků určených k plnění funkcí lesa (PUPFL). Ty mohou být užívány pouze pro účely plnění funkcí lesa[240], využití k jiným účelům je zakázáno.[241] PUPFL definuje lesní zákon[242] pomocí taxativního výčtu pozemků s určitými charakteristickými vlastnostmi. Jedná se tak například o pozemky s lesními porosty, lesní průseky a nezpevněné lesní cesty (nejsou-li širší než 4 m). Tyto pozemky jsou také evidovány v katastru nemovitostí, čímž je zajištěno informování vlastníků, veřejnosti i úřadů o jejich zařazení.

[236] Ustanovení § 8 odst. 1 písm. b bod 1 VodZ
[237] Viz ustanovení §88g - §88h VodZ
[238] I když se terminologicky platba od poplatku liší, v podstatě se jedná o poplatek.
[239] Ustanovení § 101 odst. 1 VodZ
[240] Dle § 2 písm. b) to jsou funkce produkční (např. těžba dřeva) a mimoprodukční (např. zadržování vody)
[241] Ustanovení § 13 odst. 1 lesního zákona
[242] Ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) a písm. b) lesního zákona

V případě, že se vlastník[243] těchto druhů pozemků rozhodne o změně jejich využití, musí nejprve podat orgánu státní správy lesů žádost o jejich odnětí či omezení. V případě odnětí dochází trvale k uvolnění těchto pozemků pro jiné využití, v případě omezení dojde pouze k nemožnosti plnění některých funkcí lesa v obvyklém rozsahu.[244] Také musí v žádosti specifikovat, zda žádá o odnětí/omezení trvalé, nebo dočasné.

Až po vydání kladného rozhodnutí o žádosti bude žadatel (tj. vlastník) povinen zaplatit poplatek za odnětí, jehož hlavním účelem je kompenzace ztrát mimoprodukčních funkcí lesa.[245] Poplatek za omezení se neukládá, čímž zákon jasně preferuje omezení na úkor odnětí PUPFL. Dále zákon stanovuje výjimky z poplatkové povinnosti. V případě, že žadatel bude požadovat odejmutí PUPFL za účelem výstavby objektů a zařízení sloužících pro hospodaření v lese, potřebných pro čištění odpadních vod nebo pro jímání a výrobu pitné vody, nebude poplatek předepsán.[246] Výpočet poplatku je stanoven v příloze tohoto zákona, přičemž je rozlišováno mezi dočasným a trvalým odnětím. Ze vzorce pro výpočet vyplývá, že výše poplatku může být značně kolísavá, a to především s ohledem na polohu PUPFL a době podání žádosti. Operuje totiž s průměrným ročním potenciálem produkce lesů v ČR v m^3ha^{-1}(který se již dlouhodobě nemění a dosahuje výše 6,3 m^3 ha^{-1}), průměrnou cenou dřeva na odvozním místě v Kč za m^3 (ta je každoročně vyhlašována Ministerstvem zemědělství) a faktorem ekologické váhy lesa (ty jsou stanoveny v tabulce této přílohy). Je tak zřejmé, že poplatek za odnětí PUPFL nacházejícího se ve zvláště chráněném území bude řádově vyšší ve srovnání s pozemkem v hospodářském lese.

Nakonec je vhodné i zmínit, že příjemcem tohoto poplatku je ze 40 % příslušná obec, v jejímž katastrálním území došlo k odnětí, zbytek je příjmem SFŽP. Obec pak může být použit výnos z tohoto poplatku jen pro zlepšení životního prostředí v obci nebo pro zachování lesa.[247]

Poslední dobou k poklesu PUPFL nedochází, naopak z Výroční zprávy o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky v roce 2019 vyplývá, že plocha lesních pozemků v ČR trvale roste.[248] Domnívám se, že příliš optimistické by bylo tvrzení, že ke vzniku této skutečnosti významně přispívá princip „uživatel platí“ a jeho poplatková povinnost. Dle této zprávy je totiž zvyšování množství PUPFL částečně způsobeno „*převisem plochy nově zalesněných původně*

[243] Neboli ten, v jehož zájmu má k odnětí nebo k omezení dojít, viz ustanovení § 16 odst. 1 lesního zákona
[244] Ustanovení § 15 odst. 1 lesního zákona
[245] Soukupová J., a kol., Ekonomika životního prostředí, Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 118
[246] Ustanovení § 17 odst. 2 lesního zákona
[247] Ustanovení § 17 odst. 5 lesního zákona
[248] Podle této zprávy se v roce 2019 plocha lesních pozemků meziročně zvýšila o 2 278 ha.

nelesních pozemků nad plochou pozemků, které jsou z různých důvodů z lesa odnímány a částečně také díky neustále se zpřesňujícím údajům z katastru nemovitostí.“[249]

III. Poplatky za nakládání s látkami nebo výrobky ohrožujícími životní prostředí

Cílem těchto poplatků je minimalizovat množství environmentálně závadných výrobků na trhu, popřípadě zajistit jejich bezpečné odstranění. Jedná se zejména o poplatky podle zákona č. 73/2012 Sb., o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, a o fluorovaných skleníkových plynech. Jejich používání se však neustále snižuje, proto se jimi podrobněji zabývat nebudu.

5.2. Obchodování s emisními povolenkami v ČR

V České republice je obchodování s emisními povolenkami upraveno zákonem č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, a dále navazující prováděcí vyhláškou č. 192/2013 Sb., o stanovení formulářů žádostí o přidělení povolenek pro provozovatele letadla a o vydání povolení k emisím skleníkových plynů. Tento zákon nahradil předchozí právní úpravu[250] upravující tuto problematiku. Výše uvedený zákon transponuje směrnice EU,[251] které byly přijaty na základě Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě o změně klimatu OSN.[252] Od roku 2005 je tedy na základě EU směrnic vytvořen systém obchodování s emisními povolenkami (EU ETS), který sdružuje „*zhruba 11 000 emitentů (zejména elektrárny a energeticky náročné podniky), kteří odpovídají za zhruba 40 % celkových vypouštěných emisí skleníkových plynů v Evropě*“[253], a to včetně těch působících na území ČR. Od přijetí tohoto nového zákona se systému s emisním obchodováním účastní i letecká doprava.

Význam tohoto zákona spočívá v tom, že provozovatelé zařízení[254] produkujících skleníkové plyny (tj. znečišťovatelé) potřebují pro svou činnost povolení vydané MŽP.[255]

[249] Výroční zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství ČR v roce 2019, Praha: Ministerstvo zemědělství, 2020 s. 27, dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/668532/Zprava_o_stavu_lesa_2019___vladni_verze.pdf (citováno dne 19. 8. 2021)

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

[251] Základem je směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES a další směrnice, které tuto novelizují.

[252] ES přistoupilo ke Kjótskému protokolu schválením rozhodnutí Rady 2002/385/ES ze dne 25. dubna 2002, o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě Organizace spojených národů o změně klimatu jménem Evropského společenství a společném plnění závazků z něj vyplývajících.

[253] Důvodová zpráva k zákonu č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů

[254] Ta jsou vymezena prostřednictvím prováděných činností v příloze č. 1

Ministerstvo však nemá příliš široký prostor pro správní uvážení. Pokud žadatel o povolení prokáže, že má dostatečné materiální, technické a organizační vybavení ke zjišťování a vykazování emisí,[256] musí mu ministerstvo toto povolení vydat.[257] Poté, co znečišťovatel povolení získá, je povinen jím vypouštěné emise zjišťovat a vykazovat podle podmínek uvedených v povolení a prováděcím předpisu,[258] a také zajistit ověření těchto měření akreditovanou osobou.[259] V případě nedodržení těchto podmínek se znečišťovatel dopustí přestupků stanovených v tomto zákoně, za které hrozí již značně vysoké pokuty.[260]

Dnem nabytí právní moci rozhodnutí o udělení povolení se znečišťovatel stává účastníkem systému obchodování s emisními povolenkami.[261] Provozovatel letadla dle tohoto zákona žádné povolení nepotřebuje, stává se tak účastníkem emisního trhu dnem zahájení provozování činnosti v oblasti letectví.[262] Znečišťovatel pak může obdržet povolenky[263] (které jsou nezbytným předpokladem pro vykonávání jeho činnosti) několika způsoby. Buď je může obdržet bezplatným přidělením dle ustanovení § 10 (tj. alokací neboli „grandfatheringem"), nebo dražbou v aukci dle ustanovení § 7,[264] která je v podstatě primárním trhem pro obchodování s povolenkami.[265] Sekundární trh s povolenkami pak představuje volný trh, na který může vstupovat jakákoli osoba. Z toho vyplývá, že emisní povolenky jsou volně obchodovatelné a tudíž i volně převoditelné. Znečišťovatel si tak může podle svého uvážení zvýšit (koupí) či snížit (prodejem) svůj celkový emisní limit, který představuje jím držené množství povolenek. Velikost tohoto trhu je pak omezena hranicemi EU, což je v současnosti největší trh s emisemi vůbec.[266]

Co se týče bezplatné alokace povolenek, ta je zajišťována v rámci obchodovacích období EU ETS. V roce 2021 začíná již 4. obchodovací období (stanoveno na roky 2021-2030), které je dále rozděleno na dvě alokační období (2021-2025 a 2026-2030). V prvním alokačním období

---

[255] Ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb.
[256] Podle nařízení Komise č. 601/2012 ze dne 21. června 2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES.
[257] Ustanovení § 3 odst. 4 zákona č. 383/2012 Sb.
[258] Již zmiňované nařízení Komise č. 601/2012
[259] Ustanovení §15 odst. 1 resp. § 15 odst. 4 zákona č. 383/2012 Sb.
[260] Ustanovení § 18 – § 25 zákona č. 383/2012 Sb.
[261] Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb.
[262] Ustanovení § 6 odst. 2 zákona č. 383/2012 Sb.
[263] Dle § 2 písm. o je povolenka „majetková hodnota odpovídající právu provozovatele zařízení nebo provozovatele letadla vypustit do ovzduší ekvivalent tuny oxidu uhličitého."
[264] Výnos z dražeb je pak příjmem státního rozpočtu a je účelově vázán na financování činností vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů a obdobných činností – viz § 7 odst. 4 zákona č. 383/2012 Sb.
[265] Fungování tohoto trhu, tj. dražeb, je upraveno v Nařízení Komise č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010 o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství
[266] Viz https://oenergetice.cz/evropska-unie/evropsky-boj-s-emisemi-aneb-co-je-eu-ets-kam-smeruje-2-dil (citováno dne 15. 8. 2021)

budou povolenky bezplatně rozdělovány na základě průměru historických dat o výrobě z let 2014-2018.[267] Postupně by však mělo docházet k minimalizaci zdarma alokovaných povolenek a k plnému přechodu na tržní systém.

V souvislosti s principem „znečišťovatel platí“ je zde vhodné zmínit, že od roku 2013 neměly být znečišťovatelům vyrábějícím elektřinu žádné povolenky zdarma přidělovány. Pokud chtěli ve svém podnikání pokračovat, museli si povolenky obstarat v aukcích či na volném trhu. ČR však využila podle Směrnice 2009/29/ES výjimku,[268] podle které je možno povolenky na emise vznikající při výrobě elektřiny dále zdarma udělovat, pokud znečišťovatelé prokázali, že zainvestovali do modernizace výroby elektřiny, čímž v důsledku došlo ke snížení emisí skleníkových plynů. Znečišťovatelé tedy byli donuceni vynaložit náklady za znečištění, a to buď investováním do modernizace výroby elektřiny, anebo koupí povolenek na aukcích. Domnívám se, že právě investice do vývoje a modernizace je tou nejlepší cestou, jak časem docílit vytoužené uhlíkové neutrality.

[267] Ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 383/2012 Sb. ve spojení s nařízením Komise 2019/331 ze dne 19. prosince 2018, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES
[268] Viz https://www.mzp.cz/cz/bezplatna_alokace_na_elektrinu (citováno dne 15. 8. 2021)

ZÁVĚR

V této práci jsem se pokusila předestřít spíše teoretický náhled na právní princip „znečišťovatel platí“, a ilustrovat jeho projev ve vybraných právních předpisech na všech úrovních (mezinárodní, evropské i národní).

Z počátku jsem se důkladněji zaměřila na vymezení pojmu „právní princip“, neboť mám za to, že ten udává a utváří pojem „znečišťovatel platí“ vůbec. Bez zevrubnější znalosti právních principů by totiž nebylo možné dobře porozumět ani principu „znečišťovatel platí“. I z toho důvodu jsem pojednání o principech vyčlenila do samostatné kapitoly a nezařadila jej do následující kapitoly pod názvem Základní pojmy. V té jsem se zabývala pojmy, se kterými jsem pracovala v průběhu celé práce. Jmenovitě se jedná o pojem životního prostředí, pojem znečišťování a znečištění, poškozování a poškození, znečišťovatel a nakonec důkladněji ekologická odpovědnost. Právě ekologické odpovědnosti jsem věnovala nejvíce pozornosti, s principem „znečišťovatel platí“ úzce souvisí v tom, že bez jejího vzniku nevzniká ani povinnost platit. Pro lepší orientaci v textu jsem také rovnou v této části práce popsala projev principu „znečišťovatel platí“ v předpisech práva ČR upravujících ekologickou odpovědnost, místo abych ji vyčlenila do poslední kapitoly (která se zabývá projevem principu „znečišťovatel platí“ v právním řádu ČR). První dvě kapitoly této práce tedy měly předložit nezbytné informace pro pochopení dalších, stěžejních kapitol.

Třetí kapitola je jádrem této diplomové práce, pojednává o funkcích principu „znečišťovatel platí“ a o vybraných ekonomických nástrojích, které tento princip uvádí v život. Z práce vyplývá, že nejdůležitější funkcí tohoto principu je tzv. internalizace negativních externalit. Ve zkratce se jedná o povinnost znečišťovatele promítnout náklady do tržní ceny jeho obchodovaného produktu, které představují cenu za zatížení životního prostředí. Pokud to mohu ilustrovat na příkladu – v případě provozu uhelné elektrárny dochází k produkci nejen elektřiny, ale i kouře (v důsledku spalování uhlí) obsahujícího látky škodlivé pro životní prostředí (negativní externality). Znečišťovatel (provozovatel elektrárny) má pak povinnost internalizovat náklady do ceny elektřiny, které vznikají působením kouře. Náklady tak zahrnují například cenu za provádění preventivních a kontrolních opatření a kompenzaci za odstraňování negativních následků těchto externalit. Z dalších funkcí principu „znečišťovatel platí“ zde mohu jmenovat motivační, preventivní a kompenzační funkci.

Po vymezení funkcí tohoto principu jsem se zabývala ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí. Ty jsou s ohledem na princip „znečišťovatel platí“ nejdůležitější, proto jsem se jimi v práci zabývala nejpodrobněji, a to jak ve třetí kapitole, tak v poslední kapitole pojednávající o principu v právním prostředí ČR. Prostřednictvím ekonomických nástrojů je totiž zajišťována výše zmíněná internalizace negativních externalit. Kromě ekonomických nástrojů se však tento princip projevuje i v dalších nástrojích ochrany, a to v administrativně právních (na jejichž základě je znečišťovatel povinen obstarat si pro svoji znečišťující činnost veřejnoprávní povolení, a za to typicky uhradit správní poplatek), koncepčních (ty jsou představovány nezávaznými plány a strategiemi v oblasti životního prostředí) a sankčních (typicky pokuty na základě vzniku deliktní odpovědnosti).

Všechny nástroje však mají společný cíl ochrany životního prostředí, jenž se jeví v posledních letech jako velmi naléhavý. Z této práce vyplývá, jak se státy na poli mezinárodního práva životního prostředí a evropská (a jejím prostřednictvím i česká) legislativa snaží různými způsoby reagovat na aktuální klimatickou změnu za pomocí principu „znečišťovatel platí“. Ve čtvrté kapitole jsem totiž popisovala vývoj principu v mezinárodním a evropském právu a jeho projev ve vybraných mezinárodních smlouvách a evropských předpisech. Za nejzásadnější poznatek vyplývající z této části považuji skutečnost, že princip „znečišťovatel platí“ se postupem času vyvíjel (a zřejmě stále vyvíjí) směrem k hlubší ochraně životního prostředí. Od pouhé ekonomické zásady, která měla zabránit pokřivení trhu, došlo vývojem ke vzniku zásady, která staví ochranu životního prostředí na první místo. Právě z jeho vývoje vyplývá, že postupně dochází k plné internalizaci nákladů, což vnímám nanejvýš pozitivně. Jedině plná internalizace docílí naplnění jeho původního smyslu, a to, aby za činnost znečišťovatele nenesla náklady celá společnost. Je potřeba, aby výrobci produktů stále hledali nové cesty, jak docílit

V poslední, páté kapitole, jsem se zaměřila na projev principu „znečišťovatel platí“ v českém právním prostředí. Vybrala jsem především ty zákony, které upravují poplatkovou povinnost znečišťovatele za zatěžování životního prostředí (emisní poplatky), využívání přírodních statků (uživatelské poplatky) a krátce jsem se i zmínila o poplatcích za nakládání s látkami ohrožující životní prostředí. Poslední zmíněné poplatky jsem však detailněji nerozebírala, jelikož se v současnosti příliš neukládají. Kromě poplatků jsem se v této části zabývala systémem obchodování s emisními povolenkami, protože ty považuji za významný nástroj principu „znečišťovatel platí“ pro boj s klimatickou změnou.

Na závěr zde musím zmínit, že ačkoli princip „znečišťovatel platí“ určitě přinesl pro ochranu životního prostředí mnoho pozitivního, lze na něj pohlížet i z kritičtějšího úhlu pohledu. Princip lze totiž vnímat jako právo nebo povolenku ke znečišťování, kterou je možno na trhu zakoupit. Domnívám se však, že vzhledem k celosvětové ekonomické nerovnosti není tento systém spravedlivý. Nejvíce dnes totiž prosazují ochranu životního prostředí postindustriální společnosti, které požadují i od méně vyspělých států přijetí stejných ochranných standardů. Ty mimo jiné zahrnují i adopci principu „znečišťovatel platí“ na jejich území. Problémem je však ta skutečnost, že tyto vyvinuté státy si již v minulosti prošly vývojem (který je dovedl na současnou úroveň), při kterém se dopouštěly nadměrného znečišťování, a to dříve, než vůbec probíhaly úvahy o ochraně životního prostředí. Jeví se mi tedy jako značně nespravedlivé vyžadovat stejný standard ochrany od rozvojových států, když si nejnovější technologie v oblasti ochrany životního prostředí nemohou dovolit. Proto je potřeba, aby princip „znečišťovatel platí“ byl uplatňován v souladu s ostatními principy práva životního prostředí, zejména s principem trvale udržitelného rozvoje, který právě ekonomickou nerovnost mezi tzv. bohatým severem a chudým jihem reflektuje.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

AOPK	Agentura ochrany přírody a krajiny ČR
ČR	Česká republika
EHS	Evropské hospodářské společenství
ES	Evropská společenství
ESD	Evropský soudní dvůr
EU	Evropská Unie
IES	International Emission Trading
IPPC	Intergovernmental Panel On Climate Change
LZPS	Ústavní zákon č. 2/1993, Sb., Listina základních práv a svobod
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
OZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
OSN	Organizace spojených národů
PPP	Polluter pays principle
PřesZ	Zákon č. 250/2016 Sb., přestupkový zákon
PUPFL	Pozemky určené k plnění funkcí lesa
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SFŽP	Státní fond životního prostředí
UNEP	Program OSN na ochranu životního prostředí
VodZ	Zákon č. 254/2001 Sb., vodní zákon
ZoPK	Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ZEÚ	Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů
ZOvzd	Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
ZVUŽ	Zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností
ZŽP	Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

1. Seznam použité literatury

Bakeš a kol., Finanční právo, 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 549, ISBN 978-80-7400-440-7

Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A., Teorie Práva, 2. vydání, Praha: ASPI Publishing, 2004 s. 348, ISBN 80-7357-030-0

Boguszak, J. a kol., Právní principy: kolokvium, Pelhřimov: Vydavatelství 999, 1999, s. 230, ISBN 80-901064-5-5

Bodansky, D., Brunnée, J., & Hey, E., The Oxford Handbook of International Environmental Law, Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 1080, ISBN 978-0191743740

Čepelka, Č., Šturma, P., Mezinárodní právo veřejné, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 840, ISBN 978-80-7179-728-9

Damohorský, M. a kol., Právo životního prostředí, 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, s. 680, ISBN 978-80-7400-338-7

Draštík, A., Durdík, T., Fremr, R., Růžička, M., Sotolář, A., Trestní zákoník: Komentář. II. díl, 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 3264, ISBN 978-80-7478-790-4

Gerloch, A., Teorie práva, 7. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 336, ISBN 978-80-7380-652-1

Hendrych, D. a kol., Právnický slovník, 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1481, ISBN 978-80-7400-059-1

Hendrych, D. a kol., Správní právo. Obecná část, 9. vydání, Praha: C. H. Beck, 2016, s. 599, ISBN 978-80-7400-624-1

Höllander, P., Filosofie práva, 1. vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 303, ISBN 80-86898-96-2

Jančářová, I., Právo životního prostředí pro bakaláře, 2. vydání, Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 342, ISBN 978-80-210-9493-2

Jelínek, J., a kol.: Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část, 6. vydání, Praha: Leges, s. 976, ISBN 978-80-7502-236-3

Kružíková, E., Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské Unii, 1. vydání, Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1997, s. 186, ISBN 80-902168-2-X

Ottův slovník naučný XX. Praha: Argo, Paseka, 2000, s. 1086, ISBN 80-71-85-2-880

Quitt, Z., Kucharský, P., Česko-latinský slovník starověké a současné latiny. Praha: Státní nakladatelství Praha, 1992. s. 972, ISBN 80-7335-032-7

Sands, P., Principles of International Environmental Law, 2nd ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 1246, ISBN 0-521-81794-3

de Sadeleer, N., Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules. 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 529 ISBN 978-0198844358

Sheridan, M., & Lavrysen, L., Environmental Law Principles in Practice, Brussels: Brulyant, 2002, s. 224, ISBN 2-802-71542-9

Soukupová, J., a kol., Ekonomika životního prostředí. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 330, ISBN 978-80-210-5644-2.

Tryzna, J., Právní principy a právní argumentace. K vlivu právních principů na právní argumentaci při aplikaci práva, 1. vydání, Praha: Auditorium, 2010, s. 336, ISBN 978-80-8728-401-8
Vícha, O., „Princip znečišťovatel platí“ z právního pohledu, 1. vydání, Praha: Linde Praha a.s., 2014, s. 240, ISBN 978-80-7201-947-2

2. Seznam použitých internetových zdrojů

Archer, J. a kol., Ochrana ozonové vrstvy v České republice, 20 let od podepsání Montrealského protokolu, 2007, Praha: Ministerstvo životního prostředí, s. 128, dostupné z: https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_vrstvy/$FILE/OOVZvCR-20letMP.pdf (citováno dne 20. 7. 2021)
Bleeker, A., Does The Polluter Pay? The Polluter-Pays-Principle in the Case Law of the European Court of Justice, 18, European Energy and Environmental Law Review, 2009, Issue 6, s. 289-306, dostupné z: https://www.shipbreakingplatform.org/wp-content/uploads/2018/08/Bleeker-Does-the-polluter-pay.pdf (citováno dne 26. 7. 2021)
Centemeri, L., Environmental Damage as Negative Externality: Uncertainty, Moral Complexity and the Limits of the Market, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2009, s. 21-40, dostupné z: http://journals.openedition.org/eces/266 (citováno dne 4. 8. 2021)
Freitinger Skalická, Z., Hon, Z., Navrátil, L., Biologický účinek ultrafialového záření, Kontakt, 2010, vol. 12, s. 480-486, dostupné z: https://kont.zsf.jcu.cz/artkey/knt-201004-0013_biologicky-ucinek-ultrafialoveho-zareni.php (citováno dne 20. 7. 2021)
Grossman, M., R., Agriculture and the Polluter Pays Principle: An Introduction, IN: Oklahoma Law Review, vol. 59, Issue 1, 2006, s. 1-52, dostupné z: https://digitalcommons.law.ou.edu/ (citováno dne 27. 8. 2021)
Havelková, S., Náhrada škody a náhrada ekologické újmy, IN: Ochrana přírody, č. 1/2017, dostupné z: https://www.casopis.ochranaprirody.cz/pravo-v-ochrane-prirody/nahrada-skody-a-nahrada-ekologicke-ujmy/ (citováno dne 7. 8. 2021)
Herwig, U., The Principle of Full Cost Recovery in the EU-Water Framework Directive-Genesis and Content, IN: Journal of Environmental Law, Vol. 19, Issue 1, 2007, s. 29–42, dostupné z: https://academic.oup.com/jel/issue/19/1 (citováno dne 20. 8. 20201)
Kolařík, J. a kol., Oceňování dřevin rostoucích mimo les: včetně výpočtu kompenzačních opatření za kácené nebo poškozené dřeviny: metodika AOPK, 1. Elektronické vydání, Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, 2017, dostupné z: https://www.ochranaprirody.cz/res/archive/385/062300.pdf?seek=1520256699 (citováno dne 7. 8. 2021)
Kokott, J., Stanovisko generální advokátky ze dne 22. října 2009, věc C-378/08, dostupné z: https://curia.europa.eu/juris/ (citováno dne 24. 7. 2021)
Lindhout, P. E. a van den Broek, B., The Polluter Pays Principle: Guidelines for Cost Recovery and Burden Sharing in the Case Law of the European Court of Justice, 2014, Utrecht Law Review, 10(2), s. 46-59, dostupné z: https://www.utrechtlawreview.org/31/volume/10/issue/2/ (citováno dne 17. 8. 2021)
Metodický pokyn odboru environmentálních rizik a ekologických škod Ministerstva životního prostředí pro provádění podrobného hodnocení rizika ekologické újmy: s účinností od 1. května 2012, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2012, dostupné z: https://www.mzp.cz/web/edice.nsf/B46EC23C9D479A95C1257A1C00241C24/$file/Vestnik_5_2012.pdf (citováno dne 1. 8. 2021)

OECD, Environmentally related taxes in OECD countries: issues and strategies, Paris: OECD 2001, s. 15, dostupné z: https://www.cbd.int/financial/fiscalenviron/g-fiscaltaxes-oecd.pdf, (citováno dne 11. 8. 2021)
Pekárek, M.: Právo životního prostředí se představuje, IN: České právo životního prostředí, č. 1/2001, s. 92, dostupné z: https://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_01.pdf (citováno dne 23. 7. 2021)
Radvan, I., Ekologické daně, Právní rozhledy 16/2008, s. 606, dostupné z: https://www.beck-online.cz/ (citováno dne 11. 8. 2021)
de Sadeleer, N., The Polluter-Pays Principle in EU Law - Bold Case Law and Poor Harmonisation, IN: Pro Natura. Festskrift til H.-C. Bugge, Universitetsforlaget : Oslo 2012, p. 405-419, dostupné z: http://hdl.handle.net/2078.3/143143 (citováno dne 5. 8. 2021)
Vomáčka, V., a Jančářová, I., Sedmý akční program pro životní prostředí – Obr na nejistých nohách, České právo životního prostředí: časopis České společnosti pro právo životního prostředí, 2015, roč. 15, č. 1, s. 106, dostupné z: https://www.cspzp.com/casopis.html (citováno dne 26. 8. 2021)
Zvláštní zpráva č. 12/2021 - „Zásada ‚znečišťovatel platí': její uplatňování v environmentálních politikách a opatřeních EU není jednotné", dostupné z: http://eca.europa.eu (citováno dne 14. 8. 2021)
A/HRC/43/53 Right to a healthy environment: good practices : Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, 2020, dostupné z: https://undocs.org/en/A/HRC/43/53 (citováno dne 17. 7. 2021)
https://www.britannica.com/story/is-the-ozone-layer-finally-healing-itself (citováno dne 17. 7. 2021)
https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf (citováno dne 17. 7. 2021)
https://sustainable.cz/definiceapraxe.htm (citováno dne 18. 7. 2021)
https://www.clubofrome.org/ (citováno dne 18. 7. 2021)
https://www.ipcc.ch/ (citováno dne 10. 8. 2021)
https://www.mzp.cz/cz/vypousteni_odpadnich_vod_do_vod_podzemnich (citováno dne 10. 8. 2021)
https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer/ (citováno dne 18. 8. 2018)
Zpráva o stavu lesa a lesního hospodářství České republiky v roce 2019, dostupné z: http://eagri.cz/public/web/file/668532/Zprava_o_stavu_lesa_2019___vladni_verze.pdf (citováno dne 19. 8. 2021)
https://oenergetice.cz/evropska-unie/evropsky-boj-s-emisemi-aneb-co-je-eu-ets-kam-smeruje-2-dil (citováno ne 15. 8. 2021)
https://www.mzp.cz/cz/bezplatna_alokace_na_elektrinu (citováno ne 15. 8. 2021)
https://eur-lex.europa.eu/homepage.html (citováno dne 16. 8. 2021)
https://ec.europa.eu/environment/legal/law/7/module_3_7.htm (citováno dne 25. 8. 2021)
https://www.program-life.cz/

3. Seznam použitých právních předpisů

Smlouva o Fungování Evropské unie
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/98/ES ze dne 19. Listopadu 2008 o odpadech a zrušení některých směrnic
Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky
Doporučení Rady 75/436/Euratom, ECSC, EHS ze dne 3. března týkající se rozdělení nákladů a opatření veřejných orgánů v záležitostech ochrany životního prostředí
Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí
Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody o krajiny
Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů
Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník
Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmě a o její nápravě a o změně některých zákonů
Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim
Zákon č. 89/2012 Sb. občanský zákoník
Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší
Zákon č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů
Zákon č. 250/2016 Sb., přestupkový zákon
Zákon č. 542/2020 Sb., o výrobcích s ukončenou životností

4. Další zdroje

Důvodová zpráva k zákonu č. 383/2012 Sb. o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů

Rozsudek Nejvyššího soudu 25 Cdo 2466/2014 ze dne 30. 3. 2016

OECD Analyses and Recommendations, OCDE/GD(92)81

Princip znečišťovatel platí v právu životního prostředí

Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá právním principem „znečišťovatel platí“, jakožto jedním z nejvýznamnějších a nejvlivnějších principů práva životního prostředí. Cílem bylo předestřít teoretický náhled na tento princip, poukázat na jeho význam, funkce, vývoj, ale i na jeho uplatnění v současném právu, a to jak na mezinárodní, evropské i národní úrovni.

Diplomová práce je členěna do pěti kapitol. První kapitola se zabývá teoretickým vymezením právních principů, jejich významem v právu obecně, přičemž je kladen důraz na právní principy práva životního prostředí. Ve druhé kapitole jsou představeny a vymezeny základní pojmy, se kterými se v celé práci dále pracuje. Jedná se o pojmy „životní prostředí“, „znečišťovatel“, „znečištění a znečišťování“, „poškození a poškozování“ a nakonec „ekologická odpovědnost“. Třetí kapitola obsahuje jádro této práce – funkce a význam principu „znečišťovatel platí“, což je zejména internalizace negativních externalit. Dále je ve třetí kapitole popsáno uplatnění principu ve vybraných ekonomických nástrojích ochrany životního prostředí. Těmi jsou především daně, dotace, poplatky, pokuty a obchodovatelné emisní povolenky. Poslední dvě kapitoly pak zachycují vývoj principu „znečišťovatel platí“ a také ilustrují jeho ukotvení v právních předpisech či dokumentech na mezinárodní, evropské i české úrovni. Z mé práce vyplývá, že tento právní princip procházel relativně dlouhým vývojem, již od 70. let minulého století. Různé dokumenty a právní předpisy ho z počátku uznávaly pouze jako významný nástroj pro zabránění pokřivení trhu v důsledku působení negativních externalit. Princip „znečišťovatel platí“ měl tyto externality vyrovnat, když znečišťovatel byl na jeho základě povinen uhradit náklady na odstranění následků znečištění. Postupem času se tato původně ekonomická zásada přetransformovala do zásady environmentální, přičemž dnešní systém práva životního prostředí je na ní z velké části založen. To jsem demonstrovala na vybraných právních předpisech, ve kterých se tato zásada projevuje.

Klíčová slova:

- Právo životního prostředí
- Právní principy
- Znečišťovatel platí

Polluter Pays Principle in environmental law

Abstract

This diploma thesis deals with the legal principle "polluter pays", which is one of the most important and influential principles of environmental law. The aim was to present a theoretical view of this principle, to point out its meaning, function, development, but also its application in contemporary law, both at the international, European and national levels.

The diploma thesis is divided into five chapters. The first chapter deals with the theoretical definition of legal principles, their importance in law in general, with emphasis on the legal principles of environmental law. In the second chapter I introduce and define the basic concepts, which I work with throughout the whole thesis. These concepts are the following terms: "environment", "polluter", "pollution", "environmental damage" and finally "environmental responsibility". The third chapter contains the core of this work - the function and meaning of the "polluter pays" principle, which is mainly the internalization of negative externalities into the polluter's costs. Furthermore, the third chapter describes the application of the principle in selected economic instruments of environmental protection. These are mainly taxes, subsidies, fees, fines and tradable emission permits. The last two chapters then capture the development of the "polluter pays" principle and also illustrate its anchoring in legal regulations or documents on the international, European and national (Czech) level. This legal principle has undergone a relatively long development since the 1970s. Initially, it has been recognized only as an important tool for preventing market distortions due to negative externalities. The "polluter pays" principle was intended to offset these externalities when the polluter was required to pay for the costs of remediation of the polluted environment. This originally economic principle has been over time transformed into an environmental principle, and today's environmental law system is largely based on it. I have demonstrated this in selected legislation in which this principle is reflected.

Key words:

- Environmental law
- Legal principles
- Polluter pays