

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
Právnická fakulta
Katedra práva životného prostredia

**Administratívne a ekonomicke nástroje
ochrany životného prostredia**

Diplomová práca

Anna Staničová

Vedúci diplomovej práce:

JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.

Praha, apríl 2010

Čestné vyhlásenie

Prehlasujem, že som túto diplomovú prácu spracovala samostatne a že som v nej vyznačila všetky pramene, z ktorých som čerpala, spôsobom vo vedeckej práci obvyklým.

V Prahe 18. 4. 2010

.....

Podpis

Pod'akovanie

Ďakujem pánovi JUDr. Michalovi Sobotkovi, Ph.D., vedúcemu mojej diplomovej práce, za cenné prispomienky a účinnú pomoc pri jej spracovaní.

Obsah

Úvod	1
1 Administratívne nástroje	3
1.1 Úvod	3
1.2 Druhy administratívnych nástrojov	4
1.2.1 Ukladanie povinností	5
1.2.2 Povolenia, súhlasy, stanoviská, vyjadrenia	7
1.2.2.1 Povolenie	8
1.2.2.2 Súhlas	9
1.2.2.3 Stanoviská, vyjadrenia	9
1.2.3 Štandardy	10
1.2.3.1 Požiadavky na kvalitu životného prostredia	11
1.2.3.2 Emisné štandardy	12
1.2.3.3 Prevádzkové požiadavky	13
1.2.3.4 Požiadavky na výrobky	14
1.2.3.5 Požiadavky na používanie výrobkov	15
1.2.3.6 Požiadavky na odbornú spôsobilosť osôb	15
1.2.4 Kategorizácia objektov ochrany a zdrojov znečistenia	16
1.2.5 Kontrola a dozor	17
1.2.6 Právna zodpovednosť	18
1.2.6.1 Deliktná zodpovednosť	18
1.2.6.2 Zodpovednosť za straty na životnom prostredí	20
1.2.7 Výkon rozhodnutia	21
1.3 Zhrnutie	21
2 Ekonomické nástroje	24
2.1 Úvod	24
2.2 Funkcie ekonomických nástrojov	25
2.3 Druhy ekonomických nástrojov	27
2.3.1 Dane a daňové zvýhodnenia	28

2.3.1.1	Daň z príjmu	29
2.3.1.2	Cestná daň	29
2.3.1.3	Spotrebné dane	29
2.3.1.4	Ekologické dane	30
2.3.1.5	Ekologická daňová reforma	31
2.3.2	Poplatky	32
2.3.2.1	Emisné poplatky	33
2.3.2.2	Užívateľské poplatky	33
2.3.2.3	Poplatky za výrobky (spotrebiteľské poplatky) . . .	34
2.3.2.4	Správne poplatky	35
2.3.3	Finančná podpora	35
2.3.3.1	Dotácie	36
2.3.3.2	Zvýhodnené úvery a pôžičky	36
2.3.3.3	Finančné záruky	37
2.3.3.4	Finančná podpora v Českej republike	37
2.3.4	Obchodovateľné emisné povolenia	38
2.3.5	Zálohové systémy	39
2.3.6	Finančné zaistenie	41
2.3.6.1	Environmentálne poistenie	41
2.3.6.2	Zaist'ovacie fondy	42
2.4	Zhrnutie	43
3	Administratívne a ekonomické nástroje ochrany ovzdušia	46
3.1	Úvod	46
3.2	Administratívne nástroje	48
3.2.1	Kategorizácia zdrojov znečist'ovania ovzdušia	48
3.2.2	Ukladanie povinností – zákazy, príkazy, obmedzenia	50
3.2.3	Povolenia, súhlasy, stanoviská, vyjadrenia	53
3.2.4	Štandardy	56
3.2.4.1	Emisné štandardy	56
3.2.4.2	Imisné limity	58

3.2.4.3	Prevádzkové požiadavky	60
3.2.4.4	Požiadavky na odbornú spôsobilosť osôb	61
3.2.5	Kontrola a dozor	62
3.2.6	Právna zodpovednosť	64
3.3	Ekonomické nástroje	65
3.3.1	Dane a daňové zvýhodnenia	65
3.3.2	Poplatky za znečist'ovanie ovzdušia	66
3.3.3	Finančná podpora	70
3.4	Zhrnutie	71
Záver		74
Zoznam skratiek		76
Zoznam použitej literatúry		77
Resumé		82

Úvod

Zdravé životné prostredie je základným predpokladom existencie života na Zemi. Na jeho kvalite sa podielajú jednak prírodné procesy a v posledných desaťročiach, najmä pod vplyvom mohutnej industrializácie, predovšetkým negatívne pôsobenie človeka. Človek si však zároveň uvedomuje potrebu napraviť dnešný neutešený stav životného prostredia. Jeho ochrana tak patrí v súčasnosti k najdôležitejším úloham spoločnosti. Zakladá sa na vykonaní takých opatrení, ktoré smerujú k zlepšeniu životného prostredia alebo aspoň utlma negatívne vplyvy ľudskej činnosti na biosféru v súlade s princípom trvalo udržateľného rozvoja.

Hlavným garantom povinnosti, ktorá spočíva v ochrane životného prostredia je štát, ktorý disponuje určitými prostriedkami k dosiahnutiu tohto cieľa. Táto povinnosť je zakotvená v článku 7 Ústavy ČR, ktorý stanoví, že štát dbá o šetrné využívanie prírodných zdrojov a ochranu prírodného bohatstva. Len prostriedkami verejnej moci je možné zaistiť ústavné právo každého na priaznivé životné prostredie¹. Štát vymedzí ciele, ktoré chce dosiahnuť a k ich naplneniu stanoví subjektom záväzné pravidlá chovania, ktoré následne kontroluje a vymáha.

K naplneniu stanovených cielov sa postupom času vyvinulo množstvo nástrojov, ktoré priamo alebo nepriamo pôsobia na stav životného prostredia. Nástroje ekologickej politiky delíme z viacerých hľadísk, najčastejšie však bývajú uvádzané tieto hlavné nástroje: administratívna regulácia, plánovanie a prevencia, trhovo založené nástroje (ekonomické nástroje), samoregulácia, ktorá v sebe zahŕňa najmä dobrovoľné nástroje, právna zodpovednosť a zapojenie verejnosti².

Základným programovým dokumentom, ktorý stanoví smer i nástroje ochrany životného prostredia na obdobie rokov 2004 – 2010 je Štátна politika životného prostredia ČR³. Tá uvádzza tieto nástroje: zvyšovanie povedomia verejnosti v otázkach životného prostredia, environmentálne vzdelávanie, výchova a osveta; právne nástroje; ekonomické nástroje; dobrovoľné nástroje; informačné nástroje; nástroje

¹Vid' článok 35 odst. 1 Listiny základných práv a slobôd.

²Napr. Bell, S., McGillivray, D. Environmental Law. Sixth Edition. Oxford University Press, Oxford, 2006, str. 243 – 355.

³Tento dokument bol schválený vládou ČR dňa 17. marca 2004 ako uznesenie vlády č. 235/2004.

strategického plánovania; nástroje zapojovania verejnosti; výskum a vývoj; medzinárodná spolupráca a inštitucionálne nástroje⁴.

Takto široko vymedzené nástroje ekologickej politiky v zásade zodpovedajú kategorizáciu, ktorú ponúkajú rôzni autori⁵.

Táto diplomová práca je zameraná na administratívne a ekonomicke nástroje ako dva hlavné nástroje ekologickej politiky. Koncepcne je rozdelená, okrem úvodu a záveru, do troch častí, v ktorých sa snažím priblížiť predmetnú tému. V prvých dvoch častiach venujem pozornosť obom typom nástrojov ochrany životného prostredia vo všeobecnej rovine. Stručne pojednávam o každom z nich a v závere oboch častí sú zhrnuté ich klady a nedostatky z hľadiska ich efektívnosti, nákladov a oblastí, kde ich uplatnenie je najvhodnejšie. V tretej časti sa venujem administratívnym a ekonomickým nástrojom v oblasti ochrany ovzdušia so zameraním na reguláciu najvýznamnejších stacionárnych zdrojov znečistovania ovzdušia.

Vzhľadom k tomu, že študovaná téma je značne obsiahla, nebolo možné venovať sa jednotlivým nástrojom úplne podrobne. Hlavným cieľom práce je teda podať prehľad administratívnych a ekonomických nástrojov, ktoré sa v súčasnosti najviac využívajú v ochrane životného prostredia tak, aby som čitateľovi umožnila zorientovať sa v danej problematike.

Práca vychádza z právneho stavu ku dňu 1. marca 2010.

⁴Štátnej politika životného prostredia Českej republiky 2004 – 2010. Praha: Ministerstvo životného prostredia, 2004, str. 33 – 41.

⁵Napr. Mezřický, V.: Environmentální politika a udržitelný rozvoj. 1. vydání. Praha: Portál, 2005, str. 68.

1 Administratívne nástroje

1.1 Úvod

Administratívne nástroje, resp. administratívne-právne nástroje predstavujú jeden zo základných prostriedkov celkového systému ochrany životného prostredia. Začali sa presadzovať na počiatku 70. rokov v súvislosti so zvýšenou mierou znečistenia v dôsledku mohutnej industrializácie. Odpoved'ou na tento stav bolo zavedenie systému opatrení, ktoré zakazovali alebo obmedzovali environmentálne škodlivé činnosti (hovoríme o tzv. „command and control system“⁶. Tento druh prostriedkov ochrany životného prostredia radíme medzi tzv. nástroje priameho pôsobenia, pre ktoré je charakteristické, že sú pre adresátov záväzné a žiaduce chovanie adresátov stanovené na základe týchto nástrojov je štátom kontrolované a vynutiteľné. Sú právu vlastné a k ich aplikácii nie je potrebný súhlas adresáta (regulovanej skupiny), vyžadujú iba, aby regulovaná skupina jednala s nimi v súlade. Stanovia teda jedinú možnosť chovania znečist'ovateľa, ktorá je právne žiaduca, kontrolovaná a vynutiteľná štátom, v opačnom prípade by išlo o protiprávne jednanie, teda o porušenie právnych predpisov⁷.

Skupina administratívnych nástrojov je značne obsiahla, tvoria ju predovšetkým zákazy, príkazy, obmedzenia a pravidlá rôznej povahy. Spočívajú v uložení povinnosti niečoho sa zdržať, niečo strpiť (k tomu slúžia najmä zákazy a obmedzenia) alebo naopak vyžadujú aktívne jednanie regulovaného subjektu. Právo zakotvuje aj nástroje nepriameho pôsobenia (hlavne ekonomicke nástroje), dáva im formu záväzného a vynutiteľného pravidla chovania, avšak ich využívanie je menej závislé na rozhodnutí orgánov štátnej správy, plnia skôr motivačnú funkciu.

⁶Gunningham, N., Grabosky, P., Sinclair, D.: Smart Regulation – Designing Environmental Policy. Oxford: Clarendon Press, 1998, str. 38.

⁷Vid' Sobotka, M. : Právní a ekonomicke nástroje ochrany životného prostredí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000, str. 30.

1.2 Druhy administratívnych nástrojov

Systém administratívne-právnych nástrojov je tvorený zákazmi, príkazmi, obmedzeniami, ale aj povoleniami, súhlasmi či štandardmi pre činnosť regulovaných subjektov.

Väčšinou je určitý typ chovania prostredníctvom normatívneho nástroja zakázaný alebo sú preň stanovené obmedzenia; majú negatívnu povahu a spočívajú v zdržaní sa tohto škodlivého chovania. Iné činnosti zas sú viazané na povolenie, resp. súhlas príslušného orgánu štátnej správy a nebudú môcť prekročiť určitú zákonom povolenú hranicu. V prípadoch, kedy už došlo ku vzniku ekologickej ujmy⁸, sa vyžaduje aktívne jednanie regulovaného subjektu, pretože je nutné odstrániť alebo aspoň zmierniť jej následky.

Povinnosti, obmedzenia, ako aj oprávnenia môžu vyplývať priamo z právneho predpisu (ex lege), zo správneho aktu vydaného príslušným orgánom štátnej správy na základe zákona a v jeho medziach (ex actu) alebo z kombinácie vyššie uvedených spôsobov⁹.

Postupne sa začína presadzovať aj tzv. zmluvná ochrana životného prostredia formou administratívnej subordinačnej zmluvy (ex contractu). Ide o uzavretie dohody medzi znečisťovateľom a štátnymi orgánmi, ktorá je účinná len medzi zmluvnými stranami. Ich obsahom je stanovenie cieľa, časového rámca a spôsob, ktorý si

⁸Pojem ekologickej ujmy vymedzuje zákon č. 17/1992 Zb., o životnom prostredí (ďalej len zákon o životnom prostredí) v ustanovení § 10 ako „stratu alebo oslabenie prirodzených funkcií ekosystémov vznikajúcim poškodením ich zložiek alebo narušením vnútorných väzieb a procesov v dôsledku ľudskej činnosti.“ V ustanovení § 27 tohto zákona sú zároveň stanovené možnosti nápravy ekologickej ujmy. Špeciálnu úpravu obsahuje zákon č. 167/2008 Zb., o predchádzaní ekologickej ujmy a o jej náprave a o zmene niektorých zákonov (ďalej len zákon o predchádzaní ekologickej ujmy a o jej náprave), ktorý ju definuje v ustanovení § 2 písm. a) a tiež stanoví preventívne a nápravné opatrenia v ustanovení § 6 a nasl. K otázke ekologickej ujmy a právnej zodpovednosti vôbec bližšie v časti 1.2.6.

⁹Sobotka, M. : Právní a ekonomické nástroje ochrany životného prostredí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000, str. 33.

znečist'ovateľ zvolí a na druhej strane je to záväzok štátu, že neprijme iné opatrenia¹⁰.

Administratívne nástroje klasifikujeme najčastejšie podľa ich právnej formy alebo obsahu. Z hľadiska formy rozlišujeme kategóriu právnych predpisov, správnych aktov, verejnoprávnych zmlúv, opatrení všeobecnej povahy, faktických úkonov a donucovacích opatrení.

V tejto práci som vychádzala z delenia administratívnych nástrojov podľa ich obsahu¹¹:

1. ukladanie povinností,
2. povolenia, súhlasy, stanoviská a vyjadrenia,
3. štandardy,
4. kategorizácia objektov ochrany,
5. kontrola a dozor,
6. právna zodpovednosť a
7. výkon rozhodnutia.

1.2.1 Ukladanie povinností

Ukladanie povinností vo forme zákazov, príkazov a obmedzení predstavuje veľmi častý spôsob priamej regulácie činností jednotlivých adresátov. Pre regulovaný subjekt to znamená záväzok niečoho sa zdržať, niečo konat' alebo strpiť v záujme ochrany životného prostredia. Môže ísť o povinnosti trvalej (napr. absolútny zákaz používania určitej škodlivej látky) alebo dočasnej povahy (napr. obmedzenie alebo zastavenie prevádzky zdrojov znečistenia ovzdušia počas smogovej situácie).

Povinnosti sa ukladajú buď priamo zákonom, alebo individuálnym aktom orgánu verejnej správy na základe zákona, v jeho medziach a len pri zachovaní základných

¹⁰Príkladom môže byť zmluvná ochrana podľa ustanovenia § 39 zákona č. 114/1992 Zb., o ochrane prírody a krajiny (ďalej len zákon ochrane prírody a krajiny).

¹¹Damohorský, M. a kol. Právo životného prostredia. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 36 – 39.

práv a slobôd¹². V druhom prípade sú povinnosti konkretizované individuálnymi správnymi aktmi, o ktorých pojednávam v bode 1.2.2 (povolenia, súhlasy, stanoviská a vyjadrenia). Preto sa v nasledujúcom výklade zameriam na ukladanie povinností formou zákona, resp. všeobecne záväzného právneho predpisu.

Výhodou stanovenia povinností priamo pomocou všeobecne záväzného právneho predpisu je predovšetkým nižšia administratívna náročnosť, jeho relatívne jednoduchá aplikácia a kontrola, ako aj ľahká pochopiteľnosť pre verejnosť. Na druhej strane tu však existuje riziko, že prílišná abstraktnosť normy nepokryje všetky potenciálne škodlivé činnosti alebo situácie. Aj preto sa tento druh regulácie bude používať len v určitých prípadoch:

V prvom rade sa používa v prípadoch, kedy je nutné uložiť povinnosti čo najširšiemu okruhu adresátov. Častokrát ide všeobecné príkazy a zákazy, ktoré spočívajú napríklad v prevenčnej, oznamovacej povinnosti, d'alej využívanie najlepších dostupných technológií alebo. Tieto povinnosti sú d'alej rozvité v tom istom alebo v inom špeciálnom zákone. Napríklad zákon o životnom prostredí stanoví povinnosť každého predchádzat znečist'ovaniu alebo poškodzovaniu životného prostredia a minimalizovať nepriaznivé dôsledky svojej činnosti na životné prostredie¹³. Nevýhodou mnohých tzv. rámcových povinností je, že majú skôr charakter morálneho apelu, sú málo konkretizované a preto aj t'ažko splnitel'né a vynutiteľné. Ide teda skôr o požiadavky na určité chovanie subjektov, nie je však vylúčené, že sa použijú ako interpretačné vodítka pri uložení konkrétnych povinností.

Uloženie povinností formou zákona sa použije d'alej v prípade niektorých činností vyznačujúcich sa minimálnymi negatívnymi vplyvmi na životné prostredie. Preto ich nie je nutné regulovať vôbec, resp. zákon stanoví len základné medze ich výkonu. Ide o tzv. verejné obecné užívanie, teda o možnosť užívania všeobecne prístupných materiálnych statkov, ktoré zodpovedá ich účelovému určeniu predom neobmedzenému okruhu užívateľov¹⁴. Vzniká priamo zo zákona, ktorý stanoví základné podmienky a obmedzenia výkonu týchto oprávnení. U nás sa s touto úpravou stretneme napr.

¹²Vid' článok 4 odst. 1 Listiny.

¹³Vid' ustanovenie § 17 odst. 1 zákona o životnom prostredí.

¹⁴Hendrych, D. a kol. Správni právo. Obecná časť. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str.

na úseku ochrany vôd (právo odberu povrchových vôd bez technického zariadenia pre vlastnú potrebu)¹⁵ alebo lesa (právo vstupu do lesa)¹⁶.

Všeobecná forma regulácie sa využíva aj pri typizovaných činnostiach, teda takých, ktoré sú prevádzkované za rovnakých podmienok a rovnakým spôsobom. Preto je možné ich regulovať ako celok, spravidla stanovením určitých požiadaviek, ktoré musia splniť všetci znečist'ovatelia. Majú najmä technický charakter a sú vymedzené vo vykonávacích právnych predpisoch a technických normách, ktoré sú vydávané na základe zákona¹⁷.

Uloženie povinností vo forme absolútnych zákazov určitých činností je takisto výhodné upraviť všeobecne záväzným právnym predpisom. Ide o priame legislatívne zákazy rôznych činností (prohibície) spočívajúce v povinnosti niečoho sa zdržať, resp. niečo nekonat¹⁸ (napr. zákaz spaľovania niektorých látok v zdrojoch znečist'ovania ovzdušia).

1.2.2 Povolenia, súhlasy, stanoviská, vyjadrenia

Táto skupina administratívnych nástrojov zahŕňa na jednej strane správne akty (povolenia a súhlasy) a tzv. iné úkony (stanoviská, vyjadrenia).

Správny akt je najdôležitejší a často používaný administratívny nástroj ochrany životného prostredia. Vydáva ho príslušný orgán štátnej správy a ukladajú sa ním povinnosti alebo priznávajú oprávnenia menovite určenému subjektu v konkrétnej veci. Ide teda o individuálnu reguláciu ochrany životného prostredia. Niektoré, zákonom vymedzené činnosti resp. ich pokračovanie, je možné prevádzkovať len na základe rozhodnutia správneho úradu, prípadne stanoviť podmienky prevádzky, rovnako ako je možné z určitej zákonom zakázanej činnosti udeliť výnimku formou správneho aktu. Účelom týchto nástrojov je pôsobiť preventívne pri ochrane životného prostredia, napríklad nevydaním potrebného povolenia alebo výnimky.

¹⁵Vid' ustanovenie § 6 zákona č. 254/2001 Zb., o vodách a o zmene niektorých zákonov (ďalej len vodný zákon).

¹⁶Vid' ustanovenie § 19 lesného zákona.

¹⁷Príkladom je nariadenie vlády č. 146/2007 Zb., o emisných limitoch a ďalších podmienkach prevádzkovania spaľovacích stacionárnych zdrojov znečist'ovania ovzdušia.

¹⁸Jančárová, I.: Ekologická politika. Masarykova univerzita. Brno, 2004, str. 114.

Iné úkony neradíme medzi správne akty, pretože samy o sebe nezakladajú, nemenia ani nerušia práva a povinnosti menovite určených adresátov v konkrétnej veci. Predstavujú podklad pre vydanie správneho rozhodnutia príslušným správnym orgánom.

Kategória týchto nástrojov priameho pôsobenia nie je na úseku ochrany životného prostredia úplne zjednotená. Z označenia správneho aktu, resp. iného úkonu (môže íst' napr. o povolenie, súhlas, schválenie, registráciu, stanovisko, vyjadrenie, výnimku) totiž nie je možné automaticky odvodiť ich hmotne právne a procesne právne účinky. Je treba d'alej posúdiť v konkrétnom prípade napríklad otázku ich záväznosti, resp. či sú vydané formou rozhodnutia v správnom konaní alebo nie.

1.2.2.1 Povolenie

K niektorým činnostiam, ktoré nie sú obecne zakázané, je potrebné povolenie správneho orgánu. Ide o správny akt, ktorým sa povoluje činnosť, ktorá je viazaná na určité hmotne právne predpoklady (podmienky)¹⁹. Na jeho vydanie má adresát právny nárok, ak splňa tieto predpoklady. Držiteľ povolenia tak získa právo uskutočňovať túto činnosť.

V súčasnosti má u nás formu povolenia napríklad územné rozhodnutie a stavebné povolenie podľa stavebného zákona²⁰, povolenie k výrubu drevín²¹ alebo povolenie k nakladaniu s povrchovými alebo podzemnými vodami²².

Zvláštnym druhom povolenia je tzv. integrované povolenie, ktoré sa vydáva pre možnosť prevádzkovania určitých typov zariadení, resp. podnikov. Postup pre jeho vydanie stanoví zákon o integrovanej prevencii²³, ktorým sa implementovala do českého právneho poriadku smernica Rady 96/61/EC o integrovanej prevencii a obmedzovaní znečistenia. Premieta sa v ňom nový, komplexný prístup spočívajúci v posú-

¹⁹Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná časť. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 215.

²⁰Vid' ustanovenie §77 a § 115 zákona č. 183/2006 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (d'alej len stavebný zákon).

²¹Vid' ustanovenie § 8 zákona o ochrane prírody a krajiny.

²²Vid' ustanovenia § 8 vodného zákona.

²³Zákon č. 76/2002 Zb., o integrovanej prevencii a obmedzovaní znečistenia, o integrovanom registri znečist'ovania a o zmene niektorých zákonov (d'alej len zákon o integrovanej prevencii).

dení všetkých vplyvov na životné prostredie zlúčením rozhodovania o povolení pre-vádzky zariadenia do jediného správneho konania. Nahradzuje tak množstvo dielčich správnych konaní vedených podľa zložkových predpisov (napr. vodný zákon, lesný zákon, o ochrane ovzdušia, odpadoch atď.). V integrovanom povolení sa stanovia záväzné podmienky prevádzke zariadenia tak, aby minimalizovali jeho vplyvy na životné prostredie ako celku, vrátane vplyvov na ľudské zdravie²⁴.

1.2.2.2 Súhlas

Z hľadiska právnej teórie je súhlas správnym aktom, ktorý správny orgán môže vydať alebo jeho vydanie odopriť, nemôže však na rozdiel od povolenia vymedziť žiadne podmienky výkonu oprávnenia, ku ktorému je vydanie súhlasu potrebné²⁵. Neplatí to však výlučne, kvôli už zmienenej nejednotnej terminológii v zložkových zákonomoch na ochranu životného prostredia. Príkladom môže byť vydanie súhlasu príslušným správnym orgánom podľa ustanovenia § 17 vodného zákona alebo podľa ustanovenia § 14 zákona o odpadoch²⁶ formou správneho rozhodnutia.

Súhlas môže byť aj podmienkou pre vydanie povolenia. Ak je pre vydanie konečného povolenia nevyhnutné vystaviť viac súhlasov, ktoré stanovia rôzne podmienky, musia byť splnené všetky. Každý správny úrad vydávajúci súhlas chráni iný verejný záujem, je preto možný nesúlad jednotlivých podmienok, resp. súhlasov²⁷. Tento rozpor do istej miery riesi už spomínané integrované povolenie, ktoré odstraňuje zložkový prístup, kedy boli jednotlivé zložky posudzované oddelenie.

1.2.2.3 Stanoviská, vyjadrenia

Vyjadrenia a stanoviská radíme medzi tzv. iné úkony, pre ktoré je charakteristická nižšia intenzita právnych účinkov. Na rozdiel od správnych aktov, nezasahujú

²⁴Bližšie k tomu: Damohorský, M. a kol. Právo životného prostredí. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 221 – 227.

²⁵Vid' Hendrych, D. a kol. Správni právo. Obecná časť. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 215.

²⁶Zákon č. 185/2001 Zb., o odpadoch a o zmene niektorých ďalších zákonov (ďalej len zákon o odpadoch).

²⁷Vid' Sobotka, M. : Právní a ekonomické nástroje ochrany životného prostredí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000, str. 42.

autoritatívnym spôsobom do subjektívnych práv a povinností adresátov. Sú často podkladom pre vydanie určitého rozhodnutia a predstavujú odborný názor, ktorý však nie je právne záväzný²⁸. Ako príklad je možné uviesť vyjadrenie podľa ustanovenia § 18 vodného zákona. Určitú výnimku predstavuje tzv. záväzné stanovisko, ktoré takisto nie je samostatnými rozhodnutím, ale napriek tomu je jeho obsah záväzný pre výrokovú časť správneho rozhodnutia²⁹. Záväzné stanovisko vymedzuje napr. zákon o ochrane ovzdušia v ustanovení § 17 odst. 1 písm. b) alebo ustanovenie § 10 zákona o posudzovaní vplyvov³⁰.

1.2.3 Štandardy

Jedným z hlavných cieľov ekologickej politiky je zlepšenie alebo aspoň udržanie súčasného stavu životného prostredia, s čím súvisí aj zásada zákazu zat'ažovania územia ľudskou činnosťou nad mieru únosného zat'aženia³¹. Administratívne-právny systém pozná špecifické nástroje – štandardy, prostredníctvom ktorých sú vymedzené ekologické požiadavky na chovanie regulovaných subjektov. Štandardy predstavujú určitý cieľ alebo určujú do akej miery bude ešte chovanie regulovaného subjektu povolené. Delíme ich podľa viacerých hľadísk, napríklad podľa zdroja znečistenia alebo cieľa, ktorý má byť chránený. Hovoríme tak o emisných štandardoch (emission standards), požiadavkách na kvalitu životného prostredia (environmental quality standards), prevádzkových požiadavkách (process standards), požiadavkách na výrobky (product standards) a požiadavkách na používanie výrobkov (use standards)³².

Sú vyjadrené bud' presne, resp. pomocou určitých maximálnych alebo minimálnych limitov, alebo s odvolaním sa na „najlepšie dostupné techniky“³³. Štandardy

²⁸Vid' Hendrych, D. a kol. Správni právo. Obecná časť. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, 290 – 291.

²⁹Vid' ustanovenie § 149 odst. 1 zákona č. 500/2004 Zb., správny poriadok.

³⁰Zákon č. 100/2001 Zb., o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene niektorých súvisiacich zákonov (zákon o posudzovaní vplyvov).

³¹Vid' ustanovenie § 11 zákona o životnom prostredí.

³²Bell, S., McGillivray, D. Environmental Law. Sixth Edition. Oxford University Press, Oxford, 2006, str. 243.

³³Tamtiež, str. 247.

bývajú zakotvené priamo v zákone, konkrétnie hodnoty a techniky sú často vyjadrené vo vykonávacích právnych predpisoch, čo umožňuje pružnejšie prispôsobiť legislatívu v súvislosti s novými vedecko-technickými poznatkami.

Základom pre stanovenie štandardov sa v ČR môže pokladat' ustanovenie § 12 zákona o životnom prostredí, ktorý stanoví, že prípustnú mieru znečist'ovania životného prostredia určujú medzné hodnoty stanovené zvláštymi predpismi; tieto hodnoty sa stanovia v súlade s dosiahnutým stavom poznania tak, aby nebolo ohrozené zdravie ľudí a aby neboli ohrozené ďalšie živé organizmy a ostatné zložky životného prostredia.

1.2.3.1 Požiadavky na kvalitu životného prostredia (imisné limity)

Tento typ štandardov sleduje určitý cieľ, ktorým je kvalita životného prostredia. Imisný limit vyjadruje najvyššie prípustnú úroveň znečist'ujúcej látky obsiahutej v jej recipientovi (napr. v ovzduší, vodnom toku a pod.). Tento limit de facto vyjadruje kvalitu zložiek životného prostredia, ktorá má byť dosiahnutá, resp. zachovaná³⁴ tak, aby neznamenala ohrozenie človeka a iných živých organizmov.

Pojem štandardu kvality je obecne vymedzený v zákone o integrovanej prevencii³⁵, konkrétnie sú rozvedené v ďalších právnych predpisoch. Imisné limity sa uplatňujú najčastejšie pri ochrane ovzdušia. Zákone o ochrane ovzdušia ich definuje v § 2 odst. 1 písm. j), pričom konkrétnie hodnoty sú stanovené v nariadení vlády č. 597/2006 Zb., o sledovaní a vyhodnocovaní kvality ovzdušia. Podobne je tomu aj v prípade ochrany vód, kde vodný zákon vymedzuje ukazovatele a hodnoty prípustného znečistenia následne konkretizované v nariadení vlády³⁶.

³⁴Jančářová, I.: Ekologická politika. Masarykova univerzita. Brno, 2004, str. 111.

³⁵Ustanovenie § 2 písm. f) zákona o integrovanej prevencii znie: „štandardom kvality životného prostredia sa rozumie súhrn požiadaviek stanovených na základe zvláštnych právnych predpisov, ktoré musí životné prostredie spĺňať v danom čase a mieste“.

³⁶Vid' ustanovenie § 31 a nasl. vodného zákona v spojení s nariadením vlády č. 61/2003 Zb., o ukazovateľoch a hodnotách prípustného znečistenia povrchových vód a odpadových vód, náležitosťiach povolenia k vypúšťaniu odpadových vód do vód povrchových a do kanalizácií a o citlivých oblastiach.

Špeciálnym príkladom je tzv. zvláštny imisný limit definovaný v § 8 odst. 2 zákona o ochrane ovzdušia, ktorého presiahnutie by mohlo znamenat' riziko poškodenia ľudského zdravia alebo ekosystému. Vtedy hovoríme o tzv. smogovej situácii, pri ktorej sa uplatnia zvláštne opatrenia³⁷.

V neposlednom rade je treba pripomenúť, že imisné limity nie sú dané fixne, môžu sa postupom času meniť s ohľadom na súčasný stav poznania (napr. závisia na počte obyvateľstva v danom regióne).

1.2.3.2 Emisné štandardy

Emisné štandardy, resp. emisné limity, definujú najvyššie prípustné množstvo znečistujúcej látky, vypúšťanej do vonkajšieho životného prostredia zo zdroja znečisťovania. Vyjadrujú tak určitú maximálnu úroveň znečistenia, ktorú znečisťovateľ nesmie presiahnuť pri emitovaní znečistujúcej látky do zložiek životného prostredia spravidla za určitú časovú jednotku. V českom právnom poriadku vymedzuje pojem emisného limitu zákon o ochrane ovzdušia (v ustanovení § 2 písm. e)), ako aj zákon o integrovanej prevencii (v ustanovení § 2 písm. d)). Ďalším príkladom emisných štandardov sú ukazovatele a hodnoty prípustného znečistenia vôd³⁸ alebo hygienické limity hluku a vibrácií³⁹. Prípustná úroveň znečistenia je stanovená právnymi predpismi, konkrétnie numerické hodnoty vymedzujú najčastejšie vykonávacie predpisy k jednotlivým zložkovým zákonom. Vymedziť emisné limity je možné d'alej správnym aktom, napr. v povolení k prevádzkovaniu určitého zdroja znečisťovania. Tým sa umožní pružnejšie reagovať jednak na regionálne pomery (napr. sprísniť emisné limity v už v silne znečistených oblastiach), ako aj na nové, v právnom predpise nepredpokladané škodlivé látky alebo látky považované dosiaľ za bezpečné. Príkladom môže byť stanovenie emisných limitov ako záväznej podmienky prevádzky v integrovanom povolení⁴⁰.

³⁷Vid' ustanovenia § 8 zákona o ochrane ovzdušia.

³⁸Ustanovenie § 31 a nasl. vodného zákona a nariadenie vlády č. 61/2003 Zb.

³⁹Zákon č. 258/2000 Zb., o ochrane verejného zdravia a o zmene niektorých súvisiacich zákonov.

⁴⁰Vid' ustanovenie § 14 zákona o integrovanej prevencii.

1.2.3.3 Prevádzkové požiadavky

Prevádzkové požiadavky sú právom definované požiadavky na zariadenia, ktorých prevádzka predstavuje potenciálne alebo faktické nebezpečenstvo pre životné prostredie. Prevádzkové požiadavky predpisujú regulovanému subjektu určitý spôsob prevádzkovania daného zariadenia či určité prostriedky, ktoré pri jeho prevádzke musí použiť⁴¹. Na rozdiel od emisných limitov, ktoré sú záväzné čo do cieľa, pričom spôsob jeho dosiahnutia je v rukách znečist'ovateľa, stanovia prevádzkové požiadavky práve spôsob akým má prevádzkovateľ postupovať'. Nie sú samozrejme posudzované izolované, prevádzkovateľ teda musí pri predpísaných prevádzkových požiadavkách splniť zároveň emisné limity, resp. nepresiahnuť ich. Štát stanoví také prevádzkové požiadavky, ktoré znamenajú čo najmenšie riziko pre životné prostredie. Môžu sa týkať používania postupu, materiálov, surovín alebo vlastností prevádzkovaného zariadenia ako aj používaných technológií.

Špeciálnou prevádzkovou požiadavkou je povinnosť používať najlepšie dostupné techniky (tzv. BAT požiadavky⁴²). Hlavným legislatívnym východiskom pre zaviedenie týchto štandardov sa stala smernica Rady 96/61/ES o integrovanej prevencii a obmedzovaní znečistenia a na ňu nadväzujúci zákon o integrovanej prevencii. Ten definuje v ustanovení §2 písm. e) pojem najlepších dostupných techník ako najúčinnejšie a najpokročilejšie štádium vývoja technológií a činností a spôsobov ich prevádzkovania, ktoré ukazujú praktickú vhodnosť určitých techník navrhnutých k predchádzaniu, a ak to nie je možné, tak k obmedzovaniu emisií a ich dopadov na životné prostredie. Zákon d'alej približuje pojem najlepších dostupných techník aj s ohľadom na ich ekonomický rozmer⁴³. Pri voľbe najlepšej dostupnej techniky je nutné zameriavať sa nielen na jej dostupnosť, ale aj na primeranosť výdavkov na jej

⁴¹Sobotka, M. : Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000, str. 47.

⁴²BAT (Best Available Techniques) – najlepšie dostupné techniky.

⁴³Vid' ustanovenie § 2 písm. e) bod 2.: „Dostupnými technikami sa rozumejú techniky vyvinuté v merítku umožňujúce zavedenie v príslušnom priemyslovom odvetví za ekonomicky a technicky priateľných podmienok s ohľadom na náklady a prínosy, ak sú prevádzkovateľovi za rozumných podmienok dostupné bez ohľadu na to, či sú používané alebo vyrábané v Českej republike“

zaobstaranie tak, aby neznamenala neprimerané náklady pre prevádzkovateľa (tzv. BATNEEC požiadavky⁴⁴).

V praxi sa pri hodnotení a stanovení najlepších dostupných techník vychádza z technickej úrovne zariadenia, najmä z pohľadu dosahovanej výšky emisií, množstva produkovaných odpadov, ekonomických možností prevádzkovateľa a podkladmi, ktoré musia byť v rozhodovaní zohľadnené (napr. plány znižovania emisií). Tieto údaje sa následne porovnávajú s definovanými BAT požiadavkami, ktoré sú začlenené do európskych referenčných dokumentov BREF⁴⁵ pre dané obory vydávané odbornými inštitúciami EÚ. Uznesením vlády č. 181/2006 Zb. bol zároveň schválený program na podporu environmentálnych technológií, ktorého cieľom je odstrániť prekážky vo vývoji a zavádzanie týchto technológií⁴⁶.

Povinnosť prihliadať k BAT požiadavkám je konkrétnie stanovená napr. vo vodnom zákone⁴⁷.

1.2.3.4 Požiadavky na výrobky

Cieľom právnej úpravy je zabezpečiť minimalizáciu nepriaznivých vplyvov výrobkov na životné prostredie a na zdravie ľudí, a preto súčasťou environmentálneho práva je pomerne rozsiahly okruh predpisov ustanovujúcich kvalitatívne požiadavky na výrobky⁴⁸. Škodlivé dôsledky môžu nastat nielen pri používaní výrobkov, ale aj po jeho spotrebovaní alebo pri ich výrobe. Táto problematika je zakotvená vo viacerých právnych predpisoch, ktoré sú zastrešené zákonom č. 22/1997 Zb., o technických požiadavkách na výrobky. Ten upravuje povinnosti subjektov, ktorí uvádzajú na trh, distribuujú alebo dovážajú výrobky, ktoré by mohli ohrozíť životné prostredie, pričom samotné technické požiadavky sú konkretizované v technických

⁴⁴BATNEEC – Best Available Technique Not Entailing Excessive Costs – najlepšia dostupná technika nevyžadujúca neprimerané náklady.

⁴⁵BREF – Reference Document on Best Available Techniques.

⁴⁶Bližšie k tomu: www.cenia.cz

⁴⁷Vodoprávny úrad k nim prihliada pri stanovovaní podmienok v rámci povolenia k vypúšťaniu odpadových vôd v oblasti zneškodňovania odpadových vôd (ustanovenie § 38 odst. 3 vodného zákona).

⁴⁸Košičiarová, S. a kol.: Právo životného prostredia – Všeobecná časť. 1. vydanie. Šamorín : Heuréka, 2002, str. 175.

predpisoch a dokumentoch. Výrobky môžu byť uvedené na trh alebo do prevádzky len po posúdení zhody ich vlastností s týmto požiadavkami⁴⁹. Jednotlivé zložkové zákony takisto stanovia špeciálne kritériá (je tomu tak napr. v zákone o obaloch⁵⁰, ktorý v ustanovení § 4 stanoví podmienky pre uvedenie obalu na trh aj tým, že stanoví maximálne prípustný obsah olova, ortute, kadmia a šest'mocného chrómu).

V súčasnosti radíme do tejto kategórie štandardov aj požiadavky na označovanie výrobcov, hovoríme o tzv. ekoznačení (eco-labelling). Spotrebny tovar a služby sú označené logom, ktoré mimo iné potvrdzuje, že prešiel prísnymi testami preukazujúce splnenie kvalitatívnych a ekologických požiadaviek (garantuje to štát prostredníctvom MŽP). Základným predpisom sa stalo nariadenie EP a Rady č. 66/2009 o ekoznačke EÚ a o systéme udelenia ekoznačky Spoločenstva. Ďalej je to množstvo smerníc, ktoré približujú požiadavky na konkrétné výrobky a služby (napr. obuv, kopírky, osobné a prenosné počítače, služby v kempoch atď.). Dnes je ich takto označených vyše 400 a ich počet stále rastie.

1.2.3.5 Požiadavky na používanie výrobcov

Niekterí autori radia medzi štandardy aj požiadavky na používanie výrobcov. Zatial' čo požiadavky na výrobky sa primárne týkajú vlastností alebo úpravy produktu, tieto požiadavky súvisia so samotným užívaním výrobku alebo s jeho uvedením na trh. Nakladanie s výrobkom a jeho následky môžu byť viac riskantné ako výrobok sám⁵¹. Príkladom môžu byť obmedzenia a prísnosť podmienky pre nakladanie s geneticky modifikovanými organizmami a produktmi⁵².

1.2.3.6 Požiadavky na odbornú spôsobilosť osôb

Okrem technických požiadaviek na činnosti a výrobky, upravujú predpisy práva životného prostredia aj špecifické požiadavky na fyzické osoby, ktoré túto činnosť

⁴⁹Vid' ustanovenie § 13 odst. 1 zákona o technických požiadavkách na výrobky.

⁵⁰Zákon č. 477/2001 Zb., o obaloch a o zmene niektorých zákonov (ďalej len zákon o obaloch).

⁵¹Vid' Bell, S. & McGillivray, D. Environmental Law. Sixth Edition. Oxford University Press, Oxford, 2006, str. 246.

⁵²U nás upravuje zákon č. 78/2004 Zb., o nakladaní s geneticky modifikovanými organizmami a produktmi.

vykonávajú. Na tieto osoby sa kladú zvýšené kritériá; ich cieľom je najmä vylúčiť vznik možného rizika pri ich prevádzke. Predstavujú tak záruku pre kvalifikované a odborné zachádzanie so zariadeniami a látkami, ktoré môžu byť nebezpečné. Niektoré činnosti navyše vyžadujú súhrnnú znalosť danej problematiky.

Platná právna úprava ustanovuje požiadavky, ktoré musí splniť takáto osoba – najčastejšie je to bezúhonnosť, vzdelanie, dĺžka praxe alebo zloženie odbornej skúšky, na základe ktorej jej správny orgán vydá osvedčenie o odbornej spôsobilosti (formou autorizácie alebo licencie). Napríklad podľa ustanovenia § 10 atómového zákona bude povolenie k určitej činnosti (upresnenej v ustanovení § 9) vydané za podmienky, že okrem iného, bude fyzická osoba bezúhonná a odborne spôsobilá podľa ustanovenia § 12 tohto zákona (rozumie sa tým ukončené vysokoškolské vzdelanie a tri roky praxe v odbore)⁵³. Podobné požiadavky predpisujú aj zákon o odpadoch alebo lesný zákon.

1.2.4 Kategorizácia objektov ochrany a zdrojov znečistenia

Kategorizácia objektov ochrany a zdrojov znečistenia je administratívno-právnym nástrojom, ktorý slúži k odstupňovaniu ochrany so zreteľom na význam a stupeň ohrozenia objektu a na závažnosť zdroja ohrozenia⁵⁴. Ide o ochranu nerušenej existencie chráneného objektu, ochranu okolia pred ohrozením vyplývajúceho z určitého ohrozujúceho javu alebo ochranu obojsmernú (ochranu objektu a zároveň okolia pred vplyvmi, ktoré pochádzajú z tohto objektu)⁵⁵. Význam kategorizácie je v stanovení špeciálnych, často sprísnených podmienok, ktoré obmedzujú regulované subjekty priamo zákonom alebo prostredníctvom individuálneho správneho aktu.

Uplatňuje sa napr. vo vodnom zákone, ktorý rozlišuje tieto objekty ochrany: chránené oblasti prirodzenej akumulácie vôd, ochranné pásma vodných zdrojov, citlivé a zraniteľné oblasti, povrchové vody využívané ku kúpaniu alebo k podpore ži-

⁵³Vid' ustanovenia § 10 – 12 zákona č. 18/1997 Zb., o mierovom využívaní jadrovej energie a ionizujúceho žiarenia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (atómový zákon).

⁵⁴Damohorský, M. a kol. Právo životného prostredí. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, str. 38.

⁵⁵Jančářová, I.: Ekologická politika. Masarykova univerzita. Brno, 2004, str. 116 – 117. Autorka radí tento druh administratívneho nástroja k tzv. plošným mechanizmom ochrany.

vota rýb⁵⁶. Kategorizácia zdrojov znečistenia sa nachádza napr. v zákone o ochrane ovzdušia⁵⁷.

1.2.5 Kontrola a dozor

Command and control system je založený predovšetkým na ukladaní poviností zo strany štátu a ich následnej kontrole a vynucovaní. Kontrolné mechanizmy sú navzájom spojené so sankčnými – po zistení, že uložená povinnosť bola porušená, totiž často dôjde k uloženiu nápravného alebo sankčného opatrenia.

Kontrola v širšom slova zmysle je formálna, ktorú vykonávajú príslušné orgány štátnej správy, odborné špecializované orgány aj správne súdy, ako aj neformálna zo strany verejnosti (napr. prostredníctvom občianskych združení formou petícií alebo st'ažností).

Najdôležitejšou a zrejme aj najúčinnejšou je kontrola formálna, resp. dozor. Pod pojmom dozor rozumieme takú činnosť, pri ktorej dozorujúci orgán pozoruje chovanie nepodriadeného subjektu a porovnáva ho s chovaním žiaducim, s požiadavkami právnych noriem. V nadväznosti na hodnotenie podľa okolností aplikuje nápravné alebo sankčné prostriedky, ktorými reaguje na zistený nesúlad medzi skutočným a žiaducim chovaním dozorovaného subjektu⁵⁸. Jednotlivé zložkové zákony upravujú pôsobnosť a právomoci orgánov štátnej správy pri výkone dozoru. Napr. podľa zákona o ochrane prírody a krajiny sú to krajské úrady a správy národných parkov alebo chránených krajinných oblastí, ktoré dozerajú na dodržiavanie právnych predpisov a správnych aktov vydaných na ich základe⁵⁹.

Od tohto dozoru je treba odlišovať tzv. vrchný štátny dozor, ktorého predmetom sú predovšetkým činnosti podriadených orgánov, ale aj právnických a fyzických osôb. Vo veciach životného prostredia ho vykonáva MŽP⁶⁰. V niektorých prípadoch však môže byť dozorovacia činnosť rozdelená medzi viacero ministerstiev, čo súvisí

⁵⁶Ustanovenie § 28 a nasl. vodného zákona.

⁵⁷Základná kategorizácia zdrojov znečistenia na mobilné a stacionárne podľa ustanovenia § 4 a nasl. zákona o ochrane ovzdušia

⁵⁸Hendrych, D. a kol. Správni právo. Obecná časť. 7. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, str. 299.

⁵⁹Vid' ustanovenie § 85 zákona o ochrane prírody a krajiny.

⁶⁰Vid' ustanovenie § 19 odst. 1 zákona č. 2/1969 Zb., o zriadení ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy Českej republiky (kompetenčný zákon).

s rozdelením vecnej pôsobnosti na niektorých úsekokoch ochrany životného prostredia. Vodný zákon napríklad upravuje vodoprávny dozor vodoprávnych úradov a vrchný vodoprávny dozor vykonávaný Ministerstvom poľnohospodárstva (ktoré je ústredným orgánom štátnej správy pre vodné hospodárstvo) a MŽP⁶¹.

Zvláštne miesto v kontrolnom mechanizme plní Česká inšpekcia životného prostredia (ďalej ČIŽP) zriadená zákonom č. 282/1991 Zb., o Českej inšpekcii životného prostredia a jej pôsobnosti v ochrane lesa. Ide o odborný orgán štátnej správy podriadený MŽP s celoštátnou pôsobnosťou, ktorý je poverený dozorom nad rešpektovaním zákoných noriem a záväzných rozhodnutí správnych orgánov v oblasti životného prostredia. Jej pôsobnosť sa nevztahuje len na úsek ochrany lesa, ale podľa zložkových zákonov aj na ochranu ovzdušia, vód, prírody a krajiny, nakladanie s odpadmi a obalmi a chemickými látkami. Vedľa kontrolnej funkcie, plní ČIŽP aj funkciu nápravnú a sankčnú. Môže ukladať opatrenia k náprave zistených nedostatkov, k riešeniu havárií, ako aj nariadiť obmedzenie alebo zastavenie činnosti a ukladať pokuty. Je treba podotknúť, že právne postavenie ČIŽP je upravené viačerými zákonmi, často len čiastočne a nejednotne. Zvažuje sa teda prijatie jediného, zjednocovacieho zákona o ČIŽP.

1.2.6 Právna zodpovednosť

Ak sa regulovaný subjekt dopustí protiprávneho jednania, resp. spôsobí škodu, je povinný strpiť nepriaznivý následok v podobe určitej sankcie. Hovoríme o zodpovednostnom systéme, ktorý zahŕňa tak deliktnú zodpovednosť, ako aj za straty na životnom prostredí.

1.2.6.1 Deliktná zodpovednosť

Deliktná zodpovednosť nastáva v prípade protiprávneho jednania, teda porušenia právnych predpisov (povinností) na ochranu životného prostredia. Uplatňuje sa zodpovednosť trestná, aj správneprávna, ktorá sa v praxi využíva najčastejšie.

Pri správnej zodpovednosti vzniká vzťah medzi narušiteľom povinnosti a štátom, reprezentovaný príslušným správnym úradom, ktorý aplikuje na daný prípad

⁶¹Vid' ustanovenie § 111 v nadväznosti na §108 vodného zákona.

niektorý zo sankčných nástrojov. Najčastejšie sa uloží pokuta, opatrenie k náprave, obmedzenie alebo zastavenie prevádzky, prípadne sa odníme vydané povolenie k činnosti. Tieto sankcie sa dajú kombinovať, napr. je možné uložiť prevádzkovateľovi najprv opatrenie k náprave a stanoviť lehotu, v akej má byť uskutočnené. Ak k tomuto nedôjde, je jeho realizáciu možné vynucovať uložením pokuty alebo zákazom činnosti⁶². Správne delikty delíme na delikty fyzických osôb a správne delikty právnických osôb a fyzických osôb pri podnikateľskej činnosti. V prvom prípade hovoríme o priestupkovej zodpovednosti (subjektívnej zodpovednosti, teda za zavinenie), ktorý obsahuje tak priestupkový zákon⁶³, ako aj jednotlivé zložkové zákony. V druhom prípade ide o objektívnu zodpovednosť za následok (bez možnosti liberácie), jej právna úprava je však roztrieštená, bez komplexného prístupu po hmotne právnej ako aj procesne právnej stránke.

Trestnoprávna zodpovednosť (za trestné činy) by sa mala uplatniť až v prípadoch, kedy nebudú postačovať súkromnoprávne prostriedky postihu alebo správne sankcie. Mala by postihovať najzávažnejšie protiprávne jednania proti životnému prostrediu. Nový trestný zákoník č. 40/2009 Zb. zakotvuje v ustanoveniach § 293 až 308 celkom 14 skutkových podstát, ktoré chránia životné prostredie v samostatnej hlate VIII nazvanej trestné činy proti životnému prostrediu. V dlhej rade prípadov ide o blanketné skutkové podstaty, odkazujúce na právne predpisy o ochrane životného prostredia, hospodárenia s prírodnými zdrojmi, ochranu zvierat, nakladanie s liečivami a pod⁶⁴. Skutkové podstaty sú formulované obecne (trestný čin poškodenia a ohrozenia životného prostredia v úmyselnej aj nedbalostnej forme zavinenia podľa ustanovenia § 293 a 294), aj konkrétnie (napr. poškodenie lesa, neoprávnené vypúšťanie znečistujúcich látok, neoprávnené nakladanie s odpadmi, pytliactvo atď.). V prospech ochrany životného prostredia sú použiteľné aj iné skutkové podstaty, napr. trestný čin obecného ohrozenia (ustanovenie § 272 trestného zákoníka) alebo poškodenie cudzej veci a zneužívanie vlastníctva (ustanovenia § 228 a 229).

⁶²Jančářová, I.: Ekologická politika. Masarykova univerzita. Brno, 2004, str. 115 – 116.

⁶³Zákon ČNR č. 200/1990 Zb., o priestupkoch, v znení neskorších právnych predpisov.

⁶⁴Jelínek, J. a kol.: Trestní právo hmotné. 1.vydání. Praha: Leges, 2009, str. 712.

tamtiež). Je nutné podotknúť, že nedostatkom novej úpravy je značná kazuistika, rezignácia na abstraktný právny jazyk, či opakovanie a mnohovravnosť⁶⁵.

1.2.6.2 Zodpovednosť za straty na životnom prostredí

Pojem straty na životnom prostredí v sebe zahŕňa označenie pre škodu (mateoriálnu, ekonomickú) ako aj ekologickú ujmu (imateriálnu, teda stratu alebo oslabenie prirodzených funkcií ekosystémov).

Klasickú, súkromnoprávnu zodpovednosť za škodu je možné uplatniť na základe občianskeho zákonníka⁶⁶ za týchto do istej miery obmedzujúcich podmienok: musí íst o majetkovú stratu vycísliteľnú a uhraditeľnú v peniazoch a škoda sa vztahuje na tie zložky životného prostredia, ktoré sú vecami v právnom slova zmysle a majú konkrétneho vlastníka, ktorý musí sám zvážiť či svoje právo na náhradu škody uplatní (princíp voľnej dispozície s čím súvisí aj účelová neviazanosť náhrady škody).

Kvôli značne zužujúcemu použitiu inštitútu náhrady škody, bol do českého práva zavedený verejnoprávny inštitút ekologickej ujmy. V ustanovení § 10 zákona o životnom prostredí je definovaná ako strata alebo oslabenie prirodzených funkcií ekosystémov, vznikajúca poškodením ich zložiek alebo narušením vnútorných väzieb a procesov v dôsledku ľudskej činnosti. Ide o imateriálnu stratu, ktorá zasahuje nielen vlastníka, ale aj verejnosť, môže vzniknúť z jednania protiprávneho ako aj jednania po práve a uplatňuje sa aj voči vlastníkovi samému. Oprávneným subjektom zo spôsobenej ujmy je štát a jej možná náprava spočíva v obnovení pôvodného stavu, náhradnom plnení a v poslednom prípade ide o finančné plnenie.

Od augusta 2008 je účinný nový špeciálny zákon o predchádzaní ekologickej ujmy a o jej náprave⁶⁷, ktorý ju opäť vymedzuje v ustanovení § 2 ako nepriaznivú merateľnú zmenu prírodného zdroja alebo merateľné zhoršenie jeho funkcií, ktorá sa môže

⁶⁵Tamtiež, str. 714.

⁶⁶Ustanovenie § 415, 420a 420 písm. a) zákona č. 40/1964 Zb. (občiansky zákonník).

⁶⁷Zákon č. 167/2008 Zb., o predchádzaní ekologickej ujmy a o jej náprave a o zmene niektorých zákonov, ktorým sa implementovala do českého právneho poriadku smernica EP a Rady č. 2004/35/ES o zodpovednosti za životné prostredie v súvislosti s prevenciou a nápravou škôd na životnom prostredí.

prejavit' priamo alebo nepriamo. Upravuje právny režim predchádzania ekologickej ujmy a pre jej nápravu (preventívne aj nápravné opatrenia), ak bezprostredne hrozí alebo ak vznikla na vybraných zložkách životného prostredia (voda, pôda, chránené druhy, prírodné stanovištia). Jedná sa o objektívnu zodpovednosť prevádzkovateľov vybraných činností podľa prílohy zákona.

1.2.7 Výkon rozhodnutia

Dôležitým nástrojom pri reálnom vynucovaní práva v prípade, že povinnosť nebola splnená dobrovoľne, je výkon rozhodnutia. Správny orgán uloží adresátovi spravidla nepeňažitú povinnosť (ide o povinnosť niečoho sa zdržať, niečo strpiť alebo naopak niečo konat'), ktorá však nebola rešpektovaná. V tomto prípade sa pristúpi k výkonu rozhodnutia; správny orgán, resp. oprávnený zo správneho rozhodnutia má viacero možností, aby došlo skutočne k splneniu povinnosti. Bud' sa pristúpi k správnej exekúcii podľa správneho poriadku, k súdnemu výkonu rozhodnutia podľa občianskeho súdneho poriadku, alebo prostredníctvom súdneho exekútora. Výkonu rozhodnutia podliehajú aj sankčné rozhodnutia, ktoré neboli splnené dobrovoľne (jedná sa hlavne o vymáhanie uložených pokút).

1.3 Zhrnutie

Administratívne nástroje ochrany životného prostredia predstavujú „klasické“ nástroje ekologickej politiky. Stále sú považované za základné a jednoznačne prevažujúce nástroje aj v krajinách so silnou tradíciou trhového hospodárstva. Umožňujú regulovať celú oblasť ochrany životného prostredia, preto je skupina týchto nástrojov veľmi rôznorodá. Niektoré ekologicky škodlivé činnosti sú zakázané absolútne, iné sú viazané na splnenie podmienok uložených priamo zákonom alebo správnym aktom. V súlade s princípom zákazu zatážovania územia ľudskou činnosťou nad mieru únosného zatáženia je významné stanovenie štandardov. Tieto nástroje pôsobia na ich adresátov predovšetkým preventívne. Naproti tomu kontrolné a sankčné nástroje pôsobia ex post, teda následne.

Systém administratívnych nástrojov vykazuje niekoľko výhod ako aj nedostatkov. Ich nesporiou výhodou je, že žiaduce chovanie adresátov je možné vymedziť

pomerne jednoducho, napr. zákazom určitej činnosti alebo stanovením minimálnych štandardov, takže je možné zistit' ich porušenie a presadzovať ich dodržiavanie. Normatívne ustanovenia sú ďalej ľahko čitateľné a pochopiteľné pre verejnosť, čo smeruje k ich jednoduchej aplikateľnosti. Najdôležitejšou prednosťou nástrojov priameho pôsobenia je, že ak sú dôsledne kontrolované a presadzované, majú pomerne rýchle pôsobenie. Aj preto hrajú nezastupiteľnú úlohu v kritických situáciach (napr. pri ohrození ľudského zdravia v dôsledku havárie) a umožňujú predchádzat' vzniku nezvratných škôd. Súvisí to tým, že administratívne nástroje nie sú založené na dobrovoľnom a nepredvídateľnom chovaní znečist'ovateľov ako je tomu v prípade ekonomických nástrojov⁶⁸. Administratívne právna regulácia je relatívne úspešná pri obmedzovaní bodového znečistenia, zákaze užívania zvlášt' nebezpečných látok, ukladaní toxickej odpadov a ochrane ohrozených druhov. Naproti tomu nie je táto regulácia veľmi účinná pri plošnom znečistení (príkladom môže byť stále nezvládnutý problém odlesňovania území alebo desertifikácie) či pri prenose znečistenia z jednej zložky životného prostredia do druhej⁶⁹.

Skúsenosti s používaním administratívnych nástrojov ukázali niekol'ko nedostatkov. V prvom rade sa uvádza ich ekonomická neefektívnosť. Stanovené ekologické ciele nie sú dosahované s najnižšími možnými spoločenskými nákladmi a zároveň nezohľadňujú individuálne náklady regulovaných subjektov na elimináciu znečistenia, ktoré môžu byť často výrazne odlišné. Predpísanie zhodných emisných limitov rôznym znečist'ovateľom spôsobuje, že podniky, ktoré sa už v minulosti snažili o obmedzenie znečistenia, sú silnejšie zat'ažené⁷⁰. Inou námietkou je, že po dosiahnutí predpísaných ciel'ov strácajú regulované subjekty spravidla ekonomickú motiváciu k ďalšej redukcii znečistenia. Unifikovaná aplikácia administratívnych nástrojov ďalej vyvoláva negatívne reakcie na strane hospodárskych subjektov, pretože ich splnenie pre nich znamená zvýšenie finančných nákladov. Preto sa snažia vytvárať

⁶⁸Vid' Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. 1. vydání. Praha: IREAS, 2003, str. 48.

⁶⁹Vid' Gunningham, N., Grabosky, P., Sinclair, D.: Smart Regulation – Designing Environmental Policy. Oxford: Clarendon Press, 1998, str. 42, 44.

⁷⁰Vid' Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. 1. vydání. Praha: IREAS, 2003, str. 49.

tlak na politikov a štátnej správu (spravidla pod hrozbou straty pracovných miest), aby docielili zmäkčenie normatívnych požiadaviek, čo samozrejme vedie k odklonu od pôvodného zámeru. Významným nedostatkom je aj celková nákladnosť administratívneho právneho systému. Efektívna realizácia nástrojov priameho pôsobenia predpokladá vytvorenie rozsiahlych administratívnych štruktúr, čo znamená zvýšenie nákladov na strane štátu (okrem iného aj na zabezpečenie účinného monitoringu a kontroly) a s tým spojené nebezpečenstvo korupcie⁷¹.

Na základe vyššie uvedených výhod i nevýhod priamej regulácie môžeme konštatovať, že tento typ nástrojov sa najlepšie uplatní len v niektorých situáciach. Ide o ochranu ohrozených druhov, územnú ochranu a prípady havárií, resp. tam, kde je nutné úplne zakázať určité škodlivé aktivity. V ostatných prípadoch sa ich efektivita zvyšuje v kombinácii s inými, najmä ekonomickými nástrojmi ochrany životného prostredia.

⁷¹Vid' Jančářová, I.: Ekologická politika. Masarykova univerzita. Brno, 2004, str. 118.

2 Ekonomické nástroje

2.1 Úvod

Ekonomické nástroje predstavujú druhú skupinu nástrojov ochrany životného prostredia. Ide o nástroje nepriameho pôsobenia, ktorých cieľom je ekonomicky motiť regulované subjekty k ochrane životného prostredia. Na rozdiel od administratívne-právnych nástrojov, ktoré pôsobia na znečist'ovateľov priamym mocenským donútením, ekonomické nástroje sú založené na nepriamom ovplyvňovaní chovania týchto subjektov, a to prostredníctvom ekonomickej kalkulácie⁷². Znamená to, že štát uplatňuje svoj vplyv len nepriamo, pričom zostáva zachovaná možnosť voľby chovania. Ponúka teda znečist'ovateľom možné alternatívy správania sa a tí majú možnosť zvoliť si tú, ktorá je pre nich spravidla ekonomicky výhodnejšia. Štát by však mal napomáhať vytvoriť také podmienky, aby sa dosiahol celospoločensky žiaduci stav, ktorým je zlepšenie životného prostredia alebo aspoň udržanie súčasného stavu. Porovnávajú sa teda dve kritériá: ekologická vhodnosť (ktorá je dôležitá z hľadiska spoločnosti) a ekonomická výhodnosť (podstatná pre regulované subjekty). Ideálnym stavom je dosiahnutie obojstranne výhodného riešenia (tzv. win-win solution), čo znamená, že ekologickej priaznivejšie chovanie bude zároveň ekonomicky najviac výhodné⁷³.

Využívaním ekonomických nástrojov je možné docieliť narovnanie alebo vyváženie určitých trhových javov, označovaných ako „zlyhanie trhu“, ktorými sú typicky negatívne externality vo forme bezplatného využívania prírodných statkov alebo vypúšťanie škodlivých látok pri prevádzkovaní určitej činnosti. Na zlyhaní trhu sa podielajú tak existencia verejných statkov, ako aj externality. Verejné statky (typicky životné prostredie) nikto nevlastní a jeho užitky nie sú sprostredkované trhom, ich špecifické rysy neumožňujú voľné pôsobenie cenového mechanizmu. Zároveň nie je možné vylúčiť z ich spotreby toho, kto za statok nezaplatil. Pod pojmom exter-

⁷²Štěpánek, Z.: Ekonomika a životní prostředí. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 1999, str. 24.

⁷³Vid' Sobotka, M. : Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000, str. 56 – 57.

nalita rozumieme vonkajší účinok ekonomickej činnosti, teda časť dopadov činnosti, ktorú nesie niekto iný než jeho pôvodca. Rozlišujeme pozitívne a negatívne externality. Znečistenie životného prostredia je typickým príkladom negatívnej externality; tá vzniká keď určitý subjekt nenesie plne všetky náklady svojej činnosti a časť z nich prenáša na iných. Znečist'ovateľ obmedzuje znečistením hospodársky výsledok iného subjektu a vzniknuté zvýšené náklady mu nekompenzuje. Výskyt externalít vedie k neoptimálnemu rozhodovaniu, pretože ekonomicke subjekty nič nemotivuje k obmedzeniu nimi spôsobených externalít, ktoré však postihujú spoločnosť ako celok⁷⁴. Použitý ekonomický nástroj by mal viest' k internalizácii takejto externality do nákladov znečist'ovateľa. Prenesenie nákladov na obnovu prírodného zdroja alebo napravu znečistenia sú prenesené zo spoločnosti ako celku na jeho pôvodcu, čím dochádza k „narovnaniu trhu“, a teda k realizovaniu princípu zodpovednosti pôvodcu, resp. zásady „znečist'ovateľ platí“⁷⁵. Činí tak práve prostredníctvom trhových nástrojov, ktoré ekologicke priaznivé chovanie zvýhodňujú a naopak ekologicke menej vhodné chovanie znevýhodňuje.

2.2 Funkcie ekonomických nástrojov

Z vyššie uvedeného vyplýva, že ekonomicke nástroje plnia viaceru funkcií. Najvýznamnejšou je funkcia motivačná (stimulačná). Ekonomický nástroj má motivovať znečist'ovateľa k tomu, aby sa správal čo najšetrnejšie k životnému prostrediu tak, aby dosiahol čo najnižšiu úroveň znečistenia. Na to, aby sa stimulačná funkcia rozvinula naplno, je nutné, aby ekologicke priaznivé chovanie bolo zároveň ekologicke najvhodnejšie. Tento variant chovania regulovaného subjektu je možné dosiahnuť viacerými spôsobmi, napr. zatážením ekologicke menej priaznivej alternatívy chovania zvláštnou platbou alebo naopak poskytnutím finančnej podpory alternatívy ekologicke priaznivejšej.

⁷⁴Vid' Mezřický, V.: Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005, str. 114 a nasl.

⁷⁵Dientsbier, F.: Efektivita práva a ekonomicke nástroje ochrany životného prostredí in České právo životného prostredí. Číslo 14. Praha: Česká společnost pro právo životného prostredí, 2004, str. 50.

Ďalšou funkciou je internalizačná, kedy dochádza k zahrnutiu negatívnych externalít do výrobných nákladov znečist'ovateľa práve pomocou ekonomickeho nástroja. Často je totiž ekonomická výhodnosť ekologickej menej priaznivej alternatívy daná skutočnosťou, že určitý subjekt nenesie všetky náklady spojené s jeho činnosťou, nezahŕňa do nich externé vplyvy⁷⁶. Naopak je tomu u environmentálne priaznivej alternatívy. Aspoň čiastočne sa tak vyrovnáva disproporcia vo výške nákladov na jednotlivé alternatívy chovania regulovaných subjektov a dochádza zároveň k uplatneniu princípu znečist'ovateľ platí. Plnenie tejto funkcie je predpokladom pre plnenie funkcie motivačnej.

Ekonomické nástroje d'alej plnia fiškálnu (akumulačnú⁷⁷) funkciu. Výnosy získané najmä prostredníctvom poplatkov, zálohových systémov a nepriamo aj z daní, slúžia k d'alšiemu financovaniu opatrení na ochranu životného prostredia. Hovoríme tak o účelovej viazanosti týchto finančných prostriedkov.

Bývajú uvádzané aj iné funkcie ekonomických nástrojov, ide napr. o funkciu zaist'ovaciu, kde dochádza k sústredeniu prostriedkov priamo u znečist'ovateľa na to, aby mohol zaistit' stanovené povinnosti a opatrenia týkajúce sa ochrany životného prostredia⁷⁸.

Ekonomické nástroje sú rôznej povahy, preto je možné, že každý nástroj bude plniť viaceru funkciu, pričom jedna z nich bude primárna a d'alšia (sekundárna) tu bude bez ohľadu na vôle tvorca nástroja.

⁷⁶Externé vplyvy predstavujú celospoločenské náklady, ktoré sú vyvolané poškodením životného prostredia, ktoré spôsobujú znečist'ovatelia, ale tieto náklady si nezahŕňajú do svojich interných nákladov.

⁷⁷Niekterí autori odlišujú fiškálnu funkciu od akumulačnej. O fiškálnej funkciu hovoria v prípade, že výnosy dosiahnuté ekonomickým nástrojom sú príjomom verejného rozpočtu, ale bez účelovej viazanosti a príjemca výnosu sám rozhoduje o jeho d'alšom použití. Vid' Dienstbier, F.: Ekonomické nástroje ochrany životného prostredia – otázky právní: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 22.

⁷⁸Máca, V.: Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR: doktorská disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2008, str. 38.

2.3 Druhy ekonomických nástrojov

Skupina ekonomických nástrojov je početná a nehomogénna, preto ich môžme deliť podľa rôznych hľadísk. V prvom rade ich členíme podľa ich motivačnej funkcie na nástroje pozitívnej a negatívnej stimulácie podľa toho, či zvýhodňujú environmentálne pozitívne správanie sa regulovaného subjektu (ide napr. o dotácie alebo daňové úľavy) alebo naopak znevýhodňujú prevádzkovanie environmentálne škodlivé činnosti alebo technológie (typicky sa jedná o poplatky za znečist'ovanie životného prostredia).

Dalej klasifikujeme ekonomické nástroje podľa pôvodu na všeobecné (tie, ktoré boli adaptované pre environmentálne pôsobenie, ide napr. o všeobecné dane) a nástroje špecifické, ktoré boli vyvinuté špeciálne pre potreby ochrany životného prostredia (napr. poplatky za emisie alebo zálohové systémy)⁷⁹.

Uvádzajú sa aj iné členenie nástrojov, a to na platobné (dane, poplatky podpory, dotácie atď.), trhové (najmä obchodovateľné povolenia) a zaist'ovacie nástroje (finančné rezervy, kaucie a environmentálne poistenie)⁸⁰.

Zákon o životnom prostredí v ustanoveniach § 31 až 33 vymedzuje ekonomické nástroje. Radí k nim platby za znečist'ovanie životného prostredia, príp. za využívanie prírodných zdrojov (dane, poplatky, odvody a ďalšie platby), zvýhodnenia vo forme daňových a odvodových zvýhodnení, alebo poskytovaním úverov a dotácií ako aj fondy životného prostredia.

Podľa formy delíme nástroje na platobné (dane, poplatky a iné povinné dávky), finančné podpory, obchodovateľné povolenia, zálohové systémy a nástroje k zaisteniu záväzkov a zodpovednosti⁸¹. V tejto práci som vychádzala práve z tohto členenia ekonomických nástrojov.

⁷⁹Štěpánek, Z.: Ekonomika a životní prostředí. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 1999, str. 25.

⁸⁰Vid' Dientsbier, F.: Efektivita práva a ekonomickej nástroje ochrany životného prostredí in České právo životního prostredí. Číslo 14. Praha: Česká společnost pro právo životního prostredí, 2004, str. 50.

⁸¹Podobná je aj klasifikácia OECD. Vid' Barde, J.-Ph.: Economic instruments in Environmental Policy, Lessons from OECD Experience and their Relevance to Developing Economies. OECD Developement Centre, 1994, str. 10 – 11.

2.3.1 Dane a daňové zvýhodnenia

Daň je platobnou povinnosťou, ktorú štát stanoví zákonom k získaniu príjmov pre úhradu celospoločenských potrieb, t.j. pre verejný rozpočet, bez toho, aby poskytoval zdaňovaným subjektom ekvivalentné protiplnenie⁸². Od poplatku sa líši práve neekvivalentnosťou plnenia ako aj tým, že nie sú účelovo viazané k ochrane životného prostredia. Za dane nie je poskytovaná priama protihodnota a výnosy z nich plynúce sú spolu s ostatnými príjmami využívané k úhrade ktorejkoľvek činnosti štátu (ochranu životného prostredia nevynímajúc). Základnou funkciou daní je teda fiškálna, ich prostredníctvom sa zabezpečujú prostriedky pre financovanie štátu.

Dane ako ekonomický nástroj však plnia aj motivačnú funkciu, a to v dvojitej smere: na jednej strane zatáčajú ekologicky menej šetrné varianty chovania a na strane druhej sa uplatňujú daňové zvýhodnenia v prípade ekologicky priaznivejšieho chovania. Daňové zvýhodnenia existujú v rôznej forme, najčastejšie ako daňové osloboodenia (kedy je prevádzkovateľ úplne oslobodený od povinnosti platiť daň) alebo zľavy na daniach (daňová povinnosť je zachovaná, ale uplatňuje sa v nižšej miere, často ako znížené sadzby dane)⁸³

Predmetom zdanenia sú tie skutočnosti, ktoré majú preukázateľne negatívny vplyv na životné prostredie (môžu sa vziať ahovat' na používanie škodlivých látok alebo technológií, na produkty, majetok alebo príjem).

Dane, ktoré sú spojené s ochranou životného prostredia, bývajú niekedy označované ako ekologické. Takýto pojem však české právo nepozná, hoci podľa zákona č 212/1992 Zb., o sústave daní bola súčasťou daňovej sústavy aj daň k ochrane životného prostredia. K zavedeniu tejto dane však nakoniec nedošlo, pretože je zdanie environmentálne škodlivých skutočností ako aj daňové zvýhodnenia obsiahnuté v jednotlivých daňových zákonoch.

⁸²Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. Finanční právo. 5. upravené vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 154.

⁸³Vid' Sobotka, M. : Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000, str. 70 – 71.

2.3.1.1 Daň z príjmu

Daň z príjmu ako daň priamu je možné využiť bezprostredne k stimulácii poplatníka dane. Zvýhodnenie za účelom ochrany životného prostredia sa prejavuje najmä v možnosti oslobodenia príjmov fyzických osôb od dane (týka sa príjmov z prevádzky malých vodných elektrární do výkonu 1 MW, veterných elektrární, solárnych zariadení, zariadení na výrobu elektriny alebo tepla z biomasy a pod⁸⁴). Určité čiastky sú zas uznané ako nezdaniteľné časti základu dane (napr. hodnota darov poskytnutých na ekologické účely zákonom stanoveným subjektom⁸⁵).

2.3.1.2 Cestná daň

Pretože cestnej dani podliehajú iba cestné vozidlá registrované v ČR, ktoré sa používajú k podnikaniu alebo v priamej súvislosti s ním, sú možnosti jej využitia za účelom ochrany životného prostredia značne obmedzené. Environmentálne a ekonomickej motivujúci aspekt tejto priamej dane⁸⁶ sa však každopádne prejavuje napr. v znížení základnej sadzby dane u vozidiel, ktoré splňajú prísnejšie emisné limity a naopak jej zvýšenie v prípade vozidiel, ktoré znečist'ujú životné prostredie podstatným spôsobom⁸⁷. Daňové zvýhodnenie vo forme oslobodenia od daní sa vztahuje na vozidlá linkovej osobnej prepravy alebo vozidlá na elektrický pohon⁸⁸. Je možné uplatniť aj zľavu na dani v prípade vozidiel uskutočňujúcich kombinovanú dopravu podľa uskutočnených jázd⁸⁹.

2.3.1.3 Spotrebné dane

Z hľadiska ochrany životného prostredia má spomedzi spotrebných daní najvýznamnejší dopad daň z minerálnych olejov. Je obsiahnutá v zákone č. 353/2003

⁸⁴Vid' ustanovenie § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 586/1992 Zb., o daniach z príjmov.

⁸⁵Vid' ustanovenie § 15 odst. 1 tamtiež.

⁸⁶Vzhľadom k faktu, že výnos cestnej dane plynie do Štátneho fondu dopravnej infraštruktúry a používa sa v súvislosti s financovaním ciest a d'iaľníc, mohli by sme hovoriť skôr o užívateľskom poplatku.

⁸⁷Podrobnosti stanoví ustanovenie § 6 odst. 6 a 8 zákona č. 16/1993 Zb., o dani cestnej.

⁸⁸Vid' ustanovenie §3 tamtiež.

⁸⁹Vid' ustanovenie § 12 tamtiež.

Zb., o spotrebných daniach a podliehajú jej všetky výrobky určené k použitiu, ponúkané k predaju alebo používané pre pohon motorov, naopak pre účely vytápania podliehajú taxatívne vymenované výrobky a využitie pre iné účely a je vo väčšine prípadov oslobodené od dane. Táto nepriama daň postihuje spotrebu vybraných výrobkov (hlavne automobilových benzínov a motorovej nafty); vyššie daňové zat'aženie tak obmedzuje rozsah ich celkovej spotreby. Podobne ako u iných daní, uplatňuje sa aj tu daňové zvýhodnenie vo forme oslobodenia od dane (napr. bioplyn, oleje s určitým podielom biozložky) alebo znížená sadzba dane (napr. u tzv. bionafty).

2.3.1.4 Ekologické dane⁹⁰

Pod pojmom ekologických daní radíme tri nové dane – daň zo zemného plynu, daň z pevných palív a daň z elektriny, ktoré doplnili spotrebnú daň z minerálnych olejov. Zaviedol ich zákon č. 261/2007 Zb., o stabilizácii verejných rozpočtov, čím zároveň došlo k transpozícii smernice Rady č. 2003/96/ES, ktorou sa mení štruktúra rámcových predpisov Spoločenstva o zdanení energetických produktov a elektriny. Tieto nepriame dane zat'ažujú spotrebu energie, ich zmyslom je teda zníženie spotreby energií, a tým aj emisií znečistujúcich látok. Sú uvaľované jednorázovo pri predaji konečnému spotrebiteľovi.

Základom daní je množstvo energie vyjadrenej v určitých jednotkách (v MWh, GJ), sadzba dane je pevná (napr. 28,30 Kč/MWh pre daň z elektriny).

⁹⁰Samotný pojem ekologických daní v českom právnom poriadku nenájdeme, každopádne sa pre trojicu spotrebných daní vžilo toto označenie. Niektorí autori hovoria tiež o energetických daniach (vid' Bakeš, M., Karšíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. Finanční právo. 5. upravené vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 190).

Od daní sú podľa vyššie uvedeného zákona osloboodené ekologickej šetrnej palivá a spôsoby výroby energie⁹¹, uplatňuje sa tak motivačná funkcia daní ako ekonomickeho nástroja.

2.3.1.5 Ekologická daňová reforma

Zavedenie ekologickej daní znamenalo zavŕšenie prvej etapy tzv. ekologickej daňovej reformy (ďalej len EDR), čím došlo k zosúladeniu požiadaviek zo strany Európskej Únie. EDR je založená na presune zdanenia ľudskej práce smerom k zdaneniu výrobkov a služieb, ktorých výroba a/alebo spotreba má negatívny dopad na životné prostredie a ľudské zdravie. Má prebiehať postupne v troch etapách do roku 2017, všetky majú byť výnosovo neutrálne, teda nemá dôjsť k zvýšeniu celkovej daňovej zát'aže a výnosy budú využité tak, aby boli znížené náklady práce s cieľom povzbudit' zamestnanosť (tzv. kompenzačné opatrenia).

Prvá etapa vychádza z transpozície smernice 2003/96/ES; od 1.1.2008 teda podliehajú zdaneniu zemný plyn, pevné palivá a elektrina. Reálne výnosy z týchto daní za rok 2008 činili približne 2,5 mld. Kč (namiesto predpokladaných 4 mld. Kč).

Druhá etapa EDR sa má realizovať v rokoch 2010 až 2013 a má sa týkať zdanenia energetických produktov a elektriny, revízie doterajších poplatkov, transformácia týchto nástrojov na ekologicke dane, ako aj opatrenia v oblasti dopravy. Konkrétnym príkladom je návrh nového zákona o ochrane ovzdušia.

Behom rokov 2014 až 2017 má dôjsť k realizácii tretej etapy EDR, teda k prehĺbeniu reformy a rozšíreniu na ďalšie surovinové zdroje, výrobky a užitie prírody⁹².

⁹¹Oslobodená od dane je napr. elektrina pochádzajúca z vodnej, slnečnej, veternej elektrárne alebo vyrobenej z biomasy, ďalej elektrina vyrobená v dopravných prostriedkoch, kde je zároveň spotrebovaná (vid' ustanovenie § 8 odst. 1 článok LXIV, časť 47. zákona č. 261/200 Zb.). Podobne je od dane oslobodený plyn k výrobe elektriny, plyn určený pre výrobu tepla v domácnostiach alebo pre kombinovanú výrobu tepla a elektriny (vid' ustanovenie § 8 odst. 1, článok LXXII, časť 45. tamtiež).

⁹²Bližšie k EDR: materiál Princípy a harmonogram ekologickej daňovej reformy, ktorý prejednala vláda 3.1.2007 a vzala na vedomie uznesením č. 25.

2.3.2 Poplatky

Poplatky sú jedným z najstarších a najviac využívaným ekonomickým nástrojom ochrany životného prostredia. Všeobecne pod pojmom poplatok rozumieme spravidla jednorazovú platbu v súvislosti s nejakým protiplnením zo strany štátu v prospech platiacej strany. Práve neekvivalentnosťou vzájomného plnenia sa poplatky líšia od daní (pre ktoré je charakteristický princíp nenávratnosti)⁹³. V práve životného prostredia chápeme protiplnením poskytnutie určitej služby, ktorou je využitie životného prostredia, obvykle ako média pre absorbovanie odpadov výrobnej činnosti znečist'ovateľa. Znečist'ovateľ teda platí „cenu“ za takéto zat'aženie životného prostredia⁹⁴.

Environmentálne poplatky plnia motivačnú funkciu, pretože ich výška sa stanoví podľa miery škodlivého vplyvu na životné prostredie. To znamená, že znečist'ovateľ sa bude snažiť správať čo najekologickejšie, aby tým znížil svoje náklady vo forme environmentálnych poplatkov.

Sadzba poplatkov by sa mala rovnat' externým nákladom vznikajúcim v dôsledku znečistenia. Dochádza tak k plnej internalizácii externalít, znečist'ovateľ by tak vo svojich interných nákladoch zohľadnil výšku externých nákladov. Hovoríme tak o internalizačnej funkcií poplatkov.

Vybrané poplatky sú často účelovo viazané na následné financovanie opatrení k ochrane životného prostredia, plnia teda aj fiškálnu funkciu.

Poplatky delíme do štyroch kategórií na emisné poplatky, užívateľské poplatky, poplatky za výrobky a správne poplatky.⁹⁵

⁹³Vid' Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. Finanční právo. 5. upravené vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 90.

⁹⁴Vid' Mezřický, V.: Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005, str. 130.

⁹⁵Sobotka, M. : Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000, str. 67 alebo Máca, V.: Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR: doktorská disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2008, str. 45 – 46.

2.3.2.1 Emisné poplatky

Emisné poplatky predstavujú platby, ktoré sú znečist'ovatelia povinní platiť v súvislosti s vypúšťaním škodlivých látok do životného prostredia. Výška poplatku je stanovená na jednotku znečistenia a závisí na druhu, množstve vypúšťaných znečistujúcich látok, prípadne na ďalších faktoroch (napr. veľkosť alebo kategória zdroja znečistenia). Sú vymeriavané bez ohľadu na to, či je životné prostredie znečistované v rámci stanovených prípustných emisných štandardov alebo či znečist'ovateľ tieto povinnosti stanovené právnymi predpismi porušuje⁹⁶.

Emisné poplatky sú príkladom ekonomickejho nástroja negatívnej stimulácie, pretože znevýhodňujú ekologicky menej šetrné činnosti, zariadenia či technológie. Pre znečist'ovateľa to znamená zvýšenie nákladov (bud' ako dôsledok platenia samotných poplatkov, alebo opatrení učinených za účelom vyhnutia sa plateniu poplatkov), ktoré sa premietne do konečnej spotrebiteľskej ceny, čo môže v konečnom dôsledku ohrozit' zisk podniku, resp. jeho existenciu. Aj preto tento typ poplatkov môže ekonomicky motivovať znečist'ovateľa k tomu, aby investoval do čo najšetrnejších technológií a zariadení a znížil tak v čo najväčšej miere emisie a tým aj náklady na poplatky. Ďalším pozitívnym stimulom je možnosť zníženia alebo odpustenia platobnej povinnosti v prípade a po dobu investícií do opatrení k zníženiu emisií⁹⁷.

Platná právna úprava obsahuje tieto emisné poplatky: poplatok za vypúšťanie znečistujúcich látok do ovzdušia⁹⁸ alebo poplatok za vypúšťanie odpadových vôd do vôd povrchových alebo podzemných⁹⁹.

2.3.2.2 Užívateľské poplatky

Užívateľské poplatky slúžia v prvom rade k úhrade nákladov za využívanie prírodných zdrojov, čo by malo viest' k maximálnej hospodárnosti a úspornosti neobnoviteľných zdrojov a šetrnému využívaniu obnoviteľných zdrojov, surovín a ener-

⁹⁶Jančářová, I.: Ekologická politika. Masarykova univerzita. Brno, 2004, str. 124 – 125.

⁹⁷Dienstbier, F.: Ekonomické nástroje ochrany životného prostredí – otázky právní: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 37.

⁹⁸Vid' ustanovenie §19 zákona o ochrane ovzdušia a príloha č. 1 tohto zákona, ktorá konkretizuje spoplatnené znečistujúce látky a sadzby poplatkov.

⁹⁹Vid' ustanovenie § 89 až 100 vodného zákona.

gií. Okrem internalizačnej funkcie, plnia teda tieto poplatky aj motivačnú funkciu. Typicky ide o poplatky za odber vody¹⁰⁰ alebo úhrady z dobývacieho priestoru a z vydobytych vyhradených nerastov¹⁰¹.

Medzi užívateľské poplatky d'alej radíme platby nákladov za prevádzkovanie verejných služieb alebo zariadení, ktoré obmedzujú alebo odstraňujú zdroje poškodzovania životného prostredia. Majú skôr motivačnú funkciu, v tomto ohľade sa podobajú emisným poplatkom¹⁰². Príkladom môžu byť poplatky za komunálny odpad¹⁰³ alebo poplatky za prevádzku zariadení slúžiacich k likvidácii odpadov alebo odpadových vôd.

Niekterí autori radia zahŕňajú do kategórie užívateľských poplatkov aj poplatky za vstup do chránených území¹⁰⁴.

2.3.2.3 Poplatky za výrobky (spotrebiteľské poplatky)

Poplatky za výrobky sú uvalené na produkty a látky, ktoré nadmerne zat'ažujú životné prostredie. Účelom týchto platieb je znížiť ich výrobu, spotrebu resp. obmedziť nakladanie s nimi a zároveň získať finančné prostriedky na ich zneškodenie. Do popredia teda opäť vystupuje motivačná funkcia tohto ekonomickeho nástroja.

Charakter spotrebiteľských poplatkov má v Českej republike najnovšie zavedený poplatok na podporu zberu, spracovania, využitia a odstránenia vybraných autovráakov¹⁰⁵.

V iných krajinách sa tieto poplatky vztahujú napr. na využívanie určitých hnojív, pesticídov, batérií alebo pneumatík¹⁰⁶. V prípade, že je zároveň stanovená po-

¹⁰⁰Vid' ustanovenie § 88 vodného zákona.

¹⁰¹Vid' ustanovenie § 32a zákona č. 44/1988 Zb., o ochrane a využití nerastného bohatstva (d'alej len banský zákon).

¹⁰²Vid' Máca, V.: Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR: doktorská disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2008, str. 45.

¹⁰³Ustanovenie § 17a zákona o odpadoch.

¹⁰⁴Vid' napr. Sobotka, M. : Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000, str. 68 a str. 94.

¹⁰⁵Bol zavedený zákonom č. 383/2008 Zb., ktorým sa m. i. novelizoval zákon o odpadoch tak, aby bol v súlade s predpismi komunitárneho práva.

¹⁰⁶Vid' Mezřický, V.: Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005, str. 132.

vinnosť pre výrobcu zaistit ich spätný odber, môžeme hovoríť o určitom predstupni depozitne-refundačných systémov¹⁰⁷.

2.3.2.4 Správne poplatky

Správnymi poplatkami sú spoplatňované úkony správnych orgánov. Ich zmyslom je, aby žiadateľ prispel aspoň čiastočne na činnosť orgánov, ktorá sa uskutočňuje v jeho záujme, teda aby náklady na výkon štátnej správy nenesli všetci občania. Ďalším dôvodom existencie správnych poplatkov je nezatážovať štátnu správu zbytočnými podaniami¹⁰⁸.

Správne poplatky v zásade neplnia stimulačnú funkciu, vzťahujú sa výlučne k zvýšeným nákladom na výkon štátnej správy, ktoré súvisia s požiadavkou na vyšiu odbornosť úradníkov alebo procesnú náročnosť (napr. pri povinnej účasti verejnosti), čo často spôsobuje, že nie sú zanedbatelné¹⁰⁹. Práve vzhľadom k ich výške by sa do istej miery dalo polemizovať o ich motivačnej funkcií.

2.3.3 Finančná podpora

Podľa princípu „znečistovateľ platí“ by mal všetky náklady na ochranu životného prostredia niesť znečistovateľ. Táto zásada je však moderovaná poskytovaním finančných podpôr v rôznych formách tak, aby tieto náklady niesol okrem pôvodcu znečistenia aj iný subjekt, spravidla štát. Finančné podpory teda predstavujú nástroje pozitívnej stimulácie, ktoré motivujú znečistovateľa, aby sa choval v súlade so všetkými ekologickými požiadavkami.

¹⁰⁷Vid' Máca, V.: Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR: doktorská disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2008, str. 45 – 46.

¹⁰⁸Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol. Finanční právo. 5. upravené vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, str. 249.

¹⁰⁹Vid' napr. správny poplatok za vydanie integrovaného povolenia činí až 30 000,- Kč (položka 96 zákona 634/2004 Zb., o správnych poplatkoch) alebo poplatky podľa atómového zákona (položky 106 a 107).

Rozlišujeme priame finančné podpory (poskytované z verejných zdrojov) od podpôr nepriamych (napr. finančné záruky). Z hľadiska metódy poskytovania hovoríme o návratných (zvýhodnené úvery) a nenávratných podporách (subvencie)¹¹⁰.

Je treba pripomenúť, že v Európskej Únii je poskytovanie štátnych podpôr zakázané ak by aspoň mohli narušiť hospodársku súťaž na spoločnom trhu¹¹¹. Európska komisia postupom času vymedzila okruhy opatrení, ktoré môžu byť za splnení stanovených podmienok zlučiteľné s touto zásadou (ide napr. podpory, pre podniky, riadiace sa prísnejšími predpismi než sú predpisy Spoločenstva alebo podpory na úsporu energií)¹¹².

Podpory sú najčastejšie poskytované z domácich verejných zdrojov, teda zo štátneho rozpočtu, miestnych rozpočtov alebo účelovo viazaných fondov ako aj zo zdrojov zahraničných. Je možné ich získať na konkrétné projekty za predom stanovených podmienok, ale nie je na ne právny nárok.

Medzi základné formy finančnej podpory radíme: dotácie, zvýhodnené úvery a pôžičky a finančné záruky.

2.3.3.1 Dotácie

Dotáciou sa rozumejú finančné prostriedky verejných rozpočtov poskytnuté právnickým alebo fyzickým osobám na projekty, ktoré umožnia zlepšiť životné prostredie. Ide o nenávratnú podporu, spravidla pri určitej spoluúčasti príjemcu¹¹³.

2.3.3.2 Zvýhodnené úvery a pôžičky

Poskytovanie zvýhodnených pôžičiek, resp. úverov na účelovo viazané akcie a programy k ochrane životného prostredia predstavujú nepriamu podporu pre ich

¹¹⁰Dienstbier, F.: Ekonomické nástroje ochrany životného prostredí – otázky právni: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 61 – 62.

¹¹¹Vid' článok 87 SES, pričom pod pojmom štátna podpora sa rozumie akákoľvek verejná podpora, poskytovaná aj zo strany miestnej alebo regionálnej správy, a to nielen podpora priama, ale aj nepriama. Rozhodujúci je vplyv na konkurencieschopnosť, nie forma alebo účel.

¹¹²Bližšie k tomu: Máca, V.: Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR: doktorská disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2008, str. 59 – 60.

¹¹³Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000, str. 73.

príjemcov. Zvýhodnenie spočíva v poskytnutí úveru s nižšou úrokovou mierou alebo s dlhšou dobu splatnosti, prípadne poskytnutie úveru, ktorý by príjemca za normálnych okolností nezískal. Jedná sa teda o návratnú metódu poskytnutia finančných prostriedkov.

2.3.3.3 Finančné záruky

Finančná záruka predstavuje opäť nepriamu podporu, neposkytujú sa teda priamo finančné prostriedky z verejných zdrojov. Štát preberá záruku, najčastejšie za splatenie poskytnutého úveru. Náklady na ekologický projekt nesie stále znečisťovateľ, štát bude plniť len v tom prípade, kedy by znečist'ovateľ neboli schopní úver splácať.

2.3.3.4 Finančná podpora v Českej republike

Za účelom poskytovania finančnej podpory v jej rôznych formách existuje množstvo programov. Najviac z nich spadá pod MŽP, ktoré spravuje Štátny fond životného prostredia (ďalej len ŠFŽP), ďalšie spravujú Ministerstvo pre miestny rozvoj alebo Ministerstvo poľnohospodárstva a iné. Okrem ministerstiev vyhlasujú programy aj ďalšie inštitúcie, napr. Českomoravská záručná rozvojová banka (poskytovanie bankových záruk alebo sprostredkovanie štátnych podpôr).

ŠFŽP je najvýznamnejšou inštitúciou, ktorá poskytuje finančnú podporu pre projekty v rámci rôznych programov. Bol zriadený zákonom č. 388/1991 Zb., ide o právnickú osobu, ktorú spravuje MŽP a jeho hlavnou úlohou je poskytovať účelovo viazané prostriedky na ochranu životného prostredia. Na ich poskytnutie však nie je právny nárok¹¹⁴.

Finančie sa poskytujú v rámci Operačného programu Životné prostredie, programu Zelená úsporam, v rámci tzv. národných programov a najnovšie aj zo Švajčiarskych fondov¹¹⁵.

¹¹⁴Vid' zákon ČNR č. 388/1991 Zb., o Štátom fonde životného prostredia Českej republiky.

¹¹⁵Bližšie k jednotlivým programom: www.sfzp.cz.

2.3.4 Obchodovateľné emisné povolenia

Obchodovateľné emisné povolenia sú relatívne novým trhovým nástrojom, ktorý sa postupne rozšíril z USA do ostatných krajín. Predstavujú určitú majetkovú hodnotu zodpovedajúcu právu držiteľa vypustiť určité množstvo znečistujúcich látok do životného prostredia¹¹⁶. Tieto poukážky sú obchodovateľné, to znamená, že jednotliví znečistovatelia (držitelia povoleniek) môžu medzi sebou obchodovať a rozhodnúť sa, či ušetrené povolenky predajú alebo naopak budú nútení ich nakúpiť (tí, ktorí majú náklady na zníženie znečistenia vysoké). Môžu teda významným spôsobom ekonomicky motivovať prevádzkovateľov a prispieť tak k efektívному využitiu ich finančných prostriedkov¹¹⁷.

Celý systém je založený na stanovení prípustného množstva emisií znečistujúcich látok (vypúšťaných najčastejšie do ovzdušia) pre určitú geografickú oblast'. Celkové emisie sa rozdelia vo forme emisného obchodovateľného povolenia medzi podniky v danej oblasti, pričom každé umožňuje vypúšťať určité množstvo znečistujúcich látok za určité časové obdobie. Firmy potom môžu kupovať a predávať oprávnenia medzi sebou na otvorenom trhu, kde je cena tvorená ponukou a dopytom. Akákoľvek osoba si môže zakúpiť povolenky a nemusí ich ani využívať (často tak robia nevládne organizácie, aby znížili povolenú úroveň znečistovania)¹¹⁸.

Existuje viacero foriem obchodovania s emisnými povoleniami. V praxi sa najčastejšie využívajú systém stropu a obchodu (tzv. režim cap-and-trade) a systém kreditný (baseline-credit režim).

V režime s absolútym emisným stropom vyjadruje strop (vytýčený ex ante, teda pred počiatkom obchodovacieho obdobia) určitý limit pre prípustné množstvo

¹¹⁶Je nutné odlišovať povolenie k emisiám znečistujúcich látok od obchodovateľného emisného povolenia (povolenka). Kým v prvom prípade sa jedná o správny akt orgánu štátnej správy potrebný k prevádzkovaniu zariadenia vypúšťajúce znečistujúce látky, v druhom prípade ide o cenný papier verejne obchodovateľný na trhu. K tomu bližšie napr. ustanovenie § 2 odst. 1 písm. f), §3 a nasl. a § 8 a nasl. zákona č. 695/2004 Zb. o podmienkach obchodovania s povolenkami na emisie skleníkových plynov a o zmene niektorých zákonov.

¹¹⁷Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životného prostredí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000, str. 76 – 77.

¹¹⁸Vid' Jančárová, I.: Ekologická politika. Masarykova univerzita. Brno, 2004, str. 129.

emisií v určitom období u zdrojov zahrnutých do tohto systému obchodovania. Každému regulovanému subjektu je pridelený určitý počet povoleniek ako podiel z celkového objemu. Prevádzkovatelia sa pri rozhodovaní riadia trhovými cenami povoleniek v pomere k nákladom na zníženie emisií. Podľa toho pristúpi k predaji alebo kúpe povoleniek. Výhodou je predovšetkým vyššia miera istoty, že bude dosiahnutý zamýšľaný výsledok z hľadiska životného prostredia než v režime kreditnom¹¹⁹.

Kreditný systém nestanoví celkový emisný strop, prihliada však k tzv. referenčnej úrovni (baseline) stanovenej podľa celkového množstva emisií za určité predchádzajúce obdobie. Kredity (t.j. obdoba povoleniek v predchádzajúcim režime) sú pridelované ex post, po tom, čo účastník systému preukáže, že splnil lepšie než je stanovená referenčná úroveň. V opačnom prípade sa musí pristúpiť k nákupu kreditov, aby splnil záväzok¹²⁰. Prínosom tohto režimu je motivácia pre prevádzkovateľov investovať do najlepších dostupných techník, čím dôjde k zníženiu znečistenia pod referenčnú úroveň a následnej možnosti predaja kreditov.

Tieto základné systémy sa môžu vzájomne kombinovať, rovnako ako aj môžu byť doplnené ďalšími metódami. Takou je napríklad tzv. koncept bublín (bubbles), kedy je pre zdroje v určitej oblasti stanovený spoločný emisný strop, v ktorého medziach však môžu voľne obchodovať.

Ďalšou sú tzv. programy vyrovnania (offsets). V tomto prípade, ak sa bude chcieť v danej oblasti presadiť nový podnik, musia iné firmy obmedziť svoje emisie na toľko, že bude celkový objem emisií stále rovnaký aj po usídlení novej firmy¹²¹.

Sporiaca metóda (banking) spočíva v možnosti odloženia nevyužitých emisných povolení v danom období do tzv. emisných bánk na neskôršie obdobie.

2.3.5 Zálohové systémy

Zálohové alebo depozitne refundačné systémy sú zavedené pri určitých výrobkov, ktoré sa nespotrebúvajú a mohli by znamenáť pre životné prostredie zvýšené

¹¹⁹Bližšie k tomu: Cajchanová, A.: Systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství in *České právo životního prostředí*. Číslo 24. Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2008, str. 11.

¹²⁰Tamtiež, str. 12.

¹²¹Vid'. Mezřický, V.: Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005, str. 133.

nebezpečenstvo. Sú založené na princípe zloženia peňažného obnosu (zálohy) pri predaji výrobku. Záloha je najčastejšie viazaná bud' k samotnému výrobku, alebo k jeho obalu a je spravidla v plnej výške vrátená pri odovzdaní výrobku po jeho upotrebení alebo obalu po jeho vyprázdení¹²². V prípade, že spotrebiteľ výrobok nevráti, záloha prepadá.

Výhody tohto systému sú tak ekonomická motivácia k ekologicky žiaducemu chovaniu na strane spotrebiteľa, ako aj zaistenie finančných prostriedkov na recykláciu alebo šetrné zneškodnenie výrobkov získané zo záloh, ktoré neboli späťne preplatené. Nevýhodou však ostávajú relatívne vysoké náklady na zaistenie spätného odberu produktov, najmä tých, ktoré súvisia s ich skladovaním alebo odvozom.

Návratnosť výrobkov nikdy nie je stopercentná, čo je však prínosom, pretože z prepadnutých záloh sa môžu uhradiť náklady na prevádzku tohto systému. Optimálny rozsah návratnosti je približne 75 %¹²³.

Konkrétnie sú tieto systémy použiteľné na spotrebne výrobky, ktoré je možno použiť znova bez ďalšej úpravy (napr. sklenené fl'aše) alebo sa použije materiál, z ktorého sú vyrobené (napr. papierové a plastové obaly). V neposlednom rade ide o výrobky, ktoré by ako odpad boli nebezpečné (napr. batérie, oleje).

V Českej republike je povinný spätný odber niektorých výrobkov (napr. pneumatiky, výbojky, žiarivky, batérie alebo elektrozariadenia z domácností) a obalov (napr. sklo, papier)¹²⁴.

Zálohotvorný systém nie je možné označiť za nepriamu reguláciu, ide skôr o nástroj zmiešaný. Zatiaľ čo vo vzťahu k odberateľovi je využitá ekonomická motivácia, osoba uvádzajúca výrobky na trh či do obehu je vystavená priamej právnej regulácii¹²⁵.

¹²²Máca, V.: Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR: doktorská disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2008, str. 64.

¹²³Vid' Štěpánek, Z.: Ekonomika a životní prostředí. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 1999, str. 46.

¹²⁴Vid' ustanovenie §38 zákona o odpadoch a ustanovenie § 10 zákona o obaloch.

¹²⁵Dienstbier, F.: Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 58.

2.3.6 Finančné zaistenie

Najvýznamnejšou skupinou ekonomických nástrojov z hľadiska reálnej vymáhatel'nosti práva sú nástroje finančného zaistenia. Ich účelom je zabezpečiť v prípade vzniku ekologickej ujmy dostatok finančných prostriedkov na jej nápravu, resp. odstránenie. Uplatňujú sa najmä pri činnostiach so závažným dopadom na životné prostredie (napr. t'ažba nerastných surovín, prevádzkovanie skládok atď.). Výber konkrétneho nástroja záleží na charaktere nebezpečenstva (niekedy stačí aj potenciálne riziko vzniku nebezpečenstva) a na druhu zaist'ovanej povinnosti. Spravidla býva doplnkom administratívnych nástrojov, zaist'uje sa ich včasná vykonateľnosť, hlavne ak je splnenie povinností regulovaným subjektom závislé na jeho aktuálnej ekologickej situácii.

Medzi nástroje finančného zaistenia sa radia tak povinné environmentálne poistenie, finančné istoty (kaucie) a záruky (ide o zaistenie peňažitého plnenia budúcej neistej udalosti), ako aj finančné rezervy, ktoré slúžia k akumulácii financií v priebehu regulovanej činnosti na odstránenie jej neskorších nevyhnutných následkov¹²⁶.

2.3.6.1 Environmentálne poistenie

Poistenie vo všeobecnosti je súkromnoprávny inštitút, ktorým sa zaist'uje peňažité plnenie pre prípad neistej udalosti v budúcnosti. Vzniká tak súkromnoprávny vzťah medzi poist'ovňou a subjektom, ktorý sa dobrovoľne alebo povinne poistil a s ktorou právo spája vznik zodpovednosti.

Predmetom environmentálneho poistenia je vznik ekologickej ujmy (teda ohrozenie alebo poškodenie životného prostredia; nie škody v súkromnoprávnom pojatí) a slúži k pokrytiu finančných nákladov zodpovednosti pôvodcu znečistenia. V prípade vzniku poistnej udalosti (spôsobenie ekologickej ujmy) hradí náklady na jej odstránenie poist'ovňa na základe poistnej zmluvy¹²⁷.

¹²⁶Vid' Dientsbier, F.: Efektivita práva a ekonomicke nástroje ochrany životného prostredí in *České právo životného prostredí*. Číslo 14. Praha: Česká společnost pro právo životného prostredí, 2004, str. 51.

¹²⁷Vid' Sobotka, M.: Právní a ekonomicke nástroje ochrany životného prostredí: disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2000, str. 80.

V Českej republike je povinnosť environmentálneho poistenia zakotvená napr. v zákone o prevencii závažných havárií¹²⁸ alebo v atómovom zákone¹²⁹. V súvislosti s prijatím zákona o ekologickej ujme a jej náprave došlo k zavedeniu povinnosti finančného zaistenia¹³⁰. Environmentálne poistenie môže mať pozitívny vplyv na chovanie podnikov, aby sa správali šetrne k životnému prostrediu, poist'ovne totiž môžu na ne vytvárať tlak, aby sa vyvarovali vysokým platbám poistného pri vzniku ekologickej ujmy¹³¹. Poist'ovne zohľadňujú pri výpočte poistného aj opatrenia, ktoré majú napomôcť predísť vzniku poistnej udalosti.

2.3.6.2 Zaist'ovacie fondy

Prevádzkovatelia dlhodobých činností s rizikom ohrozenia životného prostredia sú v priebehu ich ekonomickej aktivity v zákonom stanovených prípadoch povinní vytvárať zaist'ovacie fondy. Ide o akumuláciu peňažných prostriedkov, ktoré zaistia krytie možných dôsledkov týchto činností.

Rozlišujeme dve formy zaist'ovacích fondov: finančné rezervy a finančné istiny (kaucie). V prípade finančných rezerv ide o zhromažďovanie finančných prostriedkov pre realizáciu opatrení, ktoré v budúcnosti bude nutné určite vykonat'. Nutnosť ich budúcej realizácie vyplýva zo samotnej povahy činnosti, ktorej následky budú takto riešené (napr. asanácia územia, rekultivácia skládky). Finančné istiny sú viazané k neistej budúcej udalosti (môžu nastat', ale nemusia), ale v prípade, že nastanú, budú nápravné opatrenia financované práve z kaucie. Môžu teda predstavovať alternatívu k povinnému environmentálnemu poisteniu.

Hlavnou funkciou finančných rezerv je akumulačná a zaist'ovacia funkcia, pretože slúžia povinnému subjektu ku krytiu povinných výdajov (v prípade jeho zániku je však možné, že dispozícia s rezervou prejde na subjekt, ktorý má realizovať opatrenie

¹²⁸Vid' ustanovenie § 12 zákona č. 59/2006 Zb., o prevencii závažných havárií spôsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami alebo chemickými prípravkami (ďalej len zákon o prevencii závažných havárií).

¹²⁹Vid' ustanovenie § 36 atómového zákona, podľa ktorého došlo k zvýšeniu poistných čiastok 2 mld. Kč, resp. 300 mil. Kč.

¹³⁰Vid' ustanovenie § 14 zákona o predchádzaní ekologickej ujmy a o jej náprave.

¹³¹Kiss, A., Shelton, D.: Manual of European Environmental Law. Second edition.. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, str. 130.

namiesto neho). V prípade istín sa uplatní aj motivačná funkcia. Ak povinný subjekt zabráni vzniku nežiaducej situácie alebo riadne a včas odstráni jej následky, kaucia sa mu vráti v celom rozsahu. Akumulačná funkcia tým samozrejme dotknutá nie je, pretože istina stále zabezpečuje disponibilitu finančných prostriedkov na úhradu nákladov nápravných opatrení¹³².

Povinnosť vytvárať finančnú rezervu je stanovená napr. pre rekultiváciu a asanáciu skládok po ukončení ich prevádzky¹³³. Finančnú istinu je nutné zložiť pri cezhraničnej preprave odpadov (zákon sice hovorí o finančnej záruke, ale v podstate ide o istinu) ako alternatívu k zodpovedajúcemu poisteniu¹³⁴.

2.4 Zhrnutie

Skupina ekonomických nástrojov ochrany životného prostredia je početná a rozmanitá podobne ako je tomu v prípade administratívnych nástrojov. Sledujú totiž rovnaký cieľ, ktorým je zamedzenie d'álšieho znečisťovania životného prostredia. Pretože administratívny systém nie je pri plnení tohto cieľa dostatočne efektívny, sú ekonomické nástroje jeho vítaným doplnkom.

Rozlišujeme viacero kategórií nástrojov nepriameho pôsobenia vzhľadom na funkciu, ktorá pri ich uplatňovaní prevažuje. Na jednej strane sú platobné nástroje (dane, poplatky, finančné podpory), ktoré plnia predovšetkým motivačnú funkciu. Stimulujú regulovaný subjekt k voľbe takého chovania, ktoré by bolo preňho ekonomicky výhodné a zároveň priaznivé z hľadiska ochrany životného prostredia. Aj trhové nástroje (najmä obchodovateľné emisné povolenia) majú motivačnú funkciu, fungujú však odlišne tým, že využívajú spontánne mechanizmy voľného trhu. Napokon sú tu zaistovacie nástroje (environmentálne poistenie, zaistovacie fondy), ktoré vytvárajú z ekonomického hľadiska záruku splnenia zákonných povinností určitého subjektu v prípade jeho zlyhania.

¹³²Vid' Dienstbier, F.: Ekonomické nástroje ochrany životného prostredí – otázky právní: disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2006, str. 44-47.

¹³³Vid' ustanovenie § 49 a nasl. zákona o odpadoch.

¹³⁴Vid' ustanovenie § 57 tamtiež.

Všetky nástroje nepriameho pôsobenia majú svoj základ v právnom poriadku. Právne predpisy jednak stanovia určité štandardy, o ktoré sa ekonomické nástroje musia opierať, na strane druhej umožňujú monitoring a kontrolu ich dodržiavania¹³⁵.

Hlavnou prednosťou ekonomických nástrojov je, že sú efektívnejšie než nástroje normatívne. Znižujú celospoločenské náklady nevyhnutné na dosiahnutie žiaducích cieľov aj tým, že nepôsobia plošne, ale zohľadňujú individuálnu situáciu jednotlivých znečist'ovateľov. Regulované subjekty majú možnosť zvoliť si pre nich najvhovujúcejšiu alternatívu chovania sa po zhodnotení vlastnej ekonomickej situácie a situácie na trhu. Ďalej majú schopnosť stimulovať regulované subjekty k znižovaniu znečist'ovania aj pod mieru predpísaných noriem a štandardov. V neposlednom rade sú ekonomické nástroje ľahšie kontrolovatel'né, minimalizujú administratívnu zátaz na strane štátu a obmedzujú nebezpečenstvo korupcie.

Naopak nepriama regulácia vykazuje aj nedostatky. Možnosť vol'by, ktorá je daná znečist'ovateľom samozrejme nezarúčí, že si zvolia automaticky ekologicky šetrnejšie chovanie. To učinia len v tom prípade, ak environmentálne priaznivá alternatíva chovania sa bude pre nich zároveň ekonomicky zaujímavá. V súčasnosti nie sú sadzby ekonomických nástrojov (hlavne poplatkov a daní) natoľko vysoké, aby sa namiesto ich úhrady oplatilo znečist'ovateľom investovať do „čistejších“ technológií¹³⁶. Predpokladom pre efektívnu aplikáciu nástrojov nepriameho pôsobenia sú aj jasne vymedzené vlastnícke práva (táto podmienka môže byť podstatná pri ochrane ekosystémov a biodiverzity) a čo najmenej deformované trhové prostredie. V prípade nesprávnych informácií na trhu môže totiž vzniknúť riziko, že správanie podnikov nebude zodpovedať trhovej realite¹³⁷. Posledným nedostatkom je, že v rizikových

¹³⁵Vid' Mezřický, V.: Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005, str. 73.

¹³⁶Tento stav sa však bude postupom času meniť. Napr. pripravovaný zákon o ochrane ovzdušia plánuje postupne zvyšovať poplatky za znečist'ovanie ovzdušia až do tej výšky, aby skutočne motivovali regulované subjekty k investíciam do ekologicky šetrnejších technológií a zariadení. Bližšie k tomu v časti venovanej ekonomickým nástrojom ochrany ovzdušia (časť 3.3.2).

¹³⁷Vid' Mezřický, V.: Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Praha: Portál, 2005, str. 73.

situáciách (napr. pri vzniku havárie) nie je využitie ekonomických nástrojov príliš vhodné¹³⁸. Priama regulácia sa javí byť v tomto prípade rýchlejšia a účinnejšia¹³⁹.

¹³⁸Podľa niektorých autorov sa však aj v prípade riešenia havárií môžu využiť ekonomické nástroje, najmä prostredníctvom nástroja zaistenia zodpovednosti, ktorými sú environmentálne poistenie alebo kaucia (vid' Máca, V.: Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR: doktorská disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, 2008, str. 28)

¹³⁹Jančářová, I.: Ekologická politika. Masarykova univerzita. Brno, 2004, str. 132.

3 Administratívne a ekonomicke nástroje ochrany ovzdušia

3.1 Úvod

Ovzdušie (atmosféra) je plynný obal Zeme, ktorý predstavuje pre človeka jednu z najdôležitejších zložiek životného prostredia. Chráni pozemský život pred nebezpečným slnečným a kozmickým žiareniom a živé organizmy z nej získavajú kyslík potrebný pre dýchanie. Vdychovaný vzduch a všetko čo obsahuje sa dostáva do vnútra ľudského tela a priamo tak pôsobí na zdravie človeka. Kvalita ovzdušia je teda veľmi dôležitá a preto sa jej venuje mnoho pozornosti na medzinárodnej, európskej i národnej úrovni. Deje sa tak prostredníctvom celého systému nástrojov, medzi ktoré radíme mimo administratívnych a ekonomických aj koncepčné, informačné, výchovné či dobrovoľné nástroje.

V ČR patrilo začiatkom 90. rokov znečistenie ovzdušia k najzávažnejším problémom životného prostredia. Vplyvom reštrukturalizácie národného hospodárstva, ktorá viedla k zastaveniu či obmedzeniu prevádzky niektorých silne znečistujúcich zdrojov, zavedením prísnych emisných limitov ako aj mohutným investovaním do ekologickej šetrnejších zariadení a technológií došlo k výraznému zlepšeniu stavu kvality ovzdušia. Napriek tomu sa v posledných rokoch sa však začala opäť zhoršovať najmä v dôsledku nárastu dopravy, rozvoju priemyslu a nezodpovedného prístupu obyvateľstva v otázke vytápania domácností.

V súčasnej dobe upravuje ochranu ovzdušia zákon č. 86/2002 Zb., o ochrane ovzdušia, v znení neskorších predpisov. Ten transponoval do českého právneho poriadku európske predpisy nielen týkajúce sa samotnej ochrany ovzdušia, ale aj ochrany klimatického systému a ozónovej vrstvy Zeme. Platný zákon zakotvuje mnoho administratívnych nástrojov ochrany ovzdušia (hlavne v podobe ukladania povinností znečistovateľom priamo zákonom či správnym aktom, štandardov, kategorizácie zdrojov znečistovania, kontrolných mechanizmov či sankcií) i ekonomický nástroj (poplatok za znečistovanie). Ďalšie ekonomicke nástroje upravujú samos-

tatné právne predpisy¹⁴⁰. Zákon bol niekol'kokrát novelizovaný, v dôsledku čoho je dnes najmä pre prevádzkovateľov zdrojov znečist'ovania relatívne neprehľadný.

Analýzy dokazujú, že nástroje ochrany ovzdušia nie sú plne efektívne, nevedú k dosiahnutiu stanovených cieľov a pôsobia plošne, bez individuálneho zohľadnenia možností stacionárnych zdrojov. Problémom stále ostáva nárast emisií niektorých znečist'ujúcich látok a nadmerná imisná zát'až obyvateľstva v niektorých regiónoch, ktorá predstavuje vážne zdravotné riziká. Nadmerné prekračovanie emisných a imisných limitov sa týka predovšetkým jemných prachových častíc PM_{2,5} a PM₁₀, ktorých nepriaznivým účinkom je vystavovaná značná časť populácie. Najviac sa na emisiách týchto látok podielajú spaľovacie procesy zo sektoru verejnej a priemyslovej energetiky, z vytápania domácností a zo sektoru dopravy¹⁴¹. Aj z týchto dôvodov sa javí súčasná právna úprava ako nedostatočná, preto MŽP pripravilo návrh nového zákona o ochrane ovzdušia, ktorý predstavuje jej komplexnú revíziu. Prijatie nového zákona si vyžiadala aj nutnosť transpozície a predbežnej implementácie aktuálnych predpisov ES, najmä smernice EP a Rady č. 2008/50/ES o kvalite vonkajšieho ovzdušia a čistejšom ovzduší pre Európu¹⁴², ktorej požiadavky musia národné legislatívy prevziať do júna 2010.

Pripravovaný zákon, ktorého pôsobnosť sa vymedzuje len na ochranu ovzdušia, reaguje na vyššie uvedené problémy tým, že zakotvuje aj nové nástroje ochrany ovzdušia tak, aby došlo k zásadnému zlepšeniu jeho kvality¹⁴³. Zavádza nové opatrenia (napr. emisné a technické požiadavky pre malé spaľovacie zdroje k vytápaniu domácností, poplatky za tieto zdroje alebo vymedzenie tzv. nízkoemisných zón) a reviduje tie súčasné (najmä poplatkový systém).

¹⁴⁰Napr. zákon č. 695/2004 Zb. o podmienkach obchodovania s povolenkami na emisie skleníkových plynov a o zmene niektorých zákonov alebo jednotlivé daňové zákony.

¹⁴¹Vid' Dôvodová správa k návrhu zákona o ochrane ovzdušia, MŽP, 2009, str. 4 – 10.

¹⁴²Dalšími sú návrh smernice EP a Rady, o priemyslových emisiách, ktorá nahradí zásadnú smernicu Rady č. 96/61/ES, o integrovanej prevencii a obmedzovaní znečistenia a návrh smernice EP a Rady, ktorá stanoví národné emisné stropy pre niektoré znečist'ujúce látky (táto smernica sprísní národné emisné stropy, ktoré bude nutné splniť do r. 2020).

¹⁴³Dôvody a hlavné ciele návrhu nového zákona sú obsiahnuté v Dôvodovej správe k návrhu zákona o ochrane ovzdušia, MŽP, 2009, str. 1 – 12.

Kvalitu ovzdušia ovplyvňuje viacero nepriaznivých faktorov pochádzajúcich z rôznych zdrojov a sektorov hospodárstva, akými sú napr. verejná a priemyslová energetika, doprava, vytápanie domácností, priemysel alebo poľnohospodárstvo. V širšom kontexte tu môžeme radit' aj ochranu ozónosféry a klimatického systému. Tieto podoblasti ponúkajú škálu relatívne odlišných nástrojov, ktoré slúžia k dosiahnutiu spoločného cieľa – zlepšeniu kvality ovzdušia. Vzhľadom k šírke tejto problematiky som sa v nasledujúcej časti rozhodla sústredit' na administratívne a ekonomicke nástroje, ktoré upravuje platný zákon o ochrane ovzdušia ako aj vykonávacie právne predpisy vydané na jeho základe. Pri každom nástroji však uvediem aj ich úpravu podľa pripravovaného zákona, ktorý by mal byť prijatý v dohľadnej dobe. Po priblížení súčasnej kategorizácie zdrojov sa bližšie zameriam na stredné, veľké a zvlášť veľké stacionárne spaľovacie zdroje znečist'ovania, ktoré sa stále významou mierou podielajú na znečist'ovaní ovzdušia¹⁴⁴.

3.2 Administratívne nástroje

3.2.1 Kategorizácia zdrojov znečist'ovania ovzdušia

Zdrojom znečist'ovania ovzdušia rozumieme pôvodcu znečist'ujúcich látok, ktoré sú vypúšťané do ovzdušia. Zdroje znečist'ovania sa podľa platného zákona o ochrane ovzdušia (ustanovenie § 4) delia do viacerých kategórií podľa rôznych hľadísk. Hovoríme o kategorizácii zdrojov, ktorá je nástrojom k odstupňovaniu ochrany okolia pred ohrozeniami z nich vyplývajúcich. Na základe tejto kategorizácie sa stanovia špeciálne, spravidla sprísnené povinnosti pre prevádzkovateľov zdrojov alebo vyššie sadzby poplatkov za znečist'ovanie. Zdroje znečist'ovania ovzdušia teda sú mobilné a stacionárne. Mobilné zdroje sú definované ako tie, ktoré slúžia k vlastnému pohunu (aj ak sú zabudované ako nedielna súčasť technologického vybavenia). Jedná sa najmä o dopravné prostriedky, necestné mobilné stroje alebo prenosné náradie so spaľovacím motorom.

¹⁴⁴Jedná sa najmä o emisie štyroch hlavných znečist'ujúcich látok: tuhé znečist'ujúce látky (TZL), oxid siričitý (SO_2), prchavé organické látky (VOC) a oxidy dusíka (NO_x).

Stacionárne zdroje sú zariadenia spaľovacieho alebo iného technologického procesu, ktoré znečist'uje alebo môže znečist'ovat' ovzdušie, d'alej šachta, lom a iná plocha s možnosťou zaparenia, horenia alebo úletu znečist'ujúcich látok, ako aj plocha, na ktorej sú vykonávané práce alebo činnosti, ktoré spôsobujú alebo môžu spôsobovať znečist'ovanie ovzdušia, d'alej sklad a skládka palív, surovín, produktov, odpadov a d'alšie obdobné zariadenia alebo činnosti. Táto definícia pojmu je plne v súlade s legislatívou ES, avšak v samotnom zákone dochádza k určitým nepresnostiam, kedy štiepi tento pojem na d'alšie podjednotky¹⁴⁵. Naviac, vzhľadom na úplne iný význam pojmu „zariadenie“ podľa zákona o integrovanej prevencii vznikajú interpretačné problémy¹⁴⁶.

Podľa miery vplyvu na kvalitu ovzdušia sa stacionárne zdroje d'alej delia na zvlášť veľké, veľké, stredné a malé.

Podľa technického a technologického usporiadania ich členíme na spaľovacie (definované ako zariadenia spaľovacích procesov, v ktorých sa oxidujú palivá za účelom využitia uvoľneného tepla), spaľovne odpadu a ostatné stacionárne zdroje.

Spaľovacie stacionárne zdroje delíme podľa tepelného príkonu alebo výkonu na zvlášť veľké (príkon nad 50 MW), veľké (od 5 do 50 MW), stredné (od 0,2 do 5 MW) a malé (do 0,2 MW). Jednotlivé príkony alebo výkony zvlášť veľkých, veľkých a stredných spaľovacích zdrojov toho istého prevádzkovateľa sa sčítajú pre účely stanovenia kategórie zdroja alebo emisných limitov.

Spaľovne odpadu podľa druhu spaľovaného odpadu delíme na spaľovne nebezpečného odpadu, komunálneho odpadu a iného než nebezpečného a komunálneho odpadu.

Prevádzkovateľovi (s výnimkou novo zavádzaných technológií, o ktorých kategórii a emisných limitoch rozhodne MŽP) vzniká povinnosť zaradiť stacionárny zdroj do príslušnej kategórie.

Kategorizácia stacionárnych zdrojov znečist'ovania je v návrhu zákona pozmenená, tak aby sa umožnil individuálny prístup k týmto zdrojom podľa významu a

¹⁴⁵Vid' ustanovenie § 54 odst. 6, ktorý hovorí o nových častiach zdroja o menovitej tepelnej príkone 50 MW a viac.

¹⁴⁶Vid' Dôvodová správa k návrhu zákona o ochrane ovzdušia, MŽP, 2009, str. 82.

miery akou pôsobia na kvalitu ovzdušia. Ďalej sa vzhl'adom na vyššie uvedené interpretačné nepresnosti pojmu stacionárny zdroj pristúpilo k revízii jeho definície. Podľa ustanovenia § 2 písm. e) návrhu zákona ide o ucelenú stacionárnu technickú jednotku alebo činnosť', ktoré znečist'ujú alebo by mohli znečist'ovať', ak nejde o stacionárnu technickú jednotku používanú k výskumu, vývoju alebo skúšaniu nových výrobkov a procesov. Jedná sa o teda o najmenšiu nedeliteľnú technickú jednotku, ktorú už nie je možné členiť na menšie stacionárne zdroje. Môžu byť k nej priradené iné technické stavby alebo jednotky, ktoré sú nevyhnutné pre prevádzku stacionárneho zdroja, ale nie sú samostatným zdrojom znečist'ovania (ide napr. o kotel vrátane komína, odvodu spalín a kontinuálneho merania)¹⁴⁷. Zoznam vymenovaných stacionárnych zdrojov je obsiahnutý v prílohe č. 2 k návrhu zákona. Stacionárne zdroje sú zaradované podľa ich veľkosti a typu činnosti, resp. odvetvia priemyslu a zároveň sú pri každom z nich stanovené požiadavky, ktoré musia ich prevádzkovatelia splniť¹⁴⁸.

Ako bolo uvedené vyššie, v nasledujúcej časti sa bližšie zameriam na zdroje, ktoré podľa platného zákona spadajú do kategórie stredných, veľkých a zvlášť veľkých stacionárnych spaľovacích zdrojov¹⁴⁹.

3.2.2 Ukladanie povinností – zákazy, príkazy, obmedzenia

Platný i pripravovaný zákon o ochrane ovzdušia upravujú množstvo povinností vo forme zákazov, príkazov a obmedzení, ktoré sú kladené na prevádzkovateľov zdrojov znečist'ovania. V prípade ich nedodržania, resp. porušenia, sa uplatnia sankčné nástroje, najmä v podobe uloženia peňažnej pokuty. Povinnosti pre prevádzkovateľov stacionárnych zdrojov znečist'ovania sú odvodené od zaradenia zdroja do príslušnej kategórie.

Zákon stanoví v ustanovení § 3 prvom rade všeobecnú prevenčnú povinnosť adresovanú všetkým právnickým aj fyzickým osobám, ktorá spočíva v obmedzovaní a

¹⁴⁷Vid' Dôvodová správa k návrhu zákona o ochrane ovzdušia, MŽP, 2009, str. 82.

¹⁴⁸Môže sa vyžadovať povolenie trvalej prevádzky, kompenzačné opatrenie, prevádzkový poriadok ako súčasť povolenia k trvalej prevádzke alebo je vyžadované platenie poplatkov za znečist'ovanie.

¹⁴⁹V nasledujúcim teste sú uvádzané pod skratkou „zdroje znečist'ovania“.

predchádzaní znečist'ovania ovzdušia a znižovaní množstva vypúšťaných znečistujúcich látok podľa tohto zákona a vykonávacích právnych predpisov. Ďalšou povinnosťou je využívať centrálne zdroje tepla, príp. alternatívne zdroje, ak je to pre ne technicky možné a ekonomicky priateľné. Zákon zároveň zakazuje spaľovanie látok, ktoré nie sú palivami určenými výrobcom ich zariadení alebo látkami uvedenými v prevádzkovom poriadku¹⁵⁰.

Povinnosti stanovené konkrétnie pre prevádzkovateľov zdrojov znečistenia sú obiahnuté hlavne v ustanovení § 11 zákona o ochrane ovzdušia. V prvom rade ide o prevádzkovanie zdrojov znečistenia (vrátane ich uvedenia do prevádzky) v súlade s podmienkami ochrany ovzdušia uvedených v stanoviskách a povoleniach vydaných príslušným orgánom podľa § 17 a v súlade s technickými podmienkami prevádzky zariadenia daného zdroja stanovenými jeho výrobcom a s prevádzkovým poriadkom (ak je stanovená povinnosť k jeho spracovaniu).

Ďalej je stanovená povinnosť dodržiavať emisné limity (vrátane lehôt k ich plneniu), emisné stropy, prípustnú tmavosť dymu aj mieru obt'ažovania zápachom a zároveň povinnosť zistovať množstvo vypúšťaných znečistujúcich a pachových látok.

V prípade vzniku nebezpečného stavu ohrozujúceho kvalitu ovzdušia, je prevádzkovateľ povinný ho bezodkladne odstrániť a v prípade vzniku poruchy bezodkladne odstaviť zdroj (ak ju nie je možné odstrániť do 24 hodín). Podobne, pri vážnom alebo bezprostrednom ohrození zdravia z dôvodu nadmernej koncentrácie znečistujúcich látok, je nutné zastaviť alebo obmedziť prevádzku zdroja, informovať o tom verejnosť a príslušné orgány a plniť ich pokyny k zjednaniu nápravy.

Povinnosť súčinnosti spočíva najmä v poskytovaní údajov príslušným orgánom ochrany ovzdušia potrebné k zisteniu podielu zdroja znečistovania na znečistení ovzdušia alebo umožniť osobám povereným k orgánmi ochrany ovzdušia a ČIŽP prístup k stacionárному zdroju za účelom zistenia množstva znečistujúcich látok, kontroly prevádzky a technického stavu tohto zdroja.

¹⁵⁰Tento zákaz neplatí absolútne, výnimku predstavuje použitie týchto látok v krízových situáciach, napr. požiarov.

Z ďalších povinností spomenieme povinnosť zaistit' a riadne prevádzkovat' technické prostriedky pre kontinuálne meranie emisií znečistujúcich látok.

Zákon ukladá ďalej povinnosť informovať verejnosť o znečistovaní ovzdušia z daného zdroja a o opatreniach vykonaných za účelom jeho obmedzenia alebo viest' prevádzkovú evidenciu, ktorá je vedená v registri emisií a zdrojov znečistovania ovzdušia.

V súvislosti so vznikom tzv. smogovej situácie sú prevádzkovatelia zdrojov znečistovania povinní vypracovať regulačný poriadok a plniť povinnosti pri vyhlásení regulačných opatrení.

Prevádzkovatelia zvlášť veľkých a veľkých stacionárnych zdrojov (a v prípadoch stanovených vykonávacími právnymi predpismi aj stredných zdrojov) sú povinní vypracovať tzv. prevádzkový poriadok. Jedná sa o súbor technickoprevádzkových parametrov a organizačných opatrení k zaisteniu riadnej prevádzky zdroja, vrátane opatrení k zmierneniu havarijných stavov a odstraňovaní ich následkov.

Ďalšie povinnosti sú nesystematicky zaradené medzi povinnosti všetkých právnických a fyzických osôb, a to v ustanovení § 3 odst. 6 a 7. Ide o povinnosť odvádzat' znečistujúce látky do ovzdušia definovaným spôsobom¹⁵¹ a povinnosť voliť najlepšie dostupné techniky pri výstavbe, zmene a modernizácii zvlášť veľkých stacionárnych zdrojov. Dôležitá povinnosť je platiť poplatok za znečistovanie ovzdušia podľa § 19 a nasl.

Návrh zákona zachováva v ustanoveniach § 16 a 17 väčšinu povinností pre prevádzkovateľov zdrojov znečistovania. Snaží sa však o ich sprehľadnenie tým, že rozdeľuje povinnosti pre prevádzkovateľa každého stacionárneho zdroja (ustanovenie § 17 odst. 1) a ďalšie povinnosti pre prevádzkovateľa stacionárneho zdroja uvedeného v stĺpci A prílohy č.2 k návrhu zákona (§ 17 odst. 2), ktoré idú nad rámec odstavca 1. Reflektuje sa tým nová kategorizácia stacionárnych zdrojov umožňujúca ich individuálnu reguláciu.

¹⁵¹To znamená komínom, výduchom alebo zo zariadenia pre obmedzovanie emisií, ktorých výška musí byť vypočítaná tak, aby bolo chránené ľudské zdravie a životné prostredie.

3.2.3 Povolenia, súhlasy, stanoviská, vyjadrenia

Platný zákon o ochrane ovzdušia viaže množstvo zámerov alebo činností v rámci prevádzkovania zdrojov znečist'ovania na udelenie určitého povolenia, záväzného stanoviska, resp. stanoviska. Správna činnosť príslušných orgánov je zakotvená preovo všetkým v ustanovení § 17 tohto zákona. Ku konaniam podľa stavebného zákona sa vyžadujú tieto stanoviská a povolenia, ktoré obsahujú podmienky ochrany ovzdušia záväzné pre stavebné úrady: stanovisko k politike územného rozvoja a územne plánovacej dokumentácií v priebehu jej zaobstarávania, d'alej záväzné stanovisko¹⁵² k umiestňovaniu stavieb zdrojov znečist'ovania a nakoniec sú to povolenia k stavbám týchto zdrojov znečist'ovania, ich zmenám ako aj povolenie k ich uvedeniu do skúšobnej aj trvalej prevádzky. Bez záväzného stanoviska nie je možné vydať územné rozhodnutie týkajúce sa týchto zdrojov.

Povolenie je d'alej potrebné k zámerom na zavedenie novej výroby a technológií s dopadom na ovzdušie u zdrojov znečist'ovania, pokračovaniu prevádzky stacionárneho zdroja po uplynutí lehoty doterajšieho povolenia alebo k vydaniu a zmenám prevádzkového poriadku, ak sa vyžaduje.

V prípade, že dôjde k zmenám používaných palív, surovín alebo druhov odpadov a k zmenám využívania technologických zariadení u významných zdrojov znečist'ovania sa opäť vyžaduje povolenie krajského úradu. Ten môže s ohľadom na dané zmeny stanoviť v povolení aj také emisné limity, ktoré nie sú obsiahnuté pre tento stacionárny zdroj.

Povolenie alebo záväzné stanovisko sa vydáva na časovo neobmedzenú dobu s výnimkou prípadov vymedzených v ustanovení § 17 odst. 4 platného zákona. Zákon tiež stanoví kedy je nutné priložiť k žiadosti o udelenie povolenia rozptylovú štúdiu a/alebo odborný posudok, ako aj obsahové náležitosti povolenia, resp. záväzného stanoviska (najmä údaje do akej kategórie patrí daný stacionárny zdroj a záväzné

¹⁵²Záväzné stanovisko je podľa § 149 odst. 1 správneho poriadku úkon správneho orgánu, ktorý nie je samostatným rozhodnutím v správnom konaní. Jeho obsah je však záväzný pre výrokovú časť rozhodnutia správneho orgánu. Správne orgány príslušné k jeho vydaniu sú dotknutými orgánmi, ktorých postavenie v správnom konaní upravuje správny poriadok v ustanovení § 136.

podmienky jeho prevádzkovania v podobe emisných limitov alebo opatrení k vylúčeniu rizík možného znečist'ovania životného prostredia).

K vydávaniu povolení je príslušný spravidla krajský úrad; týmto nie je dotknutá ich pôsobnosť v rámci vydávaní integrovaných povolení pre najvýznamnejšie stacionárne zdroje znečist'ovania¹⁵³.

Pripravovaný zákon o ochrane ovzdušia v ustanovení § 11 do istej miery modifikuje správnu činnosť príslušných orgánov. Záväzné stanovisko sa vyžaduje k umiestneniu stacionárneho zdroja, k jeho stavbe a zmene stavby a tiež k umiestneniu stavby a k stavbe pozemnej komunikácie o dĺžke najmenej 10 km ku konaniam podľa zvláštých právnych predpisov (napr. podľa stavebného alebo banského zákona). V prípadoch kedy takéto konanie neprebieha, vydá správny orgán jediné tzv. súhrnné povolenie k umiestneniu a trvalej prevádzke stacionárneho zdroja ako správne rozhodnutie v správnom konaní. Ak by takéto súhrnné povolenie vydané nebolo, vydá sa vždy tzv. povolenie k trvalej prevádzke stacionárneho zdroja. Všetky uvedené povolenia alebo záväzné stanoviská sa viažu k stacionárnym zdrojom uvedených v stĺpci A prílohy č. 2 k návrhu zákona.

Úplnou novinkou sú tzv. kompenzačné opatrenia. Ich cieľom je zamedzit' zvýšenie koncentrácie znečistujúcich látok nad úroveň imisného limitu v dôsledku uvedenia do prevádzky nový stacionárny zdroj znečist'ovania, ktorého emisie prekročenie limitu spôsobí¹⁵⁴. Znamená to, že každý nový významný zdroj znečist'ovania uvedený v stĺpci B prílohy č. 2 k návrhu zákona bude povolený len vtedy, ak budú prijaté opatrenia, ktoré zaistia aspoň nezvýšenie doterajšej úrovne znečistenia ovzdušia či už u rovnakého alebo iného prevádzkovateľa v sledovanom území¹⁵⁵. V opačnom prípade nebude udelené súhlasné stanovisko či povolenie podľa § 11 odst. 1 písm. c) až f) návrhu zákona. Kompenzačné opatrenia navrhuje prevádzkovateľ nového zdroja a schvaľuje ho krajský úrad. Ten ukladá kompenzačné opatrenia aj na doterajších zdrojoch, k ich realizácii je však nutný písomný súhlas jeho prevádzkovateľa. K tomu, aby bola zahájená skúšobná alebo trvalá prevádzka nového stacionárneho

¹⁵³Tieto zdroje, resp. činnosti sú uvedené v prílohe č. 1 k zákonu o integroanej prevencii.

¹⁵⁴Vid' Dôvodová správa k návrhu zákona o ochrane ovzdušia, MŽP, 2009, str. 27.

¹⁵⁵Ide o oblasti, kde sú prekračované imisné limity alebo tam, kde ich prekročenie hrozí. Podľa údajov MŽP za rok 2007 bolo takto postihnutých 6% územia, kde žilo 30% obyvateľov ČR.

zdroja, musia byť kompenzačné opatrenia naozaj realizované. Celkový dopad na životné prostredie by tak mal byť aj pri zavedení nového zdroja znečistenia do prevádzky neutrálny.

Vydanie povolenia k trvalej prevádzke (podľa § 11 odst. 1 písm. c) a g)) sa vzťahuje, ako už bolo uvedené vyššie, k všetkým stacionárnym zdrojom uvedených v stĺpci A prílohy č. 2 k návrhu zákona. S ohľadom na dnešnú kategorizáciu zdrojov majú byť nadálej vydávané všetkým zvlášť veľkým a veľkým zdrojom znečistovania. V prípade stredných zdrojov, u ktorých bude toto povolenie vyžadované taktiež (ide o zdroje vymenované v stĺpci A prílohy č. 2), sa ich počet oproti platnému stavu zníži o niektoré spaľovacie zdroje (v rade stoviek až tisíciek)¹⁵⁶. Nesporným pozitívom návrhu zákona je možnosť spojiť rozhodovanie o dvoch alebo viacerých stacionárnych zdrojov v rámci jednej prevádzky do jedeného spoločného konania podľa správneho poriadku¹⁵⁷. Prechodné ustanovenie § 43 odst. 7 návrhu zákona stanoví povinnosť prevádzkovateľom zdrojov uvedených v stĺpci A prílohy č. 2 požiadat o povolenie k trvalej prevádzke do 3 rokov odo dňa jeho účinnosti, resp. do 1 roka u zdrojov v stĺpci B tejto prílohy (teda tie, ktoré vyžadujú kompenzačné opatrenia). Tento postup spočívajúci v prieskume doterajších povolení a ich prípadnej zmene povedie najmä v prechodnom trojročnom období k nárastu administratívnej agendy krajských úradov, a tým aj k zvýšeniu finančných nákladov. Aj náklady na stane prevádzkovateľov môžu dosiahnuť relatívne vysoké čiastky, hlavne v prípadoch, kedy budú podľa nového zákona povinní vypracovať prevádzkový poriadok, odborný posudok alebo rozptylovú štúdiu. Naproti tomu, značnou výhodou je to, že obsah povolenia k trvalej prevádzke je oproti platnému stavu rozšírený a obsahuje aj tie záväzné podmienky, ktoré v súčasnosti podliehajú samostatnému povolovaciemu konaniu (napr. prevádzkový poriadok alebo spaľovanie odpadu). Ďalším kladom je možnosť vydať toto povolenie na dobu časovo obmedzenú pričom však každých 8 rokov musí dôjst k jeho preskúmaniu za účelom zistenia, či nedošlo k zmene okolností rozhodných pre vydanie povolenia. Z dlhodobého hľadiska je teda koncept povolenia k trvalej prevádzke pozitívny.

¹⁵⁶Vid' Dôvodová správa k návrhu zákona o ochrane ovzdušia, str. 28.

¹⁵⁷Vid' spoločné ustanovenie § 42 odst. 1 návrhu zákona o ochrane ovzdušia.

Podľa iných názorov však zavedenie povinnosti nových žiadostí o povolenie k trvalej prevádzke predstavuje zhoršenie podnikateľského prostredia a ignorovanie postupov integrovanej prevencie. Ďalej sa týmto spochybňuje stabilita právneho prostredia pre ekonomické subjekty a vzhľadom na skúsenosti pri vydávaní integrovaných povolení je možné očakovať kolaps štátnej správy¹⁵⁸.

3.2.4 Štandardy

3.2.4.1 Emisné štandardy

Emisné štandardy sú ukazovateľmi prípustnej úrovne znečist'ovania ovzdušia a ich dodržiavanie patrí medzi zákonom stanovené povinnosti na strane prevádzkovateľa (ustanovenie § 11 odst. 1 písm. b)). Platný zákon stanoví, že prípustnú úroveň znečist'ovania ovzdušia určujú hodnoty emisných limitov pre jednotlivé znečist'ujúce látky alebo ich stanovené skupiny alebo pachové jednotky, d'alej je to prípustná tmavosť dymu, prípustná miera obt'ažovania zápachom, emisné stropy a redukčné ciele pre jednotlivé znečist'ujúce látky alebo stanovené skupiny látok¹⁵⁹.

Emisné limity delíme na obecné (stanovené pre jednotlivé znečist'ujúce látky alebo ich stanovené skupiny) a špecifické (stanovené u vymenovaných stacionárnych zdrojov), ktoré sa stanovia bez ohľadu na obecné emisné limity pre znečist'ujúce látky alebo ich stanovené skupiny významné čo do množstva a škodlivosti emisií.

Konkrétne emisné limity pre spaľovacie zdroje znečist'ovania sú upravené v nariadení vlády č. 146/2007 Zb., v dvoch prípadoch je však možné ich stanoviť individuálne. Ak pre danú znečist'ujúcu látku alebo skupinu látok nie je stanovený špecifický emisný limit, je prevádzkovateľ povinný plniť obecný emisný limit na základe rozhodnutia krajského úradu (§ 9 odst. 4). Ďalej, podľa ustanovenia § 17 odst. 2 písm. f) môže krajský úrad (resp. orgán integrovanej prevencie, ak je povolenie podľa § 17 nahradené postupom pri vydávaní integrovaného povolenia) stanoviť odlišné, aj prísnejšie emisné limity v rámci povolenia k zmenám používaných palív,

¹⁵⁸Vid' Stanovisko Zväzu priemyslu a dopravy ČR k návrhu nového zákona o ochrane ovzdušia zo dňa 16.11.2009, str. 1-2.

¹⁵⁹Vid' ustanovenie § 5 odst. 1 zákona o ochrane ovzdušia.

surovín, druhov odpadov a k zmenám využívania technologických zariadení zdrojov znečist'ovania.

U určitých stacionárnych zdrojov znečistenia môže krajský úrad uložiť namiesto povinnosti dodržiavať niektoré emisné limity povinnost' plniť tzv. plán zníženia emisií.

Emisie znečist'ujúcich látok sa zist'ujú meraním alebo výpočtom, ktoré sa vykonávajú jednorázovo alebo nepretržite v priebehu roka (kontinuálne meranie). Ak má stacionárny zdroj viac výduchov alebo komínov, merajú sa emisie na každom z nich.

Návrh zákona v ustanovení § 4 podobne stanoví, že prípustná úroveň znečisťovania je určená emisnými limitmi (obecnými aj špecifickými), emisnými stropmi a technickými podmienkami prevádzky, ktoré sa vzájomne doplňujú. Významnou zmenou je, že u stacionárnych zdrojov vymenovaných v tzv. programe zlepšovania kvality ovzdušia¹⁶⁰ krajský úrad alebo MŽP v povolení k prevádzke stacionárneho zdroja podľa § 11 odst. 1 písm. c) alebo g) alebo v integrovanom povolení sprísni alebo stanoví ďalšie špecifické emisné limity, príp. emisné stropy alebo technické podmienky prevádzky. Uplatní sa tu individuálny prístup regulácie zdrojov znečistenia; orgán ochrany ovzdušia by mal prihliadať k poznatkom týkajúcich sa dopadu emisií z daného zdroja na dotknuté územie, ako aj k prínosom a nákladom, ktoré vyvolá jeho rozhodnutie. Sprísnenie alebo stanovenie ďalších emisných limitov alebo technických podmienok prevádzky môže znamenať zvýšenie prevádzkových a/alebo investičných nákladov, príp. obmedzenie výroby a ziskov.

Návrh zákona umožňuje, aby príslušný orgán vymedzil vo svojom povolení merania emisií iba na výduchy, kde je to relevantné. Malo by tak dôjst' k miernemu zníženiu počtu merania emisií, a teda aj k zníženiu nákladov prevádzkovateľa. Ďalej sa výsledky kontinuálneho merania musia sprístupňovať spôsobom umožňujúcim diaľkový prístup (on line), čo prispeje k lepšej dostupnosti informácií na strane príslušných orgánov a občanov. Proti tejto požiadavke sa však postavili zástupco-

¹⁶⁰Vid' ustanovenie § 9 návrhu zákona.

via priemyslu, keď' namietli nepripravenosť štátnej správy po technickej a software stránke ako aj možnosť zneužitia citlivých údajov konkurenciou¹⁶¹.

Výrazné sprísnenie emisných limitov pre najvýznamnejšie spaľovacie stacionárne zdroje (s celkovým menovitým tepelným príkonom minimálne 50 MW) sa očakáva po schválení pripravovanej smernice EP a Rady o priemyslových emisiách. Ich platnosť sa predpokladá k roku 2016, aby prevádzkovatelia boli schopní uskutočniť investície do ekologickej šetrnejších zariadení a technológií. K tomuto účelu budú môcť požiadat' o dotáciu zo štátneho rozpočtu podľa ustanovenia § 15 návrhu zákona.

3.2.4.2 Imisné limity

Kvalita ovzdušia je vyjadrená aj prostredníctvom imisných limitov pre jednotlivé znečistujúce látky. Tie definuje platný zákon v ustanovení § 2 písm. j) ako hodnotu najvyššie prípustnej úrovne znečistenia ovzdušia vyjadrenú v jednotkách hmotnosti na jednotku objemu pri normálnej teplote a tlaku. Prípustná úroveň znečistenia ovzdušia je taká, pri ktorej nedochádza k ďalšiemu poškodzovaniu zložiek životného prostredia, jeho ekosystémov a ľudského zdravia. V súčasnosti je upravená v ustanovení § 6 platného zákona a v nadväzujúcim nariadení vlády č.597/2006 Zb., o sledovaní a vyhodnocovaní kvality ovzdušia, ktoré stanoví konkrétné limitné hodnoty pre ochranu zdravia ľudí a prípustnú početnosť ich prekročenia, imisné limity pre ochranu ekosystémov a vegetácie, cielové imisné limity vybraných znečistujúcich látok pre ochranu zdravia ľudí, cielové imisné limity troposférického ozónu ako aj jeho dlhodobé imisné ciele¹⁶². Monitoringom kvality ovzdušia je v súčasnosti poverený Český hydrometeorologický ústav (ďalej len ČHMÚ).

Ked'že v niektorých oblastiach ČR dochádza k nadmernému znečisťovaniu ovzdušia, je nutné, aby sa v nich uplatnil zvláštny režim ich ochrany¹⁶³. V prípade, že je

¹⁶¹Vid' Stanovisko Zväzu priemyslu a dopravy ČR k návrhu nového zákona o ochrane ovzdušia zo dňa 16.11.2009, str. 3.

¹⁶²Tieto hodnoty sú transponované z Rámovej smernice Rady č. 96/62/ES, o posudzovaní a riadení kvality vonkajšieho ovzdušia a jej dcériných smerníc.

¹⁶³Hovoríme o plošnom mechanizme ochrany, ktorý spočíva vo vyhradení priestoru k ochrane okolia pred ohrozením vyplývajúceho z určitého ohrozujúceho javu. (vid' Jančářová, I.: Ekologická politika. Masarykova univerzita. Brno, 2004, str. 116).

hodnota imisného limitu prekročená u jednej alebo viacerých znečistujúcich látok, hovoríme o oblastiach so zhoršenou kvalitou ovzdušia (ide o časť územia – zónu alebo sídelné zoskupenie s najmenej 350 000 obyvateľmi – aglomeráciu). Ich zoznam zverejňuje MŽP raz ročne vo svojom vestníku. Okrem zaistenia sledovania kvality ovzdušia, je v týchto oblastiach stanovená povinnosť správnych orgánov vypracovať programy k zlepšeniu kvality ovzdušia, ktorých účelom je plnenie limitných hodnôt v príslušných lehotách. Ide o koncepcné dokumenty, z ktorých sa vychádza pri výkone verejnej správy, analyzujú situáciu v danom území a ponúkajú opatrenia k zlepšeniu kvality ovzdušia.

Ďalšou špecifickou situáciou, kedy sa uplatňuje zvláštta ochrana ovzdušia, je tzv. smogová situácia. Podľa ustanovenia § 8 odst. 1 platného zákona ide o stav mimoriadne znečisteného ovzdušia, kedy úroveň jeho znečistenia určitou znečistujúcou látkou prekročí zvláštny imisný limit (pri jeho prekročení hrozí už pri krátkej expozícii riziko poškodenia ľudského zdravia alebo ekosystému). Pri možnosti vzniku a reálnom vzniku smogovej situácie sa postupuje podľa ústredného regulačného poriadku, resp. krajských a miestnych regulačných poriadkov, ktoré sa vydávajú v oblastiach so zhoršenou kvalitou ovzdušia. V prípade vzniku smogovej situácie vyhlási v danom území MŽP alebo ČHMÚ na nevyhnutnú dobu regulačné opatrenia k obmedzovaniu emisií z významných stacionárnych zdrojov. Zároveň môže orgán ochrany ovzdušia nariadiť prevádzkovateľom stacionárnych a mobilných zdrojov obmedzenie alebo dočasné zastavenie ich prevádzky. Pre oblasti so zhoršenou kvalitou ovzdušia stanoví vyhláška MŽP č. 553/2002 Zb. smogový varovný a regulačný systém a spôsob jeho prevádzkovania. Smogová situácia bola po mnohých rokoch vyhlásená naposledy začiatkom roku 2010 v Moravskosliezskom kraji v dôsledku zhoršených rozptylových podmienok.

V pripravovanom zákone nedochádza v oblasti prípustnej úrovne znečistenia k významnej faktickej zmene oproti súčasnému stavu. Imisné limity sú však novo obsiahnuté priamo v prílohe č. 1 k návrhu zákona vzhľadom k tomu, že sa jedná o základné ciele zákona a ich plnenie či neplnenie má priamy vplyv na obyvateľov ČR¹⁶⁴. Konkrétne hodnoty sú zhodné s platnou legislatívou a v súlade s európ-

¹⁶⁴Vid' Dôvodová správa k návrhu zákona o ochrane ovzdušia, MŽP, 2009, str. 100.

skymi predpismi. Novinkou je doplnenie imisných limitov pre jemné tuhé časticie PM_{2,5} vyhlásené pre ochranu zdravia ľudí, pričom priemerná úroveň znečistenia týmito časticami bude postupne znižovaná¹⁶⁵. Dochádza tak k presnej transpozícii smernice 2008/50/ES. Vzhľadom na preukázané škodlivé účinky týchto častíc na ľudské zdravie považujem zakotvenie týchto imisných limitov a ich znižovanie za opodstatnené.

3.2.4.3 Prevádzkové požiadavky

Platný zákon o ochrane ovzdušia obsahuje v ustanovení § 3 prevádzkové požiadavky, ktoré sú prevádzkovatelia spaľovacích stacionárnych zdrojov povinní plniť. Viažu sa predovšetkým k používaniu palív, pretože práve ich kvalita významne ovplyvňuje množstvo a druh látok emitovaných do ovzdušia. Všetky palivá je teda možné používať len v súlade s právnymi predpismi¹⁶⁶ a v súlade s požiadavkami stanovenými vo vyhláške MŽP č. 13/2009 Zb., o stanovení požiadaviek na kvalitu palív pre stacionárne zdroje z hľadiska ochrany ovzdušia. Tento vykonávací predpis vymedzuje konkrétné požiadavky na kvalitu pevných i kvapalných palív ako aj postup overovania a osvedčenia ich kvality.

Inou prevádzkovou požiadavkou je už vyššie uvedená povinnosť odvádzat znečistujúce látky definovaným spôsobom a zákaz spaľovať látky, ktoré nie sú palivami určenými výrobcomi ich zariadení alebo látkami uvedenými v prevádzkovom poriadku.

Prevádzkovatelia sú d'alej povinní využívať, ak je to pre nich z technického a ekonomickeho hľadiska možné, centrálné zdroje tepla alebo alternatíve zdroje.

¹⁶⁵Podľa prechodného ustanovenia § 43 odst. 3 až 4 návrhu zákona má byť imisný limit stanovený pre časticu PM_{2,5} (25 µg.m⁻³) dosiahnutý do 1.1.2015. Priemerná úroveň znečistenia PM_{2,5} určená na základe merania v mestských pozadových lokalitách nemá prekročiť od 1.1.2015 20 µg.m⁻³, potom musí byť znižovaná tak, aby neprekročila od 1.1.2020 18 µg.m⁻³.

¹⁶⁶Ide nielen o samotný zákon o ochrane ovzdušia, ale aj napr. zákon o technických požiadavkách na výrobky.

Špecifickou požiadavkou adresovanou prevádzkovateľom zvlášť veľkých zdrojov je povinnosť voliť najlepšie dostupné techniky¹⁶⁷ pri výstavbe nových alebo zmene a modernizácií doterajších zvlášť veľkých zdrojov. Vzťahuje sa teda k najvýznamnejším zdrojom znečisťovania, ku ktorých prevádzke sa spravidla vyžaduje integrované povolenie. V tomto povolení sú vymedzené záväzné podmienky prevádzky zariadenia, pri ktorých sa vychádza z požiadaviek kladených na najlepšie dostupné techniky.

Návrh nového zákona v ustanovení § 17 odst. 1 písm. c) podobne stanoví povinnosť prevádzkovateľov spaľovať iba palivá k tomu určené výrobcom zdroja, prípadne, ktoré sú uvedené v povolení podľa § 11 odst. 1 písm. c) alebo g). Pojem najlepších dostupných techník už pripravovaný zákon nedefinuje ani výslovne nepožaduje ich voľbu pri prevádzke zdrojov znečisťovania. Táto povinnosť je však nadálej zachovaná podľa zákona o integrovanej prevencii a vzťahuje sa na činnosti uvedené v prílohe č.1 k tomuto zákonom, ktoré zodpovedajú novej kategorizácii stacionárnych zdrojov obsiahnutej v prílohe č. 2 k návrhu zákona o ochrane ovzdušia.

Prevádzkové požiadavky vzťahujúce sa ku kvalite palív a spôsobe prevádzkovania zariadení umožňujú, aby sa dosiahol predpísaný cieľ – predovšetkým splnenie emisných limitov.

3.2.4.4 Požiadavky na odbornú spôsobilosť osôb

Súčasný zákon o ochrane ovzdušia v ustanoveniach § 15 stanoví, že určité odborné činnosti (napr. meranie emisií a imisií znečisťujúcich látok alebo k spracovanie odborného posudku a rozptylovej štúdie) môžu vykonávať len autorizované osoby. Musí ísť o osobu odlišnú od prevádzkovateľa stacionárneho zdroja, aby nedochádzalo k stretu záujmom skreslením alebo uvedením nesprávnych údajov, prípadne nedodržaním stanovených metód alebo postupov. Rozhodnutie o autorizácii vydáva na základe žiadosti MŽP fyzickým alebo právnickým osobám, ktoré splňajú zákonom stanovené podmienky k výkonu týchto odborných činností. Základným pred-

¹⁶⁷Najlepšie dostupné techniky sú definované v ustanovení § 2 odst. 1 písm. o) zákona o ochrane ovzdušia ako aj v § 2 písm. e) zákona o integrovanej prevencii.

pokladom pre udelenie autorizácie je úspešné preukázanie odborných znalostí¹⁶⁸ a znalostí právnych predpisov týkajúcich sa ochrany životného prostredia v rozsahu danej činnosti. V niektorých prípadoch sa vyžaduje, aby autorizovaná osoba splnila aj podmienku bezúhonnosti. Rozhodnutie o autorizácii sa vydáva na dobu určitú, najdlhšie však na 5 rokov a môže obsahovať podmienky výkonu danej činnosti. Zákon ďalej stanoví povinnosti autorizovaných osôb, ako aj dôvody zrušenia udelenej autorizácie alebo jej zániku.

Podľa pripravovaného zákona dochádza v oblasti autorizácií vo vztahu k významným stacionárnym zdrojom znečistovania k drobným zmenám, napr. k sprísneniu kvalifikačných požiadaviek na žiadateľa o udelenie autorizácie (podmienka bezúhonnosti sa bude vyžadovať pre výkon všetkých odborných činností). Autorizácia bude novo vydávaná na dobu neurčitú.

Dostatočnou odbornou a personálnou kapacitou musí disponovať aj tzv. poverená osoba, ktorá bude vykonávať dlhodobé činnosti¹⁶⁹ zaistované MŽP. Za týmto účelom bude MŽP vydávať takýmto osobám poverenie. V súčasnosti vykonáva stanovené činnosti ČHMÚ ako právnická osoba zriadená MŽP. Návrh zákona tak umožní preniesť výkon týchto činností aj na iné subjekty než ČHMÚ, ak získajú potrebné poverenie.

Stanovenie požiadaviek na odbornú spôsobilosť osôb súvisí so zabezpečením kvalifikovaného výkonu konkrétnych činností tak, aby smerovalo k objektívному zisteniu a vyhodnoteniu údajov dôležitých pri ochrane ovzdušia.

3.2.5 Kontrola a dozor

Povinnosti, ktoré vyplývajú prevádzkovateľom zdrojov znečistenia priamo z právnych predpisov alebo sú im uložené na základe správneho aktu, podliehajú kontrole zo strany príslušných orgánov. Prostredníctvom efektívnej kontroly administratívnych i ekonomických nástrojov môže dôjsť k ich rýchlemu pôsobeniu, a teda k dosiahnutiu želaných cieľov na úseku ochrany ovzdušia.

¹⁶⁸ Podľa ustanovenia § 15 odst. 9 platného zákona žiadateľ o autorizáciu preukazuje napr. znalosť metód odberu vzoriek znečistujúcich látok, metód stanovenia koncentrácií týchto látok a ich vyhodnocovanie alebo metodiky pre spracovanie rozptylových štúdií.

¹⁶⁹ Jedná sa o činnosti uvedené v ustanovení § 41 odst. 1 návrhu zákona o ochrane ovzdušia.

Podľa hlavy VII platného zákona je výkon kontroly, resp. dozoru zverený viačerým subjektom. MŽP kontroluje a hodnotí dodržiavanie imisných limitov ako aj výkon niektorých autorizovaných činností. Zároveň v rámci vrchného štátneho dozoru dozerá ako jemu podriadené orgány dodržiavajú ustanovenia zákona o ochrane ovzdušia a vykonávacích predpisov vydaných na jeho základe.

Rozhodujúcu úlohu zastáva ČIŽP, ktorá je poverená kontrolou dodržiavania všetkých povinností prevádzkovateľov stacionárnych zdrojov, vrátane emisných limitov a emisných stropov. V prípade ich porušenia, je oprávnená ukladať nápravné opatrenia a sankcie vo forme peňažitých pokút.

Krajské úrady majú právomoc kontrolovať a hodnotiť dodržiavanie imisných limitov a emisných stropov na základe údajov z informačného systému kvality ovzdušia. Ďalej vykonáva dozor v svojej územnej pôsobnosti na úseku ochrany ovzdušia.

Kvalitu palív na vnútornom trhu, ktoré sú spaľované v zdrojoch znečistovania kontroluje Česká obchodná inšpekcia.

Kontrolné orgány majú pri výkone svojej činnosti určité oprávnenia (napr. vstupovať na cudzie pozemky alebo stavby, požadovať potrebné doklady, údaje a vysvetlenia týkajúce sa predmetu kontroly) ako aj povinnosti (napr. preukázat' sa služobným preukazom alebo zachovať mlčanlivosť)¹⁷⁰.

Podľa hlavy VI návrhu zákona nedochádza v oblasti kontroly k závažným zmienám.

Kontrolné mechanizmy nepochybne vytvárajú tlak na znečistovateľov, aby splnili požadované povinnosti, ktorým sa snažia často vyhnúť. Problémom však je, že kontrola dodržiavania stále rastúceho množstva predpisov, zákazov a príkazov nie je vždy v silách štátneho aparátu, čo znižuje možnosť dosiahnutia stanoveného cieľa v oblasti ochrany ovzdušia¹⁷¹.

¹⁷⁰Vid' ustanovenie § 52 odst. 1 a 4 platného zákona o ochrane ovzdušia.

¹⁷¹Vid' Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu.

3.2.6 Právna zodpovednosť

Platný zákon o ochrane ovzdušia upravuje v samostatnej hlave VI opatrenia k náprave a sankcie. ČIŽP uloží opatrenie k zjednaniu nápravy prevádzkovateľovi stacionárneho zdroja v prípade, že neplní povinnosti stanovené týmto alebo zvláštnym zákonom pri ochrane ovzdušia. K obmedzeniu alebo zastaveniu prevádzky sa pristúpi, ak prevádzkovateľ napríklad prevádzkuje stacionárny zdroj bez stanoviska alebo povolenia podľa § 17 odst. 1 alebo 2, neplní zákonom stanovené povinnosti alebo nedodržiava emisné limity a nezjednal predtým uložené opatrenie k náprave.

Sankcie vo forme pokút uloží ČIŽP prevádzkovateľovi zdroja znečistenia, ak neplní zákonom stanovené povinnosti, príp. nesplnil opatrenie k zjednaniu nápravy, neobmedzil alebo nezastavil prevádzku podľa právomocného rozhodnutia ČIŽP. Výška pokút sa pohybuje v rozmedzí od 5000 do 10 mil. Kč a výnosy z nich sú z 50% príjomom Fondu a z 50% príjomom obcí, na ktorých území došlo k porušeniu povinnosti. Pokuty vyberajú a vymáhajú colné úrady. V prípade, že došlo u jedného prevádzkovateľa k súbehu porušenia viacerých povinností, jednotlivé pokuty sa sčítajú. Pri rozhodovaní o výške pokuty sa prihliadne k závažnosti porušenia povinnosti, dobe trvania a následkom protiprávneho stavu a k výške škody. Pokuta až do výšky dvojnásobku hornej hranice sadzby sa uloží, ak dôjde k v dobe do 1 roku k opäťovnému porušeniu povinnosti, za ktorú už bola uložená pokuta a prevádzkovateľ zároveň nezjednal nápravu.

Je treba podotknúť, že súčasná úprava právnej zodpovednosti na úseku ochrany ovzdušia je dosť neprehľadná. Tomuto sa snaží vyhnúť pripravovaný zákon, keď dôsledne rozlišuje medzi správnymi deliktmi právnických osôb a podnikajúcich fyzických osôb a priestupkami fyzických osôb. Výška pokút u správnych deliktov je ohraničená už len hornou sadzbou, tá najvyššia ostáva stále 10 mil. Kč.

Do úvahy pripadá aj zodpovednosť fyzických osôb za priestupok podľa § 45 priestupkového zákona, príp. trestnoprávna zodpovednosť, ktorá sa uplatní v prípade porušenia ustanovení § 293 a 294 trestného zákonníka (ide o trestné činy poškodenia a ohrozenia životného prostredia tak v úmyselnej ako aj nedbalostnej forme zavinenia).

3.3 Ekonomické nástroje

3.3.1 Dane a daňové zvýhodnenia

Všeobecne sú v oblasti ochrany ovzdušia daňami zat'ažené predovšetkým činnosti alebo výrobky zo sektoru dopravy a energetiky, ktoré negatívne vplývajú na kvalitu ovzdušia. Jedná sa najmä o cestnú daň, spotrebnú daň z minerálnych olejov a ekologické dane (daň zo zemného plynu, pevných palív a elektriny). V množstve prípadov sa však pri zvolení ekologickej šetrnejšej alternatívy chovania (napr. voľbe obnoviteľného zdroja energie) uplatňujú daňové zvýhodnenia vo forme osloboodení alebo zliav na dani.

Prevádzkovateľov významných spaľovacích stacionárnych zdrojov znečist'ovania sa týka hlavne spotrebná daň z pevných palív¹⁷². Predmetom dane sú pevné palivá – čierne a hnedé uhlie, koks alebo iné uhl'ovodíky určené pre výrobu tepla. Povinnosť daň priznat' a zaplatiť vzniká v okamihu ich dodania ku konečnej spotrebe. Ak sú pevné palivá dodávané medzi výrobcami a obchodníkmi, zdaneniu nepodliehajú, pretože sú dodávané a obchodované bez dane. Ak sa však spotrebujú v prevádzke zdrojov znečist'ovania, bude táto spotreba dani podliehať. Sadzba dane v súčasnosti činí 8,50/ GJ spalného tepla. Od dane sú oslobodené napr. pevné palivá k výrobe elektriny, k výrobe koksu alebo používané v metalurgických procesoch najmä z hospodárskych a sociálnych dôvodov.

Podobne konštruované sú aj ďalšie spotrebné dane, a to daň zo zemného plynu a daň z elektriny. Vo všetkých prípadoch sa daň dotýka prevádzkovateľa zdroja nepriamo, pretože tento náklad si premietne do ceny výrobku pre konečného spotrebiteľa. Cieľom týchto daní je znížiť spotrebu energií a tým aj znečist'ovanie ovzdušia. V prípade, že si prevádzkovatelia zvolia environmentálne vhodnejšiu alternatívu, znížia spotrebu energií, čím dôjde k zníženiu ich daňového zat'aženia a zároveň k poklesu konečnej ceny pre spotrebiteľa. V prostredí konkurenčného trhového hospodárstva by to pre nich mohlo predstavovať dostatočnú motiváciu.

¹⁷²Daň z pevných palív (rovnako ako aj daň zo zemného plynu a elektriny) upravuje zákon č. 261/2007 Zb., o stabilizácii verejných rozpočtov.

V rámci 2. etapy ekologickej daňovej reformy chcelo MŽP navrhnúť daň, ktorá by bola uvalená na emisie CO₂ a mala by tak stimulovať k modernizácii technológií výroby energií a znižovaniu znečistenia. Prispela by k vyrovnaniu cien klasických fosílnych palív a tých „čistejších“, ktoré sú v súčasnosti drahšie¹⁷³. S jej zavedením počíta aj návrh smernice ES o energetickom zdanení palív; po jej prijatí bude MŽP vychádzat práve z nej.

Prevádzkovateľom zdrojov znečist'ovania náleží d'alej podľa zákona o daniach z príjmu určité nepriame daňové zvýhodnenie. Podľa ustanovenia § 24 odst. 2 písm. g) si totiž môžu do nákladov vynaložených na dosiahnutie, zaistenie a udržanie príjmu zahrnúť aj výdaje (platby) na prevádzku vlastného zariadenia k ochrane životného prostredia podľa zvláštnych predpisov (s odkazom na niekdajší zákon o ovzduší).

3.3.2 Poplatky za znečist'ovanie ovzdušia

Vypúšťanie znečist'ujúcich látok do ovzdušia podlieha poplatku za znečist'ovanie ovzdušia, ktorý je upravený v ustanovení § 19 a nasl. platného zákona o ochrane ovzdušia. Prevádzkovatelia stacionárnych zdrojov znečistenia ovzdušia sú pri emisii škodlivých látok podrobení nielen administratívnej regulácií (hlavne vo forme emisných limitov), ale aj tejto poplatkovej povinnosti.

Poplatníkmi sú najmä prevádzkovatelia zvlášť veľkých a veľkých stacionárnych zdrojov, v oveľa menšej miere zasahuje poplatok prevádzkovateľov stredných zdrojov¹⁷⁴. Základom poplatku je množstvo znečist'ujúcej látky alebo stanovenej skupiny znečist'ujúcich látok uvedených v prílohe č. 1 k zákonu, pre ktorý má zdroj znečist'ovania stanovený emisný limit alebo technické a d'alšie podmienky prevádzky, ktoré emisné limity nahradzujú. Ročná výška sadzby ako aj spôsob jej výpočtu je takisto uvedená v prílohe č.1 k zákonu. Sadzby poplatkov pre zvlášť veľké, veľké a stredné

¹⁷³V súčasnej dobe ekonomických problémov sa nestretne s pozitívnym ohlasom na strane podnikateľských subjektov ani fyzických osôb, pretože by viedla z zvýšeniu cien palív. Jej zavedenie preto MŽP nateraz odložilo.

¹⁷⁴93% príjmov z poplatkov pochádzalo od prevádzkovateľov zvlášť veľkých a veľkých zdrojov, zvyšných 7% príjmov generovali stredné zdroje (viď Dôvodová správa k návrhu zákona o ochrane ovzdušia, MŽP, 2009 str. 36).

zdroje sú stanovené ako pevné čiastky (v Kč za tonu spoplatnenej znečist'ujúcej látky). Poplatky, ktoré nepresiahnu 500 Kč za rok, sa nevymerajú. Ak výška poplatku presiahne čiastku 2000 Kč za rok, platia sa v zálohách, v opačnom prípade sa platia jednorázovo. Zálohy sa stanovia podľa skutočného množstva znečist'ujúcich látok za predchádzajúci kalendárny rok; v prvom roku uvedenia zdroja do prevádzky sa stanovia z jeho projektovanej kapacity. Prevádzkovatelia zdrojov znečist'ovania majú povinnosť vypočítat' si poplatok a označiť to správcovi poplatku prostredníctvom integrovaného systému plnenia ohlasovacích povinností v oblasti životného prostredia (ďalej len ISPOP¹⁷⁵). Správcom poplatku u zvlášt' veľkých a veľkých stacionárnych zdrojov je krajský úrad, u stredných stacionárnych zdrojov je to obecný úrad obce s rozšírenou pôsobnosťou. Správca poplatku vydáva pre všetkým rozhodnutie o vymeraní poplatku za skončené poplatkové obdobie, resp. o výške záloh na poplatky pre bežný rok. Poplatok vyberá a vymáha colný úrad príslušný podľa miesta stacionárneho zdroja. Výnos poplatkov je príjomom ŠFŽP; finančné prostriedky sú účelovo viazané k ochrane životného prostredia.

Motivačná funkcia týchto emisných poplatkov sa prejavuje v možnosti odkladu a odpustení časti poplatku, na ktoré je pri splnení všetkých podmienok právny nárok. Klúčovou podmienkou pre odklad platenia časti poplatku (vo výške až 60 % z celkovej výšky poplatku) je zahájenie prác za účelom zníženia emisií spoplatnej znečist'ujúcej látky aspoň o 15 %, ako aj ďalšie zákonom stanovené podmienky. Odklad sa vztahuje na dobu realizácie týchto prác (ukončiť ich je nevyhnutné najneskôr do dvoch rokov po ich začatí) a na zdroj alebo zariadenie zdroja, ktoré je možné samostatne prevádzkovať a na ktorom sú priamo vykonávané práce za účelom zníženia emisií. Ak prevádzkovateľ dokončí tieto práce v súlade so zákonnými podmienkami, správca poplatku mu odpustí povinnosť doplatiť odloženú časť poplatku. V opačnom prípade je nutné odloženú časť poplatku doplatiť v primeranej lehote.

Súčasný systém poplatkov za znečist'ovanie ovzdušia nie je dostatočne efektívny a nepôsobí motivačne na prevádzkovateľov k tomu, aby znižovali emisie škodlivých

¹⁷⁵ISPOP upravuje zákon č.25/2008 Zb., o integrovanom registri znečist'ovania životného prostredia a integrovanom systéme plnenia ohlasovacích povinností v oblasti životného prostredia.

látok alebo zavádzali do prevádzky ekologicky šetrnejšie zariadenia a technológie¹⁷⁶. Sadzby poplatkov navyše neboli valorizované od ich zavedenia v roku 1991. Aj preto je jedným z hlavných cieľov pripravovaného zákona podstatná revízia poplatkového systému, ktorá sa týka aj významných zdrojov znečist'ovania. Je vymedzená v ustanovení § 13 odst. 1 až 7 ako aj v nadväzujúcich prílohách č. 2 a 8 k návrhu zákona. Podľa tejto úpravy podliehajú poplatku stacionárne zdroje uvedené v stĺpci D prílohy č. 2 k návrhu zákona, ak ich celková výška za prevádzku dosiahne aspoň 5000 Kč za kalendárny rok¹⁷⁷. Novinkou je, že dochádza k razantnému zníženiu počtu spoplatnených látok (z doterajších 20 na 4 hlavné znečist'ujúce látky¹⁷⁸), ktoré majú stanovený národný emisný strop. Správcom poplatku je krajský úrad a vyberajú a vymáhajú ich colné úrady. Prevádzkovateľ je nad'alej povinný vypočítat' výšku poplatku a oznámiť ju krajskému úradu prostredníctvom ISPOP-u. Krajský úrad overí túto výšku poplatku a vydá rozhodnutie o vymeraní poplatku. Poplatky, ktorých výška neprekročí 200 000 Kč sa platia jednorázovo, v opačnom prípade v zálohách.

Proces spoplatňovania zdrojov je rozdelený na dve etapy. V prvej etape (roky 2010 – 2015) sa aplikuje sadzba uvedená v tabuľke prílohy č. 8 k návrhu zákona. Poplatok nebude v tomto období dramaticky zvýšený, čo umožní prevádzkovateľom získať finančné prostriedky potrebné na investície k znižovaniu emisií spoplatňovaných znečist'ujúcich látok. V druhej etape, teda od roku 2016 budú sadzby postupne lineárne narastat', až do konečnej hodnoty v roku 2021 tak, aby skutočne došlo k ekonomickej stimulácii prevádzkovateľa (zvýšené sadzby majú byť 9,8 krát vyššie než

¹⁷⁶Neefektívnosť a nedostatočnú ekonomickú stimuláciu poplatkov potvrdila aj analýza pod názvom Dopad zmien environmentálnych poplatkov na ekonomiku podnikov: 2006 vs. 2010, ktorú vypracovala Univerzita J. E. Purkyně v spolupráci s Českým štatistickým úradom, Ústí nad Labem, 2008.

¹⁷⁷Výber poplatkov u malých a stredných podnikov, kde výška nedosahuje 5000 Kč za prevádzku, je neefektívny a tieto zdroje budú regulované iba administratívnymi nástrojmi.

¹⁷⁸Jedná sa o tuhé znečist'ujúce látky (TZL), oxid siričitý (SO₂), oxidy dusíku (NO_x) a prchavé organické látky (VOC). Príjmy za spoplatnené emisie týchto látok (vrátane emisií oxidu uhoľnatého) totiž tvorili v roku 2007 až 97% z celkovej sumy všetkých spoplatnených znečist'ujúcich látok (zdroj: Dôvodová správa k návrhu zákona o ochrane ovzdušia, MŽP, 2009, str. 35).

tie súčasné¹⁷⁹). Výnosy z poplatkov majú byť v prvej etape príjomom ŠFŽP. Od roku 2016 budú zo 75% príjomom ŠFŽP a zo zvyšných 25 % príjomom kraja, na ktorého území sa stacionárny zdroj nachádza. V obidvoch fázach sú výnosy účelovo viazané na financovanie opatrení v oblasti ochrany životného prostredia.

Takto navrhovaný poplatkový systém by mal znamenáť zníženie administratívnej zát'aže na strane prevádzkovateľov (súvisí to predovšetkým so znížením počtu spoplatňovaných látok a ohlasovaním poplatku prostredníctvom ISPOP) aj na strane obcí s rozšírenou pôsobnosťou (v dôsledku toho, že už nebudú správcovia poplatkov u stredných zdrojov znečist'ovania). V prípade krajských úradov bude v prvej etape administratívna zát'až zodpovedať súčasnému stavu a cca od roku 2015 dôjde k jej miernemu nárastu. Celkovo však návrh zákona optimalizuje postupy vymerania, vyberania a vymáhania poplatkov a minimalizuje ekonomicke dopady na prevádzkovateľov v dostatočne dlhom nábehovom období rokov 2010 až 2015¹⁸⁰.

Pripravovaný návrh poplatkov za znečist'ovanie ovzdušia však odmietajú zástupcovia prevádzkovateľov. Podľa nich sú poplatky nastavené bez ohľadu na reálnu ekonomickú situáciu priemyslu. Naviac, d'alšie povinnosti (podľa pripravovanej smernice o priemyslových emisiách) dosiahnu nutné investície len na ochranu ovzdušia rádovo 100 mld. Kč do roku 2020, pričom finančné zdroje na tieto investície budú odčerpané práve kvôli zvýšeným poplatkom za vypúšťanie emisií. Navrhované plošné desaťnásobné zvýšenie poplatkov sa bude navyše vziať ahojat' na všetky zdroje bez rozdielu či existuje alebo nie reálny technický potenciál d'alšieho znižovania emisií¹⁸¹.

Záverom je vhodné pripomenúť, že súčasná výška poplatkov nezodpovedá nákladom na odstránenie dôsledkov vypúšťania znečistujúcich látok do ovzdušia; ich revízia je teda naozaj potrebná (naviac je nutné transponovať právne predpisy ES). Navrhovaná úprava poplatkov podľa môjho názoru jednoznačne viac podporuje hlavnú funkciu poplatkov, teda motivačnú (čím menej emituje prevádzkovateľ škodlivé látky

¹⁷⁹Napr. pre TZL má činit' 29 400 Kč/t oproti súčasnej sadzbe 3000 Kč/t alebo pre SO₂ 9800 Kč/t oproti dnešným 1000 Kč/t.

¹⁸⁰Vid' hodnotenie dopadov právnej regulácie (RIA) poplatkov za znečist'ovanie v Dôvodovej správe k návrhu zákona o ochrane ovzdušia, MŽP, 2009, str. 33 – 47.

¹⁸¹Vid' Stanovisko Zväzu priemyslu a dopravy ČR k návrhu nového zákona o ochrane ovzdušia zo dňa 16.11.2009, str. 2.

do ovzdušia, tým sú jeho náklady v podobe tohto poplatku nižšie). Napĺňa sa samozrejme aj funkcia internalizačná a fiškálna (dôjde k navýšeniu príjmov, ktoré sú účelovo viazané na ďalšie financovanie ochrany životného prostredia).

3.3.3 Finančná podpora

Hoci súčasný zákon o ochrane ovzdušia priamo nezakotvuje žiadnený nástroj pozitívnej stimulácie, je možné čerpať finančné prostriedky v rámci viacerých programov. Najvýznamnejší zdroj finančnej podpory na úseku ochrany ovzdušia je Operačný program životné prostredie. Pripravili ho ŠFŽP a MŽP v spolupráci s Európskou komisiou a prináša Českej republike na roky 2007 – 2013 prostriedky na podporu konkrétnych projektov v 7 oblastiach (tzv. prioritné osi). Financie sa poskytujú zo zahraničných zdrojov, a to z Fondu súdržnosti a Európskeho fondu pre regionálny rozvoj. V rámci prioritnej osi 2 je vyčlenených 634 mil. eur na podporu investícií k zlepšovaniu kvality ovzdušia a znižovaniu emisií. Okruh projektov, na ktoré je možné získať finančné prostriedky je rôznorodý. Zahŕňa napr. budovanie nových rozvodov tepla vrátane centrálnego zdroja, výsadbu a regeneráciu izolačnej zelene v blízkosti priemyselných stavieb za účelom obmedziť prašnosť v týchto oblastiach ako aj rekonštrukcie spaľovacích zdrojov pre znižovanie emisií oxidov dusíka a prachových častíc alebo opatrenia vedúce k zníženiu emisií prchavých organických látok. Prostriedky sú poskytované prostredníctvom ŠFŽP, ktorý má aj sprostredkujúcu úlohu pri

prijímaní žiadostí. Žiadateľom môže byť poskytnutá dotácia až do výšky 90% z celkových výdajov na projekt¹⁸².

Návrh nového zákona v ustanovení § 15 zavádzajúci po prvýkrát pozitívny nástroj ekonomickej stimulácie. Jedná sa o dotáciu zo štátneho rozpočtu na investičné projekty vedúce k zníženiu emisií znečistujúcich látok. Investor môže zažiadať o túto dotáciu, ak vynaložil náklady na zaobstaranie, rekonštrukciu či modernizáciu stacionárneho zdroja slúžiaceho k znižovaniu emisií. K priamemu a preukázateľnému

¹⁸²Bližšie k tomu na: www.opzp.cz.

poklesu emisií musí dôjst' spôsobom stanoveným v prílohe č. 10 k návrhu zákona¹⁸³. Splnenie zákonom stanovených podmienok potvrdzuje MŽP osvedčením, v ktorom zároveň definuje okruh nákladov, ktoré bude možné zohľadniť pri poskytnutí dotácie. Blížsie podmienky pre poskytovanie dotácií stanoví vláda nariadením.

Táto finančná podpora bude mať samozrejme priamy dopad na štátny rozpočet. Výška dotácie by mala predstavovať 20% z celkových uznateľných nákladov investície v ochrane ovzdušia. Maximálny odhad ročných uznaných investícií po roku 2013 je 10 mld. Kč, čiže ročný dopad na štátny rozpočet by činil 2 mld. Kč. Súhrnný dopad na štátny od roku 2020 do roku 2023 by predstavoval cca 20 mld. Kč¹⁸⁴.

Dopad na prevádzkovateľov bude pozitívny, pretože tí budú mať na dotáciu právny nárok v prípade, že o ňu požiadajú a splnia podmienky investície v ochrane ovzdušia. Celkovo by malo realizáciou investícií pre ochranu ovzdušia dôjst' k zlepšeniu jeho kvality.

S takto navrhovanými dotáciami nesúhlasia niektorí znečist'ovatelia. Z ich strany vyznieva kritika, že pripravovaný zákon opúšťa osvedčenú prax odkladu platby poplatkov za znečist'ovanie a ich následné odpustenie v prípade realizácie investície na ochranu ovzdušia. Ďalej pripomínajú, že tento ekonomický nástroj príliš zat'ažuje štátny rozpočet a ignoruje ekonomickú realitu¹⁸⁵.

3.4 Zhrnutie

Ochrana ovzdušia pred znečist'ujúcimi látkami, ktoré doň vypúšťajú významné spaľovacie stacionárne zdroje, si vyžadujú ich účinnú reguláciu. Deje sa tak predovšetkým prostredníctvom nástrojov priameho a nepriameho pôsobenia na znečist'ovateľov. Cieľom je dosiahnutie čo najnižšieho imisného zat'aženia tak, aby nedochádzalo k vážnym zdravotným rizikám obyvateľstva. Platný zákon o ochrane ovzdušia za týmto účelom upravuje jednotlivé administratívne i ekonomický nástroj.

¹⁸³Tento pokles emisií predstavuje predovšetkým celkové zníženie emisií znečist'ujúcich látok ako aj priemerných emisných koncentrácií pod emisné limity.

¹⁸⁴Vid' Dôvodová správa k návrhu zákona o ochrane ovzdušia, MŽP, 2009, str. 60.

¹⁸⁵Vid' Stanovisko Zväzu priemyslu a dopravy ČR k návrhu nového zákona o ochrane ovzdušia zo dňa 16.11.2009, str. 2.

V rámci administratívneho systému nástrojov kladie na prevádzkovateľov najvýznamnejších zdrojov znečist'ovania množstvo povinností vo forme príkazov a zákazov. Povinnosti im vyplývajú bud' priamo zo zákona, alebo z individuálneho správneho aktu vydaného na jeho základe. Medzi tie najdôležitejšie patrí povinnosť prevenčná, povinnosť prevádzkovat' zdroje znečist'ovania v súlade s udelenými povoleniami a dodržiavat' emisné limity a platiť poplatky za znečist'ovanie. V oblasti ochrany ovzdušia hrajú podstatnú úlohu štandardy, najmä emisné a imisné limity. Zákon a vykonávacie právne predpisy stanovia prípustnú úroveň znečist'ovania i znečistenia ovzdušia, ktoré nesmú byť presiahnuté. Prevádzkovatelia sú povinní pod hrozbou sankcie (najčastejšie vo forme peňažnej pokuty) dodržiavat' jednotlivé povinnosti.

Platný zákon zakotvuje jediný ekonomický nástroj negatívnej stimulácie, a to poplatok za znečist'ovanie ovzdušia. Jeho výška je odvodená od množstva a druhu znečist'ujúcej látky do ovzdušia. Ak teda znečist'ovateľ zníži množstvo týchto látok (napr. pomocou ekologicky šetrnejších technológií), vynaloží automaticky menej finančných prostriedkov na poplatky. Medzi ďalšie nástroje nepriamej regulácie významné z hľadiska ochrany ovzdušia patria dane, resp. daňové zvýhodnenia a finančná podpora (najmä vo forme dotácií) poskytovaná v rámci rôznych programov.

Ked'že ani aplikácia uvedených nástrojov nevedie k výraznému zlepšeniu kvality ovzdušia, pripravilo MŽP návrh nového zákona o ochrane ovzdušia, ktorý by mal tento stav napraviť. Potreba nového zákona súvisí aj s povinnosťou transponovať európske predpisy do českého právneho poriadku. Podľa znenia jeho návrhu by malo dôjsť k zjednodušeniu množstva postupov, čím by sa znížila administratívna záťaž najmä na strane prevádzkovateľov zdrojov znečist'ovania. Zavádzajú individuálny a sektorový prístup k zdrojom znečist'ovania tak, aby sa umožnilo zohľadniť význam a mieru ich pôsobenia na kvalitu ovzdušia. Sprísňuje emisné limity a technické požiadavky na prevádzku zdrojov znečist'ovania a zavádzajú nové imisné limity pre niektoré látky. Dochádza k revízii poplatkového systému tak, aby bol dôslednejšie dodržiavaný princíp „znečist'ovateľ platí“. Ich výška by mala v priebehu nasledujúcich rokov rásť tak, aby skutočne motivovala prevádzkovateľov k investíciám do „čistejších“ zariadení. Zároveň by sa po prvýkrát zaviedol ekonomický nástroj po-

zitívnej stimulácie, ktorým sú dotácie zo štátneho rozpočtu na investície v ochrane ovzdušia.

Prijatie nového zákona by nesporne znamenalo pozitívny posun k efektívnejšej ochrane ovzdušia. Pripomienkové konanie ohľadne návrhu zákona o ochrane ovzdušia bolo ukončené 15. októbra 2009. Vecným zámerom zákona sa však vláda ešte nezaoberala, a teda k jeho predpokladanému schváleniu v jari 2010 pravdepodobne nedôjde. Najneskôr sa tak musí stat' v júni 2010, aby došlo k včasnému prevzatiu uvedených požiadaviek z európskeho predpisu do národnej legislatívy.

Záver

Predkladaná diplomová práca sa zaoberá dvoma najvýznamnejšími nástrojmi ekologickej politiky, ktorými sú administratívne a ekonomicke nástroje. Hoci obe skupiny nástrojov pristupujú k riešeniu súčasných environmentálnych problémov odlišne, neznamená to, že by sa vzájomne vylučovali. Ich spoločnou funkciou je totiž dosiahnutie rovnakého cieľa, ktorým je minimalizovať škodlivé vplyvy ľudskej činnosti na životné prostredie.

Nástroje administratívnej regulácie predstavujú najdôležitejšie nástroje, prostredníctvom ktorých je možné zaistit' aspoň minimálnu úroveň ochrany každej zložky životného prostredia. Deje sa tak stanovením povinností regulovaným subjektom, emisných a imisných limitov či prevádzkových štandardov. Ide o nástroje priameho pôsobenia, pre ktoré je charakteristická ich záväznosť, kontrolovanosť a vynutiteľnosť zo strany príslušných štátnych orgánov. Ich stanovením sa realizuje záväzok štátu zabezpečiť právo každého na priaživné životné prostredie. Uplatnia sa predovšetkým v rizikových situáciach, kedy sa nestáčí spoliehať na prostriedky dobrovoľnej regulácie. Nevýhodou je však vysoká nákladnosť administratívneho systému a ekonomická neefektívnosť. Administratívne nástroje v neposlednom rade vymedzujú základný rámec pre aplikáciu ostatných nástrojov ekologickej politiky.

Vzhľadom na limity administratívnych nástrojov, sú ekonomicke nástroje ich adekvátnym doplnkom. Ich hlavnou funkciou je ekonomicky motivovať znečistovateľov k ekologickej vhodnému správaniu sa. Rozlišujeme rôzne formy ekonomických nástrojov – dane, poplatky, finančné podpory, inštitúty finančného zaistenia, zálohové systémy a obchodovateľné emisné povolenia. Regulovaný subjekt, má na rozdiel od nástrojov priameho pôsobenia, možnosť zvoliť si alternatívu chovania. Porovnáva pritom náklady, ktoré by vynaložil na investície na zníženie znečistenia s nákladmi, ktoré mu vzniknú pri zachovaní pôvodnej, ekologicke menej vhodnej alternatívy. Efektivita ekonomických nástrojov je nepochybne vyššia; zohľadňujú reálnu ekonomickú situáciu znečistovateľa, čím sa uplatní individuálny prístup ich regulácie. Výnosy získané z ekonomických nástrojov sú zdrojom pre náročné financovanie ochrany životného prostredia, čím sa znižujú celospoločenské náklady na

odstránenie vzniknutej ekologickej ujmy. Určitým nedostatkom tejto kategórie nástrojov je, že ich zamýšľané účinky nemusia v dôsledku možnosti vol’by regulovaného subjektu vždy nastat’. K tomu dôjde len pri ekonomickej skutočne motivujúcom pôsobení nástroja.

Tretia časť práce sa orientuje na administratívnu a ekonomickú reguláciu najvýznamnejších zdrojov znečist’ovania ovzdušia vzhľadom na súčasný i pripravovaný zákon o ochrane ovzdušia. Prevádzkovatelia týchto zdrojov sú povinní pod hrozbohou sankcií plniť stanovené povinnosti a dodržiavať emisné limity a neprekračovať tie imisné. Stanovenie limitov však samo o sebe dostatočne nemotivuje prevádzkovateľov k tomu, aby čo najviac znižovali emisie. Vhodným doplnkom k priamej regulácii sú preto ekonomicke nástroje, ktoré ich môžu podstatne finančne stimulovať’. Tými sú v ČR už tradične poplatky za znečist’ovanie ovzdušia, ktorých výška sa odvíja od množstva a druhu znečist’ujúcej látky emitovanej do ovzdušia. Sadzby poplatkov sú dnes nastavené tak, že je pre znečist’ovateľov výhodnejšie ich zaplatiť’, namiesto toho, aby investovali do ekologickej šetrnejších zariadení. Tomuto nepriaznivému stavu sa snaží predísť pripravovaný zákon, ked’ podstatným spôsobom revoluje súčasný poplatkový mechanizmus (postupným zvyšovaním sadzieb poplatkov) a zároveň zavádza nástroj pozitívnej stimulácie vo forme dotácií.

Výber medzi administratívnym či ekonomickým nástrojom záleží na charaktere konkrétneho ekologickeho problému. Vždy by sa mali zvážiť a porovnať účinnosť, ekonomická výhodnosť daného nástroja ako aj ich prípadná vzájomná aplikácia (nástrojový mix). Konkrétny príklad na úseku ochrany ovzdušia ukazuje aké dôležité je prepojenie administratívnych a ekonomických nástrojov ochrany životného prostredia. Vzájomným pôsobením a dopĺňaním sa oboch nástrojov je možné dosiahnuť čo najlepšiu kvalitu životného prostredia najúčinnejším spôsobom.

Zoznam skratiek

BAT	<i>Best Available Techniques</i> (najlepšie dostupné techniky)
BATNEEC	<i>Best Available Techniques Not Entailing Excessive Costs</i> (najlepšie dostupné techniky nevyžadujúce neprimerané náklady)
BREF	<i>Reference Document on BAT</i> (referenčný dokument na najlepšie dostupné techniky)
ČIŽP	<i>Česká inšpekcia životného prostredia</i>
ČHMÚ	<i>Český hydrometeorologický ústav</i>
EP	<i>Európsky parlament</i>
ES	<i>Európske spoločenstvá</i>
ISPOP	<i>Integrovaný systém plnenia ohlasovacích povinností v oblasti životného prostredia</i>
MŽP	<i>Ministerstvo životného prostredia</i>
ŠFŽP	<i>Štátny fond životného prostredia</i>

Zoznam použitej literatúry

- [1] BAKEŠ, M.; KARFÍKOVÁ, M.; KOTÁB, P.; MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání, Praha: C.H.Bech, 2009
- [2] BARDE, J.-Ph. *Economic instruments in Environmental Policy, Lessons from OECD Experience and their Relevance to Developing Economies*. OECD Development Centre, 1994
- [3] BELL, S. & MCGILLIVRAY, D. *Environmental Law*. Sixth Edition, Oxford: Oxford University Press, 2006
- [4] DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 2. vydání, Praha: C.H. Beck, 2007
- [5] DIENSTBIER, F. *Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí - otázky právní: disertační práce*. Brno: Masarykova univerzita, 2006
- [6] GUNNINGHAM, N.; GRABOSKY, P.; SINCLAIR, D. *Smart Regulation - Designing Environmental Policy*. Oxford: Clarendon Press, 1998
- [7] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání, Praha : C. H. Beck, 2009 – 326.
- [8] JANČÁŘOVÁ, I. *Ekologická politika*. Brno: Masarykova univerzita, 2004
- [9] JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné*. 1.vydání, Praha: Leges, 2009
- [10] JÍLKOVÁ, J. *Daně, dotace a obchodovatelná povolení - nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. 1. vydání, Praha: IREAS, 2003
- [11] KISS, A.; SHELTON, D. *Manual of European Environmental Law*. Second edition, Cambridge: Cambridge University Press, 1997
- [12] KOŠIČIAROVÁ, S. a kol. *Právo životného prostredia - Všeobecná časť*. 1. vydanie, Šamorín: Heuréka, 2002
- [13] MEZŘICKÝ, V. *Environmentální politika a udržitelný rozvoj*. 1. vydání, Praha: Portál, 2005

- [14] MÁCA, V. *Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR: doktorská disertační práce*. Praha: Univerzita Karlova, 2008
- [15] SOBOTKA, M. *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí: disertační práce*. Praha: Univerzita Karlova, 2000
- [16] ŠTĚPÁNEK, Z. *Ekonomika a životní prostředí*. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 1999

Časopisecké zdroje a dokumenty

- [17] CAJCHANOVÁ, A.: Systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství in *České právo životního prostředí*. Číslo 24, Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2008
- [18] DIENSTBIER, F.: Efektivita práva a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí in *České právo životního prostředí*. Číslo 14, Praha: Česká společnost pro právo životního prostředí, 2004
- [19] Dôvodová správa k návrhu zákona o ochrane ovzdušia. MŽP, 2009
- [20] Princípy a harmonogram ekologickej daňovej reformy, ktoré prejednala vláda 3.1.2007 a vzala na vedomie uznesením č. 25, dostupné na <http://mzp.cz>

Elektronické zdroje

- [21] <http://www.mzp.cz>
- [22] <http://www.cizp.cz>
- [23] <http://www.sfp.cz>
- [24] <http://www.opzp.cz>
- [25] <http://www.cenia.cz>
- [26] <http://www.spcr.cz>

Zoznam použitých právnych predpisov

- Ústavný zákon č. 1/1993 Zb., Ústava Českej republiky
- Ústavný zákon č. 2/1993 Zb., Listina základných práv a slobôd
- Zákon č. 17/1992 Zb., o životnom prostredí
- Zákon ČNR č. 114/1992 Zb., o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 167/2008 Zb., o predchádzaní ekologickej ujmy a o jej náprave a o zmene niektorých zákonov
- Zákon č. 289/1995 Zb., o lesoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (lesný zákon) v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 254/2001 Zb., o vodách a o zmene niektorých zákonov (vodný zákon), v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 258/2000 Zb., o ochrane verejného zdravia a o zmene niektorých súvisiacich zákonov, v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 22/1997 Zb., o technických požiadavkách na výrobky a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 185/2001 Zb., o odpadoch a o zmene niektorých d'alsích zákonov, v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 477/2001 Zb., o obaloch a o zmene niektorých zákonov (zákon o obaloch), v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 76/2002 Zb., o integrovanej prevencii a obmedzovaní znečistenia, o integrovanej registrácii znečist'ovania a o zmene niektorých zákonov (zákon o integrovanej prevencii), v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 100/2001 Zb., o posudzovaní vplyvov na životnom prostredí a o zmene niektorých súvisiacich zákonov

- Zákon ČNR č. 282/1991 Zb., o Českej inšpekcii životného prostredia a jej pôsobnosti v ochrane lesa, v znení neskorších predpisov
- Zákon ČNR č. 388/1991 Zb., o Štátom fonde životného prostredia ČR, v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 86/2002 Zb., o ochrane ovzdušia a o zmene niektorých d'alších zákonov (zákon o ochrane ovzdušia), v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 695/2004 Zb., o podmienkach obchodovania s povolenkami na emisie skleníkových plynov a o zmene niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 44/1988 Zb., o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon), v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 18/1997 Zb., o mierovom využívaní jadrovej energie a ionizujúceho žiarenia (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 59/2006 Zb., o prevencii závažných havárií spôsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami alebo chemickými prípravkami, v znení neskorších predpisov (zákon o prevencii závažných havárií)
- Zákon č. 586/1992 Zb., o daniach z príjmov
- Zákon č. 16/1993 Zb., o dani cestnej
- Zákon č. 353/2003 Zb., o spotrebnych daniach
- Zákon č. 261/2007 Zb., o stabilizácii verejných rozpočtov
- Zákon č. 25/2008 Zb., o integrovanom registri znečist'ovateľov životného prostredia a integrovanom systéme plnenia ohlasovacích povinností v oblasti životného prostredia
- Zákon č. 40/2009 Zb., trestný zákonník

- Zákon č. 500/2004 Zb., správny poriadok
- Zákon č. 200/1990 Zb., o priestupkoch
- Zákon č. 183/2006 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)
- Zákon č. 634/2004 Zb., o správnych poplatkoch
- Zákon č. 40/1964 Zb., občiansky zákonník
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2008/50/ES zo dňa 11.6.2008, o kvalite vonkajšieho ovzdušia a čistejšom ovzduší pre Európu
- Nariadenie vlády č. 146/2007 Zb., o emisných limitoch a ďalších podmienkach prevádzkovania spaľovacích stacionárnych zdrojov znečist'ovania ovzdušia
- Nariadenie vlády č. 597/2006 Zb., o sledovaní a vyhodnocovaní kvality ovzdušia

Resumé

Legal and Economic Instruments of Environmental Protection

The purpose of this thesis is to outline legal and economic instruments of environmental protection. They are considered to be the most important instruments that are applying within environmental policy.

This thesis is conceptually divided into three linked parts, in each of them I am trying to approach both instruments and demonstrate their application in the sphere of air pollution. They are preceded by brief introduction where I explain the importance of environmental protection and outline how to reach it by using different instruments.

Part One deals with the description of legal instruments as the basic instruments of the environmental policy. Legal regulation is primarily based on general legal rules and system of consents and permits based on individual administrative acts, all backed by administrative or criminal sanctions. The another important function of legal regulation is fixing the standards (especially emission and immission limits). The end of this part points out the advantages and disadvantages of legal instruments.

Part Two analyses the second instrument of environmental regulation—economic instruments. There are mentioned different types of economic tools: taxes, charges, subsidies, loans, deposit-refund system, tradable emission certificates and environmental insurance. The essential function of all these instruments is to motivate polluters to minimize their negative influence on environment economically. There are also presented the strengths and weaknesses of system of economic instruments.

Part Three examines legal and economic instruments that are applying on the protection of the air pollution with regard to current and upcoming legislation. On this example it is shown how important is to combine both types of instruments.

Conclusion presents summary of previous parts. The aim of this thesis is to point out two main categories of instruments of environmental policy and their advantages and disadvantages. Optimal choice instrument depends on the type of environmental problem. The key is to combine those instruments which work well together by comparing efficacy and economic efficiency of each instrument.

Keywords:

legal instruments, economic instruments, air pollution, environmental protection