

**Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta  
Katedra práva životního prostředí**

**Nástroje ochrany životního prostředí v českém  
právu**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

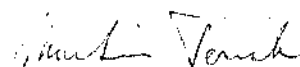
Autor: Martin Tomala

květen 2008

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracoval samostatně a že jsem v ní vyznačil všechny prameny, z nichž jsem čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.

V Neborech dne 28.května 2008



Martin Tomala

# Obsah

Úvod.....	4
<b>1 Nástroje ochrany životního prostředí v českém právu .....</b>	<b>6</b>
1.1 Příčiny ochrany životního prostředí .....	6
1.2 Možnosti řešení .....	7
1.3 Nástroje přímého působení.....	9
1.3.1 Administrativně právní nástroje.....	9
1.3.2 Koncepční nástroje .....	15
1.3.3 Dobrovolné nástroje .....	17
1.4 Nástroje nepřímého působení.....	19
1.4.1 Poplatky za znečišťování či jiné poškozování životního prostředí .....	19
1.4.2 Poplatky za využívání přírodních zdrojů: .....	21
1.4.3 Uživatelské poplatky .....	23
1.4.4 Úlevy při placení poplatků .....	23
1.4.5 Ekologické daně .....	24
1.4.6 Daňová zvýhodnění.....	25
1.4.7 Obchodovatelné poukázky na znečišťování.....	26
1.4.8 Dotace, dary a jiná zvýhodnění .....	26
1.4.9 Depozitně refundační systémy .....	26
1.4.10 Nástroje k zajištění závazku .....	27
1.5 Pozitivní externality .....	28
1.6 Shrnutí .....	28
<b>2 Nástroje ochrany životního prostředí v ochraně ovzduší.....</b>	<b>31</b>
Nástroje obecné ochrany ovzduší v českém právu.....	34
2.1 Nástroje přímého působení – imisní stav .....	34
2.1.1 Oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší .....	35
2.1.2 Smogová situace.....	36
2.2 Nástroje přímého působení – emisní regulace .....	37
2.2.1 Kategorizace zdrojů znečišťování .....	37
2.2.2 Ukládání povinností .....	39
2.2.3 Standardy.....	42
2.2.4 Koncepční nástroje .....	46
2.2.5 Povolení a souhlasy .....	47
2.3 Nástroje nepřímého působení.....	49
2.3.1 Poplatky za znečišťování ovzduší .....	49
2.3.2 Úlevy při placení poplatků .....	50
2.3.3 Ekologické daně .....	51
2.3.4 Daňová zvýhodnění.....	52
2.4 Shrnutí.....	53
<b>Závěr.....</b>	<b>54</b>
<b>Seznam použité literatury.....</b>	<b>56</b>

# Úvod

Právo jako celek má v ochraně životního prostředí zvláštní postavení. Můžeme ho označit za nejdůležitější nástroj v rukou státu k ovlivňování chování ostatních subjektů. Kromě toho, že je právo samo nástrojem, upravuje také další nástroje ochrany životního prostředí. Právo životního prostředí patří k nejrychleji se rozvíjejícím právním oborům. Je to dáno tím, že ochrana prostředí, v němž žijeme, se stala jedním z nejdůležitějších celospolečenských témat, především kvůli jeho rostoucímu znečištění. Právo životního prostředí upravuje celý komplex nástrojů určených k ochraně životního prostředí.

Nástrojem můžeme obecně chápat prostředek sloužící k naplnění určitého cíle. V právu životního prostředí jsou nástroje ochrany životního prostředí prostředky k naplňování cílů politiky životního prostředí<sup>1</sup> a k ovlivňování stavu životního prostředí. Lze k nim přistupovat také jako k prostředkům a metodám ovlivňování chování dalších subjektů ve vztahu k životnímu prostředí<sup>2</sup>.

V českém právu se setkáváme s množstvím různých nástrojů ochrany životního prostředí. Neexistuje univerzální nástroj schopný řešit všechny případné problémy. Naopak náš právní řád nabízí širokou paletu nástrojů, které jsou v jednotlivých složkových zákonech různě provázané. Úkolem zákonodárce je najít optimální kombinaci nástrojů zaručující maximální možnou ochranu životního prostředí.

Součástí českého práva v širším slova smyslu jsou i normy práva evropského a mezinárodního, proto k nástrojům ochrany životního prostředí v České republice můžeme zařadit i nástroje obsažené v těchto právních systémech.

Česká republika je od 1.května 2004 členským státem Evropské unie. Vztahuje se na ni tudíž povinnost aplikovat na svém území evropské právo. Normy tohoto právního systému zavazují nejen jednotlivé členské státy, jako je tomu v případě práva mezinárodního, ale stanoví, za určitých okolností, práva a povinnosti také přímo vnitrostátním subjektům, tedy fyzickým a právníckým osobám. Prameny evropského práva životního prostředí jsou obsaženy v primárním i sekundárním komunitárním právu<sup>3</sup>. Evropské environmentální normy se vyskytují nejčastěji ve formě směrnic (asi 80 %), nařízení (asi 10 %) a rozhodnutí<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Viz <http://www.cpkp.cz/evropskyobcan/manual/nastroje.htm>.

<sup>2</sup> Viz [http://www.upol.cz/fileadmin/user\\_upload/PF-dokumenty/KSPP/Zivotko/ZPIp07.ppt#256,1,EKONOMICKÉ\\_NÁSTROJE](http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-dokumenty/KSPP/Zivotko/ZPIp07.ppt#256,1,EKONOMICKÉ_NÁSTROJE) ochrany životního prostředí.

<sup>3</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání Praha: C.H. Beck, 2003, str. 128.

<sup>4</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání Praha: C.H. Beck, 2003, str. 130 – 131.

Mnoho nástrojů ochrany životního prostředí se v našem právním řádu objevuje právě jako důsledek implementace evropského práva<sup>5</sup> (např. EIA, IPPC).

Česká republika je smluvní stranou prakticky všech významných univerzálních i regionálních úmluv v oblasti mezinárodní ochrany životního prostředí<sup>6</sup>. Článek 10 Ústavy České republiky stanoví, že *vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*. Na základě tohoto článku jsou všechny mezinárodní smlouvy, jestliže splňují jím stanovené podmínky, inkorporovány do českého právního řádu a stávají se tak součástí českého práva. Mají dokonce aplikační přednost před českými zákony.

Ve své práci bych chtěl nejprve obecně shrnout nástroje ochrany životního prostředí vyskytující se v českém právu<sup>7</sup> a následně pojednat o konkrétních nástrojích užitých k ochraně ovzduší. Tato práce vychází z právního stavu ke dni 1.května 2008.

---

<sup>5</sup> Viz <http://www.cpkp.cz/evropskyobcan/manual/nastroje.htm>.

<sup>6</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. I. vydání Praha: C.H. Beck, 2003, str. 124.

<sup>7</sup> Míněno je české právo v širším slova smyslu, tedy včetně nástrojů objevujících se v našich právních normách jako důsledek provedení závazků vyplývajících z evropského a mezinárodního práva.

# 1 Nástroje ochrany životního prostředí v českém právu

Lidská společnost se v posledních desetiletích rozvíjí nebývalým tempem. Hlavním hybatelem a cílem lidského snažení se stal ekonomický růst. Jemu jsou mnozí schopni obětovat téměř všechno. Jednou z jeho „obětí“ se stalo i životní prostředí. Lidstvo se postupně začíná dostávat do začarovaného kruhu. Potřeby jednotlivce i společnosti neustále rostou. Lidem už nestačí uspokojení jejich základních potřeb (jídlo, oděv, střecha nad hlavou), chtějí využívat všechny dostupné vymoženosti. Tento konzumní způsob života klade stále větší nároky na životní prostředí, jeho rostoucí znečištění pak na druhé straně omezuje možnost uspokojování těch nejzákladnějších lidských potřeb (dýchání, přísun pitné vody atd.). V poslední době si ale lidstvo naštěstí stále více uvědomuje nutnost chránit své životní prostředí, což se projevuje mimo jiné na vzrůstajícím počtu nástrojů ochrany životního prostředí.

## 1.1 Příčiny ochrany životního prostředí

Nástrojem, jehož prostřednictvím dochází k uspokojování většiny současných lidských potřeb, je trh. Na něm se střetává nabídka a poptávka po různých druzích zboží a služeb a zde se vytváří jejich cena. Ne vždy ale trh funguje správně, dochází k jeho selhání, kdy poskytuje svým subjektům mylné informace, což se následně projeví na jejich chybných rozhodnutích. Jednotlivé subjekty se pak i nechtěně podílejí na znečišťování životního prostředí, protože mají zkreslené informace.

Selhání trhu je způsobeno tím, že většina složek životního prostředí (voda, vzduch, volně žijící živočichové a další) není a ani nemůže být předmětem vlastnického práva. Pokud nějaká věc patří všem, pak vlastně nepatří nikomu a nikdo není motivován k šetrnému zacházení s ní. Proto dochází k nadměrnému znečišťování ovzduší, oceánů, k vybíjení volně žijících živočichů.

Jiné složky životního prostředí mají charakter veřejného statku, což znamená, že není možné nikoho vyloučit z jeho užívání a pokud veřejný statek užívá jeden spotřebitel,

neomezuje v jeho užívání dalšího spotřebitele. Náklady na udržování takového statku pak musí nést jeho vlastník (např. v případě lesa) nebo stát z veřejných rozpočtů<sup>8</sup>.

Další příčinou pokřiveného pohledu člověka na životní prostředí jsou externality<sup>9</sup>. Vznikají nezamýšleně jako vedlejší důsledek ekonomické činnosti<sup>10</sup>. Jejich následky pak nese celá společnost, celé lidstvo. Jejich původci jsou k odstraňování těchto negativních důsledků své činnosti motivováni jen v omezené míře. Jsou ochotni likvidovat znečištění jen do bodu, kdy se jejich dodatečné náklady vzniklé vlivem škod ze znečištění (např. náklady na opravu budov poškozených emisemi, zvýšené výdaje na zdravotní péči svých zaměstnanců) rovnají dodatečným nákladům likvidace škod<sup>11</sup>. Společenské náklady jsou však mnohem vyšší než přímé náklady podniku.

Všechny uvedené skutečnosti vedou k tomu, že dochází k nadměrnému užívání přírodních zdrojů, a tím ke zhoršování stavu životního prostředí.

## 1.2 Možnosti řešení

První z řady možných řešení nabízí soukromé právo prostřednictvím institutu vlastnictví. Dosažení nápravy škod na životním prostředí pomocí soukromoprávních nástrojů (odpovědnost za škody, smlouvy mezi podniky poškozenými o vyrovnání) je limitováno shora uvedenou skutečností, že mnoho složek životního prostředí není předmětem vlastnického práva nebo patří mezi veřejné statky. I v případech, kdy je soukromoprávní ochrana možná, není příliš využívána, neboť je mnohdy neefektivní a zdlouhavá<sup>12</sup>. Problémem je hlavně prokázání a kvantifikace škody a v neposlední řadě též nerovné vyjednávací postavení<sup>13</sup>. Problematika soukromoprávních nástrojů je samostatným tématem, kterému se v této práci nebudu dále věnovat.

<sup>8</sup> Viz Mezřický, V., *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. 1. vydání Praha: Portal, 2005, str. 113.

<sup>9</sup> Externalitou je dopad chování jednoho ekonomického subjektu na blahobyt jiného subjektu. Nastává, když výroba nebo spotřeba způsobuje nedobrovolné náklady nebo příjmy, aniž ti, kdo náklady způsobují, nebo ti, kdo příjmy získávají, za to platí. Rozeznáváme pozitivní a negativní externality (viz Samuelson, Paul A., Nordhaus, William D. *Ekonomie*. 2. vyd.. Praha : Svoboda, 1995, str. 770).

<sup>10</sup> Viz Frank, Robert H., Bernanke, Ben S. *Ekonomie*. 1. vyd.. Praha : Grada, 2003, str. 283.

<sup>11</sup> Viz Samuelson, Paul A., Nordhaus, William D. *Ekonomie*. 2. vyd.. Praha : Svoboda, 1995, str. 772.

<sup>12</sup> Viz Mankiw, N. G.. *Ekonomie*. 1. vyd.. Praha : Grada, 1999, str. 220 – 222.

<sup>13</sup> Na druhou stranu v některých oblastech, kde veřejnoprávní regulace selhává, se dotčené osoby snaží dosáhnout nápravy pomocí soukromoprávních prostředků, např. prostřednictvím záporní žaloby podle § 126 občanského zákoníku.

V současné době se častěji setkáváme s veřejnoprávními nástroji ochrany životního prostředí. Vznikaly postupně a dnes jich existuje veliké množství. Dají se rozdělit do dvou hlavních skupin<sup>14</sup>. První tvoří nástroje přímého působení na stav a kvalitu životního prostředí a do druhé skupiny řadíme nástroje nepřímého působení.

Na rostoucí znečištění životního prostředí se rozhodla státní moc reagovat nejprve prostředky, které jí byly vlastní, tedy příkazy, zákazy, povoleními atd. Přímá regulace začala být používána na přelomu 60. a 70. let 20. století a dodnes tvoří základní páteř celého systému nástrojů ochrany životního prostředí. Je založena na tom, že stát ukládá prostřednictvím práva ostatním subjektům určité povinnosti, jejichž dodržování kontroluje a vynucuje. Stát má v ochraně životního prostředí nezastupitelnou roli, neboť může prostřednictvím práva stanovovat ostatním subjektům povinnosti, určovat meze jejich chování a především disponuje prostředky, jak si žádoucí chování vynutit. Regulované subjekty mají jen jednu možnost jak se chovat, aby jejich chování bylo v souladu s právem<sup>15</sup>. Stát a jím pověřené subjekty musí při regulaci dbát ústavních limitů a uplatňovat státní moc *jen v případech, v mezích a způsoby, které zákon stanoví*<sup>16</sup>.

Nástroje nepřímého působení vznikly později jako reakce na nedostatky nástrojů přímé regulace. Patří k mimoprávním nástrojům ochrany životního prostředí, ale právo jim poskytuje svou vlastní a pro něj charakteristickou formu závazného a vynutitelného pravidla chování. Na rozdíl od předchozí skupiny, nástroje nepřímého působení dávají regulovaným subjektům možnost volby, zda se budou chovat ekologicky, tedy v souladu se zájmy celé společnosti, nebo na úkor ostatních členů společnosti. Obě varianty jsou přitom, za podmínky dodržení zákonných limitů, v souladu s právem. Znečišťovatel si bude vždy vybírat alternativu pro něj ekonomicky nejvýhodnější, naproti tomu ekologická varianta chování většinou představuje tu nákladnější. Ekonomické nástroje se snaží tento rozdíl překonat buď znevýhodněním ekologicky nepříznivějšího chování nebo naopak podporou chování ekologičtějšího. Cílem je dosažení stavu, kdy ekologičtější chování bude zároveň ekonomicky výhodnější, a tím pro znečišťovatele atraktivnější.

I když východiska, teoretická koncepce a právní úprava jsou u obou skupin nástrojů rozdílné, směřují k témuž cíli, kterým je zajištění ochrany životního prostředí, zabránění zhoršování jeho stavu a naopak snaha o jeho zlepšení. Každá z těchto dvou základních kategorií se ještě dále vnitřně člení.

<sup>14</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání Praha: C.H. Beck, 2003, str. 36.

<sup>15</sup> Viz Sobotka, M., Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce PF UK, Praha 2000, str. 30.

<sup>16</sup> Viz článek 2 odst. 3 Ústavy České republiky.



## 1.3 Nástroje přímého působení<sup>17</sup>

### 1.3.1 Administrativně právní nástroje

Administrativní nástroje patří ke klasickým a nejčastěji používaným. V českém právním řádu se setkáváme s následujícími:

#### a) Ukládání povinností

Povinnosti lze ukládat právním předpisem, aktem orgánu veřejné správy vydaným na základě právního předpisu nebo kombinací právního předpisu a individuálního správního aktu a to v různé formě (zákaz, příkaz, omezení). Z takto stanovených povinností vyplývá závazek něčeho se zdržet, něco strpět nebo něco konat v zájmu ochrany životního prostředí.

V našem právním řádu se můžeme často setkat s povinnostmi, které jsou stanoveny velmi obecně. Příkladem je § 5 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále vodní zákon), v němž je uložena každému, kdo nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami, povinnost dbát jejich ochranu a zabezpečovat jejich hospodárné a účelné užívání. Dodržování a vymáhání takto široce a obecně formulovaných povinností je dosti problematické. Pokud tyto obecné povinnosti nejsou konkretizovány v ustanoveních zákona nebo prováděcího předpisu, stávají se pouze přáním zákonodárce.

Zákony obsahují také přesně stanovené povinnosti, které jasně vymezují žádoucí chování povinných subjektů. Např. v § 20 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (dále lesní zákon) je zakázáno vykonávat v lesích některé konkrétně určené činnosti (rušit klid a ticho, stát a jezdit s motorovými vozidly, odhazovat hořící nebo doutnající předměty apod.)

Často se také vyskytují případy, kdy zákon stanoví povinnosti jen rámcově a jejich konkretizaci přenechává prováděcím předpisům. Jako příklad lze uvést § 5 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (dále zákon o ochraně ovzduší), který stanoví, že přípustnou úroveň znečišťování ovzduší určují hodnoty emisních limitů pro jednotlivé znečišťující látky. Seznamy znečišťujících látek spolu a jejich konkrétními emisními limity pak obsahují jednotlivé prováděcí předpisy, např. vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb.

<sup>17</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání Praha: C.H. Beck, 2003, str. 36 – 60.

## b) Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření

Jedná se o správní akty, které mohou být předpokladem určité činnosti (většinou povolení) nebo podmínkou pro vydání povolení (stanovisko či souhlas) nebo se jedná o podklad nutný k vydání určitého rozhodnutí. Slouží především k preventivní ochraně životního prostředí. Příslušné orgány mohou zabránit určité činnosti tím, že nevydají povolení či souhlas, nebo naopak vydají negativní stanovisko anebo mohou zmírnit negativní dopad povolené činnosti tím, že v povolení stanoví omezující podmínky. Do této skupiny patří jak závazné, tak i nezávazné akty.

**Povolení** představuje správní akt povolující činnost, která není obecně zakázaná, ale jejíž výkon je vázán na splnění určité hmotněprávní podmínky. Zajišťuje, že určitou činnost bude vykonávat jen osoba splňující stanovené předpoklady. V povolení může správní orgán stanovit meze povolované činnosti<sup>18</sup>. S povoleními se setkáváme ve všech složkových zákonech, např. vodní zákon v § 6 zmocňuje krajský úřad k vydávání povolení k provozování vodovodu nebo kanalizace.

**Souhlas** je často podmínkou vydání povolení. V souhlasu, na rozdíl od povolení, správní orgán nemůže stanovit meze výkonu oprávnění, k němuž je vydání souhlasu zapotřebí<sup>19</sup>. V praxi jsou však často vydávány správní akty nazvané jako souhlasy, které obsahují celou řadu podmínek. Takové akty jsou vlastně z materiálního hlediska povoleními. Za všechny lze uvést souhlas s provozováním zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů, který vydává krajský úřad podle § 14 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále zákon o odpadech) a v němž můžeme nalézt mnoho omezujících podmínek.

**Stanoviska a vyjádření** prezentují odborný názor správních orgánů, který není právně závazný. Jsou určena především jiným orgánům vydávajícím správní akty<sup>20</sup>. Teoretická koncepce stanoviska jako nezávazného podkladu ale není zákonodárcem vždy akceptována. Příkladem je třeba stanovisko podle § 4 odst. 2 písm. b) stavebního zákona, které je závazným podkladem pro politiku územního rozvoje a pro opatření obecné povahy vydávaná podle stavebního zákona.

<sup>18</sup> Viz Hendrych, D. A kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 202.

<sup>19</sup> Viz tamtéž.

<sup>20</sup> Viz Hendrych, D. A kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 269 – 270.

### c) Standardy<sup>21</sup>

Jsou vyjádřením požadavků na zachování určitého stavu životního prostředí. Jejich stanovováním se veřejné subjekty snaží udržet znečišťování a poškozování životního prostředí v určitých mezích. Ve většině případů není možné zásahy do přírody úplně vyloučit, lze je však omezit. Standardy tak v souladu s článkem 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod určují míru, nad kterou není možné životní prostředí ohrožovat a poškozovat nebo stanovují předpoklady, jak dosáhnout příznivého životního prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny).

Mezi standardy řadíme požadavky na kvalitu životního prostředí, neboli **imisiní limity**. Ty určují přípustnou úroveň znečištění životního prostředí škodlivými látkami na určitém území. Do této kategorie řadíme třeba imisiní limity stanovené prováděcími předpisy k zákonu o ochraně ovzduší.

Dalším druhem standardu jsou **emisní limity**, které stanoví maximální množství znečišťujících látek, jež může vypustit jeden znečišťovatel. Příkladem mohou být hodnoty přípustného znečištění vod stanovené, podle ustanovení § 31 vodního zákona, v nařízení vlády č. 61/2003 Sb.

Ke standardům patří také **provozní požadavky**, což jsou právem definované požadavky na zařízení, jejichž provoz představuje potenciální nebo faktické nebezpečí pro životní prostředí. Provozním požadavkem je povinnost používat nejlepší dostupné technologie (BAT) ve stanovených zdrojích znečišťování. Používání BAT je jedním z předpokladů získání integrovaného povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci). Toto opatření by mělo minimalizovat nebezpečí, které tento zdroj představuje pro životní prostředí.

**Požadavky stanovené na určité výrobky** by měly zajistit nezávadnost těchto výrobků jak ve vztahu k životu a zdraví spotřebitele, tak i vůči životnímu prostředí. Komplexní úpravu této problematiky obsahuje zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, dílčí úpravu můžeme nalézt v dalších právních předpisech např. ve vyhlášce Ministerstva životního prostředí č. 357/2002 Sb., kterou se stanoví požadavky na kvalitu paliv z hlediska ochrany ovzduší, provádějící § 3 odst. 14 zákona o ochraně ovzduší. Vyhláška určuje především maximální obsah síry v palivech, upravuje také ověřování kvality paliv.

---

<sup>21</sup> Viz Sobotka, M., Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce PF UK, Praha 2000, str. 44 – 51.

Určité standardy musí splňovat také osoby provádějící činnosti, při nichž hrozí nebezpečí poškození životního prostředí. Právní předpisy požadují u těchto osob splnění určitých minimálních kvalifikačních požadavků, které by měly minimalizovat riziko vzniku škod. Příkladem je nařízením vlády č. 117/2005 Sb., o některých opatřeních zabezpečujících ochranu ozonové vrstvy, které provádí § 29 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší. V uvedeném nařízení jsou upraveny kvalifikační požadavky na osoby zacházející s regulovanými látkami.

#### **d) Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí**

V jednotlivých složkových zákonech jsou jak objekty ochrany, tak i zdroje ohrožování rozděleny do různých kategorií. Na základě tohoto dělení je jim pak poskytována různá úroveň ochrany, nebo jsou na ně kladeny rozdílné požadavky z hlediska zabezpečení ochrany životního prostředí.

Příkladem je rozdělení lesů na lesy ochranné, lesy zvláštního určení a lesy hospodářské v § 6 lesního zákona. Důsledky tohoto dělení se projevují např. v možnosti přijmout některá odchylná opatření ve prospěch účelového hospodaření v lesích ochranných a lesích zvláštního určení. Jejich vlastníci jsou povinni v nich hospodařit tak, aby byly zajištěny především jejich ochranné funkce, jsou povinni strpět určitá omezení při hospodaření v nich atd.<sup>22</sup>

Dalším příkladem může být zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, který v § 48 dělí zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů do tří skupin na kriticky ohrožené, silně ohrožené a ohrožené. Uvedené dělení pak má vliv na konkrétní ochranu poskytovanou jednotlivým kategoriím zvláště chráněných živočichů a rostlin. Třeba podle § 181f odst. 1 písm. a) trestního zákona<sup>23</sup> hrozí trestní stíhání tomu, kdo v rozporu s právními předpisy usmrtí jedince zvláště chráněného druhu živočicha nebo rostliny a spáchá takový čin na více než padesáti kusech živočichů nebo rostlin. Přísnější ochrana je však poskytnuta druhům kriticky ohroženým, v jejichž případě stačí k naplnění skutkové podstaty trestného činu usmrcení být i jen jediného exempláře<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Viz § 36 lesního zákona.

<sup>23</sup> Zákon č. 140/1961 Sb.

<sup>24</sup> Viz § 181f odst. 2 trestního zákona.

## e) Kontrola a dozor

K tomu, aby byly povinnosti uložené zákony nebo akty příslušných orgánů dodržovány, je nutné jejich adresáty podrobit kontrole. Kde není plnění stanovených povinností kontrolováno, nelze ani očekávat, že budou povinnosti dodržovány. Kontrolu provádí na nejvyšší úrovni Parlament České republiky, vláda<sup>25</sup>, Ministerstvo životního prostředí<sup>26</sup>, dále pak Česká inspekce životního prostředí<sup>27</sup>, „stráže“<sup>28</sup>, soudy v rámci správního soudnictví<sup>29</sup>. Neformální kontrolu uskutečňuje veřejnost, a to jak jednotliví občané, tak i občanská sdružení zaměřená na ochranu životního prostředí<sup>30</sup>. Jednotlivé složkové zákony obsahují svou vlastní komplexní úpravu kontrolních mechanismů, kdy svěřují kontrolu různých povinností různým orgánům<sup>31</sup>.

## f) Právní odpovědnost

Na úseku ochrany životního prostředí se setkáváme jak s odpovědností za škodu, odpovědností za ekologickou újmu, tak také s odpovědností za přestupky a jiné správní delikty a v neposlední řadě i odpovědností za trestné činy.

Odpovědnost za škodu se i v právu životního prostředí řídí ustanoveními občanského zákoníku<sup>32</sup>. Škodou je míněna majetková ztráta na věci, která je vyčíslitelná a uhraditelná v penězích<sup>33</sup>. Občanskoprávní institut náhrady škody není pro životní prostředí příliš vhodný, neboť je aplikovatelný jen pokud škoda vznikne na složce životního prostředí, která je věcí

<sup>25</sup> Vláda řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev (§ 28 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky).

<sup>26</sup> Podle § 72 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech vykonává Ministerstvo životního prostředí vrchní státní dozor v oblasti odpadového hospodářství s výjimkou ochrany veřejného zdraví při nakládání s odpady, kde je vrchní státní dozor svěřen Ministerstvu zdravotnictví.

<sup>27</sup> Podle § 112 vodního zákona přísluší ČIŽP dozor nad tím, jak fyzické a právnické osoby dodržují povinnosti stanovené jim vodním zákonem nebo uložené na základě zákona vodoprávními úřady.

<sup>28</sup> Např. v § 81 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je stanoveno, že „posláním stráže přírody je kontrola dodržování předpisů o ochraně přírody a krajiny“.

<sup>29</sup> V § 70 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny je stanovena možnost pro občanské sdružení mít, za určitých podmínek, postavení účastníka správního řízení. V návaznosti na toto ustanovení pak zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní v § 65 odst. 2 legitimuje toto občanské sdružení k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, jestliže tvrdí, že postupem správního orgánu bylo zkráceno na právech, která mu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.

<sup>30</sup> Viz výše zmíněný § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>31</sup> Např. zákon o ochraně ovzduší svěřuje vrchní státní dozor na úseku ochrany ovzduší, ochrany ozonové vrstvy a klimatického systému Země Ministerstvu životního prostředí, dozor nad dodržováním právních předpisů a rozhodnutí ČIŽP, kontrolu a hodnocení dodržování imisních limitů a emisních stropů krajským úřadům, kontrolu dodržování povinností provozovateli malých stacionárních zdrojů obecním úřadům atd.

<sup>32</sup> Zákon č. 40/1964 Sb.

<sup>33</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. I. vydání Praha: C.H. Beck, 2003, str. 75.

v právním slova smyslu a je vlastněna konkrétní osobou. Navíc záleží výlučně na vlastníkově, zda náhradu škody uplatní (těžko ji bude uplatňovat, když škodu sám způsobil) a případně získané finanční odškodnění není účelově vázáno na odstranění škody<sup>34</sup>.

Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, zavedl do českého práva institut ekologické újmy<sup>35</sup>. Jedná se o imateriální ztrátu, jež může vzniknout z jednání jak protiprávního, tak i v souladu s právem. Na rozdíl od škody jí je možné uplatňovat i proti vlastníkově věci a může vzniknout i na složkách životního prostředí, které nejsou předmětem vlastnictví. Oprávněným z ekologické újmy je stát a formy nápravy jsou naturální restituce, kompenzace a finanční plnění<sup>36</sup>.

V právu životního prostředí se nejčastěji setkáváme s odpovědností za přestupky a jiné správní delikty. Subjektem přestupku mohou být jen fyzické osoby, kdežto jiný správní delikt může spáchat osoba fyzická i právnická. Obecnou úpravu přestupků nalezneme v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, naproti tomu správní delikty nemají jednotnou úpravu. Jednotlivé složkové zákony upravují celou řadu speciálních skutkových podstat přestupků a správních deliktů. Nejčastějším trestem jsou pokuty.

Na přelomu 80. a 90. let 20. století byla do trestního zákona přidána skutková podstata nového trestného činu ohrožení životního prostředí (§ 181a a 181b)<sup>37</sup>. Od té doby část trestního zákona věnovaná ochraně životního prostředí značně narostla. Praktická aplikace těchto ustanovení je dosti problematická kvůli příliš abstraktním formulacím skutkových podstat. Trestněprávní ochrana jednotlivých složek životního prostředí se neomezuje jen na skutkové podstaty trestných činů upravených v § 181a až 181h, ale trestní zákon jim poskytuje ochranu např. v rámci skutkových podstat trestných činů pytláctví (§ 178a TZ), týrání zvířat (§ 203 TZ), poškozování cizí věci (§ 257 TZ) atd.

#### **g) Výkon rozhodnutí**

Výkon rozhodnutí představuje fakultativní fázi určitého řízení, kdy dochází k realizaci vydaného rozhodnutí. Nemusí nastoupit vždy, ale pouze v případě, že rozhodnutí je nutné vykonat a není splněno dobrovolně. Způsob výkonu rozhodnutí se liší podle toho, jestli uložená povinnost zněla na peněžitě či nepeněžitě plnění. V případě peněžitě plnění

<sup>34</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání Praha: C.H. Beck, 2003, str. 75 – 77.

<sup>35</sup> Ekologická újma je ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti (§ 10 zákona o životním prostředí).

<sup>36</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání Praha: C.H. Beck, 2003, str. 77 – 80.

<sup>37</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání Praha: C.H. Beck, 2003, str. 66 – 67.

(typicky u pokut) se postupuje podle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, konkrétně jeho části šesté<sup>38</sup>, pokud exekuci provádí správní orgán. Bude-li o exekuci požádán soud nebo soudní exekutor, použije se úprava v občanském soudním řádu<sup>39</sup>, resp. v zákoně o soudních exekutorech<sup>40</sup>. Při exekuci na nepeněžitá plnění se postupuje podle správního řádu (§ 107n)<sup>41</sup>. Výkon rozhodnutí slouží nejen k ochraně životního prostředí tím, že vynucuje splnění uložených povinností, ale také posiluje autoritu práva a orgánů ochrany životního prostředí a napomáhá k vytváření právního vědomí. Když jsou povinnosti a sankce důsledně vymáhány, může to odradit od jejich neplnění či porušování a působit tak preventivně.

### 1.3.2 Koncepční nástroje

Do této skupiny nástrojů přímého působení patří různé prognózy, plány, koncepce a programy, což jsou odborné, dlouhodobě a rámcově formulované a komplexně pojaté dokumenty lidského směřování na určitém úseku<sup>42</sup>. Obsahují představu určitého subjektu o vývoji objektu, který je řízen nebo ovlivňován tímto subjektem. Plány a koncepce formulují cíle, kterých by mělo být dosaženo a nástroje zabezpečující dosažení těchto cílů<sup>43</sup>.

Koncepční nástroje patří k nejobecnějším nástrojům. Plány jsou zpracovávány pro různé časové horizonty, nejčastěji od jednoho do dvaceti let. V některých případech jsou obligatorním nástrojem, jindy obsahují závazné části, s nimiž musí být v souladu rozhodnutí příslušných orgánů státní správy. Jsou připravovány jak na celostátní úrovni, tak i v rámci krajů a obcí nebo jsou zpracovávány pro určitou specifickou část území (např. lesní hospodářské plány). Koncepční nástroje nemohou být za všech okolností naprosto přesné, jedná se spíše o odhad či kalkul, avšak musí být zpracovány odborně na základě určitých poznatků a znalostí<sup>44</sup>. Téměř každý složkový zákon obsahuje úpravu svého specifického koncepčního nástroje.

<sup>38</sup> Srovnej § 106 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a třeba § 68 odst. 1 (poznámka pod čarou) zákona o odpadech.

<sup>39</sup> Zákon č. 99/1963 Sb.

<sup>40</sup> Zákon č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád).

<sup>41</sup> Viz Hendrych, D. A kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 392 – 396.

<sup>42</sup> Viz Damohorský, M. – Stejskal, V. (edit.): Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference. Praha. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2003, str. 66.

<sup>43</sup> Viz tamtéž str. 187.

<sup>44</sup> Viz tamtéž str. 68.

Jako příklad je možné uvést lesní zákon, který v § 23 a násl. upravuje lesnické plány. Ministerstvo zemědělství schvaluje oblastní plány rozvoje lesů, které jsou metodickým nástrojem státní lesnické politiky a doporučují zásady hospodaření v lesích<sup>45</sup>. Vlastníci více než 50 hektarů lesa mají povinnost zabezpečit zpracování lesních hospodářských plánů. Tyto koncepční nástroje obsahují ustanovení jak závazná (maximální celková výše těžeb, minimální podíl melioračních a zpevňujících dřevin, minimální plošný rozsah výchovných zásahů v porostech do čtyřiceti let věku), tak i doporučující<sup>46</sup>. Pro vlastníky lesů o výměře menší než 50 hektarů vydává příslušný orgán státní správy lesů lesní hospodářské osnovy, jež obsahují některá závazná ustanovení pro vlastníky.

Snad nejtypičtější zástupce koncepčních nástrojů můžeme nalézt v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Hlavním účelem územního plánování je zajišťování podmínek pro trvale udržitelný rozvoj, a proto se řadí k nejdůležitějším preventivním nástrojům ochrany životního prostředí. V rámci územního plánování by se měly nejen vyloučit nebo alespoň omezit nepříznivé zásahy do životního prostředí, ale též navrhnout opatření, která by mohla existující stav životního prostředí na určitém území zlepšit<sup>47</sup>. Tyto cíle pomáhá naplnit široké spektrum koncepčních nástrojů. Územně plánovací podklady slouží jako podklad k pořízení politiky územního rozvoje, územně plánovací dokumentace a pro rozhodování v území<sup>48</sup>. Politika územního rozvoje je dokument připravovaný Ministerstvem pro místní rozvoj a schvalovaný vládou, v němž se pro celé území České republiky určují požadavky na konkretizaci úkolů územního plánování. Je závazná pro pořizování dokumentů na nižších úrovních<sup>49</sup>. Na úrovni krajů jsou připravovány zásady územního rozvoje stanovící základní požadavky na účelné a hospodárné uspořádání území kraje<sup>50</sup>. Obce pro své území vytváří územní plány, v nichž zpřesňují a rozvíjejí cíle a úkoly územního plánování v souladu se zásadami územního rozvoje a s politikou územního rozvoje<sup>51</sup>.

---

<sup>45</sup> Viz § 23 odst. 1 lesního zákona.

<sup>46</sup> Viz § 24 lesního zákona.

<sup>47</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání Praha: C.H. Beck, 2007, str. 197 – 198.

<sup>48</sup> Viz § 25 stavebního zákona.

<sup>49</sup> Viz § 31 stavebního zákona.

<sup>50</sup> Viz § 36 stavebního zákona.

<sup>51</sup> Viz § 43 stavebního zákona.



### 1.3.3 Dobrovolné nástroje

Tyto nástroje umožňují zajistit přísnější ochranu životního prostředí, než jaká by byla možná pomocí obecně závazného právního předpisu nebo se jím řeší otázky a problémy právní úpravou dosud neřešené. Mezi nejrozšířenější patří systémy environmentálního řízení, ekologické značení, čistší produkce a dobrovolné dohody<sup>52</sup>.

**Systémy environmentálního řízení** představují systematický přístup k ochraně životního prostředí ve všech směrech podnikatelské činnosti určitého podniku. Jsou založeny na pravidelném hodnocení a přezkoumávání aktivit podniku v oblasti ochrany životního prostředí. Podniky si průběžně stanovují své environmentální cíle a programy a následně hodnotí úspěšnost jejich realizace prostřednictvím environmentálních auditů. V České republice jsou systémy environmentálního řízení zaváděny podle dvou standardů – mezinárodní norma ISO 14 001 a program EMAS.

**Ekologické značení** je systém označování výrobků, které jsou k životnímu prostředí šetrnější než jejich funkčně srovnatelné alternativy. Ekologicky šetrnější výrobky jsou často dražší než jejich substituty. Zde hrají významnou roli tzv. zelení spotřebitelé, kteří mohou svou poptávkou po těchto výrobcích motivovat producenty k získání ekologického označení pro svůj produkt<sup>53</sup>. V České republice jsou realizovány tyto programy ekoznačení: BIO značka označující certifikovaný produkt ekologického zemědělství, Národní program označování ekologicky šetrných výrobků a The Flower, což je program ekoznačení Evropské unie.

**Čistší produkce** se zaměřuje na hledání příčin vzniku ekologických zátěží ve výrobním procesu a snaží se tyto příčiny odstranit. Usiluje o nalezení možností efektivnějšího využívání surovin a energií, vyloučení toxických a nebezpečných materiálů, prevenci vzniku odpadů apod.

**Dobrovolné dohody** uzavírají veřejnoprávní autority s jednotlivými výrobci nebo s celým průmyslovým odvětvím. Dobrovolnost spočívá v jednostranném rozhodnutí provozovatele určitého podniku uzavřít dohodu s veřejnoprávním subjektem bez jakéhokoli donucení. Příkladem takové dohody je třeba Dohoda o postupném snižování dopadu pracích

<sup>52</sup> Viz Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2004, str. 130 – 134.

<sup>53</sup> Viz Mezřický, V., Environmentální politika a udržitelný rozvoj. 1. vydání Praha: Portal, 2005.

prostředků na životní prostředí<sup>54</sup>, Dohoda o obalech<sup>55</sup> nebo Dohoda o zpětném odběru přenosných baterií<sup>56</sup>.

Dobrovolné veřejnoprávní smlouvy, jejichž cílem je ochrana životního prostředí, uzavírají s příslušnými správními orgány také fyzické osoby. Zákon o ochraně přírody a krajiny dovoluje v § 39 uzavřít veřejnoprávní smlouvu mezi vlastníkem pozemku a příslušným orgánem ochrany přírody, kterou je možné prohlásit území za chráněné nebo strom za památný. Taková smlouva nahrazuje prohlášení chráněného území formou právního předpisu nebo prohlášení památného stromu formou rozhodnutí<sup>57</sup>. Takto zřízená ochrana je na základě smlouvy vázána k pozemku formou věcného břemene.

---

<sup>54</sup> Uzavřena mezi Ministerstvem životního prostředí a Českým sdružením výrobců mýdla, čistících a pracích prostředků v roce 1995.

<sup>55</sup> Uzavřena mezi Ministerstvem životního prostředí a Českým průmyslovým sdružením pro obaly a životní prostředí v roce 1999.

<sup>56</sup> Uzavřena mezi Ministerstvem životního prostředí a Českým sdružením výrobců a dovozců přenosných baterií v roce 2001.

<sup>57</sup> Viz Hendrych, D. A kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 249.

## 1.4 Nástroje nepřímého působení

Jsou reprezentovány především ekonomickými nástroji. Tyto pomocí ekonomické stimulace podněcují k ekologickému chování<sup>58</sup>. Lze je charakterizovat jako prostředky ochrany životního prostředí, jejichž účelem je podnítit zájem na ochraně životního prostředí ekonomickou stimulací<sup>59</sup>. V našem právním řádu se s ekonomickými nástroji setkáváme již od 60. let minulého století. Prvním z nich byl poplatek za odnětí půdy ze Zemědělského půdního fondu upravený v zákoně č. 53/66 Sb., o ochraně Zemědělského půdního fondu<sup>60</sup>. V prostředí centrálně plánované ekonomiky však nesplňovaly ekonomické nástroje svůj účel<sup>61</sup>.

V současnosti jsou ekonomické nástroje významným doplňkem administrativních nástrojů ochrany životního prostředí<sup>62</sup>. Poskytují možnost výběru chování, přičemž cílem je, aby se adresát choval v souladu se zájmy celé společnosti, tedy ekologicky. K dosažení tohoto cíle slouží řada pozitivních i negativních stimulů, které mají zajistit, že chování pro znečišťovatele ekonomicky výhodné, bude zároveň ekologické. Důsledkem selhání trhu je, že ekologicky škodlivé činnosti jsou zpravidla ekonomicky výhodné. Ekonomické nástroje se snaží napravit tato tržní selhání a zvýhodnit ekologicky šetrnější chování a na druhou stranu znevýhodnit chování ekologicky škodlivější, usilují tedy o internalizaci externích nákladů.

### 1.4.1 Poplatky za znečišťování či jiné poškozování životního prostředí<sup>63</sup>

V ekonomické teorii je nástrojem umožňujícím odstranit efekt negativních externalit Pigouova<sup>64</sup> daň<sup>65</sup>. Její výše určuje cenu práva znečišťovat. Stanoví se jako částka za jednotku znečištění. Čím více škodlivých látek by znečišťovatel vypouštěl, tím větší daň by platil. To by jej mělo motivovalo ke snižování objemu vypouštěných škodlivin. Na rozdíl od administrativní regulace znečišťování dává Pigouova daň adresátům možnost se rozhodnout,

<sup>58</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání Praha: C.H. Beck, 2003, str. 40 – 45.

<sup>59</sup> Viz <http://www.czp.cuni.cz/knihovna/undp/studie/S37.htm>- článek Jaromíra Kováře Analýza ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR.

<sup>60</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání Praha: C.H. Beck, 2007, str. 290.

<sup>61</sup> Viz <http://www.czp.cuni.cz/knihovna/undp/studie/S37.htm>- článek Jaromíra Kováře Analýza ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR.

<sup>62</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání Praha: C.H. Beck, 2003, str. 40.

<sup>63</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání Praha: C.H. Beck, 2003, str. 44.

<sup>64</sup> Podle anglického ekonoma Arthura Cecila Pigoua.

<sup>65</sup> Viz Mankiw, N. G.: Ekonomie. 1. vyd., Praha : Grada, 1999, str. 223 – 224.

zda sníží emise, a tak zaplatí nižší daň, nebo pro ně bude výhodnější platit daň vyšší (zejména v odvětvích, kde i malé snížení emisí s sebou nese neúměrně velké náklady). Uplatnění této daně je v praxi nemožné, neboť nelze přesně určit cenu práva znečišťovat. Její obdobou v českém právu je poplatek za znečišťování, který do nákladů podniku promítne vnější škodu vzniklou jeho ekonomickou činností. Potom vnitřní náklady spolu s tímto poplatkem odpovídají nákladům společenským. V našem právním řádu se můžeme setkat s těmito poplatky za znečišťování či jiné poškozování životního prostředí:

#### **a) Poplatky za znečišťování ovzduší**

Jsou upraveny v § 19 a násl. zákona o ochraně ovzduší, podrobněji je o nich pojednáno v dalším výkladu.

#### **b) Poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových**

Povinnost platit poplatek se vztahuje na právnické a fyzické osoby vypouštějící odpadní vody do vod povrchových. Jedná se o dva poplatky, a sice poplatek za znečištění, který znečišťovatel platí pokud jím vypouštěné odpadní vody překročí hmotnostní a koncentrační limit a poplatek z objemu vypouštěných látek, který platí znečišťovatel vypouštějící ročně alespoň 100 000 m<sup>3</sup> odpadních vod bez ohledu na znečištění<sup>66</sup>.

#### **c) Poplatky za vypouštění odpadních vod do vod podzemních**

Vypouštění odpadních vod do vod podzemních je povoleno jen výjimečně, proto tento poplatek není příliš častý. Sazba poplatku činí 3 500 Kč za rok<sup>67</sup>.

#### **d) Poplatky za ukládání odpadů na skládku**

Tyto poplatky platí původce odpadů a skládá se ze dvou složek. Základní složka se vztahuje na veškerý odpad a výnos plyne do obecního rozpočtu. Riziková složka se platí jen

<sup>66</sup> Viz § 89 a násl. vodního zákona.

<sup>67</sup> Viz § 100 vodního zákona.

za uložení nebezpečného odpadu a její výnos je příjmem Státního fondu životního prostředí ČR. Obě složky vybírá provozovatel skládky<sup>68</sup>.

## 1.4.2 Poplatky za využívání přírodních zdrojů:

### a) Poplatky za odběr povrchových a podzemních vod

Za odebrané množství povrchové vody platí oprávněná osoba platbu k úhradě správy vodních toků a správy povodí<sup>69</sup> podle skutečně odebraného množství a účelu užití. Tato platba se neplatí, pokud množství odebrané povrchové vody nepřekročí 500 m<sup>3</sup> za měsíc nebo 6 000 m<sup>3</sup> za rok. Neplatí se také za odběry na zákonem stanovené účely (např. napouštění veřejných koupališť, napouštění rybníků, provoz rybích líhní a sádek atd.). Platba tvoří příjem správce příslušného vodního toku a je určena k úhradě nákladů souvisejících s jeho činností. Kvůli množství výjimek je motivační funkce této platby k šetrnějšímu nakládání s vodami oslabena<sup>70</sup>.

Poplatek za odebrané množství podzemní vody<sup>71</sup> platí odběratel, který má k odběru podzemní vody povolení a pokud množství jím odebrané podzemní vody přesáhne 500 m<sup>3</sup> měsíčně nebo 6 000 m<sup>3</sup> ročně. Jestliže podzemní voda slouží k zásobování pitnou vodou, je sazba stanovena ve výši 2 Kč za m<sup>3</sup>, v případě odběru pro jiné užití odběratel platí 3 Kč za metr krychlový<sup>72</sup>. Výnos poplatku je příjmem kraje, na jehož území se odběr uskutečňuje a Státního fondu životního prostředí ČR v poměru 1:1.

### b) Odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu<sup>73</sup>

Povinnost platit odvod se vztahuje na toho, v jehož zájmu byl vydán souhlas k odnětí půdy. Toto odnětí může být dočasné nebo trvalé. V případě dočasného odnětí půdy se odvody platí každoročně až do doby ukončení rekultivace pozemku, u trvalého odnětí se platí jednorázově.

<sup>68</sup> Viz § 45 a násl. zákona o odpadech.

<sup>69</sup> Viz § 101 vodního zákona.

<sup>70</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání Praha: C.H. Beck, 2007, str. 279.

<sup>71</sup> Viz § 88 vodního zákona.

<sup>72</sup> Viz příloha č. 2 k vodnímu zákonu.

<sup>73</sup> Viz § 11 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu.

O výši odvodů rozhoduje orgán ochrany zemědělského půdního fondu v závislosti na rozloze a kvalitě půdy. Z této částky pak 60 % plyne do Státního fondu životního prostředí ČR a 40 % do rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází. Obec je povinna tyto finanční prostředky použít pro zlepšení životního prostředí v obci a pro ochranu a obnovu přírody a krajiny. Zákon obsahuje také řadu výjimek z povinnosti platit odvody.

Účelem odvodů je motivovat žadatele o odnětí půdy k tomu, aby zabírali zemědělskou půdu jen v nezbytné rozloze, nebo aby omezili na zábor půdy méně kvalitní. V současné době odvody tuto motivační funkci téměř postrádají<sup>74</sup>.

#### **c) Poplatky za odnětí pozemků určených k plnění funkcí lesa<sup>75</sup>**

Tyto poplatky plní obdobnou funkci jako výše zmíněné odvody. I v tomto případě rozeznáváme dočasné a trvalé odnětí a výnos poplatku si mezi sebe rozdělí Státní fond životního prostředí ČR a obec, v jejímž katastrálním území došlo k odnětí, v poměru 60:40. Platí také účelová vázanost části poplatku připadající obci pro zlepšení životního prostředí v obci nebo pro zachování lesa.

#### **d) Úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých nerostů**

Úhradu z dobývacího prostoru je povinna platit osoba, pro níž byl stanoven dobývací prostor, za každý i započatý hektar plochy tohoto dobývacího prostoru. Platí se ročně příslušnému báňskému úřadu, který tuto úhradu převede obci, na jejímž území se dobývací prostor nachází<sup>76</sup>.

Osoba provozující těžbu nerostů platí ročně příslušnému báňskému úřadu úhradu z vydobytých nerostů maximálně ve výši 10 % z tržní ceny vydobytých nerostů. Báňský úřad pak převede 25 % z výnosů této úhrady do státního rozpočtu a 75 % do rozpočtu příslušné obce<sup>77</sup>.

<sup>74</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání Praha: C.H. Beck, 2007, str. 290 – 291.

<sup>75</sup> Viz § 17n lesního zákona.

<sup>76</sup> Viz § 32a odst. 1 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon).

<sup>77</sup> Viz § 32a odst. 2 a 4 horního zákona.

#### e) Poplatky za kácení dřevin

Existenci tohoto poplatku předvídá zákon o ochraně přírody a krajiny v § 9 odst. 3. Jedná se o odvod do rozpočtu obce popřípadě Státního fondu životního prostředí ČR, který má platit subjekt, jež provedl kácení dřevin rostoucích mimo les a nebyla mu uložena náhradní výsadba. Podrobnosti měl upravit zvláštní zákon, který však dosud nebyl přijat, a proto tento poplatek nemůže být ukládán.

### 1.4.3 Uživatelské poplatky

Zatěžují výrobky, jejichž výroba nebo spotřeba představuje nebezpečí pro životní prostředí. V našem právním řádu tento druh poplatku zastupuje poplatek za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují upravený v § 33 zákona o ochraně ovzduší. Jeho výše činí 400 Kč za kilogram regulované látky. I když podle názvu tohoto poplatku by měla být zpoplatněna výroba i dovoz regulovaných látek, novela zákona o ochraně ovzduší provedená zákonem č. 92/2004 Sb. vypustila z textu § 33 slovo dovoz, a proto poplatek podléhá pouze výroba regulovaných látek. Od vstupu České republiky do Evropské unie pokrývá většinu naší spotřeby regulovaných látek dovoz z členských zemí Evropské unie a výnosy z tohoto poplatku i jeho praktický význam se blíží nule<sup>78</sup>.

### 1.4.4 Úlevy při placení poplatků

Mají motivovat znečišťovatele k zavedení opatření umožňující snížení množství jimi vypouštěných škodlivin do životního prostředí. Tento cíl sleduje např. vodní zákon v § 96 a násl., podle nichž je Česká inspekce životního prostředí oprávněna povolit znečišťovateli odklad placení poplatků až do výše 80 % z poplatků, pokud prokazatelně zahájil práce na stavbě čistírny odpadních vod nebo jiného zařízení investičního charakteru ke snížení množství znečištění ve vypouštěných odpadních vodách. Dodrží-li znečišťovatel stanovené podmínky, promine mu Česká inspekce životního prostředí část poplatku ve výši odpovídající částce, jejíž zaplacení bylo odloženo.

<sup>78</sup> Viz dokument Finanční prostředky v oblasti ochrany ovzduší na adrese <http://www.nku.cz/scripts/detail.asp?id=1451>.

### 1.4.5 Ekologické daně

Ekologické daně mají stejný cíl jako poplatky, tedy promítnout externí náklady do ceny některých výrobků nebo služeb majících ekologicky negativní důsledky. Na rozdíl od poplatků daňoví poplatníci nezískávají za svou platbu žádné protiplnění (např. možnost vypustit určité množství škodlivin). Kvůli administrativním překážkám s tím spojeným, jednotlivé domácnosti většinou není možné podrobit povinnosti platit poplatky za znečišťování. Z ekologického hlediska je nutné internalizovat negativní externality nejen v případě velkých znečišťovatelů, ale i domácností<sup>79</sup>. I když na první pohled zátěž, kterou působí jednotlivé domácnosti, se nezdá příliš velká, ve svém souhrnu se podílí značnou měrou na znečištění životního prostředí. Řešením tohoto problému by mohlo být zavedení ekologických daní na fosilní paliva, spotřebu vody a vybrané suroviny a výrobky, jež životní prostředí neúměrně zatěžují. Pokud dojde ke zdražení těchto komodit, lidé je začnou efektivněji využívat a budou jimi méně plýtvat (např. lepší izolaci svého domu, aby spotřebovali méně paliva, budou více šetřit vodou atd.), a tak přispějí ke zlepšení životního prostředí. Zdanění, a tím i zdražení, by také napomohlo k rozvoji nových technologií umožňujících šetrnější využití zdrojů. S účinností od 1. ledna 2008 byly i do našeho právního řádu zavedeny takzvané ekologické daně. Z hlediska zařazení do systému daní se jedná o spotřební daně a jsou to:

- a) **Daň ze zemního plynu a některých dalších plynů** upravená v části 45. zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů
- b) **Daň z pevných paliv** upravená v části 46. zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů
- c) **Daň z elektřiny** upravená v části 47. zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů

Nemělo by se však jednat jen o prosté „tahání z kapes daňových poplatníků“. Ruku v ruce se zavedením ekologických daní na neobnovitelné přírodní zdroje (hlavně fosilní paliva) by mělo dojít ke snížení jiných daní, především postihujících lidskou práci, tak, aby se

<sup>79</sup> Viz Štěpánek Z.: Ekonomické nástroje v politice životního prostředí ČR. In: Moldan B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Praha, Vydavatelství Karlovy univerzity 1997.



celkové daňové zatížení nezměnilo. Snížení daňového zatížení lidské práce by mohlo mít pozitivní dopad na zaměstnanost, resp. přinést snížení nezaměstnanosti, jelikož by klesly náklady na pracovní síly<sup>80</sup>. Je možné také zavést některé nové daňové úlevy, např. sníženou sazbu DPH pro automobily splňující určité parametry. Mělo by se tedy přistoupit ke komplexní reformě daňového systému, která je ale v současné době málo pravděpodobná.

#### 1.4.6 Daňová zvýhodnění

- a) **V rámci DPH** např. snížená sazba daně pro pozemní hromadnou pravidelnou dopravu cestujících a zavazadel (§ 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty a příloha č. 2 k tomuto zákonu)
- b) **V rámci daně z příjmů** jsou např. osvobozeny od daně příjmy z provozu malých vodních elektráren, větrných elektráren, solárních zařízení do výkonu 1 MW (§ 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 586/1995 Sb., o daních z příjmu)
- c) **V rámci silniční daně** např. osvobození od daně pro vozidla na elektrický pohon (§ 3 písm. f) zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční)
- d) **V rámci daně z nemovitosti** např. osvobození pozemků spadajících do I. zóny chráněných krajinných oblastí a národních parků (§ 4 odst. 1 písm. j) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí)
- e) **V rámci daně dědické a darovací** jsou osvobozena např. bezúplatná nabytí majetku právnickými osobami se sídlem v České republice založenými nebo zřízenými k zabezpečování činností v oblasti ekologie (§ 20 odst. 4 písm. a) zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí)

---

<sup>80</sup> Viz Štěpánek Z.: Ekonomické nástroje v politice životního prostředí ČR. In: Moldan B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Praha, Vydavatelství Karlovy univerzity 1997.

### **1.4.7 Obchodovatelné poukázky na znečišťování**

V některých státech se setkáváme s obchodovatelnými poukázkami na znečišťování<sup>81</sup>. Tento nástroj představuje kombinaci administrativní regulace a trhu. Stát musí stanovit maximální míru znečištění, které mohou jeho původci vyprodukovat. Každý provozovatel zdroje znečišťování pak zdarma dostane nebo v aukci nakoupí určitý počet obchodovatelných poukázek, jež představují právo emitovat do životního prostředí stanovené množství škodlivin. Jestliže učiní opatření snižující množství jím vypouštěných regulovaných látek, může pak na trhu prodat své nadbytečné poukázky jinému znečišťovateli, pro něhož je naopak výhodnější zaplatit za možnost většího znečištění. V České republice upravuje obchodování s povolenkami zákon č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, který provádí příslušné evropské předpisy.

### **1.4.8 Dotace, dary a jiná zvýhodnění**

Mohou být poskytovány ze státního rozpočtu nebo ze Státního fondu životního prostředí České republiky, který byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky. Do SFŽP plynou výnosy z některých poplatků (např. poplatky za znečišťování ovzduší od zvláště velkých, velkých a středních zdrojů nebo 50 % poplatku za odebrané množství podzemní vody). Takto získané prostředky jsou pak použity k financování projektů zlepšujících stav životního prostředí.

Mezi jiná zvýhodnění můžeme zařadit třeba záruku státu za uspokojení přiznaných nároků na náhradu jaderné škody, pokud nejsou uhrazeny z povinného pojištění nebo jiného stanoveného finančního zajištění podle § 37 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (dále atomový zákon).

### **1.4.9 Depozitně refundační systémy**

Fungují na principu zpoplatnění určitých produktů představujících potenciální riziko vzniku nebezpečí pro životní prostředí. Zaplacení zálohy při zakoupení výrobku stimuluje

---

<sup>81</sup> Viz Mankiw, N. G. *Ekonomie*. 1. vyd., Praha : Grada, 1999 kap. 10, str. 224 – 226.

spotřebitele k vrácení obalu nebo použitého výrobku zpět do procesu recyklace<sup>82</sup>. Pokud spotřebitel výrobek nevrátí, poslouží záloha k financování provozu systému. Příkladem je zálohování vybraných obalů např. skleněných lahví, propanbutanových lahví nebo palet.

#### 1.4.10 Nástroje k zajištění závazku

##### a) Environmentální pojištění<sup>83</sup>

Ekonomická činnost představuje riziko možného vzniku škody či ekologické újmy. Pojištění umožňuje rozložení nákladů při vzniku ekologické újmy nebo škody na více subjektů. Pro znečišťovatele je výhodné, když provozuje svou činnost co nejbezpečněji. Jednak tím snižuje riziko vzniku ekologické újmy a zároveň má snadnější přístup k ekologickému pojištění, protože pojišťovny nemají zájem uzavírat pojistné smlouvy při příliš velkém riziku<sup>84</sup>. Jako příklad environmentálního pojištění lze uvést pojištění odpovědnosti za jadernou škodu podle § 36 atomového zákona.

##### b) Zajišťovací fondy

Uplatní se v případech, kdy dochází k dlouhodobé činnosti s negativním vlivem na životní prostředí. Subjekty provozující takovou činnost musí vytvářet finanční prostředky sloužící jako záruka odstranění škodlivých následků činnosti po jejím ukončení. Jestliže následky nejsou odstraněny, použije se peněžní záruka k financování nápravných opatření provedených státem<sup>85</sup>. Příkladem může být finanční rezerva pro rekultivace a asanace skládek podle § 49 a násl. zákona o odpadech

<sup>82</sup> Viz [http://ekologie.uhk.cz/page.aspx?page\\_id=38&mode=1&letter=4](http://ekologie.uhk.cz/page.aspx?page_id=38&mode=1&letter=4).

<sup>83</sup> Viz [http://old.mendelu.cz/~fin/poj1/ENVIRONMENTALNI\\_POJISTENI.ppt](http://old.mendelu.cz/~fin/poj1/ENVIRONMENTALNI_POJISTENI.ppt).

<sup>84</sup> Viz Sobotka, M., Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce PF UK, Praha 2000, str. 80 – 81.

<sup>85</sup> Viz Sobotka, M., Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce PF UK, Praha 2000, str. 81.

## 1.5 Pozitivní externality

Stát má ještě další možnost jak čelit negativním externalitám a jejich nepříznivému vlivu na životní prostředí, a tou jsou externality pozitivní, přesněji řečeno investování do výzkumu a vývoje nových a k životnímu prostředí šetrnějších technologií<sup>86</sup>. Vědecká a výzkumná činnost je velice nákladná, výsledky jsou často nejisté a když už se dostaví, mohou se snadno a téměř zadarmo dostat do rukou konkurence, čímž demotivují soukromé osoby k investicím do výzkumu. Právě zde by měl zasáhnout stát se svou podporou vědecké činnosti z prostředků celé společnosti. Z výsledků této aktivity pak může mít prospěch celá společnost.

## 1.6 Shrnutí

Nástroje přímého a nepřímého působení tvoří dvě strany téže mince. Obě skupiny nástrojů usilují o udržení co nejvyššího standardu kvality životního prostředí. Ekonomické nástroje, přestože jsou mladší a v poslední době stále používanější, nenahradily a ani nenahradí nástroje přímého působení, ale zůstanou jejich vhodným a nutným doplňkem.

V některých oblastech jsou nástroje přímého působení nezastupitelné. Příkladem budiž řešení mimořádných událostí (např. havárie, smogová situace), kde je možné použít výhradně administrativní nástroje<sup>87</sup>. Při vzniku těchto událostí je třeba jednat rychle, rozhodně a koordinovaně, což je možné pouze pomocí přímého působení (především stanovení povinností) na určité subjekty. Ekonomické nástroje mohou napomáhat k prevenci vzniku mimořádných událostí, např. mýtné ve velkoměstech může pomoci předcházet vzniku smogových situací způsobených dopravou nebo environmentální pojištění může motivovat provozovatele k zajištění bezpečnějšího provozu svého zařízení.

Mezi přednosti nástrojů přímého působení patří také jistota<sup>88</sup> a jasnost jak pro veřejnou moc, tak i pro samotné regulované subjekty. Stát pomocí práva stanoví znečišťovatelům jasný cíl, kterého mají dosáhnout (emisní a emisní limit, povinnosti) a disponuje i prostředky, jak si

<sup>86</sup> Viz Samuelson, Paul A., Nordhaus, William D. *Ekonomie*. 2. vyd. Praha: Svoboda, 1995, str. 771.

<sup>87</sup> Viz Sobotka, M., *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, disertační práce PF UK, Praha 2000, str. 107 – 108.

<sup>88</sup> Viz Sobotka, M., *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*, disertační práce PF UK, Praha 2000, str. 108 – 109.

splnění určeného cíle vynutit. Ekonomické nástroje v této oblasti naopak přinášejí nejistotu hlavně pro stát, neboť není možné přesně odhadnout, jak budou jednotlivé podniky reagovat na ekonomickou stimulaci. Existuje zde také nebezpečí, že stát neodhadne dobře situaci na trhu a nastaví ekonomický nástroj tak, že bude úplně postrádat motivační funkci.

Ekonomické nástroje mohou motivovat jednotlivého znečišťovatele ke snížení jím vyprodukovaného znečištění, jen těžko ale zabrání příchodu dalšího znečišťovatele na určité území, pokud to pro něj bude ekonomicky výhodné. Může tak docházet ke kumulaci zdrojů znečišťování v určité lokalitě a v důsledku toho ke zhoršování životního prostředí v daném území. Administrativní nástroje tento problém řeší pomocí územního plánování a imisních limitů. Částečným řešením by mohly být také obchodovatelné poukázky, ale jen v případě rozdělení státu na relativně malé „bubliny“.

Při administrativním stanovování povinnosti však není brán ohled na různou situaci jednotlivých znečišťovatelů a jejich rozdílnou možnost dostat těmto povinnostem. Někteří znečišťovatelé mohou snižovat množství jimi vypouštěného znečištění snadněji a při nižších nákladech než jiní. Výhoda ekonomických nástrojů spočívá v tom, že tyto rozdíly respektují. Prostřednictvím ekonomické stimulace budou snižovat znečišťování hlavně znečišťovatelé, pro něž to bude ekonomicky nejvýhodnější. Díky tomu budou náklady na omezování znečišťování nižší než v případě přímé regulace a budou také efektivněji rozděleny.

Každá z uvedených skupin nástrojů má své přednosti i slabé stránky, každá je účinnější při řešení jiného problému a každá přistupuje k řešení určité situace jiným způsobem. Nejeefektivnější je však použití nástrojů obou skupin ve vzájemné kombinaci. Takto lze dosáhnout odstranění nebo alespoň zmírnění dopadů některých jejich nedostatků.

Kdybychom stanovili pouze emisní limit, znečišťovatele by při jeho dosažení nic nemotivovalo k dalšímu snižování emisí. Na druhou stranu samotný poplatek za znečišťování nemusí znečišťovatele motivovat k dostatečnému snížení emisí. Jestliže ale vhodně zkombinujeme emisní limit s poplatkem za znečišťování, můžeme dosáhnout mnohem lepších výsledků, jelikož emisní limit zaručí, že producenti znečištění budou muset snížit množství jimi vypouštěných škodlivin na určitou (bezpečnou) úroveň a poplatek by je měl motivovat k další redukci emisí pod administrativně stanovenou mez.

K této emisní regulaci by měla přistoupit také regulace imisní prostřednictvím imisních limitů a územního plánování. Dodržování všech stanovených povinností musí být podrobena kontrole, jejich případné porušení sankcionováno a uložené sankce vykonány.

Jak je z předchozího přehledu patrné, v našem právním řádu nacházíme nepřebornou nabídku nástrojů, jimiž je možné ovlivňovat stav životního prostředí. Samotný nástroj

k ochraně nestačí, je nutné jej uvést v život, uchopit a používat. Uplatňování některých z výše uvedených nástrojů bych chtěl demonstrovat na úseku ochrany ovzduší, jelikož zde můžeme nalézt široké spektrum nástrojů ochrany životního prostředí.

## 2 Nástroje ochrany životního prostředí v ochraně ovzduší

Ovzduším je míněn plynný obal Země (atmosféra). Právo životního prostředí se zabývá ochranou vnějšího ovzduší, tedy toho, které se vyskytuje volně v prostoru. Ke znečišťování ovzduší dochází téměř při každé lidské činnosti. Široké spektrum znečišťovatelů a různorodost činností, při nichž dochází ke znečišťování ovzduší, si žádá použití rozsáhlého komplexu nástrojů. Ochranu ovzduší v našem právním řádu je možné rozdělit do tří částí<sup>89</sup>:

### a) Obecná ochrana před znečišťujícími látkami

Obecná ochrana se zabývá znečištěním ovzduší „běžnými“ znečišťujícími látkami. Nástroje v této části ochrany ovzduší neslouží k úplnému zákazu vypouštění škodlivých látek do atmosféry, ale směřují ke snižování emisí těchto látek na úroveň, kterou je možné dosáhnout za použití nejlepší dostupné techniky. Současná lidská společnost je závislá na činnostech, při nichž dochází k vypouštění škodlivin a bez nichž zatím není myslitelná existence společnosti na nynější úrovni. Na druhou stranu není možné do nekonečna zvyšovat emise znečišťujících látek, a tím poškozovat životní prostředí, jelikož i tento extrém může nakonec vyústit v zánik soudobé lidské společnosti.

S tím počítá i náš právní řád. Článek 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod zakazuje každému poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. Nestaví se tedy proti veškerému ohrožování a poškozování přírody, nýbrž jen proti takovému, které překračuje míru stanovenou zákonem. Jedním z takových zákonů určujících povolené limity ohrožování a poškozování přírody je i zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), který tvoří těžiště právní úpravy obecné ochrany ovzduší. Tento zákon spolu se svými prováděcími předpisy implementuje do českého práva také závazky vyplývající z předpisů evropského práva a dále četné mezinárodní smlouvy, především Úmluvu o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států a protokoly

<sup>89</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání Praha: C.H. Beck, 2007, str. 243 – 262.

k ní<sup>90</sup>. V této oblasti ochrany ovzduší se setkáváme s nejširším spektrem nástrojů, nejdůležitější jsou administrativní nástroje, ekonomické jsou pouhým jejich doplňkem.

Nástroje používané zákonem o ochraně ovzduší však nemají vést pouze k omezování znečištění, nýbrž usilují též o postupné zlepšování stavu ovzduší.

## **b) Ochrana ozonové vrstvy**

Ozonová vrstva tvoří jen malou ale přesto významnou část atmosféry. Ochrana ozonové vrstvy se od jiných oblastí ochrany složek životního prostředí liší tím, že nedochází pouze k omezování používání látek poškozujících ozonovou vrstvu, ale přistupuje se k úplnému zákazu (i když často podmíněnému a etapovitému) výroby i spotřeby takových látek, proto se zde setkáváme především s nástroji administrativními, které umožňují realizovat tyto zákazy. I v tomto úseku existuje ekonomický nástroj, nemá však podstatnější dopad. Právní úpravu těchto nástrojů můžeme nalézt v hlavě III. zákona o ochraně ovzduší, nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2037/2000 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu a Vídeňské úmluvě o ochraně ozonové vrstvy Země a jejich protokolech a dodatcích.

Nakonec došlo k úplnému zákazu dovozu a výroby látek nejvíce poškozujících ozonovou vrstvu, které jsou nahrazovány méně problematickými alternativami. Úspěšnost zákazů je dána také relativní jednoduchostí náhrady látek poškozujících ozonovou vrstvu za látky méně škodlivé.

Oblast ochrany ozonové vrstvy představuje světlou výjimku na poli ochrany životního prostředí, neboť se podařilo v relativně krátké době zvrátit neuspokojivý stav ozonové vrstvy. Je to první vlaštovka, která sice ještě jaro nedělá, ale jasně ukazuje, že mezinárodní společenství je schopné se dohodnout a přistoupit k razantním krokům v zájmu ochrany životního prostředí. Kéž by bylo schopné v budoucnu řešit environmentální problémy dříve než až „za pět minut dvanáct“.

---

<sup>90</sup> Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států byla podepsána v rámci Evropské hospodářské komise OSN v Ženevě dne 13. listopadu 1979 a vstoupila v platnost v roce 1983. Smluvní státy se v ní zavázaly usilovat o omezování, postupné snižování a předcházení znečišťování ovzduší a spolupracovat při výměně informací, v odborných konzultacích, výzkumu a monitoringu. Na tuto rámcovou úmluvu navazuje celkem 8 prováděcích protokolů, které konkretizují závazky plynoucí jednotlivým členským státům. Jednotlivé protokoly zavazují státy ke snižování emisí síry, dusíku, těkavých organických látek, těžkých kovů, perzistentních organických polutantů, amoniaku a dalších znečišťujících látek. Česká republika je jedním ze signatářů této úmluvy i jejích protokolů a plní závazky vyplývající z jejího členství.



### c) Ochrana klimatického systému Země

Ochrana klimatického systému se netýká pouze ovzduší, ale má širší dopad. Podobně jako v obecné ochraně ovzduší, i zde jde „pouze“ o omezení a nikoli úplný zákaz vypouštění látek negativně ovlivňujících klimatický systém. Největší pozornost je zaměřena na oxid uhličitý. Určitou zvláštností této oblasti ochrany životního prostředí je, že se zde vyskytuje pouze ekonomický nástroj ochrany, a sice obchodovatelné povolenky na emise skleníkových plynů<sup>91</sup>.

Právní zakotvení nalezneme v hlavě IV. zákona o ochraně ovzduší, především pak v zákoně č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně některých zákonů, směrnicí č. 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně Směrnice Rady č. 96/61/ES a Úmluvě o změně klimatu ve znění Kjótského protokolu.

Vzhledem ke značnému rozsahu dané problematiky se v této práci zaměřím pouze na nástroje používané v obecné ochraně ovzduší a z nich jen na ty nejdůležitější a pro tuto oblast nejtypičtější.

---

<sup>91</sup> Většinou se ekonomické nástroje ochrany životního prostředí vyskytují pouze jako doplňky nástrojů administrativních.

## Nástroje obecné ochrany ovzduší v českém právu

Na počátku je nutné si vymezit dva základní pojmy, kterými jsou znečišťování a poškozování životního prostředí resp. ovzduší. Oba jsou definovány v § 8 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí<sup>92</sup>. Z těchto definic vyplývá, že ne každé znečišťování je zároveň i poškozováním. Znečišťování ovzduší lidskou činností nelze zabránit a do určité míry není ani protiprávní činností, účelem nástrojů ochrany ovzduší je však zamezit poškozování ovzduší, které představuje vždy jednání protiprávní. Některé nástroje (např. imisní a emisní limity) stanoví hranici mezi znečišťováním a poškozováním, tedy mezi legální a nelegální emisí škodlivin. Úkolem nástrojů je především minimalizace znečištění.

Nástroje přímého působení na úseku ochrany ovzduší můžeme rozdělit do dvou skupin. První charakterizuje cílový imisní stav, což je stav, kdy znečištění ovzduší ještě nedosáhlo úrovně jeho poškození. Mohli bychom ho charakterizovat také jako stav příznivého životního prostředí zaručeného čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. K dosažení tohoto stavu pak směřují ostatní nástroje přímého i nepřímého působení.

### 2.1 Nástroje přímého působení – imisní stav

Příznivé životní prostředí, resp. příznivý stav ovzduší je definován pomocí **imisních limitů**. Tyto limity stanoví míru maximálního povoleného znečištění ovzduší na určitém území. Jejich úpravu nalezneme v § 6 zákona o ochraně ovzduší, konkrétní hodnoty jsou pak podrobně rozpracovány v prováděcích předpisech. Imisní limity řadíme z hlediska systematiky nástrojů ochrany ovzduší mezi standardy.

Koncepčním nástrojem, který usiluje o dosažení stavu ovzduší, jež by byl v souladu s imisními limity jsou **programy snižování emisí znečišťujících látek**<sup>93</sup>. Tyto programy jsou tvořeny na třech úrovních jako národní, krajské a místní. Jejich cílem je zlepšení kvality ovzduší dosažením imisních limitů pro jednotlivé znečišťující látky. Návrh národního programu vypracovává Ministerstvo životního prostředí pro znečišťující látky nebo jejich

<sup>92</sup> Znečišťováním 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. Poškozováním je zhoršování stavu životního prostředí znečišťováním nebo jinou lidskou činností nad míru stanovenou zvláštními předpisy.

<sup>93</sup> Viz § 6 zákona o ochraně ovzduší.

skupiny, pro které byly stanoveny emisní stropy nebo redukční cíle nebo u nichž dochází k překračování imisních limitů. Návrh je pak schvalován v podobě nařízení vlády a aktualizován v pětiletých intervalech. Krajský program zpracovává krajský úřad a vydává ho formou nařízení kraje. Musí být v souladu s národním programem. Místní program zpracovává obecní úřad a vydává jej formou nařízení obce. Musí být v souladu s krajským i národním programem. Příslušné správní úřady jsou povinny při výkonu veřejné správy z těchto programů vycházet. Programy mohou být realizovány na základě dohod mezi orgány ochrany ovzduší a provozovateli stacionárních zdrojů. Tyto dohody mají podobu subordinačních veřejnoprávních smluv<sup>94</sup> a jejich cílem je řešení problémů souvisejících s místními nepříznivými klimatickými a rozptylovými podmínkami. Na jejich základě může provozovatel přistoupit na plnění zpřísněných emisních limitů.

### 2.1.1 Oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší

Území České republiky se z hlediska stavu ovzduší dá rozdělit do dvou částí. První je ta, v níž jsou imisní limity dodržovány. Úkolem příslušných orgánů ochrany ovzduší je tento příznivý stav v těchto oblastech nadále udržet a, pokud to bude možné, stále zlepšovat.

Problém však představuje druhá, větší, část území našeho státu, kde dochází k překračování imisních limitů limitu u jedné nebo více znečišťujících látek. Jsou označeny jako **oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší**<sup>95</sup>. Tato území jsou předmětem zájmu zákonodárce, který se snaží v těchto oblastech pomocí různých nástrojů zlepšit kvalitu ovzduší.

Obecní a krajské úřady mají povinnost pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší vypracovat **programy ke zlepšení kvality ovzduší**, což jsou koncepční dokumenty, jejichž účelem je plnění limitních hodnot. Jsou vydávány formou nařízení, jež je závazné pro všechny orgány a správní úřady, které z nich mají vycházet při výkonu veřejné správy. Imisní limity, meze tolerance, cílové imisní limity a dlouhodobé imisní cíle spolu se způsobem vyhodnocování kvality ovzduší nacházíme v nařízení vlády č. 597/2006 Sb., o sledování a vyhodnocování kvality ovzduší.

<sup>94</sup> Viz Hendrych, D. A kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006, str. 250 – 251.

<sup>95</sup> Viz § 7 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

## 2.1.2 Smogová situace

Především v průmyslových oblastech a aglomeracích, které tvoří oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, může docházet ke stavu mimořádného znečištění ovzduší, kdy úroveň znečištění překročí **zvláštní imisní limit**<sup>96</sup>, kterým se rozumí taková úroveň znečištění ovzduší, při jejímž překročení hrozí již při krátké expozici riziko poškození lidského zdraví nebo ekosystému. Tento stav je označován jako **smogová situace** a k jejímu vyhlášení nebo odvolání jsou oprávněni Ministerstvo životního prostředí nebo Český hydrometeorologický ústav.

Postup orgánů ochrany ovzduší v případě překročení zvláštních imisních limitů upravují **regulační řády**, které existují jako ústřední, krajské a místní<sup>97</sup>. Regulační řády jsou vydávány formou nařízení obce nebo kraje v oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší. Je v nich stanoven postup při informování veřejnosti o vyhlášení nebo odvolání signálu upozornění, signálu regulace nebo signálu varování. Regulační řády také upravují vyhlášení regulačních opatření k omezování emisí ze zdrojů znečišťování. Po vyhlášení vzniku smogové situace totiž může orgán ochrany ovzduší nařídit provozovatelům stacionárních zdrojů omezení nebo zastavení provozu zdroje a provozovatelům mobilních zdrojů omezení provozu nebo zákaz používat tyto zdroje. Regulační opatření lze vyhlásit pouze na nezbytně dlouhou dobu, s uvedením důvodu a území na něž se vztahuje. Osoba, které se regulační opatření týká, je povinna jej dodržovat. Stanovování omezení znečišťovatelům je důležitým nástrojem, který pomáhá zvládat situace, kdy je vážně ohroženo zdraví mnoha osob.

---

<sup>96</sup> Zvláštní imisní limity se vyhláší pro SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub> a troposférický ozon, a to ve dvou stupních. Nižším stupněm je signál upozornění, vyšším je pro SO<sub>2</sub> a NO<sub>2</sub> signál regulace a pro troposférický ozon signál varování. Konkrétní limity pro vyhlášení jednotlivých stupňů jsou obsaženy ve vyhlášce Ministerstva životního prostředí č. 553/2002 Sb.

<sup>97</sup> Podrobná úprava regulačních řádů je ve výše zmíněné vyhlášce.

## 2.2 Nástroje přímého působení – emisní regulace

Imisní limity představují určitý závazný cíl, jehož má být na daném území dosaženo. Určují meze možného znečištění ovzduší, které nemají být překračovány. Tohoto cíle není možné dosáhnout bez součinnosti se znečišťovateli. K jeho naplnění slouží další skupina nástrojů ochrany ovzduší.

Zákon o ochraně ovzduší znečišťovatele dělí podle různých kritérií a tato kategorizace se pak odráží v aplikaci dalších nástrojů. Pouze skrze působení na původce znečišťování, stanovování jim podmínek provozování zdrojů znečišťování a skrze ukládání povinností je možné pozitivně ovlivňovat stav ovzduší i celého životního prostředí. Proto zákon o ochraně ovzduší stanoví řadu povinností provozovatelům zdrojů znečišťování lišících se v závislosti na druhu zdroje znečišťování.

S plněním povinností souvisí dodržování standardů, které zahrnují jak emisní limity, tak i různé požadavky na kvalitu paliv, kvalifikaci některých osob a provoz zařízení. Plnění koncepčních nástrojů nahrazuje dodržování některých povinností, především emisních limitů. K provádění některých potenciálně nebezpečných činností vyžaduje zákon vydání povolení nebo stanoviska příslušného orgánu ochrany ovzduší.

### 2.2.1 Kategorizace zdrojů znečišťování

Ovzduší je znečišťováno různorodým okruhem znečišťovatelů. Aby byla zajištěna jeho účinná ochrana, je nutné respektovat rozdílnost zdrojů znečišťování a podle toho k nim přistupovat. Nástroj efektivně regulující jednu kategorii zdrojů znečišťování nemusí přinést stejné výsledky u kategorie jiné. Proto zákon o ochraně ovzduší provádí kategorizaci zdrojů znečišťování ovzduší<sup>98</sup> a na základě tohoto rozdělení pak pro jednotlivé kategorie stanoví odchylky při aplikaci jednotlivých nástrojů.

Základním je dělení zdrojů znečišťování ovzduší na:

1. Mobilní – k nim patří dopravní prostředky (silniční, drážní, letecké a vodní), nesilniční mobilní stroje (např. vysokozdvizné vozíky, zemědělské stroje, sněžné skútry atd.) a přenosná nářadí vybavená spalovacím motorem (např. sekačky, pily atd.)

<sup>98</sup> Viz § 4 zákona o ochraně ovzduší.

2. Stacionární – do této kategorie spadají nejen spalovací zařízení, ale i šachty, lomy, skládky aj. Stačí, že u těchto zařízení existuje možnost způsobit znečištění ovzduší.

#### Stacionární zdroje se dále dělí:

1. Podle míry svého vlivu na kvalitu ovzduší na zvláště velké, velké, střední a malé.
2. Podle technického a technologického uspořádání na spalovací zdroje<sup>99</sup>, spalovny odpadů<sup>100</sup> a ostatní stacionární zdroje.

Podrobná pravidla pro zařazování zdrojů znečišťování do jednotlivých kategorií upravuje nařízení vlády č. 615/2006 Sb. o stanovení emisních limitů a dalších podmínek provozování ostatních zdrojů znečišťování ovzduší. Provozovatel zdroje je povinen zařadit jím provozovaný zdroj do příslušné kategorie.

V poslední době významně roste podíl mobilních zdrojů na celkovém znečištění. Mezi mobilními zdroji představuje největší problém silniční doprava. Přestože nové automobily jsou stále ekologičtější, jejich neustále rostoucí počet způsobuje, že představují pro životní prostředí obrovskou zátěž. Zatímco celkové emise SO<sub>2</sub> se v České republice podařilo snížit o více než 90 % oproti stavu z roku 1990, emise NO<sub>x</sub> se za stejnou dobu snížily jen asi o 50 %, emise CO o 65 % a emise VOC o 60 %. Jedním z důvodů je i rostoucí podíl mobilních zdrojů na vypouštění tří posledně zmíněných látek<sup>101</sup>. Problematika mobilních zdrojů znečišťování překračuje rámec této práce, a proto se budu dále až na výjimky věnovat pouze zdrojům stacionárním.

---

<sup>99</sup> Spalovací zdroje se podle tepelného příkonu nebo výkonu dělí na:

1. Zvláště velké spalovací zdroje – tepelný výkon nad 50 MW
2. Velké spalovací zdroje – tepelný výkon 5 – 50 MW
3. Střední spalovací zdroje - tepelný výkon 0,2 – 5 MW
4. Malé spalovací zdroje - tepelný výkon do 0,2 MW

<sup>100</sup> Spalovny odpadů se dělí na:

1. Spalovny nebezpečného odpadu (patří do kategorie zvláště velkých stacionárních zdrojů pokud jejich provozní kapacita množství odstraňovaného odpadu je větší než 10 tun za den)
  2. Spalovny komunálního odpadu (patří do kategorie zvláště velkých stacionárních zdrojů pokud jejich provozní kapacita množství odstraňovaného odpadu je větší než 3 tuny za hodinu)
  3. Spalovny jiného než nebezpečného a komunálního odpadu (patří do kategorie zvláště velkých stacionárních zdrojů pokud jejich provozní kapacita množství odstraňovaného odpadu je větší než 50 tun za den)
- Ostatní spalovny odpadů patří do kategorie velkých stacionárních zdrojů.

<sup>101</sup> U NO<sub>x</sub> se mobilní zdroje v roce 2006 podílely na celkových emisích asi ze 46 %, u CO asi z 50 % a u VOC z 26 %. (viz ročenka ČHMÚ „Znečištění ovzduší na území České republiky v roce 2006“, str. 17).

## 2.2.2 Ukládání povinností

Zákon o ochraně ovzduší ukládá povinnosti na více místech. V § 3 nacházíme obecné povinnosti, které se vztahují na všechny fyzické i právnické osoby. Další souhrn povinností upravují § 11 a 12 v závislosti na tom, o jaký zdroj znečišťování se jedná. V § 11 jsou stanoveny povinnosti provozovatelů zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů a v § 12 pak povinnosti provozovatelů malých stacionárních zdrojů znečišťování.

### a) Obecné povinnosti

Povinnosti uložené v § 3 zákona o ochraně ovzduší jsou formulovány většinou dosti obecně. Některé jsou spíše proklamacemi či vyjádřením přání zákonodárce nebo účelu právní úpravy v úseku ochrany ovzduší. Příkladem budiž § 3 odst. 1, podle něž je každý povinen omezovat a předcházet znečišťování ovzduší a snižovat množství jím vypouštěných znečišťujících látek.

Většina zde stanovených povinností vyžaduje konkretizaci v dalších ustanoveních zákona nebo prováděcích předpisech, bez níž nejsou vymahatelná. Např. § 3 odst. 6 zavazuje osoby oprávněné k podnikání volit při výstavbě nových a změně stávajících zvláště velkých zdrojů znečišťování nebo při jejich rekonstrukci nejlepší dostupné techniky v souladu s požadavky zákona a zvláštních právních předpisů.

Příkladem docela konkrétní povinnosti je § 3 odst. 5, který zakazuje v otevřených ohništích, zahradních krbech a otevřených grilovacích zařízeních spalování jiných paliv než jsou dřevo, dřevěné uhlí, suché rostlinné materiály a plynná paliva určená výrobcem. Spalování jiných než uvedených paliv má za následek vyšší emise škodlivin i zápachu. Navíc obec je zmocněna vydat obecně závaznou vyhlášku regulující nebo zakazující spalování rostlinných materiálů, pokud zajistí jiný způsob jejich odstranění. Takové vyhlášky jsou poměrně časté, problémem však zůstává jejich praktická účinnost a vymahatelnost<sup>102</sup>.

<sup>102</sup> Viz [http://www.roveko.cz/web/art\\_22072/male-zdroje-znecistovani-ovzdusi-a-povinnosti-provozovatele.aspx](http://www.roveko.cz/web/art_22072/male-zdroje-znecistovani-ovzdusi-a-povinnosti-provozovatele.aspx)

## **b) Povinnosti provozovatelů zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů**

Tyto zdroje znečišťování představují pro životní prostředí největší riziko, proto je třeba jejich provozovatele podrobit určitým povinnostem, které by měly toto nebezpečí zmenšit. Zvláště velké a velké zdroje znečišťování jsou největšími producenty  $\text{SO}_2$  a  $\text{NO}_x$ , patří také mezi významné emitenty  $\text{CO}$ <sup>103</sup>. Rozsáhlý seznam povinností vztahujících se na uvedené zdroje obsahuje § 11 zákona o ochraně ovzduší.

Provozovatelé uvedených zdrojů musí dodržovat stanovené standardy, především emisní limity, provozovat zdroj v souladu s podmínkami ochrany ovzduší uvedenými v povoleních a stanoviscích, poskytovat orgánům ochrany ovzduší stanovené informace, bezodkladně odstraňovat nebezpečné stavy ohrožující kvalitu ovzduší a činit opatření k předcházení havárií, plnit úkoly plynoucí z koncepčních dokumentů atd.

Pokud provozovatel neplní povinnosti jemu uložené zákonem, může mu orgán ochrany ovzduší uložit opatření k nápravě nebo omezení či zákaz provozu stacionárního zdroje<sup>104</sup>. V § 40 najdeme také úpravu sankcí (hlavně pokut), které mohou být provozovatelům ukládány při porušování jejich povinností.

## **c) Povinnosti provozovatelů malých zdrojů znečišťování**

Malé zdroje znečišťování, přes svůj název, působí veliké potíže, neboť se podílí významnou měrou na znečištění ovzduší. Malé zdroje jsou významnými producenty emisí tuhých znečišťujících látek, kterých vypustí do ovzduší skoro stejné množství jako zvláště velké a velké zdroje dohromady. Vyprodukují také více než polovinu všech emisí  $\text{NH}_3$ . Nejhorší situace je ale u těkavých organických látek, kterých malé zdroje vypustí dokonce šestkrát více než zvláště velké a velké zdroje dohromady<sup>105</sup>. Ukládání povinností provozovatelům malých zdrojů vykazuje určité zvláštnosti, proto se jim budu věnovat podrobněji.

Regulace malých zdrojů znečišťování není tak „snadná“ jako regulace zdrojů větších, vzhledem k jejich podílu na znečišťování ovzduší je však nezbytná. Na malé zdroje jsou

---

<sup>103</sup> Tyto zdroje znečišťování se podílí na celkových emisích znečišťujících látek asi 88 % v případě  $\text{SO}_2$ , 50 % v případě  $\text{NO}_x$  a 35 % v případě  $\text{CO}$  (viz ročenka ČHMÚ „Znečištění ovzduší na území České republiky v roce 2006“, str. 17).

<sup>104</sup> Viz § 38 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>105</sup> Viz ročenka ČHMÚ „Znečištění ovzduší na území České republiky v roce 2006“, str. 17.



kladeny nižší nároky, co se týče zabezpečení ochrany ovzduší a zákonem uložené povinnosti jsou hůře vymahatelné.

Pokud dojde ze strany provozovatele malého zdroje znečišťování k porušení jeho povinností, možnost uložení sankce závisí na tom, zda jde o osobu podnikající či nikoli. Právní úprava malých zdrojů znečišťování se totiž liší podle toho, zda je jejich provozovatelem podnikající fyzická nebo právnická osoba<sup>106</sup> nebo „obyčejná“ fyzická osoba. Podle § 12 odst. 2 se některé povinnosti uvedené v § 12 odst. 1 nevztahují na provozovatele malých stacionárních zdrojů umístěných v rodinných, bytech a stavebách pro individuální rekreaci, pokud nejsou provozovány výhradně pro podnikatelskou činnost. Toto ustanovení je provedením práva na nedotknutelnost obydlí zaručeného článkem 12 Listiny základních práv a svobod. Při porušení zákonem stanovených povinností tak provozovatel takového malého zdroje nemusí pustit kontrolory do svého domu, a proto mu není prakticky možné dokázat protiprávní jednání. Obec sice může provést měření, ale jen těžko určí, z kterého zdroje zápach pochází.

Stojí tak proti sobě právo na příznivé životní prostředí zakotvené v článku 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a právo na ochranu obydlí, které nalezneme v článku 12 Listiny. Je nutné tento konflikt základních ústavních práv řešit. Nejspíše bude záležet na konkrétních okolnostech (jak velké znečištění provozovatel působí, jak často, kolik osob je tím zasaženo atd.) Určitou možnost dává článek 12 odst. 3 Listiny, který připouští zásahy do nedotknutelnosti obydlí, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu života nebo zdraví osob, pro ochranu práv a svobod druhých. Podmínkou však je, že jsou tyto zásahy povoleny zákonem. Zákon o ochraně ovzduší ale takové zásahy umožňuje jen v případě osob podnikajících. Navíc Listina nedovoluje zásahy do nedotknutelnosti obydlí v zájmu ochrany přírody. Lidé tak často nedotknutelnosti obydlí zneužívají a používají k topení zdroj, který neodpovídá podmínkám provozu, nebo sice těmto podmínkám odpovídá, ale je užíván nesprávným způsobem v rozporu s povinností stanovenou v § 12 odst. 1 písm. a), která se vztahuje i na osoby nepodnikající.

Mezi povinností stanovené v § 12 patří i povinnost dodržovat přípustnou tmavost kouře. Provozovatelé malých zdrojů často zasahují do práv svých sousedů tím, že je obtěžují nad míru přiměřenou poměrům zápachem a především škodlivinami vycházejícími z jejich

---

<sup>106</sup> Osoba podnikající má povinnost podle § 12 odst. 1 písm. b) umožnit pověřeným osobám přístup ke stacionárnímu zdroji mimo jiné za účelem zjištění množství vypouštěných látek a kontroly jeho technického stavu. Musí také zajišťovat měření účinnosti spalování, měření množství vypouštěných látek a kontrolu stavu spalinových cest a odstraňovat zjištěné závady do dvou měsíců od jejich zjištění (§ 12 odst. 1 písm. f)). Do třiceti dnů od provedení povinného měření a kontroly mají oznámit obecnímu úřadu jejich výsledky (§ 12 odst. 1 písm. g)).

komínů. Tak porušují povinnost, kterou jim stanoví občanský zákoník v § 127 odst. 1. Toto ustanovení zakazuje provozovatelům zdrojů znečišťování (obecně vlastníkům věcí) obtěžovat sousedy mimo jiné kouřem, prachem, popílkem, plyny a pachy nad míru přiměřenou poměrům. Navíc se může jednat i o zásah do ústavně zaručených práv. Článek 11 odst. 3 Listiny totiž zakazuje výkon vlastnického práva, který poškozují lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Pokud někdo ve svém kotli pálí odpady, znečišťující látky vznikající při takovém spalování jistě poškozují lidské zdraví, přírodu i životní prostředí. Otázkou je, zda překročí také míru znečištění stanovenou zákonem. I když tuto míru překročí, problémem bude dokázat zavinění konkrétnímu znečišťovateli kvůli ústavně zaručenému právu na nedotknutelnost obydlí.

### 2.2.3 Standardy

Mezi nejvýznamnější nástroje, jimiž lze ovlivnit množství vypouštěných škodlivých látek, jsou standardy reprezentované emisními limity, požadavky na kvalitu paliv, kvalifikačními požadavky na některé osoby a provozními požadavky.

#### a) Přípustná úroveň znečišťování ovzduší

Kromě emisních limitů pro jednotlivé znečišťující látky nebo jejich skupiny, slouží k určení přípustné úrovně znečišťování ovzduší také stanovení přípustné tmavosti kouře, přípustné míry obtěžování zápachem, emisní stropy a emisní cíle.

**Emisní limity** stanoví přípustnou úroveň znečišťování ovzduší<sup>107</sup>, určují tedy množství znečišťující látky nebo látek, které může jednotlivý zdroj znečišťování do ovzduší emitovat. V § 5 odst. 2 zákon dělí emisní limity na obecné a specifické. Obecné emisní limity jsou stanoveny pro jednotlivé znečišťující látky nebo jejich stanovené skupiny, kdežto specifické emisní limity jsou stanoveny u jmenovitě uvedených stacionárních zdrojů.

Provozovatelé zvláště velkých, velkých a středních zdrojů jsou povinni zjišťovat emise znečišťujících látek měřením (jednorázově či kontinuálně) nebo výpočtem. Za účelem kontroly dodržování emisních limitů a emisních stropů provádí u těchto zdrojů měření znečišťujících látek také Česká inspekce životního prostředí. Způsoby zjišťování emisí, určování konkrétní metody pro určitý zdroj, postup při vyhodnocování výsledků měření

<sup>107</sup> Viz § 5 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

a obecné emisní limity stanoví vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb. Tyto zdroje musí splňovat emisní limity a další povinnosti stanovené zákonem o ochraně ovzduší. Orgány ochrany ovzduší vedou registry emisí a zdrojů znečišťování, ve kterých jsou údaje o jednotlivých zdrojích a jejich emisích.

Provozovatelé všech stacionárních zdrojů jsou povinni dodržovat **přípustnou tmavost kouře a přípustnou míru obtěžování zápachem a neobtěžovat kouřem a zápachem** osoby ve svém okolí a obydlené oblasti. Tuto problematiku řeší vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 362/2006 Sb. o způsobu stanovení koncentrace pachových látek, přípustné míry obtěžování zápachem a způsobu jejího zjišťování. Vyhláška určuje způsob, jakým se posuzuje překročení přípustné míry obtěžování zápachem<sup>108</sup> a to na základě písemné stížnosti osob bydlících nebo pracujících v oblasti, ve které k obtěžování zápachem dochází. Stanoví fikci, podle které přípustná míra obtěžování zápachem je překročena vždy, pokud si na obtěžování zápachem stěžuje více než 20 osob a pokud alespoň u jednoho z provozovatelů stacionárních zdrojů bylo prokázáno porušení povinnosti podle zákona, které překročení přípustné míry obtěžování zápachem způsobilo. Problémem je právě prokázání porušení povinností ze strany provozovatele.

Některé otázky řeší také vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb., kterou se stanoví seznam znečišťujících látek, obecné emisní limity, způsob předávání zpráv a informací, zjišťování množství vypouštěných znečišťujících látek, tmavosti kouře, přípustné míry obtěžování zápachem a intenzity pachů, podmínky autorizace osob, požadavky na vedení provozní evidence zdrojů znečišťování ovzduší a podmínky jejich uplatňování. Uvedená vyhláška stanoví mimo jiné metody měření tmavosti kouře. Nejvyšší přípustnou tmavostí kouře rozumí optickou vlastnost kouře vyvolanou pohlcováním světla v kouřové vlečce vystupující z komína. Vyjadřuje se ve stupních podle Ringelmannova v kouřové vlečce (stupeň 0 – 5), ve stupních Bacharacha (stupeň 0 – 9) nebo měřením opacity (udávané v %) v kouřovodu. Při spalování nesmí být odcházející kouř tmavší než druhý stupeň Ringelmannovy stupnice a změřena hodnota opacity nesmí být větší než 40 %. Při spalování kapalných paliv navíc nesmí být zjištěna vyšší hodnota než odpovídá stupni 4 Bacharachovy stupnice. Vyhláška podrobně popisuje postup při měření jednotlivými metodami.

<sup>108</sup> Vyhláška definuje přípustnou míru obtěžování zápachem jako stav pachových látek ve vnějším ovzduší, kterého je třeba dosáhnout, pokud je to běžně dostupnými prostředky možné, odstraněním nebo omezením obtěžujícího pachového vjemu.

## **b) Kvalita paliv**

Nástrojem, kterým lze pozitivně ovlivnit kvalitu ovzduší je stanovení požadavků na kvalitu paliv. Čím je použité palivo kvalitnější, tím menší by mělo být množství vypouštěných znečišťujících látek. Kvalita paliva se posuzuje podle množství příměsí nebo nežádoucích látek v něm obsažených. V našem právním řádu tuto problematiku řeší vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 357/2002 Sb., kterou se stanoví požadavky na kvalitu paliv z hlediska ochrany ovzduší. Vyhláška stanoví především maximální obsah síry v palivech, upravuje také ověřování kvality paliv, nevztahuje se na pohonné hmoty motorových vozidel a na spalování odpadu s palivem. Tento nástroj posiluje pozitivní efekt opatření na snižování emisí učiněných na úrovni znečišťovatelů.

Obdobným nástrojem je vyhláška Ministerstva průmyslu a obchodu č. 229/2004 Sb., kterou se stanoví požadavky na pohonné hmoty pro provoz vozidel na pozemních komunikacích a způsob sledování a monitorování jejich jakosti. Právě stanovení kvality paliv přispělo ke snižování emisí škodlivých látek z dopravy. Nejde jen o používání bezolovnatého benzínu, také nafta prodělala ohromný vývoj. V polovině 80. let minulého století bylo povolené množství síry v naftě 4 000 mg/kg. Směrnice 2003/17/ES povoluje od 1.ledna 2009 pouze 10 mg síry na kilogram paliva. Tuto směrnici do českého práva implementuje zmíněná vyhláška č. 229/2004 Sb. České rafinerie už produkují paliva v předepsané kvalitě, což si vyžádalo miliardové investice. Tento nástroj pomohl přispět k tomu, že i když za posledních deset let spotřeba nafty vzrostla na více než dvojnásobek, množství emitovaného SO<sub>2</sub> pokleslo na méně než pětinu. Směrnice 2003/30/ES zase počítá s nárůstem podílu biopaliv na trhu ze současných 2 % na 5,75 % do konce roku 2010<sup>109</sup>. Toto opatření by mělo přispět ke snížení emisí CO<sub>2</sub><sup>110</sup>.

## **c) Kvalifikace osob**

Zákon o ochraně ovzduší stanoví také, jaké kvalifikační by měly splňovat takzvané autorizované osoby. Tyto osoby např. ověřují správnost měření znečišťujících látek prováděných provozovatelem zvláště velkého, velkého nebo středního stacionárního zdroje<sup>111</sup>,

<sup>109</sup> Viz [http://www.tipcar.cz/tema\\_prichazi\\_euro\\_4-1144.html](http://www.tipcar.cz/tema_prichazi_euro_4-1144.html).

<sup>110</sup> Otázkou však zůstává, zda bude v budoucnu, při dalším zvyšování podílu biopaliv, dostatek zemědělských ploch pro pěstování surovin k jejich výrobě. Preferování pěstování plodin pro výrobu biopaliv pak může vést ke zvýšení ceny základních potravin.

<sup>111</sup> Viz § 9 odst. 7 zákona o ochraně ovzduší.

zjišťují účinnost spalování a množství vypouštěných látek u malých zdrojů<sup>112</sup>, zpracovávají rozptylové studie<sup>113</sup> a vykonávají další činnost, kterou jim ukládá zákon<sup>114</sup>. Rozhodnutí o autorizaci vydává na podkladě žádosti Ministerstvo životního prostředí fyzickým a právnickým osobám, které splní stanovené podmínky. Tento postup má zaručit, že činnosti k jejichž vykonávání jsou nutné odborné znalosti a zkušenosti, budou vykonávat osoby těmito kvalitami skutečně disponující. Podrobnější podmínky k udělení autorizace nacházíme ve vyhlášce Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb. v § 19 a násl.

#### **d) Provozní požadavky**

Provoz zdrojů znečišťování, už podle jejich názvu, představuje ohrožení a zátěž nejen pro ovzduší, ale pro celé životní prostředí. K minimalizaci možných nebezpečí zákon ukládá provozovatelům těchto zařízení různá omezení a povinnosti. Při výstavbě nových a změně stávajících zvláště velkých zdrojů nebo jejich modernizaci jsou jejich provozovatelé povinni volit nejlepší dostupné techniky<sup>115</sup>. Jimi se rozumí nejúčinnější a nejpokročilejší stupeň vývoje použitých technologií a způsobů jejich provozování, které jsou vyvinuty v měřítku umožňujícím jejich zavedení v příslušném hospodářském odvětví za ekonomicky a technicky přijatelných podmínek a zároveň jsou nejúčinnější v dosahování vysoké úrovně ochrany životního prostředí jako celku<sup>116</sup>.

Zákon vychází z toho, že modernější technologie jsou zároveň šetrnější k životnímu prostředí. Okruh nejlepší dostupné techniky se časem mění. Co bylo před několika lety nejlepší, dnes už takové být nemusí. Z definice nejlepší dostupné techniky v zákoně o ochraně ovzduší vyplývá, že provozovatelé mají sice povinnost použít nejlepší dostupnou techniku, ale jen takovou, kterou je možné zavést v příslušném hospodářském odvětví. Dalším omezením je přijatelnost ekonomických a technických podmínek. Tato technika by měla zajistit vysokou úroveň ochran nejen ovzduší, ale životnímu prostředí jako celku.

<sup>112</sup> Viz § 9 odst. 5 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>113</sup> Viz § 9 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>114</sup> § 15 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší vyjmenovává činnosti, k jejichž provádění je nutná autorizace.

<sup>115</sup> Viz § 3 odst. 6 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>116</sup> Viz § 2 odst. 1 písm. o) zákona o ochraně ovzduší.

## 2.2.4 Koncepční nástroje

Kromě dříve zmíněných programů ke zlepšení kvality ovzduší a programů snižování emisí znečišťujících látek upravuje zákon o ochraně ovzduší ještě další koncepční nástroje, jimiž jsou plány snížení emisí znečišťujících látek a plány zavedení zásad správné zemědělské praxe. Na rozdíl od programů nejsou plány připravovány pro určité území, ale zpracovávají je jednotliví provozovatelé zdrojů znečišťování pro své zdroje.

Zvláštností těchto koncepčních nástrojů je, že slouží jako alternativa k emisním limitům nebo jiným povinnostem u zdrojů, kterým nelze stanovit určité povinnosti nebo které tyto povinnosti nemohou dodržet. To je také důvod, proč je řadím až za standardy.

### a) Plány snížení emisí znečišťujících látek u stanovených stacionárních zdrojů

Plány vypracovává provozovatel zdroje uvedeného v prováděcím právním předpise a předloží jej krajskému úřadu ke schválení. Provozovatelům stanovených stacionárních zdrojů ukládá krajský úřad povinnost dodržovat plán místo plnění emisních limitů. Plány snížení emisí obsahují informace o provozovateli a o zdroji, porovnání emisních stropů a skutečných emisí ze zdroje, posouzení dosažitelnosti emisního stropu, navrhovaná opatření ke snížení emisí ze zdroje, posouzení možnosti dalšího snížení emisí nad rámec zákonem stanovených povinností, informace o vlivu zdroje na imisní situaci apod. Tyto plány umožňují respektovat zvláštnosti určitého zdroje a mohou tak být účinnějším nástrojem než emisní limity.

Emisní limity jsou stanoveny pro jednotlivá odvětví a zdroje v nařízení vlády č. 615/2006 Sb. Emisní limity pro spalování odpadů najdeme v nařízení vlády č. 354/2002 Sb. a vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 355/2002 Sb. zase určuje emisní limity pro stacionární zdroje emitující těkavé organické látky<sup>117</sup>.

### b) Plány zavedení zásad správné zemědělské praxe

Tyto plány jsou nástroji k zajištění přípustné úrovně znečišťování ovzduší emisemi amoniaku z chovů hospodářských zvířat a ze skladování a manipulace se statkovými

<sup>117</sup> Tato vyhláška dává provozovateli zařízení možnost přijmout redukční plán, což je soubor technických a organizačních opatření pro snížení emisí těkavých organických látek speciálně vytvořený pro určité zařízení a umožňující snížit emise v ekvivalentní míře, jaké by bylo dosaženo uplatněním emisních limitů.

hnojiv<sup>118</sup>. Plán vypracovává provozovatel zdroje a předkládá jej ke schválení krajskému úřadu. Stejně jako v předchozím případě může plnění plánu nahradit povinnost dodržovat emisní limity. Zemědělské zdroje se od ostatních liší jak druhem emitované znečišťující látky<sup>119</sup>, tak i způsobem znečišťování<sup>120</sup>. Odlišná povaha těchto zdrojů si žádá také jiný přístup k jejich regulaci právě prostřednictvím plánů zavedení zásad správné zemědělské praxe. Jejich obsahem je, kromě informací o zdroji znečišťování<sup>121</sup>, především stanovení návrhu technologie snižující emise amoniaku, porovnání stávající a navržené technologie, vyhodnocení snížení emisí amoniaku jako výsledku plnění plánu atd. Kategorizaci zemědělských zdrojů, obsah plánu zavedení správné zemědělské praxe a emisní faktory k výpočtu emisí obsahuje nařízení vlády č. 615/2006 Sb.

Obdobným nástrojem jsou zásady správné zemědělské praxe zaměřené na ochranu vod před znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů, které představují souhrn požadavků jak hospodařit, aby nedocházelo k nadměrnému znečišťování vod dusičnany<sup>122</sup>.

## 2.2.5 Povolení a souhlasy

Zákon o ochraně ovzduší upravuje vydávání většiny povolení a stanovisek orgánů ochrany ovzduší v § 17. Jak už jsem uvedl dříve v bodě 1.3.1. písm. b), zákonodárce často nerespektuje teoretickou koncepci povolení, souhlasů a stanovisek a v jednotlivých zákonech tyto pojmy směšuje. Stejně je to i v zákoně o ochraně ovzduší.

Mezi povolení, která představují vlastně rozhodnutí příslušného orgánu, můžeme zařadit třeba povolení ke spalování nebo spoluspalování odpadu<sup>123</sup> nebo povolení ke změnám používaných paliv, surovin nebo druhů odpadů a ke změnám využívání technologických zařízení zvláště velkých, velkých a středních stacionárních zdrojů<sup>124</sup>. Tyto správní akty mohou nejen povolit určitou činnost, ale také stanovují podmínky pro její výkon. Orgány ochrany ovzduší by měly před vydáním povolení posoudit, na základě svých odborných znalostí, jaký konkrétní dopad na stav ovzduší bude povolovaná činnost mít a podle toho se

<sup>118</sup> Viz [http://www.env.cz/AIS/web.pub.nsf/\\$pid/MZPMSF4RTHA6/\\$FILE/OOO\\_Met.%20pokyn%20v\\_10\\_11\\_20050119.doc](http://www.env.cz/AIS/web.pub.nsf/$pid/MZPMSF4RTHA6/$FILE/OOO_Met.%20pokyn%20v_10_11_20050119.doc).

<sup>119</sup> Zemědělské zdroje jsou největšími a převážnými producenty amoniaku.

<sup>120</sup> Většinou se nejedná o emise znečišťující látky komínem při spalovacím procesu, ale o únik škodlivin vznikajících v důsledku chovu hospodářských zvířat.

<sup>121</sup> Např. kategorii zdroje, technický popis zdroje.

<sup>122</sup> Viz [http://www.af.mendelu.cz/ustav/221/multitexty\\_2/pdf/legislativa/zasasdy\\_2vydani.pdf](http://www.af.mendelu.cz/ustav/221/multitexty_2/pdf/legislativa/zasasdy_2vydani.pdf).

<sup>123</sup> Viz § 17 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>124</sup> Viz § 17 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně ovzduší.

rozhodnout, jestli žádosti o povolení vyhoví nebo ji zamítnou, popřípadě stanoví meze povolované činnosti.

Trochu problematické je zařazení administrativních aktů upravených v § 17 odst. 1<sup>125</sup>. Nejedná se o povolení, ale spíše o podklady pro následné správní řízení, proto bychom je mohli řadit mezi souhlasy. Na rozdíl od souhlasů (v teorii) však tyto akty obsahují závazné podmínky ochrany ovzduší. Právní úpravu podkladů pro správní řízení nacházíme i na jiných místech zákona o ochraně ovzduší, např. § 48 odst. 1 písm. u) stanoví, že krajský úřad je dotčeným orgánem státní správy v územním, stavebním a jiném řízení podle stavebního zákona a vydává stanovisko pro účely kolaudačního souhlasu<sup>126</sup> z hlediska ochrany ovzduší. Obdobnou pravomoc zákon svěřuje i obecnímu úřadu ohledně malých stacionárních zdrojů<sup>127</sup>.

Ve velké části zdrojů znečišťování dochází k činnostem, k jejichž výkonu je nutné mít integrované povolení podle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci<sup>128</sup>. Toto integrované povolení nahrazuje některé správní akty, které by jinak bylo nutné pro provoz zařízení vydat podle jednotlivých složkových zákonů. Jeho účelem je stanovit závazné podmínky provozu zařízení tak, aby byly minimalizovány vlivy provozu na životní prostředí, a tak bylo dosaženo maximální ochrany životního prostředí jako celku<sup>129</sup>. Tento nástroj proto neslouží pouze k ochraně ovzduší, ale má širší dopad. Výsledkem by měla být lepší a efektivnější ochrana složek životního prostředí, než jaká je možná prostřednictvím jednotlivých složkových zákonů. Zavedení integrované prevence do českého právního řádu je výsledkem implementace komunitárního práva, konkrétně směrnice Rady č. 96/61/ES o integrované prevenci a omezování znečištění.

<sup>125</sup> Patří k nim stanovisko k politice územního rozvoje a územně plánovací dokumentaci, závazné stanovisko k umístění stavby, povolení stavby a povolení k uvedení do provozu zvláště velkých, velkých a středních zdrojů.

<sup>126</sup> Viz § 122 odst. 1 stavebního zákona.

<sup>127</sup> Viz § 50 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně ovzduší.

<sup>128</sup> Zákon o integrované prevenci a omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů.

<sup>129</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání Praha: C.H. Beck, 2007, str. 224.



## 2.3 Nástroje nepřímého působení

Nejvýznamnějšími nástroji nepřímého působení v obecné ochraně ovzduší jsou tradičně poplatky za znečišťování ovzduší, úlevy od těchto poplatků a daňové úlevy. Od 1. ledna 2008 se v českém právu poprvé setkáváme s takzvanými ekologickými daněmi, které mají určitý dopad i v ochraně ovzduší.

Uvedené ekonomické nástroje doplňují nástroje přímého působení a snaží se zvýšit jejich efektivitu prostřednictvím ekonomické motivace. Poplatky a úlevy od nich se uplatňují hlavně vůči větším zdrojům znečišťování, daně a daňové úlevy ovlivňují rozhodování i provozovatelů zdrojů menších.

V praxi však tyto ekonomické nástroje nemají takový efekt, jaký by měly nebo mohly mít. Především poplatky za znečišťování ovzduší jsou značně poddimenzované a neplní zcela svůj úkol. Na konečné hodnocení ekologických daní je zatím brzy. Uvidíme, jestli náš zákonodárce po nesmělém prvním kroku přistoupí k rozsáhlejší ekologické daňové reformě.

### 2.3.1 Poplatky za znečišťování ovzduší

Poplatky za znečišťování ovzduší jsou asi nejvýznamnějším nástrojem nepřímého působení na úseku ochrany ovzduší. Představují ekonomický nástroj, jenž by měl motivovat provozovatele stacionárních zdrojů ke snižování emisí škodlivin. Poplatku podléhají provozovatelé všech zdrojů o jmenovitém tepelném výkonu 50 kW a více a platí se (kromě malých zdrojů) za znečišťující látky nebo skupiny těchto látek, pro které má zdroj znečišťování stanoven emisní limit. Seznam znečišťujících látek, jejich obecné emisní limity a způsoby zjišťování množství jejich vypouštěného množství nalezneme ve vyhlášce Ministerstva životního prostředí č. 356/2002 Sb. Pro malý zdroj vyměří roční výši poplatku obecní úřady pevnou částkou úměrně velikosti zdroje, době provozu, popř. druhu a spotřebě paliva.

Výnosy z poplatků zvláště velkých, velkých a středních zdrojů plynou do Státního fondu životního prostředí ČR, z malých zdrojů do rozpočtu příslušné obce.

Výše poplatků stanoví příloha č. 1 k zákonu o ochraně ovzduší. Primárním účelem poplatku není, aby znečišťovatel platil, i když jeho fiskální funkci nemůžeme opomíjet. Podle teoretické koncepce by poplatky měly motivovat znečišťovatele k omezování vypouštění

škodlivých látek a k investicím do technologií, které toto omezení umožní. Poplatky v současné podobě tento úkol nesplňují, protože jsou příliš nízké.

Když je porovnáme s náklady na redukci emisí jednotlivých znečišťujících látek, zjistíme značný nepoměr. Třeba náklady na redukci jedné tuny emisí SO<sub>2</sub> činí asi 12 500 Kč<sup>130</sup>, kdežto poplatek je stanoven ve výši 1 000 Kč za tunu vypuštěného oxidu siřičitého. Ještě větší rozdíl nalezneme u oxidů dusíku, u nichž jsou náklady na omezení emise o jednu tunu přibližně 18 000 Kč<sup>131</sup>, ale poplatek jen 800 Kč za tunu vypuštěných NO<sub>x</sub>. U jiných znečišťujících látek je stimulační schopnost poplatku ještě omezenější. Proto poplatky dostatečně nemotivují znečišťovatele ke snižování vypouštěného množství znečišťujících látek. Pro provozovatele zdrojů znečišťování je ekonomicky výhodnější zaplatit poplatek, než investovat do nákladné redukce emisí, která se jim vrátí až za několik (desítek) let.

Jednou z příčin takto nízkých poplatků je to, že se jejich výše nezměnila už dlouhých 17 let. Za účinnosti starého zákona č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, byly poplatky stanoveny zákonem č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování a ve stejné výši přetrvaly až do současnosti. Kvůli inflaci se však dnešní ceny pohybují někde úplně jinde. Navíc v České republice došlo v 90. letech minulého století k výraznému snížení emisí všech znečišťujících látek, do něhož provozovatelé především významných zdrojů znečišťování investovali nemalé finanční prostředky. Každé další snižování se pak stává stále nákladnějším. V roce 1991, kdy byl celý proces redukce emisí ještě na počátku a snižování bylo relativně levné, možná poplatky splňovaly motivační funkci, v dnešní době plní už jen funkci fiskální<sup>132</sup> a umožňují tak dotovat některé ekologické projekty.

### 2.3.2 Úlevy při placení poplatků

S poplatky za znečišťování ovzduší úzce souvisí úlevy spojené s placením tohoto poplatku. Stejně jako poplatky, tak i úlevy od jejich placení by měly motivovat producenty znečištění k investicím do zařízení a technologií umožňující snížení množství vypouštěných škodlivých látek. Zákon o ochraně ovzduší upravuje tento ekonomický nástroj v § 21 a 22.

<sup>130</sup> Viz <http://81.0.228.70/attachments/Studieemise1.doc>.

<sup>131</sup> Viz tamtéž.

<sup>132</sup> Příjmy z poplatků se v letech 2003 – 2005 pohybovaly mezi 440 až 480 mil. Kč ročně (viz dokument Finanční prostředky v oblasti ochrany ovzduší na adrese <http://www.nku.cz/scripts/detail.asp?id=1451>).

Celý postup se skládá ze dvou fází. Pokud provozovatel zvláště velkého, velkého nebo středního zdroje znečišťování zahájí u tohoto zdroje práce za účelem snížení emisí alespoň o 15 % a splní i další podmínky<sup>133</sup>, správce poplatku rozhodne o odkladu placení záloh na poplatky ve výši 60 % z celkové výše poplatku po dobu realizace těchto prací. Jestliže provozovatel práce dokončí, správce poplatku rozhodne o prominutí odložené části poplatku. V případě splnění všech zákonem stanovených podmínek vzniká provozovateli na odložení a následné prominutí poplatku právní nárok<sup>134</sup>.

Schopnost tohoto nástroje motivovat znečišťovatele ke snižování emisí však závisí na výši poplatku, jehož placení se lze touto cestou alespoň částečně vyhnout. Jak už bylo uvedeno, výše poplatku za znečišťování je v českém právu zcela nedostatečná. Nelze proto očekávat, že možnost jeho prominutí bude pro znečišťovatele významným stimulem k investicím do ekologičtějších technologií. Navíc v dnešní době, kdy už je za námi velké snižování emisí a každé snížení vypouštěného množství znečišťující látky představuje obrovské investice, se může patnáctiprocentní snížení jevit jako příliš vysoké a nákladné v porovnání přínosem, který je možné na oplátku získat.

### 2.3.3 Ekologické daně

Změny, které do našeho právního řádu přinesl zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, není možné zcela označit za ekologickou daňovou reformu. To by muselo dojít ke komplexnějšímu zásahu do českého daňového systému. Ekologická daňová reforma totiž s sebou nese nejen zvýšení daňového zatížení neekologických činností a využívání neobnovitelných přírodních zdrojů, ale na druhé straně také snížení daňového zatížení snadno obnovitelných zdrojů, především lidské práce. Zmiňovaný zákon tak představuje spíše první krok v zavádění zvláštních daní zatěžujících spotřebu látek, které mají negativní vliv na životní prostředí. Konkrétně byly zavedeny tři nové spotřební daně, a sice daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z pevných paliv a daň z elektřiny.

Pro ochranu ovzduší by mohla mít význam motivační funkce osvobození vytápění domácností od daně ze zemního plynu a některých dalších plynů. Ze Státního fondu životního prostředí ČR bylo investováno velké množství finančních prostředků do plynofikace obcí

<sup>133</sup> Podle § 21 odst. 2 lze placení poplatku odložit, pokud zdroj splňuje emisní limity, provozovatel o odklad požádá, oznámí prokazatelné zahájení prací na snížení emisí a do dvou let od zahájení prací dojde k jejich ukončení.

<sup>134</sup> Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání Praha: C.H. Beck, 2007, str. 259.

v rámci Programu rozvoje infrastruktury malých obcí. Účelem tohoto programu je snížit podíl tuhých paliv na vytápění především v menších obcích, které nejsou napojeny na centrální vytápění. Podle zjištění Nejvyššího kontrolního úřadu nebyly tyto prostředky využity zrovna účelně. Chyba je z větší části na straně domácností, protože ty využívají plyn k vytápění jen omezeně a místo něj stále používají tuhá paliva, která jsou levnější<sup>135</sup>. Podíl plynu na vytápění bytů se v roce 2006 téměř nezměnil oproti roku 2000<sup>136</sup>. Od 1.ledna 2008 pevná paliva určená k vytápění domácností podléhají dani z pevných paliv, kdežto zemní plyn používaný ke stejnému účelu je od daně osvobozen<sup>137</sup>. Tento krok by mohl motivovat vlastníky plynových přípojek, aby využívali k vytápění zemní plyn a ty, kdo dosud vytápějí rodinné domy pevnými palivy, aby si plynovou přípojku nechali zavést. Faktem však zůstává, že v mnoha obcích dosud plynifikace neproběhla a nové daně tak jejich obyvatelům pouze zdraží jediný možný způsob vytápění<sup>138</sup>.

Nově zavedené daně by podle svých tvůrců měly nejen přinést peníze do státního rozpočtu, ale též přispět ke zlepšení životního prostředí. Vychází totiž z předpokladu, že když budou paliva i elektrická energie dražší, lidé s nimi budou méně plýtvat a více investovat např. do lepší izolace budov nebo do úsporných žárovek. Tyto daně jsou v účinnosti zatím příliš krátkou dobu na to, abychom je mohli podrobněji zhodnotit. Na konkrétní výsledky si ještě budeme muset nějaký čas počkat.

### 2.3.4 Daňová zvýhodnění

Použití daňových zvýhodnění je možné pouze v případě existence alternativy určitého zboží nebo služby<sup>139</sup>. Aby mohlo jít o nástroj ochrany životního prostředí, musí být zvýhodňovaná alternativa ekologicky šetrnější než varianta nezvýhodněná. Daňová zvýhodnění jak v oblasti ochrany životního prostředí, tak v ochraně ovzduší nepředstavují příliš významný nástroj, jejich uplatnění je spíše okrajové.

<sup>135</sup> Viz dokument Finanční prostředky v oblasti ochrany ovzduší na adrese <http://www.nku.cz/scripts/detail.asp?id=1451>.

<sup>136</sup> Viz ročenka ČHMÚ „Znečištění ovzduší na území České republiky v roce 2006“, str. 22.

<sup>137</sup> Srovnej § 8 odst. 1 písm. a) části 45. zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů a § 8 části 46. téhož zákona.

<sup>138</sup> K problematice vytápění staveb jen poznamenávám, že zákon o ochraně ovzduší stanoví v § 3 odst. 8 povinnost využít u nových nebo při změnách stávajících staveb centrálních zdrojů tepla, popř. alternativních zdrojů, pokud je to pro ně technicky možné a ekonomicky přijatelné.

<sup>139</sup> Viz Sobotka, M., Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce PF UK, Praha 2000, str. 70.

Pro ochranu ovzduší by mohlo mít význam zařazení hromadné pravidelné dopravy cestujících a jejich zavazadel do snížené sazby daně z přidané hodnoty<sup>140</sup>. Toto ustanovení se vztahuje na dopravu silniční, železniční, leteckou i vodní. Hromadná doprava je ekologičtější než doprava individuální. Především ve velkých městech, kde v mnoha automobilech cestuje pouze řidič, by zvýhodnění hromadné dopravy mohlo pomoci při řešení častých dopravních kolapsů a ke snížení emisí znečišťujících látek produkovaných osobními automobily. Problémem je, že rozdíl mezi základní a sníženou sazbou je nyní jen 10 %<sup>141</sup>. Toto daňové zvýhodnění proto není příliš atraktivní a většině lidí nevyhradí pohodlí vlastního vozidla.

Je možné zmínit také osvobození od silniční daně pro vozidla na elektrický pohon stanovené v § 3 písm. f) zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční. Vozidla na elektrický pohon jsou mnohem ekologičtější než konvenční vozidla. Jejich provozovatel může ročně ušetřit až několik tisíc korun. Masové rozšíření vozidel na elektrický pohon (hlavně automobilů) je však zatím v nedohlednu, proto ani dopad tohoto nástroje není příliš významný.

## 2.4 Shrnutí

Ovzduší je pro život člověka nepostradatelné. Jeho kvalita výrazně ovlivňuje kvalitu lidského života. Důležitost ovzduší se odráží také v množství nástrojů používaných k jeho ochraně. Nejvýznamnějšími stále zůstávají nástroje přímého působení. Z nich patří k nejdůležitějším ukládání povinností provozovatelům zdrojů znečišťování, stanovování standardů, především emisních a imisních limitů a úprava koncepčních nástrojů. Nástroje přímého působení také sehrávají nezastupitelnou úlohu při řešení mimořádných událostí, jakými jsou smogové situace.

Nástroje nepřímého působení v obecné ochraně ovzduší jsou poplatky za znečišťování, úlevy při placení tohoto poplatku, ekologické daně a daňová zvýhodnění. Uvedené ekonomické nástroje představují doplněk systému nástrojů přímého působení a mají zatím pro zajištění ochrany ovzduší menší význam než nástroje administrativní. Dominantní postavení zaujímají ekonomické nástroje pouze v oblasti ochrany klimatického systému Země, kde jsou obchodovatelné povolenky na emise skleníkových plynů jediným nástrojem ochrany.

<sup>140</sup> Srovnej § 47 odst. 3 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty a přílohu č. 2 k tomuto zákonu.

<sup>141</sup> Viz § 47 odst. 1 zákona o dani z přidané hodnoty.

## Závěr

V dnešním moderním světě dochází k neustálému zhoršování životního prostředí vlivem jeho rostoucího znečišťování a využívání neobnovitelných přírodních zdrojů. Člověk si naštěstí začal uvědomovat vážnost situace a svůj díl odpovědnosti a pokouší se znečišťování omezovat, popřípadě nelichotivý stav životního prostředí zlepšit. K tomuto cíli mu slouží systém nástrojů vytvořený právem, jehož dodržování je právem také vynucováno.

Přestože je právo životního prostředí relativně mladým odvětvím, vytvořilo za několik posledních desetiletí širokou škálu nástrojů. Starší a významnější jsou nástroje přímého působení, které používají k zajištění ochrany životního prostředí právu vlastní postupy, tedy stanovování povinností, jejich vymáhání a sankcionování jejich porušení. Nástroje nepřímého působení na druhé straně motivují znečišťovatele k „dobrovolnému“ snížení znečištění pomocí ekonomické stimulace. Zatím většinou jen doplňují nástroje přímého působení a podporují jejich účinek.

Ochrana ovzduší patří k oblastem, v nichž nachází uplatnění nejširší spektrum nástrojů. Také zde převažují nástroje přímého působení, které jsou doplněny nástroji ekonomickými. Stejně jako v jiných oblastech života platí i zde, že není důležitá kvantita, ale kvalita. Velký počet nástrojů ještě nezaručuje dostatečnou ochranu. Podstatnější je účinnost, vzájemná provázanost a praktická aplikace dostupných nástrojů.

Asi nejvýznamnější problém představuje skloubení emisní regulace a imisního stavu. V mnoha oblastech naší republiky dochází k situaci, kdy znečišťovatelé sice plní jim stanovené emisní limity a další standardy, ale imisní stav je v daném regionu neúnosný. Možností řešení existuje více.

V první řadě je to prevence. Významnou roli zde může sehrát územní plánování a proces posuzování vlivů na životní prostředí. Tyto koncepční nástroje by měly předcházet kumulaci znečišťovatelů na jednom území, a tím zhoršování stavu životního prostředí.

Problémem je také nastavení samotných emisních a imisních limitů, které mnohdy neodpovídají úrovni dosažené technologické vyspělosti, a tak umožňují znečišťovatelům vypouštět do ovzduší větší množství škodlivin, než by bylo nutné. V některých případech je proto na místě zpřísnit emisní i imisní limity. Další možností by mohlo být zavedení přísnějšího specifického emisního limitu pro určitý zdroj. Pomocí specifického emisního limitu je možné lépe reagovat na konkrétní podmínky daného území i specifika zdroje znečišťování.

Navíc emise znečišťujících látek zjišťují sami provozovatelé zdrojů, kteří mají zájem na tom, aby jejich emise byly co nejnižší. I když je správnost měření prováděných provozovatelem zdroje ověřována, nemusí vždy vykázané hodnoty odpovídat těm skutečným. Nemalá část znečišťujících látek ke všemu není měřením vůbec zachycena, protože uniká „mimo komín“. Tyto fugitivní emise se pak odrazí až při imisním měření a na zdraví obyvatel v okolí takového zdroje<sup>142</sup>.

Ekonomické nástroje mají v oblasti ochrany životního prostředí velký potenciál, který ale dosud nebyl plně využit. Jak už bylo uvedeno, poplatky za znečišťování jsou příliš nízké a ostatní ekonomické nástroje nemají zatím příliš velký význam.

V souvislosti s výše zmíněnou problematikou emisního/imisního stavu by možná stála za zvážení diferencovaná aplikace poplatku za znečišťování podle imisní situace v dané oblasti. Toto opatření by mohlo odradit případné zájemce od umístění zdroje znečišťování v zatížené oblasti a motivovat provozovatele stávajících zdrojů ke snižování emisí. Jinou možností je zavedení obchodovatelných povolenek na vypouštění znečišťujících látek. Povolenky by pak byly rozdělovány v rámci menších „bublin“, do nichž by Česká republika byla rozdělena. Tento nástroj by tak mohl přispět k udržení přijatelného imisního stavu.

Nástroje jsou však jen prostředky, které umožňují a usnadňují dosažení určitého cíle. Pouhá jejich existence sama o sobě ochranu ovzduší, popřípadě celého životního prostředí, nezaručí. Podstatný je přístup lidí a jejich ochota nabízené nástroje skutečně používat. Dokud si lidé neuvědomí nutnost chránit své životní prostředí a pečovat o něj, nebudou nástroje ochrany životního prostředí plně využity. Začít musí každý sám u sebe, s tím nám žádný zákonodárce nepomůže.

---

<sup>142</sup> Viz <http://www.viaiuris.cz/index.php?p=msg&id=191>.

## Seznam použité literatury

Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 1. vydání Praha: C.H. Beck, 2003.

Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání Praha: C.H. Beck, 2007.

Damohorský, M. – Stejskal, V. (edit.). Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva. Sborník z konference. Praha. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko 2003.

Frank , Robert H., Bernanke, Ben S. Ekonomie. 1. vyd.. Praha : Grada, 2003.

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání. Praha : C. H. Beck, 2006.

Mankiw, N. G.. Ekonomie. 1. vyd.. Praha : Grada, 1999.

Mezřický, V., Environmentální politika a udržitelný rozvoj. 1. vydání Praha: Portal, 2005.

Samuelson, Paul A., Nordhaus , William D. Ekonomie. 2. vyd.. Praha : Svoboda, 1995.

Sobotka, M., Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí, disertační práce PF UK, Praha 2000.

Štěpánek, Z.: Ekonomické nástroje v politice životního prostředí ČR. In: Moldan B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí . Praha, Vydavatelství Karlovy univerzity 1997.

Ročenka ČHMÚ „Znečištění ovzduší na území České republiky v roce 2006“.

Zpráva o životním prostředí České republiky v roce 2004.



## Internetové zdroje

<http://81.0.228.70/attachments/Studieemise1.doc>

<http://ekologie.uhk.cz>

<http://old.mendelu.cz>

<http://www.af.mendelu.cz>

<http://www.cpkp.cz>

<http://www.czp.cuni.cz>

<http://www.env.cz>

<http://www.nku.cz>

<http://www.oveko.cz>

<http://www.tipcar.cz>

<http://www.upol.cz>

<http://www.viaiuris.cz>