

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Dora Karlická

**Administrativní a ekonomické nástroje ochrany
životního prostředí**

Diplomová práce

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

Katedra: Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 28. dubna 2011

Prohlášení

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

V Praze dne 28. dubna 2011

Dora Karlická

Poděkování

Ráda bych tímto poděkovala JUDr. Michalu Sobotkovi, Ph.D. za poskytnutí cenných rad a podnětných připomínek, které mi velmi pomohly při koncepci a psaní této práce.

Obsah

Obsah	1
Seznam použitých zkratek	2
Úvod.....	3
1. Nástroje ochrany životního prostředí.....	5
1.1 Dělení nástrojů ochrany životního prostředí.....	8
1.1.1 Nástroje přímého působení	8
1.1.2 Nástroje nepřímého působení	11
1.1.3 Ostatní nástroje	13
1.2 Kombinace nástrojů v politice životního prostředí.....	16
1.2.1 Základní teze utváření nástrojového mixu z hlediska práva.....	17
2. Administrativní nástroje ochrany životního prostředí	21
2.1 Ukládání povinností.....	24
2.2 Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření	27
2.3 Standardy	31
2.4 Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí	34
2.5 Kontrola a dozor	39
2.6 Právní odpovědnost.....	43
2.6.1 Deliktní odpovědnost.....	44
2.6.2 Odpovědnost za ztráty na životním prostředí	48
2.7 Výkon rozhodnutí	54
2.8 Shrnutí.....	55
3. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí	59
3.1 Ekonomické nástroje negativní stimulace	63
3.1.1 Poplatky	63
3.1.2 Daně	68
3.1.3 Obchodovatelná emisní povolení.....	73
3.1.4 Nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti	77
3.2 Ekonomické nástroje pozitivní stimulace	80
3.2.1 Daňová zvýhodnění	81
3.2.2 Dotace z veřejných rozpočtů.....	85
3.2.3 Zvýhodněné půjčky a garance	89
3.2.4 Úlevy při placení poplatků.....	91
3.2.5 Depozitně refundační systémy	93
3.3 Shrnutí.....	95
Závěr	99
Seznam použitých pramenů	109
Administrative and economic tools of environmental protection.....	113
Klíčová slova	115

Seznam použitých zkratk

OECD	– Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
ZOO	– Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů
ZOPK	– Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny
ČIŽP	– Česká inspekce životního prostředí
EDR	– Ekologická daňová reforma
SFŽP	– Státní fond životního prostředí České republiky
PGRLF	– Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond

Úvod

Předkládaná diplomová práce se zabývá administrativními a ekonomickými nástroji jako jedněmi z prostředků ochrany životního prostředí. Dané téma jsem si zvolila z následujících důvodů. Péče o životní prostředí a jeho ochrana je významnou a aktuální otázkou, je jedním ze tří základních pilířů tzv. trvale udržitelného rozvoje (*sustainable development*), spolu s pilířem ekonomickým a sociálním. Je tedy zřejmé, že pokud nebude životní prostředí chráněno dostatečně a efektivně, nelze se k udržitelnému rozvoji na planetě Zemi ani přiblížit. Aby bylo dosaženo jeho účinné ochrany, je třeba zakotvit nejdůležitější nástroje ekologické politiky v potřebném rozsahu v právu. Jen tehdy, získají-li příslušná opatření podobu právní normy, lze je s úspěchem na povinných subjektech vymáhat. Administrativní a ekonomické nástroje představují dvě nejdůležitější skupiny nástrojů ochrany životního prostředí, mají v řešení ekologických otázek velký potenciál, jenž je v některých případech dostatečně, v jiných případech však velmi málo využíván. Jednotlivé druhy těchto nástrojů, podmínky za kterých se uplatní a povinnosti z nich vyplývající jsou zakotveny v právu. To platí i pro většinu ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. Jde tedy o nástroje, které mohou přímo (administrativní nástroje) a nepřímo (ekonomické nástroje) ovlivňovat chování velkého počtu subjektů, a to ekologicky žádoucím směrem.

Vedle administrativních a ekonomických nástrojů působí celá řada dalších nástrojů, které politika životního prostředí využívá k dosažení svých cílů. Tyto ostatní nástroje působí zpravidla podpůrně ve vztahu ke dvěma hlavním skupinám nástrojů a je vhodné zařazovat je do nástrojových mixů řešících jednotlivé environmentální problémy. Základní pojednání o těchto nástrojích je součástí první části předkládané diplomové práce.

Práce je systematicky rozdělena do tří hlavních částí, které se dále člení na kapitoly a podkapitoly. První část je věnována nástrojům ochrany životního prostředí obecně, vymezuje základní druhy těchto nástrojů a jejich charakteristiky, pojednává o významu jednotlivých druhů nástrojů v environmentální politice a uvádí základní teze tvorby nástrojových mixů za účelem efektivního dosažení ekologických cílů. Druhá a třetí část je těžištěm celé práce, pojednává o administrativních a ekonomických

nástrojích ochrany životního prostředí a jejich jednotlivých druzích, v obecnější rovině analyzuje jejich uplatnění v ochraně životního prostředí, upozorňuje na nedostatky jednotlivých nástrojů, resp. na nedostatky způsobu, jakým jsou uplatňovány a snaží se najít řešení *de lege ferenda* za účelem dosažení co nejúčinnější ochrany životního prostředí.

Práce si neklade za cíl zmapovat komplexně právní úpravu administrativních a ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v České republice. Vzhledem k doporučenému rozsahu diplomové práce by to ani nebylo možné. Uvedené nástroje působí v širokém spektru problémů životního prostředí, uplatňují se při ochraně všech jeho složek a stejně tak při ochraně životního prostředí před různorodými zdroji jeho ohrožení.

Cílem práce je zanalyzovat hlavní funkce a účinky administrativních a ekonomických nástrojů v ochraně životního prostředí jak v rovině obecné, tak pokud jde o jednotlivé druhy těchto nástrojů, nalézt jejich pozitivní a negativní stránky a vyvodit z toho příslušné závěry pro jejich využití v ochraně životního prostředí. Tam, kde je to účelné, uvádí práce konkrétní příklady uplatnění daných nástrojů v českém právním řádu, které reprezentují určitý trend právní úpravy dané problematiky.

Práce si zároveň klade za cíl vymezit základní vztah administrativních a ekonomických nástrojů v ochraně životního prostředí a v souvislosti s tím s ohledem na vývoj politiky životního prostředí potvrdit, popř. vyvrátit nazírání administrativních nástrojů jako fundamentu ochrany a ekonomických nástrojů jako jejich „pouhého“ doplňku.

1. Nástroje ochrany životního prostředí

„Existence všech živých organismů (včetně člověka) je podmíněna jejich vztahem k přírodě. Sám člověk je součástí a produktem přírody... Ekosystémy mají vlastnost udržovat výměnu látek, energií a informací v dynamickém rovnovážném stavu. Jde o autoregulační a asimilační schopnosti přírody absorbovat své odpady a čelit vnějším vlivům, resp. přizpůsobovat se novým a změněným podmínkám. Adaptabilita ekosystémů má ovšem své meze, a jsou-li tyto překročeny (zejména působením antropogenních vlivů), dochází k narušení, změně, poškození až degradaci prostředí a v jejich důsledku i k ohrožení a ničení života a zdraví člověka i ostatních živých organismů... Příroda je tedy základním předpokladem existence člověka, ale i jiných živých organismů na planetě Zemi. Na rozdíl od všech ostatních organismů však člověk dokázal přírodu přetvářet svojí záměrnou činností, a to v tak krátkém časovém úseku (několika málo generací) a natolik intenzivně, že začal bezprostředně ohrožovat jak přežití své, tak i mnoha dalších druhů... Negativními stránkami dnešní civilizace je... nadměrné čerpání přírodních zdrojů, zejména těch neobnovitelných. Postupně tak dochází ke zhroucení životadárných procesů a samočisticích schopností přírody, k hubení živočišných a rostlinných druhů i destrukci celých ekosystémů... Zdravé životní prostředí a jeho stav je nejen biologickým a ekologickým, ale i ekonomickým a sociálním předpokladem existence člověka (lidské populace) na zemi.“¹

Člověk se s vývojem lidské civilizace stále více vzdaluje přírodě a harmonickému vztahu s ní. Ztrácí základní instinkty, neuvědomuje si, že je na přírodě a na stavu životního prostředí závislý. „I když se lidem může zdát, že zdrojem jejich obživy je mzdová účtárna, není tomu tak. Bez přírody by nepřežili. Je třeba, aby se tento triviální poznatek promítl do naší každodennosti, do způsobu, jakým žijeme.“² Člověk si počíná při svých aktivitách tak, že ve jménu pohodlí, vlastního majetkového prospěchu či ekonomického rozvoje ničí to, co mu dává život – přírodu a životní prostředí. Tento jev nabývá s technickým pokrokem na intenzitě, „... s růstem schopností člověka využívat energii a přírodní zdroje pro uspokojování svých potřeb, požadavků i tužeb a s rostoucím počtem jedinců, kteří chtějí tyto potřeby, požadavky a tužby realizovat, roste

¹ Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 3, 4, 5.

² Viz Patočka, J. in: Papoušek, J.: Hovory o ekologii. Portál, Praha, 2000, str. 154.

tlak na prostředí.“³ Životní prostředí je existencí člověka a jeho chováním silně negativně ovlivňováno, přičemž za hlavní příčiny škodlivého vlivu člověka na prostředí lze považovat:

„-Stále se zvyšující nároky na uspokojování lidských potřeb – změny vzorců spotřeby přírodních zdrojů, z nich vyrobeného zboží a využívání energie, které je k tomu potřeba; -růst lidské populace, tedy počtu jedinců, kteří nároky na prostředí (čerpání zdrojů, zábor ploch, výstavba sídel atd.) různou měrou uplatňují.“⁴

Negativní vlivy lidských aktivit na životní prostředí je nezbytné jak v zájmu přežití člověka a ostatních živých organismů, tak v zájmu uchování nenahraditelných částí přírody, korigovat. Ve většině případů nelze tyto negativní vlivy zcela vyloučit, je ale nezbytné eliminovat je na takovou úroveň, která bude ekologicky únosná. Jelikož nelze očekávat od všech jednotlivých fyzických a právnických osob vlastní iniciativu k přijetí odpovídajících opatření, svěřuje společnost tento nelehký úkol státu. *„Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.“⁵* Stát ingeruje do záležitostí ochrany životního prostředí *„... kvůli předpokladu selhání trhu na poli ochrany životního prostředí, existenci veřejných statků a neschopnosti soukromých subjektů starat se o zájmy životního prostředí. Stát v tomto okamžiku garantuje určitou kvalitu statků životního prostředí, a to prostřednictvím stanovení ceny užívání statků životního prostředí (např. poplatky nebo ekologické daně) nebo stanovením přípustného množství znečišťujících látek obsažených v životním prostředí (např. limity či normy).“⁶* Stát má k dispozici širokou škálu nástrojů, prostřednictvím nichž může přimět fyzické i právnické osoby ke změně jejich návyků, a tím i ke snížení intenzity poškozování životního prostředí, ne-li přímo k vylepšení stavu tohoto prostředí. Dvěma největšími skupinami nástrojů ochrany životního prostředí jsou nástroje administrativní (administrativně právní) a ekonomické.

Prvá zmíněná skupina nástrojů – nástroje administrativně právní – je nejstarším typem nástrojů používaných k ochraně životního prostředí. Stanovených ekologických cílů se snaží dosáhnout zakotvením požadovaného vzorce chování jakožto vzorce obligatorního v právních normách. Jak již bylo výše uvedeno, ve většině případech není

³ Srov. Mezřický, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, 2005, str. 27.

⁴ Viz Mezřický, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, 2005, str. 27.

⁵ Viz Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 7.

⁶ Viz Vlčková, J. (ed.): Průvodce ochranou životního prostředí pro veřejnou správu. IREAS, Praha, 2008, str. 45.

možné škodlivé chování jako takové zakázat, je však třeba stanovit mu mantinely, vytyčit meze, které subjekty nebudou moci legálně překračovat. Na pomyslné stupnici škodlivosti chování je nutné umístit rysku přípustnosti tak, aby poškození či ohrožení životního prostředí nepřekročilo určitou akceptovatelnou míru. Tuto míru stanoví nejobecněji na ústavní úrovni Listina základních práv a svobod: „*Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.*“⁷ Formulace obsažená v Listině předpokládá konkretizaci nejvyšší přípustné míry ohrožení či poškození životního prostředí v jednotlivých zákonech. Přímý příkaz či zákaz určitého chování stanovený v právní normě je pouze jednou z cest ochrany životního prostředí, jedním z typů nástrojů environmentální politiky. Není však nástrojem jediným.

Přestože je přímá forma regulace velmi účinná jde-li o řešení určitých problémů životního prostředí, ukázalo se, že je-li použita v případě jiných environmentálních problémů, je naopak neefektivní a vyvolává řadu negativních jevů. Z těchto důvodů byla při řešení některých environmentálních otázek nahrazena, resp. doplněna zejména nepřímou formou regulace, reprezentovanou ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí. Tyto nástroje jsou relativně novým prostředkem uplatňujícím se v environmentální politice a v řadě případů má jejich aplikace velmi pozitivní dopady. Od administrativních nástrojů se liší zejména tím, že nestanoví přímo žádné zákazy či příkazy, nýbrž nepřímou, prostřednictvím ekonomických stimulů (pozitivních i negativních) motivují znečišťovatele k ekologičtějšímu chování. Uplatnění nepřímé regulace a principu „znečišťovatel platí“ neznamena, že se stát „*zbavuje odpovědnosti za ochranu životního prostředí tím, že „donutí znečišťovatele platit“, ale naopak, že se snaží tohoto cíle dosáhnout co možná nejefektivněji.*“⁸ Stejně jako nástroje přímé regulace vykazují i nástroje regulace nepřímé řadu pozitiv i negativ, pro něž se hodí k řešení pouze některých ekologických problémů (o tom blíže viz dále).

Vedle administrativních a ekonomických nástrojů působí v ochraně životního prostředí řada dalších významných nástrojů, které by pro své nenahraditelné funkce

⁷ Viz Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., čl. 35, odst. 3.

⁸ Srov. Máca, V.: Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR. Univerzita Karlova v Praze, Praha, 2008, str. 26.

neměly chybět ve většině nástrojových mixů sledujících řešení jednotlivých environmentálních otázek, má-li být dosaženo co nejvyšší účinnosti přijatých opatření.

Výběr a aplikace vhodných nástrojů ochrany životního prostředí je úkolem politiky životního prostředí. Ta musí identifikovat problémy, provést analýzu jejich příčin, rozkrýt různé aspekty těchto problémů, vyhodnotit interakce s jinými, zejména ekonomickými a sociálními záležitostmi, které musí společnost řešit, a na základě dobré znalosti věci navrhnout a aplikovat takové nástroje, které co nejefektivněji a zároveň nejehospodárněji povedou k vyřešení daného environmentálního problému.

Při tvoření a provádění politiky životního prostředí, a tedy i při hledání a navrhování vhodných nástrojů a jejich kombinací, je v souladu se zásadou udržitelného rozvoje nezbytná také spolupráce s jinými resorty. Politika životního prostředí proto „... *usiluje o vytipování takových směrů další spolupráce, které nejen přispějí k lepšímu pochopení a účinnějšímu uplatnění aspektů životního prostředí v činnosti partnerských resortů, ale také k podpoře realizace těch cílů jiných resortů, které jsou v souladu se zásadami udržitelného rozvoje a napomáhají k oddělení trendů hospodářského rozvoje od pokračování negativních vlivů jejich činností na životní prostředí.*“⁹

1.1 Dělení nástrojů ochrany životního prostředí

Nástroje ochrany životního prostředí můžeme rozdělit do dvou základních skupin – nástroje přímého působení a nástroje nepřímého působení – a jedné doplňkové skupiny – ostatní nástroje působící ve prospěch ochrany životního prostředí.

1.1.1 Nástroje přímého působení

Jak již vyplývá z názvu této skupiny nástrojů, zavazují nástroje přímého působení své adresáty přímo k určitému požadovanému chování. Na rozdíl od principů fungování nástrojů nepřímého působení (zejména nástroje ekonomické), které jsou

⁹ Srov. Státní politika životního prostředí České republiky 2004 – 2010, str. 6.
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/\\$FILE/spzp%202004-2010.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/$FILE/spzp%202004-2010.pdf)

založeny na nepřímé ekonomické stimulaci, nemá subjekt v případě přímé regulace možnost volby svého chování a musí se přímé právní regulaci (zákaz, příkaz, povolení, souhlas apod.) beze zbytku podrobit. Právní norma jednoznačně stanoví povinnosti adresátů a pro případ nedodržení takto přikázaného chování určí sankci.

„Nástroje přímého působení používané v právu životního prostředí zahrnují především nástroje administrativně-právní a dále nástroje koncepční, smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky. Konečně sem patří i nástroje sankční (odpovědnost za delikty)...“¹⁰

Mezi **administrativně-právní nástroje** patří:

- a) ukládání povinností,
- b) povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření,
- c) standardy,
- d) kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí,
- e) kontrola a dozor,
- f) právní odpovědnost,
- g) výkon rozhodnutí.

Vzhledem k zaměření této práce je o administrativně-právních nástrojích pojednáno rozsáhleji v samostatné části a na tomto místě budou stručně představeny ostatní nástroje přímého působení.

Koncepčními nástroji jsou koncepce, plány a programy. V rámci politiky životního prostředí jde o mladší nástroj, který nebyl používán hned od samého vzniku této politiky. *„Po svém vzniku počátkem sedmdesátých let 20. století se environmentální politika soustřeďovala na řešení jednotlivých problémů životního prostředí (např. ochrana ovzduší, vody). Teprve postupně se počala orientovat na širší souvislosti negativních důsledků lidských aktivit pro přírodu...“¹¹* Jelikož tyto nástroje začleňují problematiku životního prostředí i do ostatních sektorových politik, slouží zároveň jako prostředek k zajišťování trvale udržitelného rozvoje, a to jak na úrovni Evropské unie, tak na úrovních národních. Koncepční nástroje jsou v některých případech „... *obligatorním nástrojem (např. územněplánovací lesní hospodářské plány,*

¹⁰ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 36.

¹¹ Srov. Mezřický, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, 2005, str. 74.

vodohospodářské plány) se závaznými ukazateli. V jiných případech obsahují závazné části, s nimiž musí být v souladu rozhodnutí příslušných orgánů státní správy. Avšak i v případech, kdy koncepce nemají charakter právně závazného dokumentu, jsou důležitým nástrojem ochrany při aplikaci právních předpisů, např. při prokazování veřejného zájmu.“¹²

Administrativní smlouvy a jiné dobrovolně převzaté závazky jsou prostředkem ochrany životního prostředí, který umožňuje zajistit vyšší míru ochrany, než jakou je možno požadovat na základě obecně platných právních předpisů. Administrativní smlouvy představují dohodu mezi rovnými partnery – veřejnou správou a jednotlivými osobami či celým průmyslovým odvětvím, reprezentovaným obvykle příslušnou zájmovou organizací, jsou dobrovolné a nevyskytuje se zde žádný prvek donucení. Výhodou dobrovolně převzatých závazků je vedle vyšší možné úrovně ochrany životního prostředí i to, že „... jsou v některých případech spojeny s vyjednáváním, které mimo jiné může vést k větší variabilitě řešení... mohou vést ke zlepšení stavu životního prostředí a zároveň k ekonomickým a dalším pozitivním přínosům pro zúčastněné subjekty; mohou dále podporovat inovační procesy a šíření informací... by měly vést, spolu s klasickými ekonomickými nástroji, k méně společensky nákladným řešením daných environmentálních problémů.“¹³ V českém právu životního prostředí představují tento nástroj:

„a) dohody o ochranných podmínkách uzavřené mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem dotčeného pozemku podle § 39 zákona č. 114/1992 Sb., ke zřízení evropsky významné lokality, přírodní rezervace, přírodní památky a památných stromů a jejich ochranných pásem;

b) přistoupení podniku k programu EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), který obsahuje systém řízení podniku z hlediska ochrany životního prostředí.“¹⁴

¹² Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 39.

¹³ Viz Šauer, P. a kol.: Dobrovolné dohody v politice životního prostředí. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha, 2000, str. 9.

¹⁴ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 40.

Sankčním nástrojem je institut deliktní odpovědnosti – odpovědnosti za protiprávní jednání, kterým subjekt porušil ustanovení právních předpisů na ochranu životního prostředí. Patří sem jak odpovědnost trestní (za trestné činy), tak i správní (za správní delikty).

Nástroje přímé regulace mají v oblasti ochrany životního prostředí své výhody i nevýhody. Mezi výhody patří skutečnost, že jejich použitím lze relativně rychle a spolehlivě dosáhnout ekologicky vhodného chování adresátů příslušných norem. Aplikace těchto nástrojů je efektivní (a nutná) zejména tehdy, kdy je bezprostředně ohroženo lidské zdraví a kvalita prostředí a kdy nelze tolerovat překročení stanovených mezí ohrožení či poškození životního prostředí.

Nevýhodou nástrojů přímého působení je především jejich statická a neflexibilní povaha, uniformita požadovaného chování nereflektující rozdílnost různých skupin adresátů norem, skutečnost, že po dosažení požadovaného chování tyto nástroje dále nestimulují příslušné subjekty k vylepšování situace, a v neposlední řadě vysoké administrativní náklady spojené s aplikací těchto nástrojů.¹⁵

1.1.2 Nástroje nepřímého působení

Nástroje nepřímého působení (nepřímé regulace) jsou takové nástroje, jejichž prostřednictvím uplatňuje stát vliv na chování regulovaných subjektů pouze nepřímo – poskytuje těmto subjektům možnost volby, zda se budou chovat ekologicky vhodně či ekologicky nevhodně. Typickými nástroji nepřímé regulace působícími v politice životního prostředí jsou **ekonomické nástroje**, „... jejichž účelem je podnítit zájem na ochraně životního prostředí ekonomickou stimulací.“¹⁶ Nepřímé působení potom spočívá v tom, že ekologicky vhodné chování je těmito nástroji ekonomicky zvýhodněno (ekonomické nástroje pozitivní stimulace), resp. ekologicky nevhodné chování ekonomicky znevýhodněno (ekonomické nástroje negativní stimulace). „*Cílem nepřímé regulace, stejně jako regulace přímé, je dosáhnout stavu, kdy chování*

¹⁵ Srov. např. Mezřický, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, 2005, str. 69.

¹⁶ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 40.

regulovaných subjektů bude v souladu se zájmy celé společnosti, v daném případě se zájmem na ochraně životního prostředí. Princip nepřímé regulace spočívá v tom, že stát nabízí regulovaným subjektům varianty chování, které se od sebe dvojitým způsobem liší. Prvním rozlišujícím kritériem, z hlediska společnosti rozhodujícím, je ekologická vhodnost nabízených variant. Druhým kritériem je ekonomická výhodnost variant, která je podstatná zejména pro regulovanou skupinu... Nepřímá regulace usiluje o dosažení souladu mezi primárním zájmem regulované skupiny, tedy zájmem ekonomickým, a primárním zájmem společnosti, zájmem ekologickým... Tento případ nastane, když ekologicky vhodnější chování bude současně atraktivnější i z ekonomického hlediska. Konstrukce ekonomických nástrojů a způsoby jejich použití by měly v ideálním případě vést právě k takto oboustranně výhodným řešením (win-win solutions).“¹⁷

Jak již bylo výše naznačeno, ekonomické nástroje se dělí na nástroje pozitivní a negativní stimulace. Jednotlivé nástroje se řadí do některé z těchto dvou skupin podle toho, zda je jejich ekonomické působení ve vztahu k adresátovi pozitivní, tedy zvýhodňuje určitou variantu chování, či negativní, tj. určitou variantu chování naopak znevýhodňuje.

Mezi **ekonomické nástroje negativní stimulace** se řadí:

- a) poplatky (za znečišťování či jiné zatěžování životního prostředí, za využívání přírodních zdrojů, uživatelské poplatky)
- b) daně
- c) obchodovatelná emisní povolení
- d) nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti

K **ekonomickým nástrojům pozitivní stimulace** patří:

- a) daňová zvýhodnění
- b) dotace z veřejných rozpočtů
- c) zvýhodněné půjčky a garance
- d) úlevy při placení poplatků
- e) depozitně refundační systémy

Za hlavní výhody ekonomických nástrojů se oproti nástrojům přímého působení považuje jejich „tržní“ charakter, jenž umožňuje jednotlivým subjektům přijímat na poli

¹⁷ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 41 – 42.

ochrany životního prostředí taková opatření, která jsou pro ně nejnázde dosažitelná, a to při dobré znalosti poměrů daného subjektu a jeho reálných možností, dále kontinuální ekonomická stimulace subjektů k realizaci ekologičtějších opatření a eliminaci zatěžování životního prostředí, individuální přístup k regulovaným subjektům a s tím spojená odlišnost působení ekonomických nástrojů na jednotlivé subjekty v závislosti na míře, jakou zatěžují či naopak chrání životní prostředí, a konečně i menší nákladnost spojená s jejich aplikací.

Nedostatkem ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí je především nepředvídatelnost reakce jejich adresátů na ekonomické stimuly, neboť tito mají možnost volby svého chování. Kýžená změna často nastává pomalu a postupně, tyto nástroje se proto nehodí k řešení akutních závažných situací, kdy je nutná jistá a okamžitá reakce znečišťovatelů.

Vzhledem k zaměření této práce je o ekonomických nástrojích pojednáno rozsáhleji v samostatné části.

1.1.3 Ostatní nástroje

Mezi ostatní nástroje ochrany životního prostředí patří:

- a)environmentální vzdělávání, výchova a osvěta
- b)informační nástroje
- c)výzkum a vývoj
- d)mezinárodní spolupráce
- e)institucionální nástroje

Environmentální vzdělávání, výchova a osvěta je základním nástrojem pro zvyšování veřejného povědomí o záležitostech životního prostředí. Nedostatečné vzdělávání osob v této problematice se odráží v jejich neznalosti, lhostejnosti a nedostatečné environmentální výchově dětí pokud jde o ochranu přírody, ochranu zdraví a udržitelný rozvoj. *„Zvyšování veřejného povědomí o záležitostech životního prostředí vede veřejnost nejenom k většímu pochopení environmentálních souvislostí hospodářského a sociálního života společnosti, ale rovněž ke zvýšení kvality*

*rozhodování spotřebitelů, ke zvyšování právního povědomí občanů a zprostředkované rovněž ke zvýšení kvality života.*¹⁸

Informační nástroje mají klíčový význam pro dosažení ekologicky vhodného chování a informovaného rozhodování subjektů. Pouze dobře informovaný subjekt se může rozhodovat na základě komplexní znalosti relevantních skutečností, tedy rozhodovat se správně a odpovědně, a pouze informovaná veřejnost může participovat na řešení problémů životního prostředí, což by mělo být v právním demokratickém státě nanejvýš žádoucí.

Uloží-li stát výrobcům a poskytovatelům služeb povinnost označovat jejich produkty informací o vlivu na životní prostředí, poskytne tím spotřebitelům větší předpoklady pro kvalifikované rozhodování při výběru mezi různými produkty. *„Veřejná správa proto stanovením standardů ekologického označování (ecolabelling) výrobků může přispět k informovanosti veřejnosti o jejich ekologických kvalitách.*¹⁹

Výzkum a vývoj mohou svými výstupy přispět ke snižování negativních vlivů lidských aktivit na životní prostředí, k nápravě a odstraňování vzniklých škod i k monitorování změn kvality životního prostředí a jeho složek. *„Nové technologie znamenají vysoký potenciál pro ochranu a zlepšování životního prostředí a udržitelný rozvoj.*²⁰ Stát by měl proto nejrůznějšími, zejména ekonomickými prostředky podporovat rozvoj vědy a výzkumu v oblasti technik a technologií šetrných k životnímu prostředí, resp. technik a technologií jinak napomáhajících ochraně tohoto prostředí.

*„Ochrana životního prostředí v kontextu směřování k udržitelnému rozvoji se stala globálním problémem, jehož řešení nelze hledat pouze na území jednoho státu či regionu, ale jenž si vyžaduje komplexní přístup přesahující hranice států i kontinentů.*²¹

Mezinárodní spolupráce se vyvíjí velmi dynamicky a spočívá především ve stanovení procesněprávních norem – právního rámce pro mezinárodní rozhodovací procesy,

¹⁸ Viz Státní politika životního prostředí České republiky 2004 – 2010, str. 33.

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/\\$FILE/spzp%202004-2010.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/$FILE/spzp%202004-2010.pdf)

¹⁹ Viz Mezřický, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, 2005, str. 73.

²⁰ Viz Státní politika životního prostředí České republiky 2004 – 2010, str. 39.

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/\\$FILE/spzp%202004-2010.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/$FILE/spzp%202004-2010.pdf)

²¹ Viz Státní politika životního prostředí České republiky 2004 – 2010, str. 40.

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/\\$FILE/spzp%202004-2010.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/$FILE/spzp%202004-2010.pdf)

v jehož mezích dochází k uzavírání dvoustranných a vícestranných mezinárodních smluv o prevenci, snížení a eliminaci negativních dopadů hospodářského rozvoje, lidských činností, přírodních katastrof a ekologických havárií na životní prostředí.

Nevýhodou nástroje ochrany životního prostředí spočívajícího v mezinárodní spolupráci je nevynutitelnost přijetí příslušných potřebných opatření, popř. nevynutitelnost reálného plnění již převzatých závazků smluvními státy. To představuje velký problém zejména u světových velmocí – nejlivnějších hráčů na poli mezinárodních vztahů, kteří se nemusejí podvolovat vůli ostatních (zpravidla na nich závislých) států či mezinárodních organizací, a ve jménu vlastních ekonomických zájmů často cestu ke krokům směřujícím ke zlepšení stavu životního prostředí blokují.

Institucionální nástroje hrají nepostradatelnou roli při realizaci politiky životního prostředí. Největší význam mají instituce státní, zejména pokud jde o uvádění přijatých opatření v život a kontrolu jejich plnění. Inspekce životního prostředí má nezastupitelnou pravomoc kontrolní, Státní fond životního prostředí ČR podporuje environmentální investice různých subjektů, důležitou úlohu sehrávají i orgány regionální a místní samosprávy, které mají nejlepší předpoklady pro řešení problémů nepřesahujících území příslušné obce či regionu.

Dalšími relevantními činiteli jsou akademické obce, obecně prospěšné organizace, občanská sdružení i jednotlivci, pokud se angažují v ochraně životního prostředí ať už přímými aktivitami, osvětou a vzděláváním, výzkumem či kontrolní činností. *„Tyto organizace je třeba podpořit institucionálně, informačně – poskytováním veřejně přístupných včasných informací o stavu životního prostředí, finančně – udělováním grantů pro různé projekty a výzkumy v požadovaném zaměření a mediálně – zveřejňováním nebo oceňováním úspěšně realizovaných projektů.“*²²

Ani podnikatelské subjekty nemusejí být pouhými adresáty opatření přijatých k ochraně životního prostředí, nýbrž mohou vlastními dobrovolně přijatými opatřeními dát dobrý příklad ostatním podnikatelským subjektům, pokud jde o minimalizaci negativních vlivů podnikání na životní prostředí.

²² Viz Státní politika životního prostředí České republiky 2004 – 2010, str. 41.
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/\\$FILE/spzp%202004-2010.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/$FILE/spzp%202004-2010.pdf)

1.2 Kombinace nástrojů v politice životního prostředí

„Politika životního prostředí všech vyspělých zemí usiluje o co nejefektivnější dosažení cílů vytčených v ochraně životního prostředí. Pro prosazení těchto cílů disponuje širokým rejstříkem nástrojů... Dosavadní zkušenosti potvrzují, že nejlepších výsledků je dosahováno na základě kombinace administrativního řízení s širokým spektrem dalších tržních a netržních nástrojů a opatření. Po dlouhou dobu byly hlavními nástroji politiky životního prostředí administrativně právní nástroje, které se však stále více ukazovaly jako statické, neflexibilní a nákladově náročné. Jako efektivnější se ukázalo internalizovat ekologické požadavky do rozhodovacího procesu znečišťovatelů ekonomickou formou, tj. ekonomickými nástroji. Většina vyspělých ekonomik využívá v současné době „nástrojový mix“, tj. smíšený systém, kdy kombinuje oba typy nástrojů.“²³

Vývoj politiky životního prostředí, která ve svých počátcích používala k dosažení požadovaného chování subjektů téměř výlučně nástrojů administrativních, dospěl k širokému využívání též jiných nástrojů, zejména nástrojů ekonomických. Jak uvádí Mezřický, *„Z analýz vyplynulo, že uplatňování pouze administrativních nástrojů nestimulovalo adresáty ekologických požadavků k hledání a nalézání způsobů, jež by vedly k dalšímu omezování znečištění a k hospodárnějšímu využívání přírodních zdrojů. Administrativní způsob řízení, který se také ukázal jako vysoce nákladný, petrifikoval dosažený stav znečištění.“²⁴* Jako nejefektivnější se ukázala aplikace různých typů nástrojů v jejich vzájemné kombinaci. Každý typ nástrojů ochrany životního prostředí má své charakteristické vlastnosti, pro které je nenahraditelný. Zaměříme-li se na dvě největší skupiny nástrojů, administrativní a ekonomické nástroje, pak první zmíněné jsou namísto všude tam, kde selhávají tržní i mimotržní mechanismy, a je tudíž nezbytná přímá intervence státu. Ekonomické nástroje je vhodné použít v případech, kdy se přímá forma regulace ukáže málo účinnou ve vztahu k dosahování ekologických cílů či nevhodnou vzhledem k vysokým nákladům. Konečné rozhodnutí je tak ponecháno na vůli samotných dotčených subjektů s tím, že podmínky jsou nastaveny tak, aby ekologicky vhodné chování bylo zároveň ekonomicky výhodné a naopak.

²³ Viz Tošovská, E.: Právní a ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vysoká škola veřejné správy a mezinárodních vztahů v Praze, Praha, 2004, str. 31.

²⁴ Srov. Mezřický, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, 2005, str. 66.

Velkou výhodou ekonomických nástrojů je rovněž to, že „... *zohledňují reálnou schopnost znečišťovatelů definované cíle politiky splnit – znečišťovatel může volit mezi splněním cílů a platbou poplatků...*“²⁵

Vhodnost kombinace nástrojů ochrany životního prostředí je nutné posuzovat případ od případu. Zvolený nástrojový mix by měl odpovídat povaze řešeného ekologického problému, charakteru cílové skupiny na niž má působit, měl by být z ekonomického hlediska co nejhospodárnější a zároveň vést efektivně ke stanovenému cíli. Nelze tedy hledat nějakou univerzálně účinnou kombinaci nástrojů, která by vyřešila všechny problémy životního prostředí, nýbrž je třeba v jednotlivých případech vytvářet s pečlivostí takové nástrojové mixy, které budou „ušity na míru“ povaze konkrétního případu.

Při řešení environmentálních problémů by mezi nástroji postavenými na přímé intervenci státu na straně jedné a nástroji fungujícími na tržních principech na straně druhé měla existovat rovnováha. V úvahu je s ohledem na koncept trvale udržitelného rozvoje nezbytné brát též relevantní interakce environmentálních problémů s problémy ekonomickými a sociálními, neboť ochrana životního prostředí musí být nazírána jako součást komplexu těchto vztahů.

1.2.1 Základní teze utváření nástrojového mixu z hlediska práva

Řešení určitého problému životního prostředí pomocí tzv. nástrojového mixu může mít oproti aplikaci nástroje jediného řadu výhod. Zejména tam, kde je environmentální problém tvořen více různými aspekty, ob stojí při jeho řešení lépe kombinace nástrojů, která se zaměřuje na každý z těchto aspektů, nežli nástroj jediný, který do rozsahu jím řešených záležitostí zpravidla všechna relevantní hlediska nezahrne. V souladu s Tinbergenovým pravidlem²⁶, podle kterého se počet nástrojů musí rovnat počtu stanovených cílů, bude zpravidla nejvhodnější aplikace nástrojového mixu. Toto pravidlo však nelze bez hlubší analýzy aplikovat bez dalšího na všechny případy. „... *přestože je Tinbergenovo pravidlo velmi užitečným odrazovým můstkem*

²⁵ Srov. Vlčková, J. (ed.): Průvodce ochranou životního prostředí pro veřejnou správu. IREAS, Praha, 2008, str. 50.

²⁶ Viz OECD: Instrument Mixes for Environmental Policy. OECD, 2007, str. 22.

*pro diskuzi o politických reakcích na dané problémy, nemůže být používáno mechanicky ke zhodnocení, zda je v dané situaci aplikováno příliš málo nebo příliš mnoho nástrojů. Za účelem ohodnocení určitého nástrojového mixu se zdá být plodnější provést pečlivou analýzu daného případu a pokusit se dosáhnout rozumného posouzení toho, k čemu každý jednotlivý nástroj přispívá, pokud jde o environmentální efektivitu a ekonomickou hospodárnost.*²⁷

Z hlediska práva je při vytváření kombinace nástrojů, jež má řešit určitý problém životního prostředí, třeba za účelem dosažení co nejvyšší efektivity a zároveň hospodárnosti mixu brát v úvahu zejména následující skutečnosti:

a) Jednotlivé nástroje řešící určitou problematiku by měly být právem upraveny tak, aby se efektivně doplňovaly, podporovaly se, neodporovaly si nebo se nepřekrývaly nežádoucím způsobem.

Za účelem naplnění tohoto požadavku by jakémukoli novému legislativnímu kroku mělo předcházet důkladné *ex ante* vyhodnocení každého nového nástroje (a jeho účinků), který by měl potenciálně být součástí nástrojového mixu, a zároveň je nezbytné provádět pravidelné *ex post* vyhodnocování účinků všech nástrojů uplatňujících se v daném mixu, a to pokud jde o každý nástroj zvlášť i pokud jde o působení těchto nástrojů v jejich vzájemné kombinaci. V případě zjištění nedostatků by měly být odstraněny přebytečné nástroje zvyšující neopodstatněně administrativní náklady, upraveny ty nástroje, jejichž modifikace by mohla přispět k efektivnějšímu dosažení stanoveného cíle, popř. přidány nástroje nové, schopné podpořit pozitivní vlastnosti ostatních nástrojů v mixu.

b) Zavedení nových nástrojů k řešení určitého problému životního prostředí by nemělo vést k výraznému znesnadnění, popř. znemožnění řešení jiného environmentálního problému, neméně významného.

Zlepšení stavu některé ze složek životního prostředí by nemělo spočívat v přesunutí zátěže na jeho jinou složku. „... *nebylo by příliš užitečné omezit únik škodlivých látek ze skládky odpadů do podzemních vod, pokud by následkem bylo*

²⁷ Srov. OECD: Instrument Mixes for Environmental Policy. OECD, 2007, str. 22.

*zvýšení znečištění ovzduší ze spalovny odpadů nebo z kompostovací továrny.*²⁸
Administrativní omezení nebo naopak benevolentní podmínky stanovené pro provozování určité činnosti, resp. ekonomická zátěž nebo naopak ekonomické zvýhodnění spojené s určitou činností, by proto měly být ohledně rovnocenných environmentálních problémů právem upraveny víceméně stejně, aby rozdílné podmínky stanovené v rámci ochrany různých složek životního prostředí nevedly k neodůvodněné zvýšené ochraně jedné složky na úkor jiných.

c) Je třeba provádět pravidelnou revizi právní úpravy řešící jednotlivé environmentální problémy s ohledem na vývoj daných problémů, vědy, ekonomické situace apod.

Právní úpravu je třeba přezkoumávat z hlediska její případné zastaralosti, aby nedocházelo v rámci řešení problémů životního prostředí k aplikaci norem (potažmo nástrojů těmito normami upravených), které se staly v důsledku ekonomického vývoje, vývoje vědy a jiných změn ve společnosti z hlediska dosahování vytyčených cílů neúčinnými a nesmyslnými. Ukáží-li se dosavadní nástroje řešící určitou problematiku zastaralými, je třeba zvážit aplikaci nástrojů nových (např. doplnění či nahrazení administrativních nástrojů nástroji ekonomickými, které se při řešení daného environmentálního problému osvědčily v zahraničí).

d) Aby nedocházelo k praktické neúčinnosti právní úpravy řešící určitý problém životního prostředí, je třeba zavést správný počet a druh nástrojů s ohledem na všechny relevantní aspekty daného problému.

Zůstane-li právní úpravou opomenut důležitý aspekt problému, popř. budou-li určité aspekty řešeny nesprávně zvoleným druhem nástrojů (např. nástrojem ekonomickým když k cíli povede pouze aplikace nástroje administrativního), nebude úsilí zaměřené na řešení tohoto problému vyvíjeno efektivně. „... většina problémů životního prostředí má „více-aspektní“ charakter. Proto je v souladu s Tinbergenovým pravidlem k dosažení optimálního výsledku nezbytná aplikace několika politických

²⁸ Srov. OECD: Instrument Mixes for Environmental Policy. OECD, 2007, str. 23.

nástrojů. Jeden jediný nástroj by jednoduše nebyl schopen řešit současně všechny relevantní aspekty „více-aspektního“ problému.“²⁹

e) Aby byl použitý nástrojový mix skutečně efektivní, musí být zavedeny rovněž příslušné kontrolní a vynucovací mechanismy.

Efektivita nástrojových mixů v politice životního prostředí může utrpět, chybí-li dozor nad dodržováním stanovených povinností a příslušné vynucovací mechanismy. Pokud totiž naplňování cílů nástrojového mixu závisí převážně na dobrovolnosti regulovaných subjektů, existuje vážné riziko, že z jejich strany nebude dosaženo shody s požadovaným chováním. Tento problém vyřeší buďto účinné ekonomické nástroje stimuluující k ekologickému chování, anebo účinné kontrolní a vynucovací mechanismy. Z uvedeného vyplývá, že kontrola a státní donucení budou nezbytné všude tam, kde ekologicky vhodné chování nekoresponduje s chováním ekonomicky výhodným. Kontrola a donucení musí být potom takového charakteru, aby efektivně odrazovaly od obcházení nebo porušování zákona. Právo by za tím účelem mělo stanovit pro orgány kontroly a donucení adekvátní pravomoci a měly by být eliminovány veškeré mezery v zákoně, které by znečišťovateli umožňovaly se kontrole či donucení vyhnout.

K uvedeným bodům je třeba přihlížet vždy při výběru nástrojů vhodných pro řešení určitého problému životního prostředí a při volbě způsobu jejich aplikace. Naprostá většina environmentálních otázek je řešena současně nástroji z obou nejvýznamnějších skupin nástrojů ochrany životního prostředí – nástroji administrativními i ekonomickými. Utváření mixů těchto nástrojů, výběr jejich jednotlivých druhů a intenzita s jakou budou působit na své adresáty v konkrétních případech, by měly respektovat výše uvedené požadavky.

²⁹ Viz OECD: Instrument Mixes for Environmental Policy. OECD, 2007, str. 156.

2. Administrativní nástroje ochrany životního prostředí

„Základ systému ochrany životního prostředí představují od samého počátku nástroje právní, resp. administrativně – právní. Administrativní model ochrany životního prostředí, anglicky označovaný „Command-and-Control System“, je založen na ukládání povinností a kontrole a vynucování jejich dodržování.“³⁰ Administrativní nástroje ochrany životního prostředí jsou nástroji přímého působení, to znamená, že na základě donucovací pravomoci státních orgánů přímo ukládají subjektům jak se mají chovat, přičemž tyto subjekty nemají možnost se od takto stanoveného chování legálně odchýlit. „... systém přímé administrativní kontroly je charakteristický tím, že znečišťovatelé jsou postaveni do situace, kdy mají dánu pouze jednu možnost, jak se chovat. Každá jiná volba by znamenala porušení právních předpisů a tedy protiprávní jednání.“³¹

Administrativní nástroje tedy stanoví povinnosti subjektů ve vztahu k ochraně životního prostředí, kontrolují plnění těchto povinností a je-li to nutné, vynucují zákonem předepsané chování. Není-li chování subjektu v souladu s přímou regulací, má to zpravidla za následek správní, občanskoprávní či trestní sankce. Tato skupina nástrojů je na základě svých charakteristik právu vlastní, odpovídá základním metodám právní regulace: zákaz, příkaz, povolení, souhlas apod. Právo je pro své vlastnosti, jakými jsou jeho přesnost, závaznost a vynutitelnost, v rámci ostatních prostředků ochrany životního prostředí nezastupitelné a velmi významné. Přímé regulace se při řešení environmentálních problémů používá zejména tam, kde se vyžaduje závaznost a vynutitelnost příslušných pravidel jednání, a kde nestačí pouhá ekonomická stimulace či osvětové působení.

„Administrativní způsob ochrany životního prostředí je tvořen řadou zákazů, příkazů a pravidel, které jsou z hlediska jejich adresátů rozdílné povahy. Jejich společný základ je třeba hledat v ústavních předpisech, které vymezují základní pravidla a stanovují meze pro činnost státu v ochraně životního prostředí. Stát má ochranu životního prostředí stanovenou jako povinnost a této povinnosti musí tedy na druhé

³⁰ Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 127.

³¹ Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 127.

*straně odpovídat prostředky nutné k jejímu splnění.*³² Stát má tedy povinnost zajistit skrze nástroje environmentální politiky účinnou ochranu životního prostředí. Hlavní skupinou nástrojů, kterou má stát při plnění této povinnosti k dispozici, jsou nástroje administrativně-právní.

Výhodami administrativně-právní regulace v ochraně životního prostředí jsou zejména tyto skutečnosti:

-v porovnání s ekonomickými nástroji, které působí na své adresáty nepřímo prostřednictvím ekonomických stimulů, se stát nemusí při použití administrativních nástrojů spoléhat na dobrovolnou volbu subjektů chovat se ekologickým způsobem, ale může exaktně předvídat chování znečišťovatelů, v krajním případě je k požadovanému chování i donutit;

-je-li dodržování příkazů, zákazů a jiných požadavků důsledně kontrolováno a prosazováno, mají tyto nástroje okamžitý efekt, což je podstatné zejména při akutní hrozbě zásadní a nevratné škody na životním prostředí. V takových případech se nelze spoléhat na mnohdy těžko předvídatelné, nejisté a různě rychlé reakce osob na ekonomické stimuly;

-*„administrativní nástroje se údajně mnohdy ve srovnání s jinými nástroji ekologické politiky vyznačují jednodušší aplikovatelností, protože příkazy a zákazy jsou jasně formulovány a jejich dodržení lze bez větších obtíží kontrolovat“*³³. Tak by tomu bylo tehdy, pokud by byla právní úprava zmíněných příkazů a zákazů, zejména pak úprava přestupků a správních deliktů, jednotná a přehledná, což ale v současnosti neodpovídá realitě právní úpravy problematiky ochrany životního prostředí.

Mezi **nevýhody** využití administrativně-právních nástrojů v ochraně životního prostředí naopak patří následující:

-po dosažení sledovaného cíle v ochraně životního prostředí nestimulují administrativní nástroje znečišťovatele nijak k dalšímu zlepšování situace;

³² Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 127.

³³ Srov. Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 48.

-„relativní průhlednost normativních nástrojů vytváří podmínky pro jednoznačnou negativní reakci (zpravidla vlivných) hospodářských subjektů, které zejména hrozbou ztráty pracovních míst vytvářejí tlak na politiky a státní správu“³⁴. V důsledku nátlaku vlivných lobbistických skupin tak mnohdy k prosazení potřebného administrativního opatření nedojde;

-„normativní řešení je oproti ekonomickému řešení méně „konformní z hlediska tržního hospodářství“, protože jednoznačný předpis s výrazným tlakem podstatně více omezuje rozhodovací prostor podniků a tím brání mikroekonomicky i makroekonomicky nejvýhodnějšímu řešení“³⁵;

-„tlaku normativních nástrojů se znečišťovatelé snaží vyhnout. Kontrola dodržování stále rostoucího množství přepisů, zákazů a příkazů není v silách sebevýkonnějšího státního aparátu“³⁶;

-„obecně závazné normativy nemají stejný ekonomický dopad... na jednotlivé subjekty, protože neberou ohled na individuální... náklady na eliminaci znečištění, ty však mohou být velmi odlišné. V případě, že je předepsáno snížení emisí o určitý procentní podíl nebo stejné absolutní množství, jsou silněji zatíženy ty podniky, které se o redukci znečištění snažily již v minulosti“³⁷;

-„administrativní nástroje staví na individuální kontrole každého znečišťovatele (kontrola množství emisí). Při velkém počtu znečišťovatelů a obtížném stanovení přípustného množství emisí nelze normativní instrumentarium uplatnit.“³⁸ Zejména v takových případech se jeví jako jako nejvhodnější nástroj regulace emisí obchodovatelná povolení.

Je třeba dodat, že uvedené charakteristiky administrativních nástrojů označené jako nevýhody, jsou „nevýhodami“ pouze ve vztahu k určitému okruhu ekologických problémů, kde se jeví vhodnější aplikace jiných (ekonomických) nástrojů, kdežto ve vztahu k jiným problémům životního prostředí jsou naopak žádoucí a nutné.

³⁴ Srov. Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 49.

³⁵ Srov. Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 49.

³⁶ Srov. Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 49.

³⁷ Srov. Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 49.

³⁸ Srov. Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 49.

Následující kapitoly pojednávají o jednotlivých druzích administrativních nástrojů a jejich uplatnění v ochraně životního prostředí, snaží se postihnout jejich přednosti a nedostatky, případně též navrhnout vhodná řešení *de lege ferenda*.

2.1 Ukládání povinností

Povinnosti jsou svým adresátům ukládány ve formě různých zákazů, příkazů a omezení, z nichž vyplývá závazek něčeho se zdržet, něco strpět nebo něco konat v zájmu ochrany životního prostředí. Tyto povinnosti jsou stanoveny buď přímo právním předpisem nebo na základě zmocnění v právním předpise a v jeho mezích individuálním správním aktem příslušného orgánu veřejné správy. Mohou vyplývat rovněž z kombinace obou výše uvedených způsobů, tj. *ex lege* a *ex actu*. Povinnost ve vztahu k životnímu prostředí může vzniknout také ze smlouvy (*ex contractu*) uzavřené mezi znečišťovatelem a příslušným orgánem veřejné správy. Povinnost stanovená ve smlouvě je však povinným subjektem převzata dobrovolně, není mu uložena autoritativním způsobem, a proto se spíše než o administrativní nástroj jedná o nástroj dobrovolný.

Forma obecně závazného právního předpisu se použije v případech, kdy je nutno právní povinnost uložit plošně širokému okruhu subjektů. Některé povinnosti však není možné obecně závazným právním předpisem konkretizovat tak, aby postihovaly veškeré situace, ve kterých se objevuje potřeba zajistit ochranu životního prostředí. Proto mnohé povinnosti dostávají, v rámci stanoveném zákonem, konkrétní podobu až v individuálním právním aktu vydaném příslušným orgánem veřejné správy. Takovéto akty se uplatňují v případě problémů či aktivit, které je s ohledem na jejich povahu třeba regulovat individuálně. Příkladem jsou závazné podmínky provozu zařízení, jež jsou součástí integrovaného povolení v rámci integrované prevence a omezování znečištění. Další povinnosti vznikají jako následek protiprávního jednání a jsou jimi různé povinnosti nápravného a sankčního charakteru uložené buď přímo zákonem (*ex lege*), nebo rozhodnutím orgánu státní správy (*ex actu*). *„Rámec právního režimu ochrany životního prostředí však tvoří povinnosti stanovené zákonem, neboť jen v jeho mezích se*

*mohou v souladu s čl. 4 odst. 1 LZPS pohybovat povinnosti uložené konkrétním adresátům orgány státní správy.*³⁹

Právo životního prostředí obsahuje též řadu tzv. imperfektních právních norem, tj. norem, za jejichž porušení není stanovena žádná právní sankce. Ustanovení spadající do této kategorie mají povahu pouhých morálních apelů požadujících určité chování, nejsou však povinnostmi právními, neboť jejich plnění nelze právně vynutit. Příkladem je povinnost stanovená v ustanovení § 3 odst. 1 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, podle kterého je každý povinen omezovat a předcházet znečišťování ovzduší. Neexistence sankce za porušování takovýchto povinností souvisí i s obtížností, ne-li přímo nemožností, jaká je spojena s kontrolou jejich dodržování.

Dalším problémem souvisejícím s ukládáním povinností je otázka, nakolik by měly být povinnosti stanovené v zákonech konkrétní, a do jaké míry by měly mít pouze rámcovou povahu a konkrétnější úpravu ponechávat moci výkonné. Čím je povinnost formulována abstraktněji, tím větší volnost se otevírá pro správní uvážení. To na jedné straně umožňuje lepší posouzení konkrétního případu rozhodujícím subjektem na základě hlubší znalosti individuálních okolností, avšak na druhé straně tím klesá právní jistota a předvídatelnost rozhodování státní správy. Odpověď na tuto otázku není jednoznačná a bude se lišit případ od případu a v závislosti na čase, kdy si tuto otázku pokládáme, s ohledem na priority společnosti a na dosažený stupeň poznání té které oblasti. Lze shrnout, že aby bylo dosaženo hlavních cílů ústavní dělby moci, měl by zákonodárce „... dbát, aby zákony naplňovaly požadovanou míru určitosti, zůstaly oním filtrem, který zachycuje podstatné instituty.“⁴⁰

Podle mého názoru může být nástroj spočívající v ukládání povinností velmi účinným prostředkem ochrany životního prostředí, pokud ovšem budou zároveň vytvořeny podmínky, ve kterých bude možno na povinných subjektech plnění těchto povinností spravedlivě požadovat, a současně budou fungovat účinné mechanismy kontrolní a donucovací. Nástroj ukládání povinností nelze proto aplikovat izolovaně bez ohledu na další relevantní souvislosti. Jako příklad použiji apel obsažený v ustanovení § 3 odst. 1 ZOO, podle kterého je každý povinen omezovat a předcházet znečišťování ovzduší. Toto ustanovení by de lege ferenda bylo vhodné pojmut jako generální

³⁹ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 37.

⁴⁰ Srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 66.

klauzuli, na níž by navazoval výčet aktivit či zařízení, které mají největší podíl na znečišťování ovzduší, a jsou proto zakázány. Generální klauzule by sloužila jako pojistka pro případ, že se některou škodlivou aktivitu nepodaří zachytit výslovnou úpravou. Pokud jde o následný výčet zakázaných škodlivých aktivit a zařízení znečišťujících ovzduší, musí být učiněny kroky k vyřazení těchto zařízení z provozu a zároveň musí být dotčeným subjektům poskytnuty dostupné alternativy těchto zařízení dosud používaných.

Jako příklad zařízení, která značným způsobem znečišťují ovzduší, použijí staré automobily. Zákonem by měl být od určitého dne stanoven zákaz používání takových automobilů. Bude-li existovat takto jasně stanovený zákaz a bude-li jasně vymezeno, o které automobily se jedná, stane se plnění takové povinnosti snáze kontrolovatelné a vymahatelné. Každý, kdo takový zákaz poruší, bude postižen stanovenou sankcí a bude mu uloženo zdržet se protiprávního jednání.

Aby bylo možno plnění této povinnosti na dotčených subjektech spravedlivě požadovat, je třeba aplikovat současně se zákazem používání škodlivého zařízení vhodný ekonomický nástroj, který by kompenzoval ztrátu starého zařízení a byl zároveň příspěvkem na nákup nového, méně škodlivého. Příkladem je tzv. šrotovné, které představuje příspěvek na nákup nového vozu osobám, které nechaly sešrotovat svůj starý automobil. V současné době je šrotovné pojímáno jako prostředek podpory automobilového průmyslu, za určitých podmínek by ovšem mohlo být i nástrojem ochrany životního prostředí. Jde o to, aby byly z provozu vyřazovány jen takové automobily, jejichž používání je pro životní prostředí natolik škodlivé, že výroba nových vozů bude ekologicky příznivější alternativou.

Závěrem je třeba poznamenat, že není lehké najít jednoznačné řešení určitého problému životního prostředí, aby tím zároveň nebyla zatížena jiná jeho složka anebo stejná složka jiným způsobem⁴¹ (např. zatížení ovzduší výrobou nových automobilů namísto jeho znečišťování provozem automobilů starých). To jsou otázky, které řeší jiné obory, než je právo. Pro právo je důležité zejména to, že má-li být uložena určitá povinnost skutečně efektivní pokud jde o dosažení sledovaného cíle v ochraně životního prostředí, je třeba podmínky nastavit tak, aby bylo plnění, resp. neplnění takové povinnosti snadno kontrolovatelné a také vymahatelné, a zapojit další vhodné

⁴¹ Blíže v OECD: Instrument Mixes for Environmental Policy. OECD, 2007, str. 23.

nástroje (ekonomické, informační...) tak, aby se plnění těchto povinností stalo pro dotčené subjekty reálným. Sankce stanovené za porušení povinností musí být adekvátně odstrašující a nevyhnutelné. „... *environmentální efektivita nástrojového mixu bude rozhodujícím způsobem záviset na tom, zda jsou aplikovány přiměřené kontrolní a vynucovací mechanismy. Pokud řádné fungování nástroje závisí více méně pouze na dobrovolném plnění povinností dotčenými osobami, existuje vážné riziko, že plnění těchto povinností bude jen částečné – pokud regulované subjekty nemají zároveň ekonomickou motivaci chovat se požadovaným způsobem.*“⁴²

Podle mého názoru je ukládání povinností za účelem ochrany životního prostředí v České republice teprve v rozvojové fázi. Lidé – voliči mají zdaleka jiné priority a od toho se odvíjí i naše politika a tvorba zákonů. Uzákonění a plnění určitých povinností za účelem ochrany životního prostředí by znamenalo jen nevýznamné omezení osob v relaci k tomu, jak velké zlepšení by to mohlo přinést pro stav životního prostředí. Největší překážka nespočívá v objektivní nemožnosti řešit problémy jinak, neboť šetrnější alternativy ke škodlivým činnostem v naprosté většině případů existují, ale v myšlení lidí, kteří pro svoji pohodlnost a skepsi nechtějí přistupovat k novým řešením.

2.2 Povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření

Povolení a souhlasy představují jedny z nejvyužívanějších forem individuálních správních aktů. „*Správní akt je jednostranný správní úkon (rozhodnutí), kterým vykonavatel veřejné správy v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě určených osob... Správní akt je druhem právně mocenského zásahu do sféry práv a svobod svých (explicitně uvedených) adresátů, popřípadě dalších (implicitně dotčených) osob. Jako takový musí být výslovně vyjádřen v zákoně, v zásadě jako samostatný hmotněprávní institut.*“⁴³ Stanoviska a vyjádření představují naproti tomu správní úkony s nižší intenzitou právních účinků, neboť jimi není přímo zasahováno do ničích práv. „*Účelem... stanovisek a vyjádření vykonavatelů veřejné správy je uplatnit zájmy, jejichž*

⁴² Srov. OECD: Instrument Mixes for Environmental Policy. OECD, 2007, str. 174.

⁴³ Viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo. 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 205 – 206.

*ochrana těmto vykonavatelům přísluší, navenek. Jde vlastně o prezentaci jejich odborného názoru, který není pro orgány nebo osoby, jimž je určen, právně závazný.*⁴⁴

Povolení je správním aktem, kterým se povoluje činnost, jenž je vázána na splnění určitých hmotněprávních podmínek. Takovéto rozhodnutí musí mít vždy zákonný základ. Splňuje-li osoba, která o povolení žádá, všechny požadované předpoklady, má na jeho vydání právní nárok a rozhodující orgán nemůže vydání tohoto aktu odepřít. Rozdíl mezi povolením a souhlasem spočívá v tom, že v povolení mohou být stanoveny meze výkonu povolované činnosti, kdežto u souhlasu tomu tak být nemůže, souhlas musí být vydán bezpodmínečně. „*Povolení je správním aktem, na jehož základě je jeho držitel oprávněn povolenou činností bezprostředně provozovat. Z hlediska procesního je tedy povolení konečným rozhodnutím v projednávané věci. Významnou součástí povolení jsou podmínky, jež správní úřad v povolení pro provoz činnosti vymezuje.*“⁴⁵ Mody může příslušný správní orgán stanovit v rámci svého správního uvážení, anebo je navrhuje sám adresát, ať již dobrovolně nebo proto, že je k tomu povinen podle právní normy. Mody jakožto součást povolení definují požadavky na zařízení a technologie tak, aby tyto měly co nejmenší negativní vliv na životní prostředí. Mezi tyto požadavky patří i povinnost využívat nejlepší dostupné techniky (BAT – *best available technics*) a maximalizovat tak míru ochrany životního prostředí využíváním nejlepších výsledků poznání a technického pokroku. Musí však jít o takovou techniku, která pro pořizovatele nepředstavuje nepřiměřené náklady, která je pro něj dostupná – *best available technics not entailing excessive costs*.

Souhlas představuje správní akt, který není konečným rozhodnutím ve věci, nýbrž předchází vydání meritorního rozhodnutí (např. povolení). Příslušný orgán souhlas vydat může, ale nemusí, vydá-li jej však, nemůže stanovit žádné mody pro výkon oprávnění, k němuž je udělení souhlasu zapotřebí. Orgán vydávající konečné rozhodnutí je udělením, resp. neudělením souhlasu vázán. Souhlas se vydává vždy předběžně na rozdíl od schválení, kterým se něčí činnost dodatečně úředně aprobuje.

⁴⁴ Viz Hendrych, D. a kol.: *Správní právo*. 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 290.

⁴⁵ Viz Sobotka, M.: *Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí*. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 132.

Před přijetím zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci⁴⁶ vyvstávaly při vydávání povolení často těžko řešitelné situace plynoucí z protichůdných podmínek obsažených v souhlasech vydaných orgány jednotlivých úseků státní správy zaměřených na jednotlivé složky životního prostředí. Tento problém vyřešil ohledně vybraných zařízení výše uvedený zákon tím, že zavádí jednotné integrované rozhodování o povolení provozu těchto zařízení.

Účelem **stanovisek a vyjádření** orgánů veřejné správy je uplatnění zájmů, jejichž ochrana těmto orgánům přísluší, navenek, zpravidla vůči jiným vykonavatelům veřejné správy v rámci procesu vydávání správních aktů. Jde o prezentaci odborných názorů na určitou problematiku, které nejsou právně závazné. Přesto však může jít o podmiňující akt ve vztahu k vydání jiného správního aktu. Od výše uvedených případů je třeba odlišovat závazná stanoviska dotčených orgánů ochrany životního prostředí vydávaná podle předpisů o ochraně životního prostředí. Uplatňují se např. v územním řízení, kde jsou závaznou podmínkou pro vydání územního rozhodnutí, a kde zamítavé stanovisko vydání takového rozhodnutí znemožňuje. Pokud jde o vyjádření, může jít rovněž o některá sdělení vyjadřující odborný názor osobám, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy.

„Základní funkce těchto nástrojů spočívá především v zajišťování prevence v ochraně životního prostředí. Pokud by se určitá zamýšlená činnost dostala do rozporu se zájmy na ochranu životního prostředí, lze jí včas zabránit neudělením potřebného povolení či souhlasu. V ostatních případech, kdy ji lze povolit, se tak může stát za podmínek, které by měly vyloučit nebo aspoň zmírnit její nepříznivý dopad na životní prostředí.“⁴⁷

Tato skupina administrativních nástrojů umožňuje orgánům veřejné správy kontrolovat činnosti, které by mohly mít negativní vliv na životní prostředí. Nedospěje-li orgán veřejné správy k závěru, že negativní účinky dané činnosti jsou eliminovány na nejnižší možnou úroveň, nebo nesplňuje-li subjekt, který určitou činnost hodlá provozovat, zákonem stanovené předpoklady, jsou tyto nástroje činitelem, který provozování těchto činností v zájmu ochrany životního prostředí zabrání. Rozhodování

⁴⁶ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů.

⁴⁷ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 37 – 38.

(na základě zákona a v jeho mezích) se zde ponechává moci výkonné, což umožňuje hodnotit různé žádosti individuálně a stanovit tak podle konkrétních okolností adekvátní podmínky provozování posuzované činnosti. Tyto nástroje rovněž umožňují vnést do rozhodovacího procesu odborné hledisko a rozhodnout tak na základě znalosti poměrů různých složek životního prostředí i životního prostředí jako celku.

V praxi tyto nástroje bohužel často neplní funkci, kterou by plnit měly, a příslušné orgány veřejné správy nerozhodují v souladu se zájmy životního prostředí, potažmo se zájmy celé společnosti. Jako příklad uvedu problém ochrany zemědělského půdního fondu. „*Půda v sobě hostí nepředstavitelné množství živých organismů, kteří si vzájemně pomáhají. Jedině půda umožňuje existenci suchozemských rostlin. Kromě krásy a užítku v podobě potravin, dřeva, či textilních vláken obohacují vzduch kyslíkem a vlhkostí, vytvářejí přitom příjemné klima bez teplotních extrémů. Tam, kde není vegetace, střídá se nesnesitelné vedro a chlad. Půda zadržuje vodu v množství, které se blíží jejímu objemu, a jako houba ji v případě přebytku pomalu upouští. Funguje spolehlivěji než přehradní nádrže. Bez ní bychom žili v neustálém střídání sucha a povodní. Půda je zázračná hmota a dřívější ekonomové (fysiokraté) právě v ní a v zemědělské práci viděli jediný zdroj růstu národního bohatství.*“⁴⁸ Přestože je společnost na zemědělské půdě životně závislá, je zemědělská plocha v posledních desetiletích nevratně znehodnocována betonováním a zabírána pro nezemědělské účely ve velkém, přičemž tento trend stále stoupá. Orgány ochrany zemědělského půdního fondu vydávají souhlas k odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro nezemědělské účely nezodpovědně i v případech, kdy přicházejí v úvahu jiné alternativy. „*Průmyslové, obchodní a jiné komerční stavby lze obvykle řešit přestavbou již existujících staveb, jejich intenzivnějším využitím, vyšší podlažností a přestavbou znehodnoceného území.*“⁴⁹ Ustanovení § 4 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, podle kterého je pro nezemědělské účely nutno použít především nezemědělskou půdu, není v praxi respektováno a na tuto základní zásadu není brán zřetel. Uvedený problém by bylo vhodné řešit kombinací nástrojů administrativních s nástroji koncepčními (územní plán) a ekonomickými (zvýšení odvodů za vynětí půdy ze zemědělského půdního

⁴⁸ Viz Výzva k ochraně zemědělského půdního fondu, Společnost pro ochranu půdy v ČR, 2010. <http://gnosis9.net/view.php?cisloclanku=2010040019>

⁴⁹ Viz Výzva k ochraně zemědělského půdního fondu, Společnost pro ochranu půdy v ČR, 2010. <http://gnosis9.net/view.php?cisloclanku=2010040019>

fondy, výrazně odstupňovaná daň z pozemků podle způsobu jejího využívání). Hlavní problém spočívá v hodnotách kapitalistické společnosti, jejíž největší prioritou je hospodářský růst, kterému jsou podřízeny i mnohem vzácnější hodnoty, jakými jsou základní předpoklady a suroviny pro přežití.

2.3 Standardy

Standardy jako nástroj ochrany životního prostředí jsou závazným způsobem kvantitativně nebo kvalitativně definované požadavky ve vztahu k různým objektům. „Standard představuje objektivně určitelnou a změřitelnou kvalitu a kvantitu. Tato kvalita se může především vztahovat k životnímu prostředí, resp. k jeho jednotlivým složkám. V tomto případě hovoříme o standardech (požadavcích) na kvalitu životního prostředí (environmental quality standards). Standardy může být dále charakterizována samotná lidská činnost, její jednotlivé aspekty jako jsou např. prostředky, které při své činnosti používá nebo výsledky (produkty) této činnosti. Potom hovoříme o emisních standardech (emission standards), provozních požadavcích (process standards) a požadavcích na výrobky (product standards). Kategorii sui generis představují požadavky na odbornou způsobilost oprávněných osob.“⁵⁰

Standardy jsou stanoveny především ve formě tzv. emisních a imisních limitů. Emisní limity představují nejvýše přípustné množství znečišťujících látek, které může být vypouštěno z určitého zdroje znečištění do jednotlivých složek životního prostředí. Imisní limity naproti tomu stanoví maximální přípustné množství znečišťujících látek, které může být obsaženo v jednotlivých složkách životního prostředí. Imisní limity musí být stanoveny tak, aby nedocházelo k dlouhodobému nepřiměřenému negativnímu vlivu regulovaných látek na životní prostředí a živé organismy. Imisní limity jsou závazné pro orgány ochrany ovzduší, zatímco dodržování emisních limitů je povinností jednotlivých znečišťovatelů. K zajištění toho, aby imisní limity nebyly překračovány, je třeba vhodně stanovit emisní limity pro příslušné emitenty škodlivých látek, popřípadě přistoupit též k jiným opatřením, která povedou k eliminaci regulovaných látek v prostředí. Použiji-li

⁵⁰ Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 135.

jako příklad problematiku ochrany ovzduší, lze nepřekračování imisních limitů zajistit účinně zejména skrze emisní limity stanovené pro větší stacionární zdroje znečišťování ovzduší. Problém však představují spalovací zařízení domácností a automobilová doprava, kteréžto zdroje znečišťování jsou těžko regulovatelné a kontrolovatelné. Změnu k lepšímu by v této problematice mohl přinést nový zákon o ochraně ovzduší (dále jen „ZOO“), jehož návrh předpokládá stanovení emisních limitů i pro malé zdroje znečišťování ovzduší, jejichž dodržování by mělo být pravidelně kontrolováno. Provozování nevyhovujícího spalovacího zdroje by mělo být podle nového ZOO postiženo povinností platit poplatek představující kompenzaci negativního vlivu nevyhovujícího spalovacího zdroje na ovzduší. Pokud jde o automobilovou dopravu, je problém znečišťování ovzduší z tohoto zdroje řešen v návrhu nového ZOO možností vyhlášení tzv. nízkoemisních zón, kam bude umožněn vjezd pouze vozidlům, splňujícím stanovené emisní limity.⁵¹

Standardy mohou být dále stanoveny např. ve formě požadavků na technické parametry staveb a zařízení, technických požadavků na výrobky podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky apod. Smyslem těchto standardů je zajištění ochrany zdraví lidí a ostatních živých organismů, a zajištění ochrany kvality životního prostředí.

Parametry obsažené ve standardech by měly vycházet z principu vysoké úrovně ochrany životního prostředí, z principu komplexní a integrované ochrany, z principu prevence a z principu předběžné opatrnosti. **Princip vysoké úrovně ochrany životního prostředí** „... spočívá v požadavku maximalizovat míru ochrany využíváním nejlepších výsledků poznání a technického pokroku. V právních předpisech (např. v zákoně o ovzduší) je znám jako princip použití nejlepší dostupné techniky (BAT – best available technics).“⁵² Stanovené hodnoty např. emisních limitů by se měly odvíjet právě od možností těchto nejlepších dostupných technik. Nejlepší dostupnou technikou se rozumí „... nejúčinnější a nejpokročilejší stadium vývoje činností a jejich provozních metod dokládající praktickou vhodnost určité techniky jako základu pro stanovení mezních

⁵¹ Blíže viz Návrh zákona o ochraně ovzduší chce kontrolu domácností a poplatky za kotle. D. Patrovská, ekolist.cz, 2009.

<http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/navrh-zakona-o-ochrane-ovzdusi-chce-kontrolu-domacnosti-a-poplatky-za-kotle>

⁵² Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 49.

hodnot emisí, jejichž smyslem je předejít vzniku emisí, a pokud to není možné, alespoň tyto emise omezit a zabránit tak nepříznivým dopadům na životní prostředí jako celek.“⁵³ V současné době, kdy technický pokrok spěje velmi rychle kupředu, je třeba zohledňovat tuto skutečnost i v ochraně životního prostředí a v interpretaci pojmu „nejlepší dostupná technika“. Jak uvádí Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění: „*Jelikož obsah pojmu „nejlepší dostupná technika“ podléhá vývoji, zejména v souvislosti s technickým rozvojem, měly by příslušné orgány tento vývoj sledovat, nebo být o něm informovány.*“⁵⁴

Princip komplexní a integrované ochrany životního prostředí „*je výrazem poznání, že ohrožování a poškozování jedné složky přechází do složek jiných (např. nečistoty z ovzduší přecházejí do půdy, vody, rostlin a živočichů) a způsobuje poškození celého ekosystému. Komplexnost ochrany odráží... jednotu životního prostředí a nezbytnost překonání původního odděleného pojetí právní ochrany jednotlivých složek životního prostředí...*“⁵⁵ V souladu s tímto principem je třeba při stanovování standardů brát jednotu životního prostředí do úvahy a zkoumat negativní účinky různých zařízení na životní prostředí jako celek a nikoli pouze izolovaně na jednotlivé jeho složky. Stejně tak je třeba posuzovat komplexně znečišťující látky unikající do životního prostředí a brát v potaz negativní účinky jejich synergického působení. Šestý akční program Společenství pro životní prostředí stanoví jako jednu z priorit, že cílů politiky životního prostředí Společenství se má dosahovat „*opětovným přezkoumáním, vývojem a aktualizací stávajících zdravotních norem a mezních hodnot, zejména se zohledněním vlivu na potenciálně zranitelné skupiny, jakými jsou například děti nebo staří lidé, a vzájemného působení a synergického vlivu různých znečišťujících látek*“⁵⁶. Stejně jako je nutné brát při stanovování standardů ohled na vliv škodlivých činností na citlivé skupiny lidí, je třeba rovněž zohledňovat zranitelné živočichy a rostliny, kteří často reagují velmi citlivě i na jemné změny v kvalitě vod, ovzduší a půdy, a z tohoto důvodu mohou být jejich populace vyšším znečištěním ohroženy na přežití.

⁵³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění, čl. 2 odst. 12.

⁵⁴ Viz Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění, Preambule, bod 21.

⁵⁵ Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 50.

⁵⁶ Viz Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES o Šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí, čl. 7 bod 2. písm. a).

Standardy by měly být s ohledem na **princip prevence** stanovovány tak, aby bylo zabráněno nevratnému poškození životního prostředí. Tento princip vychází z myšlenky, že je lepší poškození či ohrožování životního prostředí předcházet, nežli je následně napravovat, přičemž náprava není v některých případech ani možná.

Princip předběžné opatrnosti je vyjádřen například v Deklaraci z Rio de Janeiro o životním prostředí a rozvoji: „*Tam, kde hrozí vážná nebo nenapravitelná škoda, nesmí být nedostatek vědecké jistoty zneužit pro odklad účinných opatření, která by mohla zabránit poškození životního prostředí.*“⁵⁷ Pro stanovování standardů vyplývá z této zásady závěr, že není-li jisté, jaký vliv bude mít určitý provoz či určitá znečišťující látka na životní prostředí, je třeba počítat s nejzávažnější možnou variantou a adekvátně tomu stanovit standardy raději přísnější, nežli nejistotou zdůvodňovat a ospravedlňovat standardy benevolentnější.

Z uvedeného vyplývá, že pro skutečně efektivní ochranu životního prostředí, života a zdraví lidí, živochů a rostlin, by měly být zaváděny standardy co nejpřísnější s ohledem na dostupnost nejlepších vynalezených technik. Razantnějším krokům, pokud jde o změny standardů, by mělo předcházet období, ve kterém budou aplikovány ekonomické nástroje pozitivní stimulace, jakými jsou zejména dotace a daňová zvýhodnění, které budou motivovat k pořízení *best available technics* a zároveň pořízení těchto technik dotčeným subjektům usnadňovat.

2.4 Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí

Kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí je „... nástrojem k odstupňování ochrany se zřetelem na význam a stupeň ohrožení objektu a se zřetelem na závažnost zdroje ohrožení.“⁵⁸ Tento nástroj se uplatňuje v mnoha zákonech na ochranu životního prostředí; pokud jde o kategorizaci objektů ochrany např. v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v zákoně č. 289/1995 Sb., o

⁵⁷ Viz Deklarace z Rio de Janeiro o životním prostředí a rozvoji, 1992, Zásada 15.

⁵⁸ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 38.

lesích, v zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách, a pokud jde o kategorizaci zdrojů ohrožování životního prostředí např. v zákoně č. 87/2002 Sb., o ochraně ovzduší a v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech. V následujících odstavcích uvedu některé příklady kategorizací uplatněných ve výše uvedených zákonech a budu na nich demonstrovat smysl a účel použití tohoto nástroje.

Prvým příkladem je **kategorizace zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin** uplatněná v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Tyto objekty ochrany jsou rozděleny na kriticky ohrožené, silně ohrožené a ohrožené. *„Zařazení do jednotlivých kategorií je pak právně významné co do intenzity uložených povinností k jejich ochraně a návazně pak zejména ve vztahu na vznik a rozsah právní odpovědnosti nastupující v případě porušení zákonem stanovených povinností...“*⁵⁹ Příkladem diferenciac, pokud jde o zacházení se zvláště chráněnými druhy patřícími do výše uvedených kategorií, je ustanovení § 50 odst. 3, 4 ZOPK. Podle odst. 3 se ochrana podle ZOPK nevztahuje na případy, kdy je zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů prokazatelně nezbytný v důsledku běžného obhospodařování nemovitostí, z důvodu ochrany veřejné bezpečnosti apod. Odst. 4 uvádí výjimku z tohoto pravidla, podle které nelze zásah podle odst. 3 provést, pokud by jím byly dotčeny druhy silně či kriticky ohrožené.

Kategorizace zvláště chráněných druhů je nástrojem umožňujícím stanovení přísnější ochrany v odůvodněných případech. Napomáhá tak chránit biodiverzitu a cenné populace živočichů a rostlin, které by v případě, že by nepodléhaly zvláštnímu režimu ochrany, zřejmě nepřežily.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích obsahuje **kategorizaci lesů**, která má zajistit diferencovaný způsob hospodaření v lesích a diferencovanou intenzitu jejich ochrany podle převažujících funkcí té které kategorie lesa. Lesy se na základě tohoto kritéria dělí na lesy hospodářské, ochranné a lesy zvláštního určení. Do kategorie lesů ochranných se řadí lesy na mimořádně nepříznivých stanovištích, jako jsou sutě, kamenná moře, prudké svahy apod., dále vysokohorské lesy pod hranicí stromové vegetace chránící níže položené lesy a lesy na exponovaných hřebenech, a lesy v klečovém lesním

⁵⁹ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 363.

vegetačním stupni. Mezi lesy zvláštního určení patří lesy v pásmech hygienické ochrany vodních zdrojů I. stupně, lesy v ochranných pásmech zdrojů přírodních léčivých a stolních minerálních vod, lesy na území národních parků a národních přírodních rezervací a některé lesy další (příměstské, lázeňské...) za podmínky, že nepatří do kategorie lesů ochranných. Všechny ostatní lesy jsou ze zákona považovány za lesy hospodářské. Každý les plní současně produkční a mimoprodukční funkce, ekologickou ochranu je proto třeba uplatňovat na všechny kategorie lesů. „*Kategorizací lesů se vytvářejí předpoklady, aby se u lesů ochranných a lesů zvláštního určení, u nichž je veřejný zájem na ochraně životního prostředí nadřazen produkčním funkcím, uplatňoval zvláštní režim ochrany mimoprodukčních funkcí.*“⁶⁰

Lesy jednotlivých kategorií podléhají různému právnímu režimu. Vlastníci lesů ochranných, resp. lesů zvláštního určení jsou povinni zajistit realizaci opatření uložených orgánem státní správy lesů ke splnění účelu sledovaného vyhlášením za lesy ochranné nebo za lesy zvláštního určení, a hospodařit v nich tak, aby bylo zajištěno plnění jejich základních funkcí. Pro vlastníky těchto lesů tedy z nadřazení mimoprodukčních funkcí nad funkce produkční plynou jisté nadstandardní povinnosti a omezení. Zákon proto přiznává dotčeným vlastníkům náhradu zvýšených nákladů vyplývajících z omezeného způsobu hospodaření v těchto lesích.

Jelikož lesy plní řadu důležitých ekologických funkcí – „... *příznivě působí na klimatické a vodní poměry, produkují kyslík, zachycují prach a jiné škodlivé látky z ovzduší, chrání půdu před větrnou a vodní erozí, tlumí hluk, jsou přirozeným prostředím pro mnohé druhy rostlin a živočichů a slouží lidem k rekreaci*“⁶¹, je třeba vytvořit a chránit podmínky, které plnění těchto funkcí lesa umožňují. Lze proto považovat za nanejvýš správné, že jsou zákonem vytvořeny kategorie lesů, v nichž jsou tyto zájmy nadřazeny produkční funkci – tvorbě dřevní hmoty.

V zákoně č. 254/2001 Sb., o vodách se uplatňuje **kategorizace vod**, na jejímž základě jsou vody rozděleny do dvou základních kategorií – vody povrchové a vody podzemní. Povrchovými vodami jsou vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu. Podzemními vodami jsou vody přirozeně se vyskytující pod zemským povrchem v pásmu nasycení v přímém styku s horninami. Odlišný právní režim

⁶⁰ Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 306.

⁶¹ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 304.

uvedených kategorií je v tomto případě odůvodněn potřebou zvýšené ochrany vod podzemních, které jsou prioritně využívány k zásobování obyvatelstva pitnou vodou. „Podzemní vody jsou největším sladkovodním zásobníkem na světě a tvoří více než 97 % z celkového objemu sladkých vod (mimo ledovce a ledové kry). Zbývá 3 % tvoří vody povrchové (jezera, řeky, bažiny) a půdní vlhkost.“⁶² Dalším důvodem pro zvýšenou ochranu vod podzemních je skutečnost, že jejich samočistící schopnost je ve srovnání s vodami povrchovými velmi omezená. „Díky pomalému pohybu podzemní vody skrze podloží může být její kvalita ovlivňována antropogenní činností po dlouhou dobu. To znamená, že i znečištění způsobené před několika desítkami let – zemědělstvím, průmyslem nebo jinou lidskou činností – i v současnosti ohrožuje kvalitu podzemních vod a v některých případech bude ohrožovat i po několik budoucích generací.“⁶³ Z těchto důvodů stanoví vodní zákon ohledně nakládání s podzemními vodami přísnější právní režim, který má přispět k jejich účinné ochraně. Např. tzv. obecné nakládání s vodami, k němuž se nevyžaduje povolení ani souhlas, se vztahuje pouze na vody povrchové. Použití podzemní vody k jiným, než taxativně stanoveným účelům (zásobování obyvatelstva pitnou vodou a účely, pro které je použití pitné vody stanoveno zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví), je možné jen na základě povolení vodoprávního úřadu a jen za podmínky, že se tak nebude dít na úkor uspokojování uvedených potřeb.

Podzemní vody plní nejenom funkci zdroje pitné vody, jsou i důležitým zdrojem pro průmysl a zemědělství, „... hrají významnou roli v hydrologickém cyklu, jsou rozhodujícím faktorem existence mokřadů a vodních toků a působí jako kompenzátor během suchých období“⁶⁴. Na vodě, jejích zásobách a kvalitě je závislý všechn život na Zemi, a to jak ve smyslu ekologickém, tak ekonomickém. Je proto třeba zvýšeně chránit bohatství podzemních vod a zajistit mu za tím účelem přísný režim právní ochrany.

Zákon č. 87/2002 Sb., o ochraně ovzduší obsahuje **kategorizaci zdrojů znečišťování ovzduší** podle jejich povahy a velikosti. Základ kategorizace představuje

⁶² Srov. European Commission: Ochrana podzemních vod v Evropě. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, str. 7.

⁶³ Srov. European Commission: Ochrana podzemních vod v Evropě. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, str. 7 – 8.

⁶⁴ Srov. European Commission: Ochrana podzemních vod v Evropě. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, str. 7.

rozdělení zdrojů znečišťování ovzduší na *stacionární* a *mobilní*, přičemž stacionární zdroje jsou dále kategorizovány podle dalších kritérií.

Povinnosti provozovatelů mobilních a stacionárních zdrojů znečišťování jsou upraveny odlišnými právními předpisy. Zatímco provoz stacionárních zdrojů podléhá regulaci zákona o ochraně ovzduší, jsou povinnosti provozovatelů mobilních zdrojů předmětem úprav jiných zákonů, např. zákona č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích. Různá právní úprava vyplývá z odlišného charakteru těchto dvou kategorií zdrojů znečišťování ovzduší. Přesto by si však podle mého názoru úprava provozu mobilních zdrojů znečišťování zasloužovala své místo v zákoně o ochraně ovzduší, neboť právě doprava se dnes významným způsobem podílí na neuspokojivém stavu této složky životního prostředí. Připravovaný nový zákon o ochraně ovzduší by měl v tomto směru přinést zlepšení, neboť by měl upravovat i některé povinnosti provozovatelů této kategorie zdrojů znečišťování.

Odlišné právní režimy základních dvou kategorií zdrojů znečišťování ovzduší jsou vzhledem k jejich rozdílné povaze důvodné, avšak nespátřuji důvod pro odsunutí (na rozdíl od úpravy zdrojů stacionárních) právní úpravy tak závažného zdroje znečišťování, jakým je právě doprava, do jiných právních předpisů, než je zákon o ochraně ovzduší.

Kategorizace odpadů podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech spočívá v jejich rozdělení na odpady nebezpečné a odpady ostatní, samostatnou specifickou kategorií představuje odpad komunální, který je však definován způsobem svého vzniku a nikoliv svými zvláštními vlastnostmi.

Nebezpečný odpad je odpad vykazující alespoň jednu nebezpečnou vlastnost, jakou je např. výbušnost, hořlavost nebo toxicita. Dále se do této kategorie řadí odpady uvedené v prováděcím právním předpise v Seznamu nebezpečných odpadů, odpady smíšené nebo znečištěné některou z nebezpečných složek nebo některým z nebezpečných odpadů.⁶⁵ Ohledně nakládání s nebezpečnými odpady je zákonem stanoveno více povinností nežli ohledně nakládání s odpady ostatními, což je odůvodněno riziky, která tato kategorie odpadů představuje pro životní prostředí a pro zdraví. Mezi povinnostmi vztahující se k nakládání s nebezpečnými odpady patří např.

⁶⁵ Blíže zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, § 6 odst. 1, 2.

zvláštní povinnosti při balení a označování nebezpečných odpadů, povinnost platit při skládkování nebezpečného odpadu rizikovou složku poplatku za ukládání odpadů atd. Účelem kategorizace tohoto zdroje ohrožení životního prostředí je možnost stanovení přísnějšího právního režimu pro ty odpady, které vedle obecných negativních vlivů odpadů na životní prostředí (zamořování životního prostředí odpady a persistence odpadů) vykazují další nebezpečné vlastnosti.

Smyslem kategorizace objektů ochrany a zdrojů ohrožování životního prostředí je možnost stanovit pro jednotlivé kategorie odlišný právní režim. Objekty ochrany ani zdroje ohrožování životního prostředí nejsou uniformní, naopak se vyznačují velkou různorodostí a tomu musí odpovídat i právní úprava. Jednotná právní úprava by znamenala na jedné straně buďto příliš přísný režim i tam, kde to vůbec není nutné, nebo na druhé straně příliš mírnou úpravu závažných problémů, které je třeba regulovat velmi striktně, jinak by mohlo dojít k závažným poškozením životního prostředí, zdraví lidí a ostatních organismů.

2.5 Kontrola a dozor

Kontrola a dozor jsou administrativními nástroji nezbytnými k prosazování práva v oblasti ochrany životního prostředí. V České republice jimi disponuje moc zákonodárná (Parlament ČR), moc výkonná (příslušné orgány státní správy, Česká inspekce životního prostředí) i moc soudní (zejména v rámci správního a ústavního soudnictví). K této formální kontrole se přidružuje ještě kontrola neformální, uskutečňovaná veřejností zejména prostřednictvím občanských sdružení zaměřených na ochranu životního prostředí.

Parlament ČR uplatňuje kontrolu a dozor v otázkách ochrany životního prostředí prostřednictvím řady pravomocí, které mu přísluší zejména ve vztahu k moci výkonné. *„Parlament jakožto sbor zástupců lidem zvolených nevykonává v demokratických státech parlamentního typu jen moc zákonodárnou a neomezuje se na pouhé přijímání zákonů... ovlivňuje totiž moc výkonnou i jinými způsoby... zejména pak*

vykonává činnost, kterou ústava z roku 1920 pregnantně označila jako „dozor na moc vládní a výkonnou“ (§ 54 Úst 1921).⁶⁶ Významným nástrojem, jímž Parlament ovlivňuje finanční hospodaření státu, a to i v otázkách životního prostředí, je každoroční přijímání státního rozpočtu a státního závěrečného účtu Poslaneckou sněmovnou. Dalším nástrojem parlamentní kontroly je právo každého poslance interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti, a tomuto právu odpovídající povinnost interpelovaného do třiceti dnů odpovědět. Kontrolní funkce plní též výbory a komise, které Poslanecká sněmovna a Senát zřizují jako své orgány. V neposlední řadě je na tomto místě třeba zmínit odpovědnost vlády vůči Poslanecké sněmovně, která může ovlivnit setrvání vlády vyslovením důvěry, resp. nedůvěry.

Nejdůležitějším **orgánem státní správy**, který vykonává kontrolu pokud jde o ochranu životního prostředí, je Ministerstvo životního prostředí. Jde o ústřední orgán státní správy a orgán vrchního státního dozoru ve věcech životního prostředí. Ministerstvo provádí vrchní dozor na mnoha úsecích ochrany životního prostředí podle řady zvláštních zákonů. Činnost ministerstva životního prostředí podléhá kontrole vlády, jakožto vrcholného orgánu moci výkonné. Kontrolu na regionální a místní úrovni vykonávají příslušné orgány krajů a obcí na základě zmocnění zakotvených ve speciálních zákonech z oblasti práva životního prostředí.

Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) je speciálním orgánem státní správy ochrany životního prostředí s celostátní působností a je přímo podřízena Ministerstvu životního prostředí. Již z názvu této instituce je patrná její hlavní funkce, kterou je dozor. *„Inspekce v rámci své působnosti zejména dozírá na dodržování právních norem, provádí kontrolu uložených opatření a vyžaduje odstranění zjištěných nedostatků nebo ukládá jejich nápravu.“*⁶⁷ Působnost ČIŽP vychází ze zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekcí životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, a ze zvláštních zákonů upravujících ochranu jednotlivých složek životního prostředí, resp. ochranu před zdroji ohrožení tohoto prostředí. ČIŽP tak uplatňuje dozor na úsecích ochrany ovzduší, vody, lesa, přírody a krajiny, na úsecích nakládání s odpady a obaly, chemickými látkami a geneticky modifikovanými organismy, a nově rovněž na úseku integrované prevence a omezování znečištění. Úprava kompetencí ČIŽP je tedy

⁶⁶ Viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo. 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 531.

⁶⁷ Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 65.

roztříštěná ve více právních předpisech a vyznačuje se i značnou nejednotností pokud jde o šíři oprávnění ČIŽP na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí. V zájmu efektivnější ochrany životního prostředí skrze činnost ČIŽP by proto bylo vhodné přijmout komplexní zákon o ČIŽP, kde by byly jednotným způsobem upraveny pravomoci ČIŽP na různých úsecích její působnosti.

Správní soudnictví sehrává při kontrole dodržování právních předpisů na ochranu životního prostředí významnou roli, neboť provádí soudní kontrolu veřejné správy, přičemž většina rozhodování ve věcech životního prostředí se děje právě formou správních rozhodnutí podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

Nezastupitelnou roli hraje při kontrole a dozoru **Ústavní soud**, který se ve svých nálezech zabývá mnoha případy z oblasti ochrany životního prostředí. Jako příklad uvedu náleží Ústavního soudu ČR, sp. zn. III. ÚS 70/97, který mimo jiné řeší povahu práva na příznivé životní prostředí, garantovaného v čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Stěžovatel se v tomto případě domáhal svou ústavní stížností zrušení usnesení Vrchního soudu v Praze, jímž bylo zastaveno řízení, ve kterém Vrchní soud v Praze mimo jiné vyslovil názor, že z čl. 35 odst. 1 a čl. 41 Listiny neplynou subjektivní hmotná práva, neboť životní prostředí je veřejným statkem. Stěžovatel s tímto tvrzením nesouhlasil a vyslovil své přesvědčení, podle něhož „... skutečnost, že životní prostředí je veřejným statkem (hodnotou) ve smyslu preambule Ústavy a Listiny a čl. 7 Ústavy, nevyklučuje existenci subjektivního práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), jakož i práva v zákonem stanoveném rozsahu se jej domáhat (čl. 41 Listiny).“⁶⁸ Ústavní soud ve svém nálezu tomuto názoru přisvědčil.

Kontrola veřejnosti je neformálním způsobem kontroly dodržování práva v oblasti ochrany životního prostředí. Základním předpokladem uplatňování efektivní kontroly ze strany veřejnosti jsou včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Právo každého na tyto informace garantuje čl. 35 odst. 2 Listiny, komplexní úpravu realizace tohoto práva upravuje potom zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Dalšími relevantními informacemi, jež by se veřejnost měla mít možnost dozvědět, jsou informace o konání důležitých řízení,

⁶⁸ Srov. Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. III. ÚS 70/97.

kterých je veřejnost oprávněna se účastnit a prostřednictvím této účasti uplatňovat kontrolu. Jedná se o řízení, která nejsou správním řízením a o řízení správním. Jedním z nejvýznamnějších druhů řízení, které není řízením správním, je proces posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), ve kterém může veřejnost uplatňovat kontrolu díky právu každého účastnit se na posuzování a vyjádřit své připomínky. V řízeních správních mohou subjekty provádět kontrolu jako účastníci, disponující přitom všemi právy, která jim z tohoto postavení vyplývají.

Význam kontroly veřejnosti spočívá vedle možnosti přímého ovlivnění konkrétních kauz především v možnosti zohlednit poznatky a závěry získané při kontrole v komunálních, regionálních či celostátních volbách. Na této koncepci je založena idea demokratického právního státu. V některých případech, zejména na komunální úrovni, je na základě kontroly veřejnosti dosahováno v péči o životní prostředí dobrých výsledků, na celostátní úrovni ovšem mechanismus kontroly a následné zpětné vazby pokulhává. Hlavní příčinou toho je nezájem většiny populace o záležitosti, které se jí (zdánlivě) bezprostředně nedotýkají, a velká sugestibilita českých voličů.

Zvláštní kategorií kontroly vykonávané veřejností v oblasti ochrany životního prostředí je kontrola institucionalizované povahy – výkon funkcí **veřejných stráží**. Členové těchto stráží jsou jmenováni příslušným orgánem veřejné správy z řad dobrovolné a odborně erudované veřejnosti. Strážím náleží na příslušném úseku (ochrana přírody, ochrana lesa, rybářství a myslivost) pravomoci kontrolní, informační a výchovné.

Kontrola a dozor jsou při ochraně životního prostředí nástroji nezbytnými. Díky nim lze zjišťovat nedostatky v dodržování právních norem a motivovat povinné subjekty, aby jednaly podle práva. Kontrola a dozor samy o sobě však k dosažení požadovaných výsledků nestačí. Je třeba mít k dispozici rovněž účinné donucovací mechanismy, tedy nástroje, pomocí nichž lze přinutit protiprávně jednající subjekty, aby se tohoto protiprávního jednání zdržely, učinily nápravná opatření, popř. se podrobily sankci. Je pravdou, že i pouhé zveřejnění nedostatků zjištěných při kontrole může přivodit povinnému subjektu negativní odezvu ze strany veřejnosti. Na tuto „sankci“ a její efektivitu pokud jde o ovlivnění chování provinivšího se subjektu se ovšem nelze

spoléhat, a ke skutečně účinnému prosazování práva je třeba učinit autoritativní zásah k tomu příslušným orgánem.

2.6 Právní odpovědnost

Odpovědností se obecně rozumí nutnost nést následky svého chování a jednání. Lze rozlišovat různé typy odpovědnosti (zejména odpovědnost morální, politickou a právní), které nastupují v případě porušení povinností stanovených v různých druzích společenských norem. Administrativně-právním nástrojem ochrany životního prostředí je pouze odpovědnost právní. *„Právní odpovědností se rozumí povinnost strpět za porušení povinnosti následky stanovené právními normami, v rámci odpovědnostního právního poměru. Právní odpovědnost je zpravidla spojena se vznikem nové (sekundární) povinnosti...“*⁶⁹

Právní odpovědnost jako nástroj ochrany životního prostředí zahrnuje dvě základní kategorie odpovědnosti, z nichž každá obsahuje dvě podkategorie. První kategorií je odpovědnost deliktní, která se dále dělí na odpovědnost za přestupky a jiné správní delikty a na odpovědnost za trestné činy. Druhou kategorií je odpovědnost za ztráty na životním prostředí, kam patří právní odpovědnost za škody na životním prostředí a právní odpovědnost za ekologickou újmu.

Snaha efektivně právně upravit odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí naráží jednak na problémy, které jsou spojeny s povahou životního prostředí jakožto objektu ochrany, a jednak na problémy spojené s postojem veřejnosti k těmto otázkám. *„První z nich jsou problémy právní a věcné, související se složitostí celé problematiky (např. kauzalita a její dokazování, reverzibilita škod, formy nápravy), druhým a zřejmě závažnějším okruhem problémů je však malý společenský a politický zájem dané otázky řešit, pokud tyto nepřerostou do aktuálně kolapsových, havarijních či krizových stavů nebo jevů a přímo neohrožují životy, zdraví či majetek lidí (voličů).*

⁶⁹ Viz Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: Teorie práva. 2. vydání, ASPI Publishing, Praha, 2004, str. 195.

*Bude-li dána odpovídající politická vůle, pak právní i věcné problémy zajisté mohou být překonány.*⁷⁰

2.6.1 Deliktní odpovědnost

Deliktní odpovědnost je odpovědnost za protiprávní jednání, tj. za takové jednání, kterým jednající porušuje povinnosti stanovené právními normami k ochraně životního prostředí. Deliktní odpovědnost se dále dělí na odpovědnost správní a trestní.

Odpovědnost za správní delikty je odpovědností za ta protiprávní jednání, kterými jsou porušovány předpisy z oblasti práva správního, resp. práva životního prostředí. Patří sem správní delikty fyzických osob a správní delikty právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. *„Zatímco u deliktní odpovědnosti fyzických osob (pokud čin není spáchán při jejich podnikatelské činnosti) jde o odpovědnost subjektivní, jedná se u právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti o odpovědnost objektivní za následek. Zejména druhá kategorie deliktní správní odpovědnosti sehrává na úseku ochrany životního prostředí v posledních letech zcela klíčovou roli, a to nejen z důvodu četnosti páchaní těchto deliktů, ale i jejich rozsahu a závažnosti.*“⁷¹

Ve většině zákonů jsou podmínky odpovědnosti právnických osob a fyzických podnikajících osob sjednoceny, neboť při formulaci skutkových podstat je kladen důraz na charakter vykonávané činnosti a nikoli na povahu osoby, která ji vykonává. *„Po roce 1989 se fyzickým osobám otevřela cesta k provozování činností, které byly do té doby monopolem státu. Obchod, výroba, uvádění výrobků do oběhu, poskytování služeb, vývoz a dovoz zboží, chov zvířat, hospodaření s odpady, provoz různých zařízení, nakládání s určitými látkami a další kvalifikované činnosti, které dříve téměř výlučně prováděly tzv. socialistické organizace (zejména státní), dnes vykonávají též fyzické osoby jako podnikatelé. Fyzické podnikající osoby musí dodržovat stejné právní povinnosti vážící se k provádění těchto kvalifikovaných činností jako právnické osoby, které je vykonávají (tedy povinnosti odlišné od obecných občanských povinností)...*

⁷⁰ Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 70.

⁷¹ Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 76.

Podnikající fyzické osoby mohou uvedné činnosti vykonávat osobně, ale též prostřednictvím svých zaměstnanců. Podnikající fyzické osobě se tedy (podobně jako u právnických osob) přičítá protiprávní jednání jejích zaměstnanců, příp. dalších osob, které za ni jednají.“⁷²

Jak již bylo výše uvedeno, delikty páchané na životním prostředí právnickými a podnikajícími fyzickými osobami, převyšují delikty páchané běžnými občany jak svou četností, tak i závažností. Tomu odpovídá i přísnější postih takových jednání a princip absolutní objektivní odpovědnosti za škodlivé nebo ohrožující následky, které vyplynuly z podnikatelské činnosti těchto osob. Jednání podnikatelů může vykazovat ve srovnání s jednáním nepodnikajících fyzických osob vysoký stupeň společenské nebezpečnosti. „*Technické, finanční a personální možnosti a vybavení těchto subjektů, a tudíž i následky jejich protiprávních činností (ekologická újma, míra znečištění či poškození životního prostředí atd.) jsou s možnostmi fyzických osob (ve smyslu jednotlivých občanů) nesrovnatelné. Některé správní delikty by v podstatě nebyly fyzické osoby vůbec schopny spáchat.“⁷³* Z těchto důvodů požadují různé mezinárodní dokumenty pro podnikatele účinné, přiměřené a odstrašující sankce, které by vzhledem k závažnosti protiprávních následků působených těmito osobami byly jistě namístě. V českém právu však neexistuje institut trestní odpovědnosti právnických osob, platí zde tradičně princip subjektivní trestní odpovědnosti pouze fyzických osob za zavinění. Za současné právní situace tedy vyvstává otázka vhodnosti svěřením této závažné agendy správním orgánům, neboť správní řízení neposkytuje obviněnému dostatečnou záruku uplatnění všech jeho práv, tak jak je tomu v řízení před trestním soudem. Správněprávní sankce mohou přitom právnickou osobu citelně zasáhnout.

Další problémy institutu správněprávní odpovědnosti podnikatelů se váží ke skutečnosti, že „...*současná česká hmotněprávní úprava správních deliktů právnických osob je velmi nedokonalá. Je jí oprávněně vytýkána roztržičnost, nejednotnost, komplikovanost a především to, že jí schází úprava obecných institutů, jako jsou okolnosti vylučující protiprávnost a trestnost, zánik trestnosti, zásady pro ukládání sankcí apod.“⁷⁴* Nejednotnost a roztržičnost právní úpravy správních deliktů velmi oslabuje právní vědomí osob, což značně snižuje efektivitu dané právní úpravy a

⁷² Srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 477.

⁷³ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 78.

⁷⁴ Viz Jelínek, J. a kol.: Trestní právo hmotné. Leges, Praha, 2009, str. 204.

znesnadňuje dosažení touto úpravou sledovaných cílů. „Měl by proto být vytvořen zákon o správních deliktech, který by po procesní, ale zčásti i hmotněprávní stránce sjednotil a zejména zjednodušil celou právní úpravu problematiky odpovědnosti za správní delikty (tedy nejen v oblasti práva životního prostředí) v českém právním řádu, a to zřejmě v mnohém obdobně, jak je tomu u přestupků.“⁷⁵ Měla by být zvážena rovněž vhodnost zavedení dalších, v našem právním řádu dosud neexistujících druhů sankcí za závažné delikty, jako např. „... zákaz účasti ve veřejných soutěžích a zakázkách, zákaz přijímání subvencí a dotací, nařízení soudního dohledu, dočasné uzavření podniku nebo zařízení...“⁷⁶ Hrozba takových sankcí by jistě motivovala podnikatele k jednání podle práva mnohem více nežli relativně nízké pokuty. Na druhé straně by se však tyto sankce mohly razantně dotknout nevinných osob – zaměstnanců právnické osoby, jejich věřitelů, minoritních akcionářů apod. Nalezení efektivních a zároveň spravedlivých způsobů správního postihu deliktních jednání podnikatelů není proto jednoduchým úkolem a musí být pečlivě zváženy všechny možné následky zamýšlených opatření.

Na činy nepodnikajících fyzických osob proti životnímu prostředí se vztahuje zejména subjektivní přestupková odpovědnost, která je relativně komplexně upravena v samostatném zákoně ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Vedle skutkové podstaty upravené v tomto zákoně nalezneme další skutkové podstaty přestupků proti životnímu prostředí v některých speciálních zákonech na úseku ochrany životního prostředí. Přestupkem je takový správní delikt, který je v přestupkovém nebo jiném zákoně za přestupek výslovně označen. Na rozdíl od ostatních správních deliktů, jejichž úprava je značně roztráštěná a postrádá jakýkoli společný základ, je problematika přestupků upravena jednotně díky již zmíněnému přestupkovému zákonu, který obsahuje úpravu obecných základů odpovědnosti za přestupky, a nevznikají proto pochybnosti, jaká konkrétní úprava, či jaké principy se na daný případ vztahují. „Současné české přestupkové právo je na úseku ochrany životního prostředí upraveno vcelku vyhovujícím způsobem a problémy se vyskytují spíše v oblasti jeho aplikace v praxi.“⁷⁷

Institut **trestní odpovědnosti** hraje jako nástroj ochrany životního prostředí postupem doby stále důležitější roli. Za minulého režimu bylo životní prostředí

⁷⁵ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 78 – 79.

⁷⁶ Srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 475.

⁷⁷ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 77.

chráněno trestním právem jen minimálně. „*Trestní zákon z roku 1961 až do roku 1989 neobsahoval úpravu postihu jednání ohrožujícího nebo porušujícího zájmy společnosti v oblasti ochrany životního prostředí. Tyto hodnoty byly chráněny pouze obecnými ustanoveními o ochraně zdraví a majetku.*“⁷⁸ Teprve po roce 1989 začal zákonodárce do trestního zákona postupně zařazovat skutkové podstaty na ochranu životního prostředí a jeho jednotlivých složek. Tyto trestné činy byly v zákoně č. 140/1961 Sb., trestní zákon, zařazeny do hlavy „Trestné činy obecně nebezpečné“. V novém trestním zákoníku z roku 2009 – zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník – zákonodárce zohlednil stoupající význam ochrany životního prostředí pro společnost tím, že dané trestné činy vyčlenil do samostatné hlavy zvláštní části trestního zákoníku s názvem „Trestné činy proti životnímu prostředí“. Za pozitivní změnu lze považovat též stanovení přísnějších sankcí v nové úpravě trestných činů proti životnímu prostředí, což by mělo napomoci naplnění jedné z hlavních funkcí trestního práva – funkce odstrašující. Adekvátně přísné sankce odradí potenciální pachatele účinněji od páčání trestné činnosti. Za pokrok je třeba považovat rovněž opravení názvů některých skutkových podstat, jež byly v předchozí úpravě nepřesné a působily matoucím dojmem (srov. skutková podstata „Nakládání s nebezpečnými odpady“ v předchozí úpravě, nyní „*Neoprávněné nakládání s odpady*“).

Jako problematická vystupuje i v trestním právu otázka oceňování a měření újmy způsobené životnímu prostředí. „*Finanční vyjádření ekologické újmy způsobené trestným činem na životním prostředí je z různých důvodů problematické a v některých případech i nemožné (např. dojde-li k vymizení živočišného druhu). Ekologická újma na životním prostředí je totiž dána kombinací mnoha faktorů charakterizujících ztrátu nebo oslabení funkcí ekosystému.*“⁷⁹ Typickým znakem trestněprávní ochrany životního prostředí jsou blanketní skutkové podstaty, skrze které trestní právo „... *zajišťuje plnění povinností stanovených osobám v jiných právních předpisech právě ve vztahu k životnímu prostředí.*“⁸⁰

Role trestněprávní odpovědnosti jako nástroje ochrany životního prostředí je významná a bude v budoucnu i nadále růst. Přesto však při současné koncepci trestní odpovědnosti, vyjadřující zásadu individuální odpovědnosti fyzických osob za spáchaný čin, nelze trestním právem postihnout všechny oblasti, ve kterých dochází k ohrožování

⁷⁸ Srov. Jelínek, J. a kol.: Trestní právo hmotné. Leges, Praha, 2009, str. 711.

⁷⁹ Viz Jelínek, J. a kol.: Trestní právo hmotné. Leges, Praha, 2009, str. 713.

⁸⁰ Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 75.

a poškozování životního prostředí. Jedná se o sféru působení právnických osob, které se na špatném stavu životního prostředí ve většině případů podílí rozhodující měrou. Postih právnických osob je dosud vyhrazen pouze právu správnímu. Otázka zavedení či nezavedení trestní odpovědnosti právnických osob není otázkou jednoduchou a odpověď na ni není jednoznačná, ve hře jsou mnohá pro i proti.⁸¹

2.6.2 Odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Pojem ztráty na životním prostředí je obecným společným označením jak pro materiální škodu na těch složkách životního prostředí, které jsou v právním slova smyslu věcmi, tak pro imateriální ekologickou újmu spočívající ve ztrátě nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů. Formy odčinění těchto ztrát jsou jazykově rozlišeny tak, že v případě škody se hovoří o *náhradě* škody a pro ekologickou újmu se zavádí pojem *náprava* ekologické újmy. Další rozdíl spočívá v tom, že odpovědnost za škodu je klasickým institutem soukromoprávním, kdežto relativně nový institut odpovědnosti za ekologickou újmu je koncipován jako veřejnoprávní nástroj ochrany životního prostředí.

Soukromoprávní institut **odpovědnosti za škodu na životním prostředí** vykazuje jakožto nástroj ochrany několik zásadních nedostatků. Těžiště právní úpravy spočívá v zákoně č. 40/1964 Sb., občanském zákoníku, kde je stanovena i základní prevenční povinnost těmto škodám předcházet: „*Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám na zdraví a na majetku, na přírodě a na životním prostředí.*“⁸² Občanský zákoník tedy vymezuje škodu na životním prostředí jako samostatnou kategorii škod, ale v žádném dalším ustanovení ji již blíže nespecifikuje. Obecně lze shrnout, že škodou na životním prostředí je v penězích vyčíslitelná a uhraditelná materiální újma na takové složce životního prostředí, která je věcí v právním smyslu.

Životní prostředí není vyrobeno člověkem, ze své podstaty a bez nákladů pro člověka plní mnoho významných a navzájem provázaných funkcí. Z této povahy životního prostředí plyne, že lze jen obtížně vyčíslit jeho hodnotu a stejně tak hodnotu

⁸¹ Blíže v Jelínek, J. a kol.: Trestní právo hmotné. Leges, Praha, 2009, str. 202 – 206.

⁸² Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ustanovení § 415.

škody na něm způsobené. Jednou z metod výpočtu hodnoty škody způsobené na životním prostředí by v některých případech mohlo být vyjádření celkové výše škody pomocí součtu všech nákladů, které jsou nezbytné buďto k uvedení věcí v předešlý stav anebo k zajištění adekvátní náhrady nevratně poškozené věci. Neexistence systému pro oceňování škod na životním prostředí je jedním z hlavních problémů odpovědnosti za škodu v této oblasti.

Dalším problémem je skutečnost, že institut právní odpovědnosti za škodu lze na základě výše zmíněné definice škody na životním prostředí aplikovat jen na některé složky životního prostředí, tj. na ty, které jsou věcmi v právním smyslu. Zároveň musí být splněna podmínka, že tyto věci někdo konkrétní vlastní. Ostatní složky nejsou tímto nástrojem nijak chráněny.

Ovšem ani v případě, kdy je poškozena složka životního prostředí, která je věcí a má konkrétního vlastníka, není jisté, že budou nároky z odpovědnosti za škodu skutečně uplatněny. Vyplývá to z principu volné dispozice, který je občanskému právu vlastní. *„Možnosti využívání občanského práva pro řešení ztrát na životním prostředí jsou... omezeny principem volné dispozice, a to jak ve vztahu k uplatňování náhrady škody, kteréžto právo je výlučně v rukou a na volném uvážení poškozeného vlastníka věci, tak ale i účelovým vázáním, resp. nevázáním získaných finančních prostředků a konečně i v poměrně dlouhých lhůtách, do kdy lze náhradu škody uplatňovat.“*⁸³ Tento problém vystupuje do popředí zvláště v případech, kdy osobou, která určitou složku životního prostředí poškodí, je sám její vlastník.

*„Tyto skutečnosti spolu s problémy prokazování kauzality, někdy též zavinění a poměrně krátkých lhůt k uplatňování náhrady škody, pak činí institut náhrady škody v klasickém pojetí pro ochranu životního prostředí v širší míře v podstatě nepoužitelný.“*⁸⁴ Do českého právního řádu by proto za účelem skutečně efektivního řešení celé problematiky měla být zavedena speciální veřejnoprávní úprava odpovědnosti za škodu na životním prostředí, která by tuto škodu blíže definovala, zaváděla objektivní odpovědnost, oslabovala kauzalitu, přesouvala důkazní břemeno na stranu původce škody, rozšiřovala okruh oprávněných subjektů a konečně i výrazně prodlužovala lhůty pro uplatnění náhrady škody.⁸⁵

⁸³ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 83.

⁸⁴ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 84.

⁸⁵ Blíže v Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 84.

Na závěr ovšem dlužno podotknout, že v případech, kdy jsou naplněny všechny podmínky pro uplatnění nároku na náhradu škody, a kdy oprávněný subjekt toto právo skutečně využije, může být tento soukromoprávní institut pro ochranu životního prostředí užitečným nástrojem. A to zejména tehdy, když vlastník poškozené věci vede soudní řízení a prostředky získané od konkrétního znečišťovatele použije za účelem napravení konkrétních škod vzniklých na životním prostředí, viz případ judikovaný v rozsudku Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 25 Cdo 769/2006. V tomto případě dovolatelka v souvislosti se svou podnikatelskou činností exhalovala látky toxicky působící na lesní porosty a lesní půdu, a v důsledku působení těchto emisí vznikla škoda na lesních porostech na území ČR. Soud prvního stupně dovedl objektivní odpovědnost žalované za poškození lesního fondu podle ustanovení § 21 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve vazbě na ustanovení § 420a zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, a uložil jí povinnost k náhradě škody. Odvolací soud rozsudek soudu prvního stupně potvrdil. Žalovaná společnost podala dovolání k Nejvyššímu soudu ČR, ve kterém mimo jiné namítala, že *„... rozhodnutím soudů obou stupňů bylo vlastně rozhodnuto o uložení povinnosti, kterou již řádně plní ve formě poplatků za znečišťování ovzduší podle zákona o ochraně ovzduší (tyto poplatky jsou de facto paušalizovanou náhradou škody vznikající v důsledku vypouštění škodlivých látek do ovzduší), a navíc plní i řadu dalších povinností, které jí ukládá právní řád České republiky v rámci komplexní úpravy ochrany ovzduší (investuje finanční prostředky do technologií snižujících škodlivost vypouštěných emisí, emituje toliko v rámci emisních limitů atd.), a proto ukládání povinnosti k náhradě škody nad rámec zákonem uložených a řádně plněných povinností je v rozporu s dobrými mravy...“*⁸⁶ Nejvyšší soud ČR se s uvedenou námitkou vypořádal následovně: *„... je zřejmé, že smyslem předpisů o ochraně ovzduší je vytvoření právního rámce pro ochranu vnějšího ovzduší před znečišťováním a jinými škodlivými vlivy, neboť znečištěné ovzduší má negativní dopad nejen na lesní porosty, ale i na porosty jiné, jakož i na zdraví živočichů a obyvatel. Proto se stanoví systém povinností provozovatelům malých, středních i velkých zdrojů znečišťování... Součástí tohoto systému jsou i správní poplatky za znečišťování ovzduší, které tak představují jeden z nástrojů systému komplexní veřejnoprávní ochrany ovzduší, jehož cílem je minimalizovat negativní vliv škodlivých látek na životní prostředí a stanovit pouze*

⁸⁶ Srov. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 25 Cdo 769/2006.

nezbytný rozsah přípustných emisí. Finanční prostředky odtud plynoucí jsou příjmem státního rozpočtu. Toto vrchnostenské působení státu v podobě ukládání řady povinností znečišťovatelům však nevylučuje případnou soukromoprávní odpovědnost za škodu způsobenou emisemi škodlivých látek škůdce na majetku fyzické či právnické osoby, jsou-li samozřejmě splněny všechny občanskoprávní podmínky odpovědnosti za škodu, ani ji nikterak nenahrazuje. Smyslem občanskoprávního institutu náhrady škody je reparovat újmy vzniklé tomu, na jehož majetku či jiných hodnotách byly způsobeny, a adresátem náhrady (poškozeným) je proto ten, v jehož majetkovém stavu se určitá škodná událost projevila negativním způsobem. I z toho je zřejmé, že ve srovnání s náhradou škody má ochrana ovzduší prostřednictvím správních poplatků širší působnost z hlediska zákonem chráněného zájmu, přičemž finanční plnění nesměruje přímo k osobě poškozeného. Nelze tedy přisvědčit dovolatelce, že plněním povinností plynoucích jí z předpisů o ochraně ovzduší a placením poplatků za znečišťování ovzduší fakticky hradí škodu způsobenou provozní činností na lesních porostech; jednak výše poplatku nikterak nesouvisí s výší způsobené škody a nemůže mít ve vztahu k ní reparační charakter, jednak jejich adresátem je stát, nikoliv konkrétní vlastník poškozeného lesa, byť v této posuzované věci jde o totožnou osobu, resp. o státní podnik, tj. od státu odlišnou právnickou osobu s vlastní majetkovou odpovědností, oprávněnou uplatnit nárok na náhradu škody vzniklé na lesích ve vlastnictví státu...⁸⁷

Z tohoto případu vyplývá, že díky soukromoprávnímu institutu odpovědnosti za škodu je možné získat prostředky pro nápravu konkrétních škod na určité složce životního prostředí skrze civilní soudní řízení, a není nutné spoléhat se pouze na přerozdělování prostředků státního rozpočtu získaných za pomoci veřejnoprávních nástrojů ochrany. Peníze plynoucí do státního rozpočtu z poplatků za znečišťování ovzduší se totiž smísí s jeho ostatními příjmy a nejsou nijak účelově vázány právě na nápravu škod způsobených znečištěním ovzduší.

Z výše uvedených důvodů, pro které je použitelnost soukromoprávního institutu náhrady škody v ochraně životního prostředí výrazně omezena, byl do českého práva zaveden nový institut veřejnoprávní – **právní odpovědnost za ekologickou újmu**. Ekologická újma je definována v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí tak, že jde

⁸⁷ Srov. Rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 25 Cdo 769/2006.

o ztrátu nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti. „*Ekologická újma je tedy koncipována jako primárně imateriální ztráta (může samozřejmě mít i ekonomickou dimenzi), která může vznikat z jednání jak protiprávního, tak i po právu. Jedním ze základních důvodů zavedení institutu odpovědnosti za ekologickou újmu byla nezbytnost uplatňovat odpovědnost za „ztráty“ i vůči vlastníkově věci samé, což soukromoprávní úprava v podstatě neumožňuje.*“⁸⁸ Oprávněným ze způsobené ekologické újmy je stát, subjekty povinné k nápravě ekologické újmy jsou stanoveny hierarchicky, a jsou jimi v tomto pořadí: původce, vlastník dotčené nemovitosti a stát jako garant stavu životního prostředí. Zařazení vlastníka mezi povinné subjekty je správným krokem, neboť zakládá jeho odpovědnost za stav jeho majetku ve vztahu k ochraně životního prostředí. Formy nápravy ekologické újmy se uplatňují v tomto pořadí: naturální restituce, jiné náhradní plnění a finanční plnění.

Přestože zákon o životním prostředí upravuje základní zásady řešení nápravy ekologické újmy, detailní úprava pro její uplatňování chybí jak v tomto zákoně, tak i v jiných právních předpisech. Neexistence ustanovení o způsobu stanovení rozsahu ekologické újmy v penězích spolu s neexistencí ustanovení, které by ukládalo státnímu orgánu, který se o vzniku ekologické újmy dozví, obligatorně uložit její nápravu, činí nápravu ekologické újmy podle zákona o životním prostředí přímo neuplatnitelnou.

V roce 2008 byl do českého právního řádu zařazen zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, který je transpozicí směrnice EU. Tento zákon je založen na principu objektivní odpovědnosti s možností liberace, uplatnění principu subjektivní odpovědnosti je zde stanoveno jen pro výjimečné případy. Hlavními zásadami nové právní úpravy jsou zásada prevence, ze které vyplývá pro znečišťovatele povinnost provádět preventivní opatření uložená příslušným správním úřadem, zásada „znečišťovatel platí“, podle které provádí nápravná opatření primárně původce znečištění, a zásada naturální restituce, ze které plyne povinnost prioritního použití tohoto způsobu nápravy ekologické újmy zejména před peněžní kompenzací. Zákon neukládá povinnost prevence a nápravy ekologické újmy ve vztahu ke všem složkám životního prostředí, nýbrž pouze ve vztahu k tzv. přírodním zdrojům, kterými jsou chráněné druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a jejich přírodní

⁸⁸ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 84 – 85.

stanoviště, voda a půda. Zákon se vztahuje pouze na újmu způsobenou provozní činností, a tato újma musí být měřitelná, dosahovat určitého stupně a mít přitom závažné nepříznivé účinky (u chráněných druhů a přírodních stanovišť a u vody) nebo ohrožovat lidské zdraví (u půdy). „*Příslušný orgán (zpravidla Česká inspekce životního prostředí) buď přijímá návrhy zveňčí nebo na základě vlastního zjištění a uvážení zahajuje řízení o uložení preventivního nebo nápravného opatření z moci úřední... Nová právní úprava odpovědnosti za ekologickou újmu je v ČR, resp. v EU, v účinnosti poměrně krátkou dobu, takže ještě nejsou k dispozici ucelenější informace o její účinnosti v praxi.*“⁸⁹

Právní úprava institutu právní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí náleží do různých právních odvětví, zejména do práva správního, trestního a občanského. Odlišnost těchto úprav spočívá především v různých metodách působení na adresáty daných právních norem, v komplexnosti té které úpravy, v převažujících funkcích úpravy odpovědnosti v tom kterém právním odvětví a rovněž v praktické účinnosti různých kategorií odpovědnosti. Jednotlivé odpovědnostní systémy budou v mnohých praktických případech aplikovány souběžně, neboť zásahem do životního prostředí mohou být naplněny podmínky pro vznik více druhů právní odpovědnosti (správní, trestní, občanskoprávní atd.).

Právní odpovědnost sehrává jako nástroj ochrany životního prostředí na tomto úseku důležitou úlohu preventivní, nápravnou a sankční. „*Preventivně, tj. ve smyslu předcházet porušování právních povinností vedoucích zpravidla ke způsobení škody, působí... i samo vědomí hrozby odpovědnosti a skutečnost, že v případě porušení právních povinností se tato hrozba odpovědnosti promění v odpovědnost za způsobenou škodu.*“⁹⁰ Odpovědný subjekt má potom povinnost způsobenou škodu reparovat, popř. nést další negativní následky svého jednání. Zejména v případě deliktní odpovědnosti vystupuje do popředí sankční funkce tohoto institutu, tj. potrestat odpovědný subjekt a tím ho odradit od dalších škodlivých či ohrožujících jednání.

⁸⁹ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2010, str. 90.

⁹⁰ Srov. Švestka, J., Dvořák, J. a kol.: Občanské právo hmotné 2. 5. vydání, Wolters Kluwer ČR, Praha, 2009, str. 368.

2.7 Výkon rozhodnutí

Výkon rozhodnutí (exekuce) je nezbytným nástrojem k vynucování práva v případech, kdy vydané rozhodnutí není ve stanovené lhůtě splněno dobrovolně. V oblasti ochrany životního prostředí jde o případy, kdy stát donutí povinný subjekt ke splnění nápravného opatření, podrobení se sankčnímu opatření, k náhradě škody apod., anebo žádoucí stav vytvoří stát sám na náklady povinného. Exekuce je v takových případech nařizována podle okolností buď soudem nebo správním úřadem. Důsledný výkon rozhodnutí je zvláště důležitým nástrojem ochrany zejména v případech, kdy by v důsledku prodlení s plněním hrozily další, mnohdy obtížně reparaovatelné škody na životním prostředí.

Příkladem uplatnění tohoto administrativního nástroje v českém právním řádu je ustanovení § 42 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. Podle této úpravy uloží vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí tomu, kdo porušil povinnost k ochraně povrchových nebo podzemních vod (původce), povinnost provést opatření k nápravě závadného stavu. Pokud povinný subjekt opatření neplní a hrozí nebezpečí z prodlení, zabezpečí opatření k nápravě vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí na náklady původce. Stejně tak podle ustanovení § 52 odst. 2 téhož zákona jsou vlastníci staveb, které nejsou vodními díly, nebo zařízení v korytech vodních toků, popřípadě sousedících s nimi, povinni ve veřejném zájmu dbát o jejich statickou bezpečnost a celkovou údržbu, aby tyto stavby (zařízení) neohrožovaly plynulý odtok povrchových vod, a zabezpečit je proti škodám působeným vodou a odchodem ledu. Dojde-li k narušení plynulého odtoku vod v důsledku zanedbání péče o stavby nebo zařízení, jsou jejich vlastníci povinni na své náklady provést nápravu a plynulý odtok vody plně obnovit. Pokud tak neučiní, je vodoprávní úřad oprávněn zajistit nápravu na náklady vlastníka.

Tímto nástrojem je tedy zajišťováno, že budou realizována opatření nezbytná k ochraně životního prostředí, a že bude zabráněno dalším případným újmám na tomto prostředí. Výkon rozhodnutí představuje významný doplněk jiných nástrojů ochrany životního prostředí, zejména ukládání povinností. *„... environmentální efektivita nástrojového mixu závisí rozhodujícím způsobem na přítomnosti příslušného... vynucovacího mechanismu. Pokud totiž řádné fungování nástroje závisí více méně jen*

*na dobrovolnosti regulovaných subjektů, existuje vážné riziko, že dodržování stanovených pravidel bude pouze částečné...*⁹¹

Výkon rozhodnutí je nepostradatelným nástrojem ochrany životního prostředí. Bez jeho existence, tj. bez možnosti vynucení vydaných rozhodnutí, by tato rozhodnutí nebyla ničím více nežli morálním apelem, přičemž by záviselo pouze na vůli povinného subjektu, zdali rozhodnutím uložené povinnosti dobrovolně splní či nikoliv. Je to právě možnost státního vynucení dodržování právních norem, co odlišuje normy právní od jiných lidmi vytvořených norem (morálních, náboženských...). *„Bez moci by právo nebylo právem. Slavný německý právní filosof Rudolf Stammler... to vyjadřuje dvojverším, které ve volném překladu zní „moc bez práva neplatí nic, právo bez moci se nemůže prosadit“ a tuto myšlenku vysvětluje v próze tak, že „moc potřebuje myšlenku práva, aby se ospravedlnila, a právo naopak potřebuje moc, aby se prosadilo.“*⁹² Moc vynucovat dodržování právních norem je tedy pojmovým znakem práva a realizuje se právě skrze výkon rozhodnutí. *„Důsledné uplatňování tohoto nástroje zajišťuje nejen ochranu samu, ale zároveň posiluje i autoritu práva a orgánů ochrany životního prostředí a napomáhá k vytváření právního vědomí v této oblasti právních vztahů.“*⁹³

2.8 Shrnutí

Administrativní nástroje představují v rámci environmentální politiky základní a nejdůležitější skupinu nástrojů ochrany životního prostředí. Jednotlivé druhy těchto nástrojů přímo ukládají subjektům jak se mají chovat ve vztahu k životnímu prostředí, přičemž regulovaným osobám není dána možnost se od takto uloženého chování odchýlit, aniž by se přitom nejednalo o porušení právních předpisů. Stát při aplikaci administrativních nástrojů využívá plně své donucovací pravomoci, což v sobě obnáší jistotu pokud jde o dosažení kýženého cíle. Tato skutečnost je pak obzvlášť významná v případech, kdy hrozí těžko napravitelná újma na životním prostředí či jeho jednotlivých složkách a kdy z tohoto důvodu nelze regulovaným osobám přiznat volnost

⁹¹ Srov. OECD: Instrument Mixes for Environmental Policy. OECD, 2007, str. 174.

⁹² Srov. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, str. 43.

⁹³ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 39.

rozhodování, neboť je v zájmu předejití újmy, resp. v zájmu její účinné nápravy, nezbytné podřídit všechny subjekty přesně stanovenému režimu. Z tohoto hlediska jsou administrativní nástroje pro své vlastnosti a účinky v ochraně životního prostředí nezastupitelné.

Z právního pohledu je důležité to, že jednotlivé administrativní nástroje zpravidla nemohou efektivně dosáhnout vytyčených cílů samy o sobě, bez „podpory“ jiných druhů administrativních, popř. ekonomických či dalších nástrojů. Tak například samotné uložení povinnosti ve formě určitého příkazu či zákazu sice zavazuje subjekty k takto definovanému chování, ovšem bez aplikace příslušných mechanismů kontrolních a donucovacích si lze v praxi jen stěží představit valný efekt tohoto nástroje. Stejně tak např. institut deliktů odpovědnosti lze k ochraně životního prostředí využívat účinně jen tehdy, budou-li jednotlivé složkové právní předpisy, resp. skutkové podstaty správních deliktů, přestupků či trestných činů postihovat ve formě zákazu, resp. příkazu určitého chování všechna nejzávažnější jednání proti zájmům ochrany životního prostředí. Budou-li v dané oblasti existovat mezery v právní úpravě, deliktů odpovědnost nevznikne a pachatel nebude moci být postižen adekvátními opatřeními. Příkladem vhodnosti kombinace administrativního nástroje s nástrojem ekonomickým je případ, kdy vyvstane nutnost stanovit přísnější emisní standardy např. proto, že dochází k překračování standardů imisních v určité složce životního prostředí. Ke splnění nově uložených parametrů bude zpravidla nezbytná investice do nákupu šetrnějších zařízení, což může z důvodu nedostatku potřebných finančních prostředků představovat pro mnoho povinných subjektů nesplnitelný úkol. Z tohoto důvodu by měl být před účinností norem upravujících přísnější standardy aplikován vhodný ekonomický nástroj pozitivní stimulace, který by povinným subjektům usnadnil pořízení nových šetrných zařízení.

Chce-li proto zákonodárce řešit určitý environmentální problém skutečně efektivně a využít přitom všech předností administrativních nástrojů, je nezbytné, aby prostřednictvím vhodného nástrojového mixu postihl všechny důležité aspekty problému a zakotvil v právní úpravě jednotlivé nástroje mixu tak, aby na sebe smysluplně navazovaly a podporovaly se, aby zvolený nástrojový mix nebyl „bezzubý“, popř. cíle jím sledované nesplnitelné.

Stejně jako je důležité, aby byl nástrojový mix aplikovaný k řešení určitého environmentálního problému vnitřně sestaven tak, aby vedl efektivně k požadovaným výsledkům, je nezbytné zajistit rovněž to, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly v aplikaci jednotlivých druhů administrativních nástrojů při řešení různých problémů životního prostředí, které jsou si svou povahou a závažností velmi podobné. Problém v tomto směru představují zejména různě přísně stanovené povinnosti uložené subjektům ve vztahu k zatěžování různých složek životního prostředí či odlišný postih podobných správních deliktů v různých oblastech ochrany životního prostředí (problém roztržitosti, nesystémovosti a nepřehlednosti je pro právní úpravu správních deliktů v České republice typický). Pozitivním krokem, pokud jde o vzájemný vztah ochrany různých složek životního prostředí a jeho vyváženost, je zavedení jednotného integrovaného rozhodování o povolování provozu zařízení definovaných v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci⁹⁴, které umožňuje zvážit vliv takového provozu na životní prostředí jako celek v rámci jednoho integrovaného řízení, aniž by docházelo k neřešitelným kolizím postojů orgánů ochrany jednotlivých složek, které by sledovaly pouze ochranu „té své“ složky a navrhovaly podmínky „diskriminující“ neopodstatně jinou složku.

Aplikace administrativních nástrojů za účelem ochrany životního prostředí by v zájmu co nejefektivnějšího využití všech pozitivních vlastností této skupiny instrumentů měla respektovat výše uvedené. Administrativní nástroje budou potom účinným prostředkem řešení řady environmentálních problémů. V některých oblastech ochrany životního prostředí však bylo používání administrativních nástrojů jako hlavního instrumentaria překonáno a tyto nástroje byly nahrazeny především nástroji ekonomickými, které se ukázaly být při řešení daných problémů celkově efektivnější. Tato skutečnost je dána převážně tím, že administrativní nástroje nedokáží dostatečně flexibilně reagovat na vývoj společenských a ekonomických podmínek, na vývoj vědy a výzkumu, na rozdílnosti v povahách a možnostech jednotlivých znečišťovatelů. Proto by snaha o řešení určitých environmentálních otázek administrativními nástroji, tj. přímou regulací, mohla vyústit v přílišnou tvrdost zákona vůči určitým skupinám znečišťovatelů, v příliš brzkou obsolentnost právní úpravy s ohledem na rychlý vývoj věcí ve společnosti, mohla by „nutit“ znečišťovatele k přesně stanoveným změnám

⁹⁴ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezování znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů.

chování, když by znečišťovatel mohl dosáhnout stejných výsledků jinými změnami úsporněji, neboť zná lépe než stát své vlastní poměry apod. (více o přednostech ekonomických nástrojů ve vztahu k nástrojům administrativním při řešení určitých environmentálních problémů viz dále).

3. Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí

Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí jsou nástroji nepřímého působení, neboť se požadovaného chování regulovaných subjektů snaží docílit nikoli přímým příkázáním určitého chování, nýbrž nepřímo ekonomickou stimulací. Základním rozdílem mezi přímou a nepřímou regulací je možnost volby chování, kterou stát poskytuje subjektům, aplikuje-li nástroje nepřímého působení. Cílem použití těchto nástrojů je vytvoření takových (ekonomických) podmínek, za kterých ekologicky vhodné chování, tj. chování, které je v souladu se zájmem na ochraně životního prostředí, bude zároveň ekonomicky výhodné. „*Konstrukce ekonomických nástrojů a způsoby jejich použití by měly v ideálním případě vést právě k takto oboustranně výhodným řešením (win-win solutions).*“⁹⁵

Ekonomické zvýhodnění ekologicky vhodného chování nebo naopak ekonomické znevýhodnění chování, které je nešetrné k životnímu prostředí, vyžaduje ve většině případech zásah státu. Trh sám o sobě totiž na poli ochrany životního prostředí selhává – nezahrnuje do nákladů znečišťovatele náklady negativních externalit, které vznikají při provozování různých činností ekologicky nevhodným způsobem. To vede k tomu, že tyto škodlivé aktivity jsou pro provozovatele levnější, než ekologicky příznivější varianty, které zpravidla vyžadují pořízení nových zařízení, technologií apod. Tyto rozdíly by stát měl za účelem efektivní ochrany životního prostředí pomocí ekonomických nástrojů změnit ve prospěch variant ekologicky vhodných a „... vytvořit tak situaci, kdy rozhodnutí jednotlivých aktérů trhu budou v souladu nejenom s jejich individuálními zájmy, ale i s celospolečenským zájmem na ochraně životního prostředí.“⁹⁶

Podle charakteru svého působení se ekonomické nástroje dělí na nástroje pozitivní a negativní stimulace. Nástroje pozitivní stimulace ekonomicky zvýhodňují ekologicky vhodné chování a motivují tak k širšímu využívání postupů šetrnějších k životnímu prostředí. Do této skupiny nástrojů patří daňová zvýhodnění, dotace, zvýhodněné půjčky a garance, úlevy při placení poplatků a depozitně refundační

⁹⁵ Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 42.

⁹⁶ Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 42.

systemy. Nástroje negativní stimulace naopak ekonomicky znevýhodňují ekologicky nevhodné chování, provozování zařízení nešetrných k životnímu prostředí apod. Mezi tyto nástroje patří různé poplatky, daně, obchodovatelná emisní povolení a nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti.

Ekonomické nástroje by v politice ochrany životního prostředí měly plnit tyto základní funkce: funkci nápravy selhání tržního mechanismu, funkci stimulační, funkci internalizační, funkci fiskální a funkci kompenzační. **Funkce nápravy selhání tržního mechanismu** spočívá v tom, že ekonomické nástroje aplikované státem upravují trhem deformované ceny tak, aby tyto odrážely skutečné náklady, které určité činnosti pro společnost představují.

Další funkcí ekonomických nástrojů by mělo být motivování subjektů k chování šetrnému k životnímu prostředí, ke snižování množství produkovaného znečištění, k omezování spotřeby přírodních zdrojů apod. (**funkce stimulační**). „V ideálním případě by měl každý, kdo přispívá k určitému environmentálnímu problému, mít ekonomický stimul... ke změně svého chování ekologicky příznivějším směrem. Daně, poplatky a některé podpory mohou takovýto stimul přímo představovat...“⁹⁷

Negativní externí vlivy škodlivých činností by měly být v co největší možné míře zahrnuty do nákladů jejich provozovatelů, funguje-li správně **internalizační funkce** ekonomických nástrojů. „*Ekonomické řešení ochrany životního prostředí předpokládá... začlenění negativní externality v co největší možné míře do výrobních nákladů jejich původců – znečišťovatelů... Začlenění negativních externalit do výrobních nákladů znečišťovatelů se označuje pojmem internalizace externalit – vtažením do výrobní kalkulace a do rozhodování znečišťovatelů se „externí“ (vnější) náklady přemění na náklady „interní“ (vnitřní). Internalizace tak přispívá ke změně chování znečišťovatele směrem k ekologicky šetrnějšímu.*“⁹⁸ Skrze svoji internalizační funkci přispívají ekonomické nástroje k naplnění jednoho ze základních principů práva životního prostředí – principu „znečišťovatel platí“ (*polluter pays principle*).

Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí by dále měly plnit **funkci fiskální**. Prostředky získané z používání těchto nástrojů (zejména daní a poplatků) by měly být využity k financování opatření na ochranu životního prostředí, tzn. měly by

⁹⁷ Srov. OECD: Instrument Mixes for Environmental Policy. OECD, 2007, str. 215.

⁹⁸ Viz Mezřický, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, 2005, str. 116.

být účelově vázány a nerozplynout se ve státním rozpočtu mezi ostatními jeho příjmy, kde by pak paradoxně mohly být využity např. na financování předražených státních zakázek na realizaci neekologických projektů. „*Fiskální funkce ekonomických nástrojů je funkcí, která nejvíce přispěla k jejich rozšíření. Jednotlivé státy, které tyto nástroje od 70. let 20. století zaváděly, tak činily právě proto, aby získaly prostředky na řešení ekologických problémů, jež se právě v této době objevily v nebývalé míře.*“⁹⁹

Kompenzační funkce ekonomických nástrojů má za cíl kompenzovat újmu spojenou s negativními externími vlivy, které vznikají při provozování škodlivé činnosti, a jejichž náklady zpravidla nesou namísto původce jiné subjekty, respektive celá společnost. Výše plateb (ekonomických nástrojů negativní stimulace) aplikovaných za účelem regulace provozovatelů takových škodlivých činností, by proto měla odpovídat výši vzniklé újmy. „... rozdíl ve výši externích nákladů spojených s jednotlivými činnostmi a promítnutých do výše poplatku by měl být vodítkem pro volbu ekologicky vhodnější činnosti... je ale nezbytné, aby výše externích nákladů byla stanovena co nejpřesněji, což bude nejobtížnějším krokem při konstrukci každého ekonomického nástroje.“¹⁰⁰

Hlavním cílem ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí je stimulovat subjekty k zachování, obnově a zlepšování kvality životního prostředí. Tento cíl v sobě zahrnuje zejména:

„-minimalizaci nároků na čerpání neobnovitelných a šetrné využívání obnovitelných přírodních zdrojů, surovin, energie a minimalizaci záboru území;

-minimalizaci negativních vlivů na prostředí, emisí do ovzduší a vod, kontaminaci půd, produkce odpadů i hlukové zátěže a minimalizaci potenciálních rizik a havárií...“¹⁰¹

„*Ekonomické nástroje představují významnou skupinu nástrojů ochrany životního prostředí. Zpravidla se uplatňují jako doplněk administrativního systému ochrany životního prostředí s tím, že mají vyvážit jeho určité nedostatky.*“¹⁰² Těmito nedostatky jsou zejména nízká efektivita nástrojů přímého působení v některých oblastech ochrany životního prostředí a relativně značná finanční náročnost spojená

⁹⁹ Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 43.

¹⁰⁰ Srov. Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 43.

¹⁰¹ Srov. Mezřícký, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, 2005, str. 129.

¹⁰² Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 40.

s jejich aplikací. „Normativní nástroje, uplatňované v rámci administrativního řízení ochrany životního prostředí na principu „command and control“ nutně působí jako nekompatibilní prvek tržní ekonomiky. Skepse vůči nim není náhodná – dosavadní zkušenosti jsou často kontraproduktivní – aplikace normativních nástrojů je mimořádně nákladná, převážně restriktivní a administrativně náročná.“¹⁰³ Nejúčinnějším způsobem řešení ekologických problémů se ukazuje být vhodná kombinace administrativních a ekonomických nástrojů, doplněna popř. dalšími nástroji zmíněnými v první části této práce. Tyto kombinace nástrojů však v praxi často nejsou systematicky promyšlené a nedosahují proto žádoucích výsledků. „Účinnost působení ekonomických nástrojů zavedených v České republice... byla již od počátku silně oslabena v důsledku několika skutečností:

-*Ekonomické nástroje byly konstruovány nikoli jako integrovaná součást administrativních (normativních) nástrojů, které tvoří nosnou kostru systému ochrany životního prostředí, ale jako jejich dodatek. Netvoří s nimi konzistentní systém.*

-*Soubor ekonomických nástrojů vznikl neprovázaně, značně izolovaně a bez sjednocujícího výchozího principu. V důsledku toho jsou disproporce i mezi jednotlivými nástroji tohoto souboru.*

-*Kvantitativní charakteristiky ekonomických nástrojů (sazby poplatků, výše úlev a další) jsou příliš nízké, takže v naprosté většině případů nepůsobí stimulačně.“¹⁰⁴*

Pro eliminaci těchto nedostatků by bylo třeba provést důkladnou analýzu nástrojů politiky životního prostředí a pokusit se nalézt cesty ke zvýšení účinnosti jejich působení. K zásadnímu kroku tímto směrem však v České republice chybí politická a z velké většiny i veřejná vůle. Z vývojových tendencí politiky životního prostředí nicméně vyplývá, že ekonomické nástroje naleznou v budoucnu ještě širší uplatnění v oblastech, kde již působí, a zároveň najdou uplatnění i v oblastech těmito nástroji dosud nedotčených. „... význam ekonomických nástrojů se v rozvinutých zemích stále zvyšuje, čímž je zabezpečen kontinuální tlak na redukci negativních vlivů ekonomického rozvoje na životní prostředí.“¹⁰⁵

¹⁰³ Srov. Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, str. 62.

¹⁰⁴ Srov. Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, str. 49.

¹⁰⁵ Viz Víturka, M.: Environmentální ekonomie. Masarykova univerzita, Brno, 2005, str. 32.

Následující text je systematicky rozdělen do dvou základních kapitol – Ekonomické nástroje negativní stimulace a Ekonomické nástroje pozitivní stimulace. Jednotlivé podkapitoly pojednávají o jednotlivých druzích ekonomických nástrojů a jejich uplatnění v ochraně životního prostředí, snaží se postihnout jejich přednosti a nedostatky, případně též navrhnout vhodná řešení de lege ferenda.

3.1 Ekonomické nástroje negativní stimulace

Jak již bylo uvedeno výše, ekonomické nástroje negativní stimulace ekonomicky znevýhodňují provozování ekologicky nevhodných činností, čímž provozovatele motivují k přestoupení na ekologicky vhodnější alternativy, se kterými žádné dodatečné náklady spojené nejsou. Tato skupina nástrojů je představována nejrozličnějšími druhy plateb, konkrétně jde o poplatky, daně, obchodovatelná emisní povolení a nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti. Ekonomické nástroje negativní stimulace „umožňují diferencovaný ekonomický postih znečišťovatelů na základě principu „platí znečišťovatel“ (polluter pays principle) a limitují čerpání přírodních zdrojů. Tímto způsobem jsou tak do nákladů příslušných ekonomických subjektů v určité míře promítány, tj. internalizovány jimi produkované negativní externality.“¹⁰⁶

3.1.1 Poplatky

Poplatky sloužící k ochraně životního prostředí představují nejvýznamnější ekonomický nástroj působící v této oblasti. „Poplatky jsou konstruovány jako platba za nepříznivý vliv na životní prostředí způsobený zpoplatněnou činností. Lze je považovat za jakousi „cenu“, kterou znečišťovatel platí společnosti za „služby“ poskytované ve formě zatížení (poškození) životního prostředí... Výše poplatku se odvozuje od míry negativního vlivu na životní prostředí, která je určována na základě různých kvantitativních a kvalitativních kritérií. Poplatek, respektive vybrané finanční prostředky slouží k nápravě vzniklé újmy (např. k obnově lesních porostů poškozených

¹⁰⁶ Viz Víturka, M.: Environmentální ekonomie. Masarykova univerzita, Brno, 2005, str. 32.

emisemi) nebo k prevenci jejího vzniku (např. poplatek za ukládání odpadů na skládku).“¹⁰⁷

Hlavním rozlišovacím znakem poplatků a daní je právě protiplnění (služba), které je zpravidla poskytováno v souvislosti s placením poplatků, zatímco daňová povinnost subjektu vůči státu není vyvážena poskytnutím žádné ekvivalentní protihodnoty. Poplatky sloužící jako ekonomický nástroj ochrany životního prostředí jsou členěny¹⁰⁸ právě podle charakteru protiplnění, které je za ně poskytováno, když jde o obligatorní platby, které je povinný subjekt povinen odvádět:

a) za znečišťování či jiné poškozování (zatěžování) životního prostředí (např. poplatky za znečišťování ovzduší, poplatky za vypouštění odpadních vod). Tyto poplatky mají stimulovat znečišťovatele k eliminaci znečišťování (poškození) životního prostředí v co největší možné míře.

b) za využívání přírodních zdrojů (např. poplatky za odběr povrchových a podzemních vod, odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu). Cílem těchto plateb je motivovat příslušné subjekty k co nejehospodárnějšímu využívání přírodních zdrojů, popř. k hledání zdrojů alternativních.

c) za určitou službu, resp. jako příspěvek na úhradu nákladů provozu určitých veřejných zařízení – uživatelské poplatky (např. poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů). Prostřednictvím těchto poplatků přispívá uživatel na úhradu nákladů provozu takových veřejných zařízení, jejichž služeb využívá a která jsou určena k realizaci opatření v rámci ochrany životního prostředí.

Poplatky se dále od daní odlišují zejména svým určením, neboť velká část z nich směřuje do specifických tzv. mimorozpočtových fondů na centrální nebo místní úrovni (jejich příjemcem je především Státní fond životního prostředí ČR, na místní úrovni jsou to obce), a dále deklarovanou funkcí, kdy u daní převažuje funkce získání prostředků do veřejných rozpočtů, zatímco u poplatků je zdůrazňována funkce ovlivnění změny chování, tj. funkce motivační. Toto rozlišení však nelze chápat absolutně, neboť i u daní se uplatňuje motivační funkce jejich působení, a naopak motivační funkce

¹⁰⁷ Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 149.

¹⁰⁸ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 44.

poplatků je často předmětem kritiky jako nedostatečná vzhledem k jejich nízké výši. Dále také skutečnost, že poplatky směřují do mimorozpočtových fondů, není vždy jednoznačným přínosem pro ochranu životního prostředí, neboť např. některé poplatky odváděné do rozpočtů obcí nejsou účelově vázány. „*Hodnocení efektivnosti existujících poplatkových nástrojů je nutné provádět s vědomím, že se jedná o instrument k ochraně životního prostředí, jehož cílem je ovlivňování chování ekonomických subjektů žádoucím směrem. Bohužel současná situace v České republice tento základní aspekt zcela nereflktuje a funkce některých poplatků se postupně omezuje pouze na zdroj příjmů veřejných rozpočtů.*“¹⁰⁹ Pro účely ochrany životního prostředí jsou v plném rozsahu vázány pouze prostředky z poplatků putujících do Státního fondu životního prostředí ČR. Tato instituce poskytuje prostředky na investiční i neinvestiční akce právnických a fyzických osob související s ochranou a zlepšováním životního prostředí. Platby za využívání složek životního prostředí tvoří nejvýznamnější část příjmů tohoto fondu.

V ideálním případě by tedy poplatky měly plnit funkci motivační tak, že budou svou adekvátně stanovenou výší skutečně působit na rozhodování subjektů a toto rozhodnutí ovlivňovat směrem k elogičtějším variantám chování. Přitom je třeba, aby poplatky působily selektivně, tzn. aby v jejich výši byla zohledněna míra škodlivosti jednotlivých znečišťujících činností, popř. míra využívání některé složky životního prostředí nebo míra využívání určité služby. Dále by měl být systém nastaven tak, aby prostředky získané z tohoto nástroje byly účelově vázány a využity k financování opatření na ochranu životního prostředí, resp. příslušné jeho složky, která je aplikací konkrétního poplatku chráněna. S nízkými sazbami poplatků souvisí i problém neodpovídajícího ocenění dotčených složek životního prostředí a jejich významu pro společnost. Příkladem je zemědělská půda, kde odvody za odnětí této půdy ze zemědělského půdního fondu zdaleka neodpovídají její skutečné dlouhodobé hodnotě. „*Hodnota odnímané (rozumějte trvale zničené) půdy musí být srovnatelná s jejím výnosem v řádu tisíciletí a musí být zohledněny její funkce vodohospodářská, klimatická a estetická.*“¹¹⁰

¹⁰⁹ Srov. Jílková, J., Pavel, J., Vítek, L., Slavík, J.: Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost. Eurolex Bohemia, Praha, 2006, str. 14.

¹¹⁰ Viz Výzva k ochraně zemědělského půdního fondu, Společnost pro ochranu půdy v ČR, 2010. <http://gnosis9.net/view.php?cisloclanku=2010040019>.

Na kritiku nízkých sazeb poplatků a jejich malé efektivity pokud jde o dosahování cílů v ochraně životního prostředí reaguje **návrh nového zákona o ochraně ovzduší** (dále jen „ZOO“) výrazným zvýšením poplatků za znečišťování ovzduší. Zpoplatněny mají být nadále pouze čtyři hlavní znečišťující látky. Důvodová zpráva k návrhu nového ZOO uvádí ohledně zvyšování poplatků následující: „Sazby poplatků... jsou uvedeny v příloze č. 9 posuzovaného návrhu nového zákona a do r. 2016 včetně se jedná o stálé hodnoty. Od r. 2017 budou po jednotlivých letech zvyšovány až do r. 2021 až na 3,5 násobek sazeb původních. Počínaje r. 2022 budou sazby skokově zvýšeny na 7 násobek sazeb původních, tj. na 2 násobek sazeb r. 2021. Poté již zůstanou konstantními.“¹¹¹ Provozovatelům regulovaných stacionárních zdrojů znečišťování je navrhovanou právní úpravou poskytnuta možnost provést u zdroje rekonstrukci či modernizaci, která povede ke snížení emisí zpoplatněných látek ve stanovené míře. Znečišťovatel v takovém případě „... může použít pro výpočet poplatku za příslušnou znečišťující látku minimální sazbu uvedenou v příloze č. 9 pro léta 2012 – 2016 namísto sazby pro příslušný kalendářní rok. Ustanovení § 66 posuzovaného návrhu stanovuje účinnost této varianty počínaje r. 2017.“¹¹²

Cílem navrhovaných změn týkajících se výše poplatků za znečišťování ovzduší je účinněji motivovat znečišťovatele ke snižování znečištění. Při takto radikálním zvýšení sazeb uvedených poplatků hrozí ovšem na druhé straně riziko, že nová právní úprava bude znečišťovatele stimulovat spíše k obcházení zákona a vyhýbání se takto přísně stanovené poplatkové povinnosti. Pro provozovatele regulovaných zdrojů znečišťování se stane schůdnější variantou vyvinout vynalézavost za účelem vyhnutí se nepřiměřeně stanovené poplatkové povinnosti, nežli zaplatit. Jak uvádí Dienstbier v rámci pojednání o rizikových faktorech působení ekonomických nástrojů, „... zatížíme-li určitý způsob environmentálně nepřilíš vhodného chování regulovaných subjektů dodatečnou platbou, s cílem motivovat je k dobrovolné volbě environmentálně příznivější alternativy, vystavujeme se (a životní prostředí) vážnému nebezpečí, že

¹¹¹ Srov. Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o ochraně ovzduší, str. 43.
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_ovzdusi_navrh_zakona/\\$FILE/OL-ODUVODNENI-20110329.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_ovzdusi_navrh_zakona/$FILE/OL-ODUVODNENI-20110329.pdf)

¹¹² Srov. Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o ochraně ovzduší, str. 55.
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_ovzdusi_navrh_zakona/\\$FILE/OL-ODUVODNENI-20110329.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_ovzdusi_navrh_zakona/$FILE/OL-ODUVODNENI-20110329.pdf)

regulované subjekty samy vyhodnotí jinak výhodnost nabízených, ale i jakýchkoli jiných, reálně existujících alternativ chování... Při nevhodném uplatnění ekonomické stimulace za účelem dosažení určitého konkrétního způsobu jednání regulovaných subjektů tak hrozí, že jejím reálným výsledkem bude jednání zcela odlišné, třeba i environmentálně méně příznivé či zcela nepříznivé.“¹¹³

Nepřiměřeně přísné ekonomické nástroje se proto mohou nechtěně minout účinkem. Z uvedeného vyplývá, že poplatky určené k ochraně životního prostředí by neměly být ani příliš nízké (a tedy neefektivní) ani příliš vysoké (vedoucí často k vyhýbání se poplatkové povinnosti), nýbrž by měly být *adekvátní*.

Teprve budou-li naplněny všechny výše uvedené požadavky, lze hovořit o poplatcích jako o ekonomickém nástroji ochrany životního prostředí se všemi funkcemi a výhodami, které jsou této skupině nástrojů imanentní. V každém případě by měla být respektována zásada, že je ekonomicky výhodnější neznečišťovat prostředí než naopak.

Pokud jde o porovnávání celkových nákladů a výnosů, které plynou pro společnost z existujícího systému poplatků zavedeného za účelem ochrany životního prostředí, uvádí Jílková a kol. následující: „... *současný systém poplatků k ochraně životního prostředí není z hlediska administrativní náročnosti příliš efektivní. Důvodem, proč existují poměrně vysoké hodnoty jak na straně administrativních, tak i vyvolaných nákladů, je především nízký fiskální výnos jednotlivých druhů poplatků, relativní složitost výpočtu a „rozdrobenost“ jejich správy. Jako zdroj veřejných příjmů jsou poplatky k ochraně životního prostředí oproti standardním daním relativně nákladné. Bohužel u nich ani nelze identifikovat významnější vliv na chování subjektů, které je platí. Ovlivňování chování těchto subjektů realizují hlavně administrativní nástroje a poplatkové nástroje zde hrají (pokud vůbec) okrajovou roli. Důsledkem tohoto stavu je nízká ekologická efektivnost, což v kombinaci s vysokou administrativní náročností vyvolává otazníky nad racionalitou stávajícího systému.“¹¹⁴*

¹¹³ Srov. Dienstbier, F.: Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní. Masarykova Univerzita v Brně, Brno, 2006, str. 60 – 61.

¹¹⁴ Srov. Jílková, J., Pavel, J., Vítek, L., Slavík, J.: Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost. Eurolex Bohemia, Praha, 2006, str. 126 – 127.

3.1.2 Daně

*„Daň je povinná (obligatorní) a nenávratná, zpravidla pravidelně se opakující platba do veřejného rozpočtu bez nároku na ekvivalentní a přímé plnění z veřejného rozpočtu. Základní funkcí daní je funkce fiskální. Výnos daní je příjmem státního rozpočtu.“*¹¹⁵ Daně jako ekonomický nástroj negativní stimulace mají velký potenciál sehrát významnou roli v politice životního prostředí, neboť zatížením škodlivých statků ekonomiky mohou jejich spotřebu výrazně omezit. Druhou, státem zatím neřešenou stránkou věci je využití prostředků vybraných prostřednictvím daní určených k ochraně životního prostředí na ekologické účely. „... v případě ekologických daní jsou vybrané finanční prostředky soustředovány ve veřejném rozpočtu spolu s příjmy z ostatních daní a využívány k úhradě kterékoliv činnosti státu. Účelová vázanost zde chybí.“¹¹⁶ To platí i pro nově zavedené ekologické (energetické) daně (viz níže v rámci pojednání o ekologické daňové reformě), které jsou v plném rozsahu příjmem státního rozpočtu. Nabízí se úvaha, zda by tyto daně neměly být alespoň zčásti příjmem Státního fondu životního prostředí ČR, stejně jako je např. silniční daň (výlučně) a daň z minerálních olejů (částečně) příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury.

Až do nedávné doby nebyly v České republice daně pro účely ochrany životního prostředí téměř vůbec využívány. Jedinými dvěma daněmi s vazbou na ochranu životního prostředí byly silniční daň a spotřební daň z minerálních olejů.

Předmětem **daně silniční** je držení vozidla používaného k podnikatelské činnosti. Vozidla používaná výlučně pro osobní potřebu občanů jsou z daňové povinnosti vyjmuta. Tím je výrazně zúžen okruh subjektů, na které by tato daň mohla motivačně působit. Celý výnos silniční daně plyne do Státního fondu dopravní infrastruktury. *„Vedle daňových úlev pro elektromobily a vozidla splňující stanovené limity emisí se uplatňuje ekologická funkce daně v poskytování slev na dani při tzv.*

¹¹⁵ Srov. Jílková, J., Pavel, J., Vítek, L., Slavík, J.: Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost. Eurolex Bohemia, Praha, 2006, str. 17.

¹¹⁶ Srov. Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 151.

*kombinované dopravě, které mají dopravce motivovat ke kombinování silniční dopravy s ekologicky šetrnější dopravou železniční nebo vodní.*¹¹⁷

Spotřební dani z minerálních olejů podléhají minerální oleje (motorové a technické benzíny, letecké pohonné hmoty benzínového typu atd.), jejichž spotřeba působí nepříznivě na životní prostředí. Tato daň je pro státní rozpočet nejmýnosnější ze všech spotřebních daní. Spotřební daně v Evropské unii jsou harmonizovány směrnici Rady č. 92/12/EHS, o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani. Tato směrnice stanoví mimo jiné minimální sazby daně z minerálních olejů, kterými je Česká republika vázána, čímž se zabraňuje tomu, aby regulované minerální oleje mohly být nakupovány v jiných členských státech levněji. Přestože hlavním důvodem zavedení této daně je její přínos pro státní rozpočet, svou roli zde sehrávají i důvody ekologické. Zatížením minerálních olejů touto daní vzrůstá jejich cena, což by mělo vést spotřebitele k nižší spotřebě tohoto statku. O skutečných ekologických dopadech této daně lze ovšem pochybovat. „...*elasticita trhu je takřka nulová, co se týče ceny benzínu. Zvýší se cena benzínu dvakrát nebo dokonce i třikrát a téměř nic se nestane. Lidé jezdí dál úplně stejně.*“¹¹⁸

V současné době probíhá v České republice **ekologická daňová reforma**, v jejímž rámci byly do českého právního řádu zavedeny s účinností od 1. ledna 2008 tři nové ekologické (energetické) daně zatěžující spotřebu energie. Jde o daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z pevných paliv a daň z elektřiny. Jejich smyslem je „... *snížení spotřeby energie a tím i emisí CO₂ v souladu s Kyotským protokolem. Tyto daně jsou... uvalovány jednorázově při prodeji konečnému spotřebiteli.*“¹¹⁹ Teoretickým východiskem ekologické daňové reformy je koncept tzv. pigouviánské daně, která představuje zatížení znečišťovatele platbou odpovídající výši jím zaviněných externích nákladů. Zavedení uvedených nových daní představuje první etapu ekologické daňové reformy (dále jen „EDR“). V dalších dvou etapách by měla proběhnout revize stávajících poplatků určených k ochraně životního prostředí a být zvážena jejich transformace na ekologické daně, měla by být učiněna opatření v oblasti

¹¹⁷ Viz Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol.: Finanční právo. 5. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 245 – 246.

¹¹⁸ Srov. Papoušek, J.: Hovory o ekologii. Portál, Praha, 2000, str. 21.

¹¹⁹ Viz Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol.: Finanční právo. 5. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 190.

dopravy a daňové zatížení rozšířeno na další výrobky a služby ovlivňující negativně životní prostředí.

Skutečnost, že byly v rámci reformy zavedeny jako první právě energetické daně, není náhodná, neboť fosilní paliva představují mimořádnou zátěž pro životní prostředí. *„Spalováním fosilních paliv vznikají – mimo jiné – emise oxidu uhličitého (CO₂), které významnou měrou přispívají ke vzniku „skleníkového efektu“ a tím k oteplování atmosféry. Oproti emisím SO₂, jejichž snížení je dnes považováno za technicky vyřešený problém, představují emise CO₂ globální, zatím nezvládnutý jev. Proto se nové ekologické daně někdy označují také jako CO₂-daně, uhlíkové daně nebo energetické daně.“*¹²⁰ Řešení problému spotřeby energie daňovými nástroji je nepochybně správným krokem. Spotřebitelé jsou tak více ekonomicky motivováni k uskutečnění opatření na snížení množství spotřebovávané energie. *„Předpokládá se, že nové daně povedou ke zvýšení cen vybraných komodit a konsekvntně k omezení jejich spotřeby, resp. ke zvýšení stupně efektivnosti jejich využívání.“*¹²¹

Vedle stimulačního efektu ekologických daní znamená EDR pro společnost další přínosy. *„... jednou z výchozích premis celé koncepce je nezvyšování celkového daňového zatížení. Nejedná se tedy o zavádění dalších – „ekologických“ – daní, ale o komplexní řešení, o „ekologickou daňovou reformu“.*¹²² EDR má být výnosově neutrální, což znamená, že nepovede ke zvýšení celkového daňového břemene. *„Cílem EDR je přesun daňového zatížení ze snadno obnovitelných zdrojů (lidská práce) na neobnovitelné přírodní zdroje a energii při zachování stejně vysoké míry celkového daňového zatížení.“*¹²³ Ostatní daně by proto měly být se zavedením ekologických daní adekvátně sníženy, a tato skutečnost by měla mít na ekonomiku pozitivní vliv v tom smyslu, že povede ke snížení nákladů na pracovní sílu a ke zvýšení zaměstnanosti. Takto koncipovaná reforma tedy přispívá k dosažení požadavků trvale udržitelného rozvoje, který bere zřetel nejenom na ekonomické a ekologické aspekty, ale i na aspekty sociální.

¹²⁰ Srov. Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, str. 62 – 63.

¹²¹ Srov. Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, str. 63.

¹²² Srov. Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, str. 63.

¹²³ Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 152.

„Nejdůležitějším efektem ekologických daní by však měly být zásadní technické a technologické změny, které by vedly ke snížení spotřeby surovin a energií a k dalším pozitivním efektům v oblasti ochrany a zlepšování životního prostředí.“¹²⁴ Ekologická daňová reforma by tedy především měla vést k efektivnímu prosazování cílů politiky životního prostředí bez nároků na enormní výdaje ze státního rozpočtu, a akcelarovat velmi potřebný nástup kvalitativně nových technologií a inovací, jejichž provozování bylo různými způsoby daňově zvýhodněno.

Nutno podotknout, že efektivní naplňování cílů environmentální politiky s využitím daňových nástrojů je v rozporu s cíly fiskální politiky státu. Je třeba brát v úvahu skutečnost, že hlavním posláním daní je zabezpečení příjmů veřejných rozpočtů. „Pro spotřební daně platí tzv. Ramseyovo daňové pravidlo, podle něhož mají být daně uvaleny na ty vstupy a výstupy, u kterých je poptávka nebo nabídka cenově nejméně elastická. Vysoká daň se nepromítne do výrazného snížení výroby nebo spotřeby, čímž se dosáhne nejefektivnějšího výběru daně... při tomto řešení znamená daň nejmenší zásah do ekonomiky a její výnos je stabilní (což je kritériem optimální fiskální politiky). Politika životního prostředí však při zavedení ekologických daní emisního či spotřebního typu sleduje právě cíl co největší změny chování producentů a spotřebitelů. Efektivní daň k ochraně životního prostředí má... za následek postupné snižování výnosu.“¹²⁵ Tento problém se vyskytuje u všech ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí, které mají plnit současně jak motivační tak i fiskální funkci. „Zpočátku se vše jeví být v pořádku: výnosy z aplikace ekonomického nástroje (typicky platby) plní příslušný účet. Je-li výše platby správně nastavena, rozvíjí se současně více či méně intenzivní aktivita regulovaných subjektů k realizaci opatření ke snížení zátěže životního prostředí. Problém nastává v okamžiku, kdy tato opatření začínají přinášet efekt. S ním zaniká nebo se snižuje platební povinnost regulovaných subjektů a tedy i finanční výnos zavedeného ekonomického nástroje.“¹²⁶

¹²⁴ Srov. Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, str. 63.

¹²⁵ Viz Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 83.

¹²⁶ Viz Dienstbier, F.: Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní. Masarykova Univerzita v Brně, Brno, 2006, str. 62 – 63.

Koncepce české ekologické daňové reformy ovšem zjevně s právě popsaným jevem nepočítá, resp. neřeší, jak a čím budou nahrazeny příjmy plynoucí do státní pokladny z ekologických daní poté, kdy se v důsledku realizace ekologických opatření tato daňová povinnost příslušných subjektů vůči státu sníží. „S pouze dočasným fiskálním efektem... zjevně nepočítají některé návrhy environmentální daňové reformy, které jsou v zájmu její prosaditelnosti postaveny na principu výnosové neutrality. To znamená, že zavedení nových daní nebo zvýšení některých stávajících (nepřímých) daní má být kompenzováno snížením či zrušením jiných (přímých) daní či dalších plateb (např. sociálního pojištění). Není však zřejmé, z čeho bude sanován výpadek státních příjmů, až nové environmentálně orientované platby začnou plnit také svou motivační funkci.“¹²⁷

Dalším negativním jevem, jenž může být spojen s aplikací ekonomického nástroje, který má plnit současně funkci fiskální i motivační, je riziko, že příslušné veřejné orgány mající z fiskální funkce příslušného nástroje ekonomický prospěch budou v zájmu udržení tohoto zdroje peněžních prostředků činit opatření či rozhodnutí v neprospěch ochrany životního prostředí, přičemž motivační funkce bude upozaděna.

Vedle využití již zmíněných daňových nástrojů by životní prostředí mohlo a mělo být chráněno i jinými, buďto zcela novými, anebo již existujícími daněmi. Možností se nabízí celá řada. Jako příklad lze uvést možnost ochrany zemědělského půdního fondu prostřednictvím výrazně odstupňované daně z pozemků podle způsobu jejich využívání. „Ze zastavěných a zpevněných ploch by měla být daň nejvyšší, u travnatých ploch, ať ve formě luk, zahrad nebo hřišť, i u orné půdy, by se radikálně snižovala, a lesy a jiné hodnotné ekosystémy by mohly být oceněny negativní daní. Žel, takový nástroj pro racionální zacházení s přírodním bohatstvím se zatím netvoří ani v zárodku.“¹²⁸

¹²⁷ Viz Dienstbier, F.: Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní. Masarykova Univerzita v Brně, Brno, 2006, str. 63.

¹²⁸ Viz Výzva k ochraně zemědělského půdního fondu, Společnost pro ochranu půdy v ČR, 2010. <http://gnosis9.net/view.php?cisloclanku=2010040019>

3.1.3 Obchodovatelná emisní povolení

Obchodovatelná emisní povolení jsou relativně novým ekonomickým nástrojem ochrany životního prostředí, jehož funkcí je motivovat znečišťovatele ke snížení množství jimi vypouštěných škodlivin cestou přidělování a následného obchodování s emisními povolenkami. „Obchodovatelná povolení patří k tzv. tržně orientovaným ekonomickým nástrojům. Na rozdíl od poplatků a daní jsou pro ně charakteristické horizontální tržní vztahy, které navazují jednotliví znečišťovatelé mezi sebou s cílem minimalizovat výdaje nutné k dosažení stanovené a státem vyžadované kvality životního prostředí v dané oblasti.“¹²⁹ „Tržní“ charakter obchodování s emisními povolenkami spočívá především ve stimulačním působení mechanismu ceny, jehož tento nástroj využívá k dosažení svých cílů. „Označení obchodovatelných povolení... jako tržní (tržně orientované) nástroje ekologické politiky však lze přijmout pouze s určitými výhradami, protože množství emisí... neurčuje trh, ale subjekt státní správy ochrany životního prostředí... Pojem „tržně orientovaný“ je třeba chápat tak, že pomocí stimulačního mechanismu ceny (ve směru aktivace hospodářského zájmu původců zatížení životního prostředí) se pro jednotlivé subjekty vytváří větší prostor pro jejich rozhodování a pro optimalizaci jejich chování v rámci státem zadaných omezení. Dosažení stanoveného cíle v oblasti životního prostředí se co nejvíce přesunuje do soukromého sektoru. V žádném případě však přitom kvalita životního prostředí není ponechána působení trhu.“¹³⁰

Nejrozšířenějším typem obchodovatelných povolení jsou emisní povolenky, a to povolenky používané k omezování emisí škodlivých látek do ovzduší. Je to také jediný typ obchodovatelných povolení používaných v České republice. Tato podkapitola je proto orientována převážně na ně. Obchodovatelná povolení se však „... uplatňují nejen v oblasti ochrany ovzduší, ale i v oblasti ochrany vod, půdy a živočišných druhů, zejména ryb.“¹³¹

¹²⁹ Srov. Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, str. 64.

¹³⁰ Viz Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 38 – 39.

¹³¹ Srov. Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 154.

„Cílem systému založeného na obchodovatelných emisních povoleních je docílit snížení celkového množství znečištění v určitém území. Ústředním principem systému je princip agregace, vychází z celkového množství emisí vyprodukovaných na určitém území za určitou dobu. Středem zájmu je tedy celkové množství vyprodukovaného znečištění, nikoliv znečištění produkované jednotlivými znečišťovateli. Samotná obchodovatelná emisní povolení představují poukázky, poskytované za určitou protihodnotu státními úřady, které opravňují držitele k emitování určitého množství znečišťující látky do životního prostředí. Tyto poukázky jsou obchodovatelné, to znamená, že jednotliví znečišťovatelé s nimi mohou mezi sebou vzájemně obchodovat. Konkrétní znečišťovatel pak je postaven před rozhodnutí, zda investovat do zařízení ke snížení znečištění a ušetřené poukázky odprodat nebo chybějící poukázky nakoupit.“¹³² Obchodování s emisními povolenkami funguje buďto na principu bubliny (*bubble*), vyrovnávací metody (*offset policy*) nebo spořicí metody (*banking*).

Princip **bubliny** spočívá v tom, že pro určitou oblast je stanoven maximální přípustný rozsah znečištění a s takto stanoveným celkovým emisním limitem se musí flexibilně vyrovnat více znečišťovatelů, kteří v této oblasti působí, a to prostřednictvím nákupu či prodeje obchodovatelných emisních povolení. „Jednotlivé subjekty mohou díky tomuto systému volit pro ně ekonomicky optimální variantu své ekologické strategie: mohou se rozhodnout, jaké náklady vynaloží na snížení znečišťování, a pokud se dostanou pod objem emisí, který je jim přidělen, mohou tento rozdíl na trhu prodat jiným znečišťovatelům, kteří naopak zvolí opačnou, ale pro ně optimální variantu, totiž překročit přidělený limit nákupem odpovídajícího množství znečištění.“¹³³ Flexibilní mechanismus obchodování s emisními povolenkami tak umožňuje redukovat negativní působení subjektů na životní prostředí tam, kde je to nejlevnější.

Vyrovňovací metoda je používána za účelem kompenzace dalších emisí z nových zdrojů znečišťování anebo při expanzi zdrojů stávajících. Znečišťovatel může zahájit činnost nového zdroje znečištění pouze „... za předpokladu, že se mu podaří zajistit snížení emisí u stávajících zdrojů (kompenzací) minimálně v rozsahu emisí, které bude při své činnosti emitovat. Podstatným prvkem tohoto systému je tzv. *offset ratio*,

¹³² Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 155.

¹³³ Viz Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, str. 64.

kteře představuje snížení celkového množství emisí, jehož chceme dosáhnout. To znamená, že každá jednotka emisí z nového zdroje musí být vyvážena snížením emisí ze stávajícího zdroje v množství, které je větší.“¹³⁴

Hlavní charakteristikou **spořicí metody** je možnost znečišťovatelů převést emisní práva nevyužitá v roce jejich platnosti do dalšího období. *„Tato metoda byla vyvinuta jako nástroj, který má umožnit znečišťovatelům dosáhnout optimálních nákladů při snižování emisí z dlouhodobého hlediska... byla vytvořena možnost vzniku emisních bank, kam znečišťovatelé mohou ukládat nepoužitá emisní povolení. Zde uložená emisní povolení tak nepozbývají platnosti po uplynutí období, ve kterém měla být využita (zpravidla kalendářní rok). Jejich realizace (např. prodej) tak může být uskutečněna se zpožděním, pokud by okamžité využití bylo nevýhodné (např. nízká poptávka a tudíž i nižší cena).“¹³⁵*

Předpokladem zavedení obchodovatelných emisních povolení je stanovení tímto nástrojem chráněné složky životního prostředí, určení regulované znečišťující látky a stanovení jejího emisního limitu, určení oblasti pro kterou bude tento limit platit a kde se bude s emisními povolenkami obchodovat, stanovení způsobu přidělení výchozích emisních povolení jednotlivým znečišťovatelům v dané oblasti, a konečně vytvoření trhu a stanovení pravidel obchodování s emisními povolenkami.

Systém prodeje emisních práv byl poprvé zaveden v USA, kde je využíván již od 70. let minulého století. V evropském měřítku (rovněž v České republice) funguje od 1. ledna 2005 trh s povolenkami na emise skleníkových plynů. Jedná se o opatření Evropské unie v rámci plnění závazků z Kjótského protokolu Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, které spočívají v postupném snižování emisí skleníkových plynů (především CO₂) smluvními státy. Nástroj obchodovatelných emisních povolení byl zvolen proto, že díky svým vlastnostem umožňuje dosažení stanovených cílů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným.¹³⁶ Tento flexibilní mechanismus navíc umožňuje realizovat redukce emisí skleníkových plynů tam, kde je to nejlevnější.

¹³⁴ Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 156.

¹³⁵ Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 156.

¹³⁶ Blíže viz Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

V České republice je obchodování s emisními povolenkami upraveno zákonem č. 695/2004 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, který zapracovává příslušnou směrnici Evropských společenství¹³⁷. Zatím se u nás tedy obchodovatelná emisní povolení uplatňují pouze jako ekonomický nástroj ochrany klimatického systému Země, resp. jako nástroj boje s globálním oteplováním. Stát přenáší své závazky z Kjótského protokolu na jednotlivé podniky prostřednictvím přidělení povolenek znějících na určité množství emisí – provozovatel zařízení, které vypouští skleníkové plyny do ovzduší, jej může provozovat jen na základě povolení vydaného Ministerstvem životního prostředí. Ministerstvo připraví pro každé obchodovací období návrh národního alokačního plánu, ve kterém určí celkové množství povolenek, které bude pro toto období vydáno. Tento návrh je poté předložen ke schválení Evropské komisi, aby byla zachována integrita vnitřního trhu a zamezilo se případnému narušení hospodářské soutěže.

Největší předností systému obchodovatelných emisních povolení je minimalizace nákladů na snížení znečištění dané složky životního prostředí určitými škodlivými látkami. Tento nástroj využívá jak metod negativní, tak i pozitivní stimulace. Budou-li znečišťovatelé vypouštět velké množství škodlivých emisí, bude to pro ně ekonomicky nevýhodné, neboť budou nuceni nakoupit emisní povolenky. Naopak sníží-li množství jimi vypouštěných emisí, získají prospěch z prodeje těchto povolenek. K efektivnější ochraně životního prostředí přispívá i skutečnost, že emisní limit zůstává fixní i při rozvoji ekonomiky. *„Dodatečná potřeba povolenek u expandujících či nových podniků nemění celkový strop, nýbrž má pouze za následek zvýšení ceny povolenek. Uspokojení dodatečné poptávky je možné pouze tehdy, když se na jiném místě „uvolní“ povolenky pomocí opatření k zamezení znečištění.“*¹³⁸ Pro státní správu znamenají takové případné změny minimální náklady, neboť „... tyto procesy se

¹³⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

¹³⁸ Srov. Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 39.

*odehrávají výlučně na soukromém trhu. Pro subjekty státní správy nevzniká nutnost stále nových iniciativ, zatímco sazba platby se musí stále přizpůsobovat nové situaci.*¹³⁹

Obchodování s emisními povolenkami působí velmi efektivně pokud jde o stimulaci subjektů k šetrnějšímu přístupu k životnímu prostředí, a zároveň i pokud jde o internalizaci jimi vyvolaných externích nákladů souvisejících s poškozováním životního prostředí emisemi. Pro všechny uvedné výhody působení emisních povolenek by bylo vhodné aplikovat tento nástroj v České republice i za účelem ochrany jiných složek životního prostředí, než je ovduší a klimatický systém Země – mohlo by se jednat např. o ochranu vody, management využití půdy apod.

3.1.4 Nástroje k zajištění závazků či odpovědnosti

Účelem aplikace nástrojů k zajištění závazků či odpovědnosti v politice životního prostředí je předejít situaci, kdy provozovatel činnosti potenciálně nebezpečné pro životní prostředí není schopen uhradit škodu vzniklou tímto nebezpečným provozem z důvodu nedostatku finančních prostředků. Provozovateli je proto stanovena právní povinnost k zajištění potřebných finančních prostředků předem. Porušení této povinnosti má za následek zákaz provozu dané činnosti. Do kategorie ekonomických nástrojů k zajištění závazků či odpovědnosti patří environmentální pojištění a zajišťovací fondy. Na základě uplatnění těchto nástrojů jsou s provozem činností rizikových ve vztahu k životnímu prostředí spojeny dodatečné výdaje v podobě pojistného nebo prostředků plynoucích do zajišťovacího fondu. V případě, že v důsledku provozování rizikových aktivit dojde ke škodě na životním prostředí, představuje environmentální pojištění pro poškozeného záruku, že vzniklá škoda bude povinným nahrazena. Zajišťovací fondy slouží k tvorbě účelově vázaných prostředků, které se v mimořádných případech použijí k předem definovaným účelům.

Environmentální pojištění je pojištění odpovědnosti za budoucí škodu na životním prostředí (resp. ekologickou újmu) vzniklou vlivem provozování rizikové

¹³⁹ Srov. Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 39.

činnosti, o níž není jisté kdy, ani zda vůbec nastane. Jedná se o soukromoprávní vztah mezi pojistitelem a pojistníkem založený pojistnou smlouvou, přičemž povinnost vstoupit do tohoto vztahu je v zájmu ochrany životního prostředí v určitých případech uložena veřejnoprávními předpisy. *„Ekologické pojištění je úzce vázáno na právní odpovědnost původce za způsobenou újmu, která je zakotvena právními předpisy a zakládá povinnost původce újmu nebo škodu hradit. Prostřednictvím ekologického pojištění si původce zajišťuje finanční pokrytí své odpovědnosti. V případě vzniku pojistné události (způsobení ekologické újmy) hradí náklady na její odstranění pojišťovna na základě pojistné smlouvy.“*¹⁴⁰ V českém právním řádu je environmentální pojištění uloženo např. zákonem č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií¹⁴¹, jenž ukládá provozovatelům objektů nebo zařízení, v nichž je nakládáno s tzv. nebezpečnými látkami, povinnost sjednat pojištění odpovědnosti za škody vzniklé v důsledku závažné havárie. Provozovatel musí být pojištěn po celou dobu užívání takového objektu nebo zařízení. Výše limitu pojistného plnění musí přitom odpovídat rozsahu možných dopadů závažné havárie.

Dalšími příklady povinného environmentálního pojištění v českém právním řádu jsou pojištění odpovědnosti za škodu na životním prostředí a zdraví lidí způsobenou provozem skládky, nebo pojištění odpovědnosti provozovatele jaderného zařízení za jadernou škodu. Vedle případů povinného pojištění jsou pro podnikatelské subjekty otevřeny rozsáhlé možnosti dobrovolného environmentálního pojištění. Podstatou těchto dobrovolně sjednaných pojištění je však především ochrana (potencionálního) znečišťovatele proti kompenzačním nárokům, které by mohly vyplývat ze způsobení škod na životním prostředí.

„Ekologické pojištění umožňuje účinně vyvíjet tlak na znečišťovatele, aby provozoval svoji činnost co nejbezpečněji. S každou činností je spojena různá míra rizika vzniku škodlivého následku a rovněž jeho rozsah bude různý. Pojišťovny oba dva faktory pečlivě zvažují při sjednávání pojistné smlouvy, a je-li míra rizika příliš vysoká

¹⁴⁰ Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 157 – 158.

¹⁴¹ Zákon č. 59/2006 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami nebo chemickými přípravky a o změně zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

smlouvu neuzavřou.“¹⁴² Uzavře-li pojišťovna se znečišťovatelem pojistnou smlouvu, motivuje jej dále k zajištění co nejbezpečnějšího provozu prostřednictvím systému bonusů a malusů, kdy jsou ve výši pojistného zohledňovány provozem v minulosti způsobené škody na životním prostředí, rizikovost dotčeného provozu a opatření učiněná pojištěncem k předcházení vzniku škod na životním prostředí. Nižší pojistné budou proto platit ti, u nichž je riziko vzniku škod v důsledku učiněných preventivních opatření nižší, a vyšší pojistné budou platit provozovatelé, u nichž je riziko vzniku škod plynoucích z nebezpečného provozu vyšší. „*To nutí znečišťovatele k přijímání bezpečnostních opatření, používání modernějších a tedy i bezpečnějších technologií.*“¹⁴³

Hlavní funkcí environmentálního pojištění je zajištění uspokojení nároků ze škod vzniklých v důsledku provozování nebezpečné činnosti na životním prostředí. Pojištění odpovědnosti za škody na životním prostředí, resp. ekologickou újmu a vytváření dalších zajišťovacích mechanismů je nedílnou součástí rozvíjení systému odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí.

Zajišťovací fondy jako nástroje ochrany životního prostředí „... se uplatňují v případech, kdy dochází k dlouhodobé činnosti s negativním vlivem na životní prostředí. S provozem takovéto činnosti je spojena povinnost vytvářet finanční prostředky, které slouží jako záruka odstranění škodlivých následků činnosti po jejím ukončení. V případě, že následky nejsou odstraněny... prostředky fondu propadají ve prospěch státu a ten je využije k realizaci nutných nápravných opatření. Funkce tohoto nástroje je tedy především kompenzační a fiskální...“¹⁴⁴ V českém právním řádu ukládá provozovatelům skládky odpadů povinnost vytvářet finanční rezervu na rekultivaci, zajištění péče o skládku a asanaci po ukončení jejího provozu zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech. Finanční prostředky tvořící finanční rezervu jsou účelově vázány pro využití při péči o skládku po jejím naplnění a uzavření. „*Peněžní prostředky finanční rezervy musí být ukládány na zvláštní vázaný bankovní účet a nakládání s nimi je podmíněno souhlasem příslušného správního úřadu. Ochrana prostředků finanční rezervy je*

¹⁴² Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 158.

¹⁴³ Srov. Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 158.

¹⁴⁴ Srov. Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 158.

*zajištěna i pro případ vyhlášení konkurzu na provozovatele skládky, neboť je nelze zahrnout do konkurzní podstaty.*¹⁴⁵ Tímto nástrojem je tedy efektivně zajišťováno plnění povinností provozovatele skládky pokud jde o zamezení negativních vlivů skládky na životní prostředí.

Na rozdíl od environmentálního pojištění vztahujícího se ke skutečnostem, o kterých není jisté kdy ani zda vůbec v budoucnu nastanou, jsou prostředky zajišťovacích fondů určené k financování opatření, která v jisté fázi provozování určité činnosti nastanou jistě. *„U finančních rezerv je účel jejich vytváření skutečností jistou a vztahuje se k relativně určitému časovému okamžiku, význam motivační funkce je zde upozaděn důrazem na funkci zajišťovací.*¹⁴⁶

3.2 Ekonomické nástroje pozitivní stimulace

Jak již bylo uvedeno výše, ekonomické nástroje pozitivní stimulace ekonomicky zvýhodňují ekologicky vhodnou variantu provozování určité činnosti, čímž usilují o její četnější využívání na úkor variant nešetrných k životnímu prostředí. Subjekt je tak při svém rozhodování motivován přiklonit se k alternativám, které jsou v souladu se zájmy ochrany životního prostředí. Do této skupiny nástrojů patří daňová zvýhodnění, dotace z veřejných rozpočtů, zvýhodněné půjčky a garance, úlevy při placení poplatků a depozitně refundační systémy. *„Tyto podpory jsou systémově propojené a v tomto smyslu navazují i na ostatní ekonomické nástroje, které mj. přispívají k tvorbě jejich příjmové základny. Z toho vyplývá nutnost účinné koordinace, aby nedocházelo k protichůdnému působení nástrojů pozitivní a negativní stimulace.*¹⁴⁷

Při podpoře určitých variant chování aplikací ekonomických nástrojů pozitivní stimulace je třeba důsledně vycházet z principu komplexnosti ochrany životního prostředí. To znamená, že účinek ekonomického nástroje by neměl být posuzován pouze ve vztahu k jedné složce životního prostředí, nýbrž by měly být zváženy dopady tohoto opatření na životní prostředí jako celek. K negativním environmentálním

¹⁴⁵ Viz Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007, str. 413.

¹⁴⁶ Srov. Máca, V.: Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR. Univerzita Karlova v Praze, Praha, 2008, str. 164.

¹⁴⁷ Viz Viturka, M.: Environmentální ekonomie. Masarykova univerzita, Brno, 2005, str. 35 – 36.

účinkům různých opatření ovšem nemusí docházet pouze v rámci politiky životního prostředí, naopak „... nejvýznamnějšími případy společensky neefektivního využívání ekonomické stimulace jsou protichůdné zájmy jednotlivých státních politik. Z hlediska zájmů ochrany životního prostředí jsou, přinejmenším v České republice, nejrizikovější podpory směřované zejména do oblastí zemědělství a dopravy. Také proto je jako jedno z prioritních opatření v oblasti rozvíjení ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí uváděna eliminace (formou odstranění, minimalizace či modifikace) státních a jiných veřejných podpor s negativním dopadem na ochranu životního prostředí.“¹⁴⁸

3.2.1 Daňová zvýhodnění

Daňová zvýhodnění jakožto ekonomický nástroj ochrany životního prostředí pozitivně stimulují subjekty různých daní české daňové soustavy k volbě ekologického chování tím, že jim nabízejí možnost používáním ekologicky šetrných produktů, provozováním činnosti přispívajících k ochraně životního prostředí nebo jiným ekologicky vhodným chováním dosáhnout určitých daňových úlev a získat tak ekonomický prospěch, který by tyto subjekty nezískaly, pokud by se rozhodly pro ekologicky nevhodnou alternativu. „Diferencovaný přístup ve využívání existujících daní je možný... pouze v případě, že existují alternativy určité činnosti nebo zboží. Činnost nebo zboží, jehož vliv na životní prostředí je nižší než v případě jeho substitutu, je zvýhodňován nižším (nebo nulovým) daňovým zatížením (daňová úleva).“¹⁴⁹ Tyto daňové úlevy mohou mít formu:

- a) **osvobození od daně**, „kdy je provozovatel ekologicky vhodné činnosti zcela osvobozen od povinnosti platit daň, kterou by jinak uvedená činnost byla zatížena“¹⁵⁰,
- b) **snížení daňových sazeb**, kdy ekologické chování podléhá zdanění nižší daňovou sazbou ve srovnání s ekologicky méně vhodnými alternativami,

¹⁴⁸ Srov. Dienstbier, F.: Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní. Masarykova Univerzita v Brně, Brno, 2006, str. 62.

¹⁴⁹ Srov. Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 151.

¹⁵⁰ Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 151.

c) **slevy na daních**, kdy je již vypočtená daň z titulu provozování ekologické činnosti snížena o určitou částku,

d) **zrychlených daňových odpisů**, „*kteřé lze využít zejména k podpoře investic do nových (ekologických) technologií. Zrychlené daňové odpisy umožňují rychlejší návratnost vložených finančních prostředků*“¹⁵¹, nebo

e) **odečtení určité hodnoty od základu daně**, což se týká zejména hodnot darů poskytnutých daňovým poplatníkem na ekologické účely.

*„Daňové úlevy inspirované ekologickými důvody se vyskytují prakticky ve všech titulech daňové soustavy České republiky. Jsou obsaženy v jednotlivých daňových zákonech a spolu s nimi průběžně novelizovány. Jejich význam a dopad na chování výrobců i spotřebitelů je značně rozdílný.“*¹⁵²

Mezi nejdůležitější daně české daňové soustavy patří **daň z přidané hodnoty** (dále jen „DPH“), která je základem nepřímého zdanění a u které je ekonomické břemeno plynoucí ze zdanění přeneseno z plátce na konečného spotřebitele zdaněného zboží nebo služby. Z tohoto důvodu je možno pomocí diferenciací sazeb DPH výrazně ovlivňovat chování spotřebitelů na trhu a aplikací snížené sazby podporovat spotřebu ekologicky vhodných produktů na úkor produktů ekologicky nevhodných. „*Aplikace snížené sazby DPH na ekologicky vhodné produkty za současného zdanění ekologicky méně vhodných produktů základní sazbou, by mohla vést k relativnímu snížení cen „zelených“ produktů, a tak stimulovat poptávku po těchto produktech.*“¹⁵³

V současné době je z ekologických důvodů zařazeno do snížené sazby DPH pouze palivové dřevo, dřevěné štěpky nebo třísky, piliny a dřevěný odpad a zbytky.¹⁵⁴ „*Mnohem širší spektrum ekologicky motivovaných snížených sazeb (na vodní a větrné turbíny, fotovoltaické články, biologické přípravky k čištění odpadních vod na bázi*

¹⁵¹ Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 152.

¹⁵² Srov. Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, str. 57.

¹⁵³ Srov. The use of differential VAT rates to promote changes in consumption and innovation – Summary. Final report, Institute for Environmental Studies, June 2008, str. 4.
http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/vat_summary.pdf

¹⁵⁴ Viz Příloha č. 1 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty.

bioenzymů, bionaftu, bioplyn...) platilo od roku 1993 do vstupu do EU; poté od něj stát musel ustoupit kvůli konfliktu s evropskou legislativou.“¹⁵⁵

Aby mohla být snížena sazba DPH u konkrétního zboží nebo služby zavedena jako účinný ekonomický nástroj ochrany životního prostředí, je třeba zvážit řadu okolností, jako je např. elasticita poptávky po konkrétním produktu v závislosti na změně jeho ceny, současná aplikace potřebných informačních nástrojů, zvýšení administrativní zátěže spojené se správou daně apod. Pokles příjmů do veřejných rozpočtů v důsledku rozšíření škály produktů zdaněných sníženou sazbou DPH může být „*kompensován relativně malým zvýšením základní sazby DPH, ale jiná fiskální nebo rozpočtová opatření jsou samozřejmě také možná.*“¹⁵⁶

Dalším příkladem daňového zvýhodnění subjektů volících ekologické varianty chování je osvobození bionafty od **daně z minerálních olejů**. K zavedení této spotřební daně vedly ekologické důvody, neboť spotřeba minerálních olejů působí nepříznivě na životní prostředí a zákonodárce se proto rozhodl ji daňově zatížit. Bionafta však vykazuje ve vztahu k ostatním minerálním olejům řadu výhod, jako je její biologická odbouratelnost, skutečnost, že je vyráběna z obnovitelných zdrojů a v neposlední řadě též skutečnost, že při jejím spalování nevzniká takové množství skleníkových plynů jako při spalování tradiční nafty. Je proto společensky žádoucí podpořit daňovými zvýhodněními spotřebu bionafty na úkor jiných, škodlivějších minerálních olejů. Spornou otázkou však zůstává to, zda přednosti bionafty převáží nad negativními vlivy na životní prostředí (produkce skleníkových plynů, rozsáhlé zábory půdy) plynoucími z pěstování řepky olejné za účelem výroby bionafty.

Daňová zvýhodnění stimuluje k ochraně životního prostředí se uplatňují rovněž u nové ekologické **daně z elektřiny**, kde je osvobozena její ekologicky šetrná výroba (vodní, sluneční, větrné elektrárny...), a dále u **daně z příjmů**, v rámci níž jsou za stanovených podmínek osvobozeny příjmy z provozu malých vodních elektráren, větrných elektráren, solárních zařízení apod., čímž jsou ekonomicky zvýhodňovány a

¹⁵⁵ Srov. Ekologická daňová reforma, Impuls pro modernizaci ekonomiky. Studie Hnutí DUHA, říjen 2008.

http://hnutiduha.cz/uploads/media/EDR_navrh.pdf

¹⁵⁶ Srov. The use of differential VAT rates to promote changes in consumption and innovation – Summary. Final report, Institute for Environmental Studies, June 2008, str. 5.

http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/vat_summary.pdf

tím podporovány podnikatelské aktivity spočívající ve výrobě energie způsobem šetrným k životnímu prostředí. V rámci **daně silniční** jsou osvobozeny např. linkové autobusy a vozidla s hmotností nižší než 12 tun, která mají elektrický nebo hybridní pohon, což směřuje k podpoře hromadné dopravy a ekologických vozidel. Dary a odkázání majetku určeného na financování akcí v oblasti ekologie jsou daňově zvýhodněny jednak v rámci **daně dědické a darovací**, kde jsou tato bezúplatná nabytí majetku od uvedených daní osvobozena, a jednak možností dárce odečíst hodnotu daru poskytnutého na ekologické účely od základu **daně z příjmů**.

Daňová zvýhodnění v rámci výše uvedených i jiných daní, motivovaná ekologickými důvody, jsou podle mého názoru nikoli nevýznamným nástrojem environmentální politiky. Daně jsou institutem, který postihuje téměř všechny členy společnosti, osoby fyzické i právnické, přičemž těmito subjekty jsou (a v některých případech *mají* být) daně vnímány jako břemeno. Této skutečnosti by mělo být využito při konstrukci ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí tak, že ty ekologické alternativy chování, u kterých je to možné a vhodné, budou „odměněny“ právě daňovým zvýhodněním, což učiní tyto varianty atraktivnějšími. Tento nástroj by měl být doplněn i adekvátními informačními nástroji, které k problému přitáhnou náležitou pozornost.

Daňová zvýhodnění jsou pro potřeby ochrany životního prostředí vhodným a potenciálně účinným nástrojem i proto, že zde lze využít psychologického aspektu placení daní, spočívajícího v pocitu povinného subjektu, že platí do „cizí kapsy“, k čemuž má odpor. Proto mu bude mnohem milejší představa investic do *vlastního* ekologického zařízení či do jiné formy ekologického chování, pokud to bude spojeno s eliminací daňové povinnosti vůči státu. Na základě této premisy se domnívám, že konkrétní daňové zvýhodnění nemusí přinést danému subjektu příliš velký objektivní ekonomický prospěch, aby se pro ekologickou variantu chování „odměněnou“ daňovým zvýhodněním rozhodl, neboť hlavní roli při rozhodování sehraje obecné přání odvádět do státní, a tedy „cizí kapsy“ co nejméně. Z tohoto důvodu nemusí prostředky ušetřené na daních jako důsledek ekologického chování nutně výrazně přesahovat prostředky investované daným subjektem např. do ekologického způsobu provozování určité činnosti. Tento psychologický efekt by např. spolu s vhodně zaměřenou mediální

podporou ekologických způsobů chování mohl účinně vést ke stanoveným cílům, a je podle mého názoru jedním z důvodů, proč by daňová zvýhodnění měla hrát v politice životního prostředí významnou roli.

Skutečnostmi, které brání tomu, aby tento nástroj vedl efektivně k cílům politiky životního prostředí, je nesystémovost daňových zvýhodnění podporujících environmentální zájmy, a dále, v rámci daňového systému jako celku, skutečnost, že ostatní daňová zvýhodnění zavedená za jinými než ekologickými účely jsou v určitých případech s ochranou životního prostředí v rozporu.

3.2.2 Dotace z veřejných rozpočtů

Dotace představují finanční podpory poskytované z veřejných rozpočtů zpravidla soukromým subjektům, které je využívají k financování vlastních ekologických opatření. Dotace jsou jako ekonomický nástroj politiky ochrany životního prostředí poskytovány pouze na konkrétní ekologické projekty za předem stanovených podmínek. Cílem poskytování dotací na nejrůznější účely v rámci péče o životní prostředí je stimulovat subjekty, které o ně mohou žádat, k ekologičtějšímu chování tím, že dotace budou financovat část nákladů nezbytných k realizaci opatření, která povedou ke zlepšení stavu životního prostředí. Bez obdržení dotace by subjekt musel nést veškeré náklady sám a často by ekologické opatření z důvodu své finanční situace ani nebyl schopen uskutečnit. Na poskytnutí dotace není právní nárok. *„Tradičním a nejvýznamnějším nástrojem pozitivní stimulace jsou podpory investičních a neinvestičních akcí na úseku péče a ochrany životního prostředí, udělované jako dotace, subvence a granty z veřejných rozpočtů – ze státního rozpočtu, z rozpočtů státních fondů a rozpočtů regionálních a obecních úřadů veřejné správy. Tyto podpory jsou systémově propojené a v tomto smyslu navazují i na ostatní ekonomické nástroje, které mj. přispívají k tvorbě jejich příjmové základny. Z toho vyplývá nutnost účinné koordinace, aby nedocházelo k protichůdnému působení nástrojů pozitivní a negativní stimulace.“*¹⁵⁷ Nejvýznamnějšími zdroji dotací na úseku ochrany životního prostředí jsou státní rozpočet a Státní fond životního prostředí České republiky. Propojenost

¹⁵⁷ Viz Viturka, M.: Environmentální ekonomie. Masarykova univerzita, Brno, 2005, str. 35 – 36.

dotací s ostatními nástroji politiky ochrany životního prostředí se projevuje zejména ve skutečnosti, že ekonomické nástroje negativní stimulace zatěžující neekologické aktivity (daně, poplatky) tvoří příjmovou stránku jak státního rozpočtu, tak SFŽP, ze kterých jsou na straně výdajů financovány aktivity ekologické.

Státní fond životního prostředí ČR je právnickou osobou podřízenou Ministerstvu životního prostředí, která poskytuje dotace (i jiné formy pomoci jako jsou např. půjčky či převzetí závazku) na podporu investičních a neinvestičních akcí právnických a fyzických osob souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí. Použití těchto prostředků je v souladu s výše zmíněnými principy účelově vázáno a na jejich poskytnutí není právní nárok. Příjmy fondu tvoří zejména platby za využívání složek životního prostředí a sankční platby, dále i příspěvky ze státního rozpočtu ČR nebo dary právnických a fyzických osob. *„Ve většině transformujících se zemí střední a východní Evropy představuje významný zdroj financování akcí na ochranu životního prostředí Státní fond životního prostředí – účelový fond, relativně nezávislý na státním rozpočtu. Jde o centralizovaný fond, jehož zdroje tvoří především výnosy z poplatků za znečišťování životního prostředí. Jakákoli pomoc ze Státního fondu životního prostředí by neměla výrazněji vychylovat rovnováhu mezi nutností splnit cíle politiky životního prostředí a mezi požadavkem na dodržení rovných podmínek hospodářské soutěže. Neměla by zhoršovat konkurenční pozici podniků, které čelí stejným ekologickým problémům, ale analogickou státní pomoc neobdržely.“*¹⁵⁸

Ve spolupráci s Evropskou komisí připravily Státní fond životního prostředí ČR a Ministerstvo životního prostředí **Operační program Životní prostředí** (dále jen „OPŽP“), který nabízí v letech 2007 – 2013 z Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj České republiky téměř 5 miliard euro na podporu konkrétních projektů v osmi oblastech ochrany životního prostředí (tzv. prioritní osy). Cílem OPŽP je ochrana a zlepšování kvality životního prostředí v souladu se zásadou trvale udržitelného rozvoje (*sustainable development*), jejíž naplňování je jedním z hlavních proklamovaných cílů politiky Evropských společenství. O dotace z OPŽP na ekologické

¹⁵⁸ Viz Mezřický, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, 2005, str. 136.

projekty může při splnění stanovených podmínek žádat téměř každá fyzická i právnická osoba.¹⁵⁹

Dotace, jejichž příjemci jsou znečišťovatelé, nejsou jako ekonomický nástroj ochrany životního prostředí zcela v souladu s principem „znečišťovatel platí“ (*PPP – Polluter Pays Principle*), jehož podstatou je internalizace externalit, tj. přenesení vnějších ekologických nákladů na jejich původce, neboť v tomto případě nesou náklady negativních externích efektů také daňoví poplatníci a uplatňuje se tak tzv. princip obecné zátěže. „Při zatížení negativních externích efektů daní se realizuje princip původce. Při dotacích... se naproti tomu náklady (v podobě prostředků ze státního rozpočtu...) rozdělí na daňové poplatníky. V zásadě je (potenciální) znečišťovatel odměněn za to, že eliminuje negativní externality.“¹⁶⁰ Premisu, podle které se při poskytování dotací neuplatňuje princip „znečišťovatel platí“ však nelze chápat absolutně, neboť dotace ekologické aktivity často pouze spolufinancují (tvoří jen určitý příspěvek) s tím, že zbytek nákladů hradí sám znečišťovatel. Dále je rovněž třeba brát v úvahu to, že oněmi daňovými poplatníky hradícími zmíněné náklady v podobě dotací jsou rovněž ti, kteří podléhají některé z daní zatěžujících neekologické aktivity, tj. znečišťovatelé. V prvním případě se tak přímo, i když ne v plné míře (spoluhrzení nákladů na ekologický projekt znečišťovatelem), a ve druhém případě nepřímo a zprostředkovaně (daně zatěžující neekologické aktivity jako jeden z příjmů státního rozpočtu), princip „znečišťovatel platí“ v oslabené podobě uplatňuje.

Skutečnost, že aplikací nástroje přidělování dotací k realizaci opatření na ochranu životního prostředí nese náklady (anebo část nákladů) s tím spojené stát, potažmo daňoví poplatníci, je odůvodněna prospěšností těchto aktivit pro celou společnost. Státní výdaje na podporu řešení šetrných k životnímu prostředí pomáhají dosažení udržitelného hospodářského růstu, kdy s tímto růstem nebude docházet k devastaci životního prostředí a zdraví obyvatelstva i jiných organismů tak drastickým způsobem, jako kdyby tato opatření učiněna nebyla. Ochrana životního prostředí by měla být v zájmu udržitelného rozvoje jednou z hlavních oblastí, do které

¹⁵⁹ Blíže viz Operační program Životní prostředí,

<http://www.opzp.cz/sekce/254/aktuality/>

¹⁶⁰ Srov. Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 53 – 54.

by měly státní výdaje směřovat, a to ať již jde o podporu ekologických technik a technologií, anebo osvětu, výzkum, monitorování stavu životního prostředí, podporu neziskových organizací apod.

Za účelem co nejefektivnější ochrany životního prostředí skrze přidělování dotací na ekologické aktivity je třeba důkladně vážit, na jaké konkrétní projekty budou dotace přidělovány a jaké typy řešení určitých ekologických otázek tak budou státem podporovány. Je třeba vyhodnotit důsledky té varianty, kdy budou podporována dílčí řešení např. v podobě instalace tzv. koncové technologie u znečišťujícího zařízení, anebo varianty, kdy budou naopak podporována integrovaná koncepční řešení např. v podobě přechodu k alternativním, celkově ekologicky šetrným způsobům provozování určité činnosti. *„Dotace na ochranu životního prostředí byly zejména v počátečním období přidělovány na tzv. koncové technologie (end of pipe), tj. investice jednostranně zaměřené na omezení množství znečišťujících látek přecházejících do prostředí.“*¹⁶¹ Takovéto řešení sice sníží náklady znečišťovatele nutné k dosažení požadovaného stavu a povede k jistému omezení znečištění, nestimuluje však k další redukci negativních externalit.

*„Postupně se pozornost zaměřuje na podporu tzv. integrovaných investic (technologická změna s pozitivním efektem pro životní prostředí), nová inovativní řešení, kdy ekologický efekt je výsledkem celkově úspornější a lepší technologie... Výrobní zařízení, kde škodliviny vůbec nevzniknou či stroje spotřebovávající podstatně menší množství energie již předem zabraňují škodám na životním prostředí. Odsiřovací zařízení či čističky odpadních vod však znečištění nezabraňují, ale pouze ho přesunují do jiné složky životního prostředí.“*¹⁶² Politika ochrany životního prostředí by měla prostřednictvím dotací podporovat především komplexní šetrná řešení a nikoliv tato ekologičtější řešení znevýhodňovat tím, že bude dotovat pouze instalaci zařízení dílčích, často zaměřených na řešení problému negativních externalit pouze ve vztahu k jedné složce životního prostředí, ostatní složky a širší souvislosti opomínaje. V takovém případě *„... šanci získat podporu má vlastně pouze ten žadatel, který se zaměří na*

¹⁶¹ Srov. Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 55.

¹⁶² Viz Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 55.

*technologii end of pipe, ale nikoliv podnik, který chce vybudovat moderní zařízení, jež odpadní látky vůbec neprodukuje.*¹⁶³ Vývoj politik životního prostředí ve vyspělých zemích směřuje z těchto důvodů od tzv. *end of pipe* řešení k podpoře řešení preventivních, kdy je důraz kladen na eliminaci vzniku negativních externalit již v prvotních fázích výrobního procesu.

3.2.3 Zvýhodněné půjčky a garance

Jelikož je realizace ekologických investic do značné míry závislá na možnosti a podmínkách získání finančních prostředků, představuje důležitý nástroj politiky ochrany životního prostředí poskytování zvýhodněných půjček a garancí. Tzv. výhodné půjčky se vyznačují nižší úrokovou sazbou a delší dobou splatnosti, přičemž jejich poskytnutí je vázáno na účelové využití takto získaných finančních prostředků. Garance (záruky) na úvěry mohou být nepominutelnou podmínkou získání úvěru na ekologické účely a spočívají v příslibu garanta, že úvěr uhradí, pokud úvěrovaný subjekt nebude schopen dostát svým závazkům. Vedle toho nabízejí instituce poskytující zvýhodněné půjčky a garance zpravidla také možnost úhrady úrokových nákladů namísto úvěrovaného subjektu. Na poskytnutí žádné ze zmíněných výhod není právní nárok. V České republice poskytuje zvýhodněné půjčky nebo garance k podpoře ekologických projektů zejména **Státní fond životního prostředí ČR** (viz podkapitola 3.2.2), **stát** prostřednictvím tzv. státních záruk, a okrajově, vzhledem k jinému hlavnímu zaměření těchto institucí, rovněž Českomoravská záruční a rozvojová banka a Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond.

Hlavním posláním **Českomoravské záruční a rozvojové banky** je realizace přímé státní podpory rozvoje malých a středních podniků s využitím běžných i specifických bankovních služeb. *„Největším držitelem akcií banky je stát prostřednictvím některých ministerstev, ostatní akcie vlastní banky... Banka každoročně dostává prostředky ze státního rozpočtu určené na financování vládou určených*

¹⁶³ Viz Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003, str. 55 – 56.

*podpůrných programů. Kromě toho získává prostředky vlastní např. z operací na kapitálovém trhu. Činnost banky se zaměřuje na poskytování bankovních záruk, na zprostředkování státních podpor pro malé a střední podnikatele...*¹⁶⁴

Hlavním úkolem **Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu** (dále jen „PGRLF“) je podpora úvěrů do zemědělství. PGRLF vznikl jako právnická osoba – akciová společnost, jejímž jediným zakladatelem je Ministerstvo zemědělství. Poskytuje podpory podnikatelům v oblasti zemědělství, lesnictví, vodního hospodářství a zpracovatelského průmyslu, dále obcím a dobrovolným svazkům obcí ve venkovských oblastech, a to buď ve formě garancí na úvěry poskytnuté bankami anebo dotováním úroků, které subjekt příslušné bance platí.

Směřuje-li některý z těchto institucemi podporovaných projektů k ochraně životního prostředí, potom představují zmíněné podpory ekonomický nástroj stimulující k ekologickému chování.

Na rozdíl od dotací není poskytování podpory formou zvýhodněných půjček či garancí v rozporu s principem ekologické politiky „znečišťovatel platí“. To znamená, že znečišťovatel nese náklady spojené s příslušným ekologickým opatřením sám, uvedené nástroje politiky ochrany životního prostředí mu pouze usnadňují získání, popř. splacení potřebných finančních prostředků. V případě zvýhodněných půjček se jedná o tzv. návratné finanční výpomoci, kdy jsou finanční prostředky potřebné k uskutečnění ekologického projektu poskytnuty za podmínek, které jsou výhodnější než podmínky tržní, avšak veškeré náklady na realizaci příslušného opatření k ochraně životního prostředí nese sám znečišťovatel. Garance (záruka) představuje rovněž pouze nepřímou pomoc státu. *„Stát neposkytuje žádné finanční prostředky, ale přebírá záruku za např. splacení poskytnutého úvěru. Znečišťovatel se tak za normálních okolností opět nedostává do rozporu s výše uvedeným principem, protože náklady na ekologickou investici nese sám. Stát tyto náklady nese až v okamžiku, kdy znečišťovatel není schopen dostát svým závazkům.“*¹⁶⁵

¹⁶⁴ Viz Bakeš, M., Karfíková, M., Kotáb, P., Marková, H. a kol.: Finanční právo. 5. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009, str. 112.

¹⁶⁵ Srov. Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 200, str. 153.

Z důvodu relativní finanční nenáročnosti, kterou používání těchto nástrojů ekologické politiky pro stát představuje, nemluvě o jejich motivačním působení na úvěrované subjekty, se poskytování zvýhodněných půjček a garancí jeví jako vhodný, efektivní a relativně hospodárný prostředek ochrany životního prostředí.

3.2.4 Úlevy při placení poplatků

Jak již bylo výše uvedeno, poplatky v ochraně životního prostředí představují obligatorní platby, které je znečišťovatel povinen odvádět jako „cenu“ za různé formy zatěžování životního prostředí. Výše poplatků i skutečnost, zda daná aktivita poplatkové povinnosti vůbec podléhá, jsou zpravidla závislé na kvalitě nebo kvantitě takového zatěžování. Poplatky tak působí jako nástroj negativní stimulace, když motivují znečišťovatele k ekologicky šetrnějšímu chování, resp. je odrazují od vysoké míry zatěžování životního prostředí skrze uvalení ekonomického břemene na ekologicky nežádoucí činnosti.

Přiznání úlev v placení poplatků zákonem je motivováno různými ekonomickými, sociálními a ekologickými důvody. V posledně uvedeném případě jsou úlevy „odměnou“ za šetrnější chování znečišťovatele k určité složce životního prostředí, resp. za realizaci opatření k ochraně této složky. Předně je třeba odlišit *úlevy* při placení poplatků od *výjimek* z placení poplatků, kdy určitá aktivita poplatkové povinnosti vůbec nepodléhá. Povinnost platit poplatky se zpravidla nevztahuje na takové činnosti, při jejichž provozování je míra zatěžování životního prostředí kvalitativně či kvantitativně zanedbatelná (např. výjimka z povinnosti platit poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod a poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, kdy poplatkové povinnosti nepodléhá vypouštění odpadních vod nepřekračujících hmotnostní a koncentrační limit zpoplatnění, resp. nepřekračujících určitý objem za kalendářní rok). Úlevy v placení poplatků se naproti tomu týkají aktivit, které z důvodu jimi působených zanedbatelných negativních vlivů na životní prostředí zásadně zpoplatněny jsou, v konkrétním případě je však provozovateli na základě jím iniciovaných ekologicky příznivých opatření přiznána určitá úleva. Úlevy se mohou uplatňovat ve formě podmíněného odkladu placení

poplatků, prominutí placení poplatků apod. Tento nástroj ochrany životního prostředí tak ekonomicky motivuje znečišťovatele k realizaci opatření přispívajících k ochraně dané složky životního prostředí, resp. ke snižování jejího zatěžování. „*Těmito opatřeními je navíc eliminován jeden z negativních rysů plateb, totiž že odčerpávají disponibilní finanční prostředky poplatníků, využitelné též pro investice do nových technologií.*“¹⁶⁶

Příkladem úlevy při placení poplatků v českém právním řádu je institut odkladu a prominutí placení části poplatků za vypouštění odpadních vod podle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách. Česká inspekce životního prostředí rozhodne o odkladu placení až 80 % výše poplatků, jestliže ji o to požádá znečišťovatel, který zahájil práce na stavbě zařízení, které povede ke snížení množství znečištění ve vypouštěných odpadních vodách a splňuje další zákonem stanovené podmínky. Odklad je vázán na dobu stavby čistícího zařízení. Nespíná-li znečišťovatel podmínky odkladu, je povinen odloženou část poplatku zaplatit. Pokud však znečišťovatel všechny podmínky dodrží, Česká inspekce životního prostředí placení odložené části poplatku promine.

Stejně jako při aplikaci ostatních ekonomických nástrojů pozitivní stimulace je i v tomto případě třeba vážit, jaký druh aktivit bude prostřednictvím přiznávání úlev při placení poplatků environmentální politikou zvýhodňován. Použiji-li zmíněný případ odkladu a prominutí placení části poplatků za vypouštění odpadních vod, pokud znečišťovatel zahájil stavbu čistírny odpadních vod, je zřejmé, že namísto podpory celkového snižování produkce znečištění je podporováno tzv. *end of pipe* řešení, které v tomto případě sice povede k efektivnější ochraně vod, ovšem nikoliv ke zlepšení ochrany životního prostředí jako celku. Znečištění bude totiž pouze přeneseno do jiné složky životního prostředí (do půdy v případě uložení na skládku, resp. do ovzduší v případě spalení odpadu). Bylo by proto vhodnější přijmout opatření, která by brala v úvahu životní prostředí jako celek a byla šetrná ve vztahu ke všem jeho složkám.

¹⁶⁶ Srov. Dienstbier, F.: Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní. Masarykova Univerzita v Brně, Brno, 2006, str. 31.

3.2.5 Depozitně refundační systémy

Depozitně refundační systémy (zálohové systémy) jsou založeny na začlenění zvláštního příplatku (zálohy) do ceny výrobků potenciálně nebezpečných pro životní prostředí, přičemž tento příplatek motivuje spotřebitele k navrácení použitých rizikových výrobků ke stanoveným ekologickým účelům anebo slouží k financování bezpečného zneškodnění takových výrobků, případně obojí. *„Poplatek (záloha), se kterým je uvedení výrobku do oběhu spojeno (zpravidla při jeho prodeji), platí konečný spotřebitel v ceně výrobku. Poplatek je spotřebiteli vrácen v případě, kdy výrobek či jeho část po použití vrátí předepsaným způsobem ke zneškodnění nebo k novému využití.“*¹⁶⁷

Podle toho, plnění které funkce (funkcí) je třeba použitím depozitně refundačního systému (dále jen „DRS“) primárně zabezpečit, lze tento nástroj aplikovat ve třech základních variantách:

a) **První** variantou jsou DRS, které sledují dva hlavní cíle. V první řadě jde o zajištění vysoké návratnosti použitých rizikových výrobků široké spotřeby díky záloze, která je součástí prodejní ceny, a při odevzdání použitého výrobku stanoveným způsobem je spotřebiteli vrácena. Druhým cílem je vytvoření finančních prostředků ze spotřebiteli neinkasovaných záloh sloužících k bezpečnému zneškodňování rizikových výrobků, jež nebyly po použití konečnými spotřebiteli odevzdány.

Výše zálohy musí být stanovena tak, aby jednak motivovala spotřebitele k vracení použitých výrobků, a jednak aby vytvořila dostatečné finanční prostředky pro likvidaci výrobků nevrácených. Současně by však záloha neměla být příliš vysoká, aby neodrazovala od nákupu daného produktu.

„Podle zahraničních zkušeností je optimální rozsah návratnosti cca 75 %. Při nižší návratnosti se neúměrně mnoho výrobků dostává mimo kontrolu a zařadí se mezi odpad, který představuje potenciální hrozbu, při vyšší návratnosti (která ale, jak ukazují dosavadní zkušenosti, není prakticky reálně dosažitelná) by nebyly vytvořeny potřebné finanční zdroje (zbylo by málo z vybraných záloh). Ze zbývajících 25 % záloh, které

¹⁶⁷ Srov. Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 156.

*nejsou spotřebitelům refundovány, neboť ti výrobek z jakéhokoli důvodu nevrátí, lze pak subvencovat (v případě potřeby) bezpečné zneškodnění těchto použitých výrobků.*¹⁶⁸

b)**Druhou** variantou jsou DRS, které prioritně zabezpečují dosažení jednoho hlavního cíle, kterým je opakované používání daného výrobku nebo jeho části. Konečný spotřebitel je k odevzdání použitého výrobku (jeho části) motivován vratnou zálohou obsaženou v ceně produktu.

c)**Třetí** variantou jsou DRS sloužící výhradně k získání finančních prostředků na sběr a bezpečné zneškodnění vybraných rizikových výrobků. *„Příplatek na sběr, resp. zneškodnění výrobku po dožití je součástí prodejní ceny výrobku. Spotřebitel jej nedostává zpět. Má však právo odložit výrobek bezplatně na určená místa.*¹⁶⁹ Těchto sběrných míst by měl být dostatek, aby odevzdávání použitých výrobků nepředstavovalo pro spotřebitele nadměrnou zátěž a bylo tak dosaženo soustředění rizikových výrobků na vybraných místech a jejich bezpečné likvidace.

„Zálohové systémy se využívají v případě výrobků hromadné spotřeby:

a) které mohou být opakovaně využity, ať již bez další úpravy (skleněné lahve, palety), nebo materiál, ze kterého jsou vyrobeny (hliníkové nebo plastové obaly);

b) jejichž spotřebováním vzniká nebezpečný odpad (suché galvanické články, lednice, automobily), nebo

*c) které jsou po použití nežádoucí z jiných závažných důvodů. Vzniká z nich například odpad, jehož nebezpečnost spočívá zejména v jeho množství (pneumatiky, PET lahve).*¹⁷⁰

Depozitně refundační systémy přispívají významným způsobem ke snižování množství odpadu pokud jde o výrobky, na něž jsou aplikovány, a zároveň vytvářejí potřebné finanční prostředky pro bezpečnou likvidaci či recyklaci rizikových produktů. Měly by být proto využívány jednak u těch výrobků, které je možné a vhodné využívat

¹⁶⁸ Viz Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, str. 65.

¹⁶⁹ Viz Moldan, B. a kol.: Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vydavatelství Karolinum, Praha, 1997, str. 66.

¹⁷⁰ Viz Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001, str. 157.

opakovaně, aby se tak v souladu se zásadou odpadového hospodářství „*reduce, reuse, recycle*“ zbytečně nezvyšoval objem odpadu, a dále u výrobků, se kterými by z důvodu jejich rizikových vlastností nemělo být nakládáno jako s běžným odpadem, nýbrž by se měly dostat na vyhrazená místa, kde by byla zajištěna jejich bezpečná likvidace. V České republice se v prvním jmenovaném případě DRS uplatňují u některých skleněných lahví, pokud jde o druhý případ, je pro některé druhy produktů stanovena povinnost jejich zpětného odběru osobami, které tyto produkty vyrábějí nebo dovážejí. Aby depozitně refundační systémy fungovaly efektivně a bylo dosaženo stanovených ekologických cílů, je třeba zajistit dobrou informovanost spotřebitelů ohledně zpětného odběru výrobků a dostatečnou četnost a dostupnost sběrných míst. V českém právním řádu ukládá příslušné povinnosti osobám, které rizikové výrobky vyrábějí nebo uvádějí na trh v České republice ustanovení § 38 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a ustanovení § 10 zákona č. 477/2001 Sb., o obalech.

V neposlední řadě je za účelem účinnosti depozitně refundačních systémů jako nástroje ochrany životního prostředí třeba stanovit výši příplatku (zálohy) tak, aby dostatečně motivovala spotřebitele k odevzdávání použitých výrobků stanoveným způsobem, a byla dostatečným zdrojem finančních prostředků pro účely ekologického využití, popř. likvidace potenciálně nebezpečných výrobků.

3.3 Shrnutí

Ekonomické nástroje, ač byly v rámci politiky životního prostředí zprvu vnímány pouze jako „doplněk“ nástrojů administrativních, tvoří v současné době podle mého názoru relativně svébytný systém nástrojů, který se v řešení některých environmentálních problémů osvědčil mnohem lépe než administrativní regulace. Příkladem je problematika emisí skleníkových plynů, kde by snaha o eliminaci těchto emisí formou přímé regulace zřejmě nebyla příliš efektivní a nevedla k optimálním řešením z důvodu odlišných poměrů jednotlivých adresátů těchto norem. Pokud by všichni aktéři podléhali stejným neflexibilním a uniformním normám, znamenalo by splnění stanovených požadavků pro řadu z nich neuskutečnitelný úkol. Aplikace obchodovatelných emisních povolení bude na daném poli působit mnohem efektivněji,

neboť svým adresátům stanoví rámec (představující únosné chování z hlediska sledovaných cílů), v rámci něhož se mohou jednotlivé subjekty rozhodovat pro nabízené varianty chování podle svého uvážení a svých možností – buďto nakoupí povolenky anebo omezí množství produkovaného znečištění. Toto opatření tak umožňuje redukovat negativní vliv příslušných aktérů na životní prostředí tam, kde je to nejsnadnější a nejlevnější. Zároveň znamená použití tohoto ekonomického nástroje pro stát minimální náklady, neboť obchodování s emisními povolenkami se odehrává výlučně na soukromém trhu.

Dalším případem, kdy je regulace ekonomickými nástroji vhodnějším řešením nežli regulace přímá, je problematika výrobků potenciálně nebezpečných pro životní prostředí (svojí kvalitou či kvantitou), které jsou uváděny volně do oběhu. V zájmu společnosti je, aby byly tyto výrobky nebo jejich části po použití vráceny a použity ke svému účelu znovu, popřípadě byly na místech k tomu určených bezpečně zneškodněny. Aplikace administrativních nástrojů k zajištění návratnosti těchto výrobků by nemohla přinést požadovaný efekt. Těchto produktů je každodenně uváděno do oběhu nezměrné množství, přičemž není v možnostech žádného veřejného subjektu kontrolovat všechny osoby a přimět je formou příkazu určitého chování bez další stimulace k tomu, aby se chovaly požadovaným způsobem. Naproti tomu ekonomická stimulace tento efekt přinést může, neboť regulované subjekty získají na ekologickém chování osobní zájem. Depozitně refundační systémy, které do ceny rizikových produktů začlení zvláštní příplatek – vratnou zálohu, významně přispívají ke snižování množství odpadu a zároveň vytvářejí potřebné finanční prostředky pro bezpečnou likvidaci rizikových produktů.

Také v ostatních případech přispívají ekonomické nástroje, jsou-li správně nastaveny, účinně k ochraně životního prostředí. Jejich pozitivem je zejména způsob, jakým působí na regulované subjekty, tj. ekonomická stimulace k ekologickému chování. Ekonomické nástroje jsou tak schopny vzbudit u subjektů osobní zájem na volbě požadovaných variant chování, potažmo zájem na ochraně životního prostředí. Zároveň, na základě uplatnění principu „znečišťovatel platí“, jsou negativní vlivy činností znečišťovatelů na životní prostředí internalizovány do jejich vlastních nákladů a nejsou přenášeny v plném rozsahu na společnost.

Jelikož jsou ekonomické nástroje nástroji nepřímého působení, tj. ponechávají regulovaným osobám volbu způsobu jejich chování, je za účelem dosažení cílů sledovaných jejich aplikací klíčové jejich správné nastavení, aby tyto nástroje skutečně působily na své adresáty motivačně a měly reálný vliv na jejich chování. Z tohoto pohledu je třeba věnovat zvýšenou pečlivost stanovení výše jednotlivých ekonomických nástrojů jak negativní tak pozitivní stimulace. Mělo by platit, že pro rozhodující se subjekt bude ekonomicky výhodnější životní prostředí nezatěžovat, nežli naopak. V tomto směru jsou často kritizovány dva nejrozšířenější typy plateb k ochraně životního prostředí – poplatky a daně – jako příliš nízké a z tohoto důvodu neefektivní, nestimulující účinně k environmentálně příznivému chování. Na druhé straně není žádoucí ani uložení plateb příliš vysokých (srov. návrh nového zákona o ochraně ovzduší¹⁷¹), které by spíše než k ekologickému chování regulovaných osob vedly k vynaložení jejich úsilí směřujícího k obejití těchto přísných norem a vyhnutí se nadměrné platební povinnosti. Výše plateb, jejichž cílem je motivovat povinné subjekty k eliminaci škodlivých aktivit ve vztahu k životnímu prostředí, by proto neměla být ani příliš vysoká ani příliš nízká, nýbrž by měla být *adekvátní*.

Dalším důležitým bodem, kterému by měla být věnována pozornost při aplikaci ekonomických nástrojů (zejména nástrojů pozitivní stimulace), je otázka, která opatření k ochraně životního prostředí budou těmito nástroji podporována. Je třeba si uvědomit, že vybrané opatření, které bude kupříkladu daňově zvýhodněno nebo na jeho realizaci budou poskytovány dotace apod., se stane nejatraktivnější variantou řešení určité environmentální otázky, a to na úkor ostatních alternativ. V této souvislosti je nejčastěji kritizována podpora tzv. *end of pipe* řešení, tzn. koncových technologií, které mají eliminovat znečištění vypouštěné z určitého zdroje do některé ze složek životního prostředí, ovšem nejčastěji za cenu přesunu zátěže na jinou složku. Z tohoto důvodu by měla být ekonomickými nástroji zvýhodňována realizace takových opatření, která povedou *komplexně* k eliminaci produkce znečištění ve vztahu k životnímu prostředí jako celku. Stejně jako u administrativních nástrojů je i zde při právní úpravě určité problematiky třeba komplexní pohled na řešení ochrany životního prostředí a zákonodárce by se měl vyvarovat příliš úzkého zaměření se pouze na jednu složku či jeden aspekt určitého problému.

¹⁷¹ Blíže k tomuto tématu srov. podkapitola 3.1.1 Poplatky

Dalším aspektem skutečnosti, že aplikace ekonomických nástrojů předpokládá *rozhodování* dotčených subjektů, přičemž se toto rozhodování snaží ovlivnit ekonomickými stimuly, je nutnost zajištění dobré informovanosti subjektů pokud jde o následky volby různých variant chování. Pouze subjekt, který ví o ekonomickém nástroji a všech jeho účincích, může činit informované rozhodnutí. Poskytnutím všech relevantních údajů srozumitelnou formou se tedy zvyšuje možnost úspěchu pokud jde o dosažení ekologického chování regulovaných subjektů.

Jak bylo výše nastíněno, má působení ekonomických nástrojů v ochraně životního prostředí svůj smysl a skýtá pro řadu environmentálních otázek nové způsoby jejich řešení. Uplatněním zásady „znečišťovatel platí“, tj. internalizací zátěže životního prostředí do nákladů původce, jsou navíc minimalizovány náklady státu na ochranu životního prostředí v daných oblastech. I přes všechna uvedená pozitiva aplikace ekonomických nástrojů existuje řada environmentálních problémů, pro jejichž řešení se nepřímá regulace nehodí. Důvodem je především nejistota ohledně toho, kdy a zda vůbec bude na základě použití ekonomického nástroje dosaženo sledovaného cíle. To je důsledkem skutečnosti, že ekonomické nástroje působí na rozhodování svých adresátů pouze nepřímo, tj. mohou určitou variantu chování ekonomicky zvýhodnit a tím ji učinit atraktivnější, avšak nemohou regulovaný subjekt k učinění konkrétní volby přinutit. Tento subjekt může vyhodnotit „výhodnost“ těch kterých variant odlišně a přes všechny stimuly se rozhodnout pro chování ekologicky nevhodné. V případě akutních hrozeb s potenciálně závažnými negativními důsledky pro životní prostředí by proto aplikace výhradně nástrojů ekonomických znamenala sázku do loterie. V takových případech je na místě použití přímé regulace, ať již jako metody jediné nebo v kombinaci s regulací nepřímou.

Závěr

Ochrana životního prostředí a péče o něj je jedním z nejdůležitějších úkolů současné lidské společnosti. Potřeba plnit tento úkol maximálně efektivně a svědomitě vystupuje do popředí zejména v posledních desetiletích, kdy má lidstvo k dispozici takové technické možnosti svého rozvoje, díky nimž může uplatňovat (a také to dělá) kvantitativně i kvalitativně rozsáhlý, do té doby nemyslitelný negativní vliv na životní prostředí na celé planetě. Současně s růstem těchto možností stoupá i počet subjektů, které svou činností životní prostředí neúměrně zatěžují, a to zejména v podobě stále stoupajících nároků na spotřebu přírodních zdrojů, vysokého množství škodlivých emisí vypouštěných do prostředí atd.

Přirozené životní prostředí a jeho jednotlivé složky vytvářejí základní předpoklady pro život a zdravý vývoj všech organismů na Zemi, včetně člověka. Zdá se však, že člověk a jím vytvářené umělé struktury si této skutečnosti nejsou dostatečně vědomi, resp. jí nepřikládají takový význam, jaký by si zasluhovala. V lidské společnosti dominují individuální a krátkozraké ekonomické zájmy nad zdravým rozumem a zájmem na ochraně životního prostředí. Toto prostředí je za daných okolností znevýhodněno svým charakterem veřejného statku, který je k dispozici všem osobám téměř bez omezení, není nikým konkrétním vlastněn, adekvátně oceněn a chráněn. V této oblasti tak dochází k tzv. selhání trhu, když náklady spojené s využíváním, resp. zatěžováním životního prostředí a jeho složek jsou pro znečišťovatele oproti nákladům, které nese celá společnost, v podstatě bagatelní.

Proto vstupuje do role garanta, pokud jde o ochranu životního prostředí a jeho kvalitu, stát. Princip odpovědnosti státu za ochranu životního prostředí je nejobecněji vyjádřen v ustanovení čl. 7 Ústavy České republiky, podle kterého: „*Stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství.*“¹⁷², a dále, pokud jde o odpovědnost státu za kvalitu životního prostředí, v ustanovení čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „*Každý má právo na příznivé životní prostředí.*“¹⁷³ Jelikož z výše nastíněných důvodů nelze očekávat od jednotlivých fyzických a právnických

¹⁷² Viz Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 7.

¹⁷³ Viz Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., čl. 35 odst. 1.

osob vlastní iniciativu v ochraně a šetrném přístupu k životnímu prostředí, je nezbytná právě ingerence státu, tj. je nutné, aby stát autoritativně stanovil přípustnou únosnou mez využívání, resp. zatěžování tohoto prostředí a jeho jednotlivých složek ze strany příslušných subjektů. Stát plní svoji povinnost chránit životní prostředí prostřednictvím využití široké škály nástrojů ochrany životního prostředí, jejichž tvorbu, aplikaci a vzájemnou koordinaci zajišťuje politika životního prostředí.

Administrativní a ekonomické nástroje představují dvě nejvýznamnější skupiny nástrojů ochrany životního prostředí. Jsou zastoupeny v ochraně všech složek životního prostředí, resp. v ochraně tohoto prostředí před všemi zdroji jeho ohrožení. Díky zakotvení jednotlivých druhů těchto nástrojů v právu lze přímo (administrativní nástroje) a nepřímo (ekonomické nástroje) ovlivňovat ekologicky žádoucím směrem chování velkého počtu subjektů. Skutečnost, že jednotlivá opatření na ochranu životního prostředí nabudou podobu právní normy, zajišťuje jejich závaznost a vynutitelnost, a tím i mnohem vyšší účinnost pokud jde o dosažení sledovaných cílů. Pokud by jednotlivé nástroje, podmínky za kterých se uplatní a jimi stanovené povinnosti formu právní normy postrádaly, jednalo by se o pouhé nevynutitelné morální apely, přičemž by záleželo jen na dobrovolnosti adresátů těchto opatření, zdali se jim podřídí či nikoliv.

Na první pohled se může zdát, že je-li určitý environmentální problém řešen pomocí ekonomického nástroje, tedy nástroje nepřímé regulace, závisí rovněž na pouhé dobrovolnosti regulovaného subjektu, zdali se přikloní k chování ekologicky vhodnému či nevhodnému. Tak tomu ale není, když cílem ekonomického nástroje není působit na morální cítění dané osoby, nýbrž ji k volbě ekologicky vhodného chování stimulovat ekonomickými podněty, ať již pozitivně či negativně. Zvolí-li regulovaný subjekt chování ekologicky nevhodné, je díky právní podobě ekonomických nástrojů zásah do jeho ekonomické sféry nevyhnutelný. V případě správného nastavení ekonomického nástroje figuruje tato skutečnost v rozhodování takto nepřímě regulovaných subjektů významným způsobem. Zároveň rozhodne-li se subjekt i přes ekonomickou motivaci pro ekologicky nepříznivé chování, je závažnost provozování environmentálně nešetrné činnosti kompenzována uplatněním principu „znečišťovatel platí“.

V případě (právně dokonalé) aplikace administrativních nástrojů ochrany životního prostředí nevzniká regulovaným subjektům pro autonomní rozhodování žádný prostor. Tato skupina nástrojů využívá takových forem regulace, které jsou právu vlastní, tj. příkazů, zákazů, povolení apod. Jedná se o přímé uložení požadovaného způsobu chování, od kterého se regulovaný subjekt nemůže legálně odchýlit. Mohlo by se zdát, že takovýto „nekompromisní a tvrdý“ způsob regulace povede k dosažení stanovených cílů vždy nejefektivněji. Jak je ale dále vysvětleno, není tomu tak za všech okolností.

Administrativní nástroje představují v rámci environmentální politiky základní a nejdůležitější skupinu nástrojů ochrany životního prostředí. Jednotlivé druhy těchto nástrojů přímo ukládají subjektům jak se mají chovat ve vztahu k životnímu prostředí, přičemž regulovaným osobám není dána možnost se od takto uloženého chování odchýlit, aniž by se přitom nejednalo o porušení právních předpisů. Stát při aplikaci administrativních nástrojů využívá plně své donucovací pravomoci, což v sobě obnáší jistotu pokud jde o dosažení kýženého cíle. Tato skutečnost je pak obzvlášť významná v případech, kdy hrozí těžko napravitelná újma na životním prostředí či jeho jednotlivých složkách a kdy z tohoto důvodu nelze regulovaným osobám přiznat volnost rozhodování, neboť je v zájmu předejití újme, resp. v zájmu její účinné nápravy, nezbytné podřídit všechny subjekty přesně stanovenému režimu. Z tohoto hlediska jsou administrativní nástroje pro své vlastnosti a účinky v ochraně životního prostředí nezastupitelné.

Z právního hlediska je důležité to, že jednotlivé administrativní nástroje zpravidla nemohou efektivně dosáhnout vytyčených cílů samy o sobě, bez „podpory“ jiných druhů administrativních, popř. ekonomických či dalších nástrojů. Tak například samotné uložení povinnosti ve formě určitého příkazu či zákazu sice zavazuje subjekty k takto definovanému chování, ovšem bez aplikace příslušných mechanismů kontrolních a donucovacích si lze v praxi jen stěží představit valný efekt tohoto nástroje. Stejně tak např. institut deliktů odpovědnosti lze k ochraně životního prostředí využívat účinně jen tehdy, budou-li jednotlivé složkové právní předpisy, resp. skutkové podstaty správních deliktů, přestupků či trestných činů postihovat ve formě zákazu, resp. příkazu určitého chování všechna nejzávažnější jednání proti zájmům ochrany

životního prostředí. Budou-li v dané oblasti existovat mezery v právní úpravě, deliktní odpovědnost nevznikne a pachatel nebude moci být postižen adekvátními opatřeními. Příkladem vhodnosti kombinace administrativního nástroje s nástrojem ekonomickým je případ, kdy vyvstane nutnost stanovit přísnější emisní standardy např. proto, že dochází k překračování standardů imisních v určité složce životního prostředí. Ke splnění nově uložených parametrů bude zpravidla nezbytná investice do nákupu šetrnějších zařízení, což může z důvodu nedostatku potřebných finančních prostředků představovat pro mnoho povinných subjektů nesplnitelný úkol. Z tohoto důvodu by měl být před účinností norem upravujících přísnější standardy aplikován vhodný ekonomický nástroj pozitivní stimulace, který by povinným subjektům usnadnil pořízení nových šetrných zařízení.

Chce-li proto zákonodárce řešit určitý environmentální problém skutečně efektivně a využít přitom všech předností administrativních nástrojů, je nezbytné, aby prostřednictvím vhodného nástrojového mixu postihl všechny důležité aspekty problému a zakotvil v právní úpravě jednotlivé nástroje mixu tak, aby na sebe smysluplně navazovaly a podporovaly se, aby zvolený nástrojový mix nebyl „bezzubý“, popř. cíle jím sledované nesplnitelné.

Stejně jako je důležité, aby byl nástrojový mix aplikovaný k řešení určitého environmentálního problému vnitřně sestaven tak, aby vedl efektivně k požadovaným výsledkům, je nezbytné zajistit rovněž to, aby nevznikaly neodůvodněné rozdíly v aplikaci jednotlivých druhů administrativních nástrojů při řešení různých problémů životního prostředí, které jsou si svou povahou a závažností velmi podobné. Problém v tomto směru představují zejména různě přísně stanovené povinnosti uložené subjektům ve vztahu k zatěžování různých složek životního prostředí či odlišný postih podobných správních deliktů v různých oblastech ochrany životního prostředí (problém roztržitosti, nesystémovosti a nepřehlednosti je pro právní úpravu správních deliktů v České republice typický). Pozitivním krokem, pokud jde o vzájemný vztah ochrany různých složek životního prostředí a jeho vyváženost, je zavedení jednotného integrovaného rozhodování o povolování provozu zařízení definovaných v zákoně č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci¹⁷⁴, které umožňuje zvážit vliv takového provozu na životní prostředí jako celek v rámci jednoho integrovaného řízení, aniž by docházelo k

¹⁷⁴ Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů.

neřešitelným kolizím postojů orgánů ochrany jednotlivých složek, které by sledovaly pouze ochranu „té své“ složky a navrhovaly podmínky „diskriminující“ neopodstatně jinou složku.

Aplikace administrativních nástrojů za účelem ochrany životního prostředí by v zájmu co nejefektivnějšího využití všech pozitivních vlastností této skupiny instrumentů měla respektovat výše uvedené. Administrativní nástroje budou potom účinným prostředkem řešení řady environmentálních problémů. V některých oblastech ochrany životního prostředí však bylo používání administrativních nástrojů jako hlavního instrumentaria překonáno a tyto nástroje byly nahrazeny především nástroji ekonomickými, které se ukázaly být při řešení daných problémů celkově efektivnější. Tato skutečnost je dána převážně tím, že administrativní nástroje nedokáží dostatečně flexibilně reagovat na vývoj společenských a ekonomických podmínek, na vývoj vědy a výzkumu, na rozdílnosti v povahách a možnostech jednotlivých znečišťovatelů. Proto by snaha o řešení určitých environmentálních otázek administrativními nástroji, tj. přímou regulací, mohla vyústit v přílišnou tvrdost zákona vůči určitým skupinám znečišťovatelů, v příliš brzkou obsolentnost právní úpravy s ohledem na rychlý vývoj věcí ve společnosti, mohla by „nutit“ znečišťovatele k přesně stanoveným změnám chování, když by znečišťovatel mohl dosáhnout stejných výsledků jinými změnami úsporněji, neboť zná lépe než stát své vlastní poměry apod. (více o přednostech ekonomických nástrojů ve vztahu k nástrojům administrativním při řešení určitých environmentálních problémů viz dále).

Ekonomické nástroje, ač byly v rámci politiky životního prostředí zprvu vnímány pouze jako „doplňk“ nástrojů administrativních, tvoří v současné době podle mého názoru relativně svébytný systém nástrojů, který se v řešení některých environmentálních problémů osvědčil mnohem lépe než administrativní regulace. Příkladem je problematika emisí skleníkových plynů, kde by snaha o eliminaci těchto emisí formou přímé regulace zřejmě nebyla příliš efektivní a nevedla k optimálním řešením z důvodu odlišných poměrů jednotlivých adresátů těchto norem. Pokud by všichni aktéři podléhali stejným neflexibilním a uniformním normám, znamenalo by splnění stanovených požadavků pro řadu z nich neuskutečnitelný úkol. Aplikace obchodovatelných emisních povolení bude na daném poli působit mnohem efektivněji,

neboť svým adresátům stanoví rámec (představující únosné chování z hlediska sledovaných cílů), v rámci něhož se mohou jednotlivé subjekty rozhodovat pro nabízené varianty chování podle svého uvážení a svých možností – buďto nakoupí povolenky anebo omezí množství produkovaného znečištění. Toto opatření tak umožňuje redukovat negativní vliv příslušných aktérů na životní prostředí tam, kde je to nejsnadnější a nejlevnější. Zároveň znamená použití tohoto ekonomického nástroje pro stát minimální náklady, neboť obchodování s emisními povolenkami se odehrává výlučně na soukromém trhu.

Dalším případem, kdy je regulace ekonomickými nástroji vhodnějším řešením nežli regulace přímá, je problematika výrobků potenciálně nebezpečných pro životní prostředí (svojí kvalitou či kvantitou), které jsou uváděny volně do oběhu. V zájmu společnosti je, aby byly tyto výrobky nebo jejich části po použití vráceny a použity ke svému účelu znovu, popřípadě byly na místech k tomu určených bezpečně zneškodněny. Aplikace administrativních nástrojů k zajištění návratnosti těchto výrobků by nemohla přinést požadovaný efekt. Těchto produktů je každodenně uváděno do oběhu nezměrné množství, přičemž není v možnostech žádného veřejného subjektu kontrolovat všechny osoby a přimět je formou příkazu určitého chování bez další stimulace k tomu, aby se chovaly požadovaným způsobem. Naproti tomu ekonomická stimulace tento efekt přinést může, neboť regulované subjekty získají na ekologickém chování osobní zájem. Depozitně refundační systémy, které do ceny rizikových produktů začlení zvláštní příplatek – vratnou zálohu, významně přispívají ke snižování množství odpadu a zároveň vytvářejí potřebné finanční prostředky pro bezpečnou likvidaci rizikových produktů.

Také v ostatních případech přispívají ekonomické nástroje, jsou-li správně nastaveny, účinně k ochraně životního prostředí. Jejich pozitivem je zejména způsob, jakým působí na regulované subjekty, tj. ekonomická stimulace k ekologickému chování. Ekonomické nástroje jsou tak schopny vzbudit u subjektů osobní zájem na volbě požadovaných variant chování, potažmo zájem na ochraně životního prostředí. Zároveň, na základě uplatnění principu „znečišťovatel platí“, jsou negativní vlivy činností znečišťovatelů na životní prostředí internalizovány do jejich vlastních nákladů a nejsou přenášeny v plném rozsahu na společnost.

Jelikož jsou ekonomické nástroje nástroji nepřímého působení, tj. ponechávají regulovaným osobám volbu způsobu jejich chování, je za účelem dosažení cílů sledovaných jejich aplikací klíčové jejich správné nastavení, aby tyto nástroje skutečně působily na své adresáty motivačně a měly reálný vliv na jejich chování. Z tohoto pohledu je třeba věnovat zvýšenou pečlivost stanovení výše jednotlivých ekonomických nástrojů jak negativní tak pozitivní stimulace. Mělo by platit, že pro rozhodující se subjekt bude ekonomicky výhodnější životní prostředí nezatěžovat, nežli naopak. V tomto směru jsou často kritizovány dva nejrozšířenější typy plateb k ochraně životního prostředí – poplatky a daně – jako příliš nízké a z tohoto důvodu neefektivní, nestimulující účinně k environmentálně příznivému chování. Na druhé straně není žádoucí ani uložení plateb příliš vysokých (srov. návrh nového zákona o ochraně ovzduší¹⁷⁵), které by spíše než k ekologickému chování regulovaných osob vedly k vynaložení jejich úsilí směřujícího k obejití těchto přísných norem a vyhnutí se nadměrné platební povinnosti. Výše plateb, jejichž cílem je motivovat povinné subjekty k eliminaci škodlivých aktivit ve vztahu k životnímu prostředí, by proto neměla být ani příliš vysoká ani příliš nízká, nýbrž by měla být *adekvátní*.

Dalším důležitým bodem, kterému by měla být věnována pozornost při aplikaci ekonomických nástrojů (zejména nástrojů pozitivní stimulace), je otázka, která opatření k ochraně životního prostředí budou těmito nástroji podporována. Je třeba si uvědomit, že vybrané opatření, které bude kupříkladu daňově zvýhodněno nebo na jeho realizaci budou poskytovány dotace apod., se stane nejatraktivnější variantou řešení určité environmentální otázky, a to na úkor ostatních alternativ. V této souvislosti je nejčastěji kritizována podpora tzv. *end of pipe* řešení, tzn. koncových technologií, které mají eliminovat znečištění vypouštěné z určitého zdroje do některé ze složek životního prostředí, ovšem nejčastěji za cenu přesunu zátěže na jinou složku. Z tohoto důvodu by měla být ekonomickými nástroji zvýhodňována realizace takových opatření, která povedou *komplexně* k eliminaci produkce znečištění ve vztahu k životnímu prostředí jako celku. Stejně jako u administrativních nástrojů je i zde při právní úpravě určité problematiky třeba komplexní pohled na řešení ochrany životního prostředí a zákonodárce by se měl vyvarovat příliš úzkého zaměření se pouze na jednu složku či jeden aspekt určitého problému.

¹⁷⁵ Blíže k tomuto tématu srov. podkapitola 3.1.1 Poplatky

Dalším aspektem skutečnosti, že aplikace ekonomických nástrojů předpokládá *rozhodování* dotčených subjektů, přičemž se toto rozhodování snaží ovlivnit ekonomickými stimuly, je nutnost zajištění dobré informovanosti subjektů pokud jde o následky volby různých variant chování. Pouze subjekt, který ví o ekonomickém nástroji a všech jeho účincích, může činit informované rozhodnutí. Poskytnutím všech relevantních údajů srozumitelnou formou se tedy zvyšuje možnost úspěchu pokud jde o dosažení ekologického chování regulovaných subjektů.

Jak bylo výše nastíněno, má působení ekonomických nástrojů v ochraně životního prostředí svůj smysl a skýtá pro řadu environmentálních otázek nové způsoby jejich řešení. Uplatněním zásady „znečišťovatel platí“, tj. internalizací zátěže životního prostředí do nákladů původce, jsou navíc minimalizovány náklady státu na ochranu životního prostředí v daných oblastech. I přes všechna uvedená pozitiva aplikace ekonomických nástrojů existuje řada environmentálních problémů, pro jejichž řešení se nepřímá regulace nehodí. Důvodem je především nejistota ohledně toho, kdy a zda vůbec bude na základě použití ekonomického nástroje dosaženo sledovaného cíle. To je důsledkem skutečnosti, že ekonomické nástroje působí na rozhodování svých adresátů pouze nepřímo, tj. mohou určitou variantu chování ekonomicky zvýhodnit a tím ji učinit atraktivnější, avšak nemohou regulovaný subjekt k učinění konkrétní volby přinutit. Tento subjekt může vyhodnotit „výhodnost“ těch kterých variant odlišně a přes všechny stimuly se rozhodnout pro chování ekologicky nevhodné. V případě akutních hrozeb s potenciálně závažnými negativními důsledky pro životní prostředí by proto aplikace výhradně nástrojů ekonomických znamenala sázku do loterie. V takových případech je na místě použití přímé regulace, ať již jako metody jediné nebo v kombinaci s regulací nepřímou.

Z výše uvedených závěrů vyplývá, že nejlepších výsledků lze v ochraně životního prostředí dosáhnout aplikací vhodné **kombinace** obou nejdůležitějších skupin nástrojů. Při řešení jednotlivých environmentálních problémů bude v příslušné právní úpravě zpravidla převažovat buď přímá nebo nepřímá forma regulace, a to v závislosti na povaze daného problému a na možnostech, které má stát v dané věci k dispozici, aby dosáhl vytyčených cílů. Aplikace mixu administrativních a ekonomických nástrojů

umožňuje zákonodárci využít výhod obou metod regulace a zároveň eliminovat nevýhody obou typů nástrojů. Kombinace administrativních a ekonomických nástrojů je obsažena například v právní úpravě ochrany ovzduší před stacionárními zdroji znečišťování, kde nejvýznamnější zástupce těchto dvou skupin nástrojů představují emisní limity na straně jedné a poplatky za znečišťování ovzduší na straně druhé¹⁷⁶. Kogentně stanovené emisní limity představují nejvýše přípustné množství znečišťujících látek, které je příslušný zdroj oprávněn vypouštět. Takto stanovené limity nelze překročit, představují příkaz určitého chování, od něhož se nelze odchýlit a zajišťují tak, že úroveň ochrany ovzduší neklesne pod určitý standard. Poplatky za znečišťování ovzduší jsou nástrojem, který stimuluje znečišťovatele dále ke snižování množství škodlivých emisí, i když tento nepřekračuje stanovené emisní limity. Ekonomický nástroj tak motivuje regulované subjekty k ekologičtějšímu chování kontinuálně. Vyvažuje tak nevýhodu, která je vytykána nástrojům administrativním, a to že po dosažení stanoveného cíle nestimulují znečišťovatele k dalšímu zlepšování situace. Administrativní nástroj – emisní limity – na druhou stranu poskytuje jistotu, že míra znečištění ovzduší vybranými škodlivými látkami z určitého zdroje nepřekročí určitou mez, čímž eliminuje negativní stránku nástrojů ekonomických, totiž nejistotu zda vůbec a kdy bude dosaženo nástrojem sledovaného cíle.

Lze shrnout, že administrativní nástroje představují v ochraně životního prostředí prvek zcela nezbytný, představují základní pilíř této ochrany, stanovují rámec přípustného chování, který nemůže žádný z regulovaných subjektů překročit. Uvnitř tohoto rámce působí potom nástroje ekonomické, jejichž cílem je stimulovat subjekty k tomu, aby se jejich chování ve vztahu k životnímu prostředí nacházelo co nejbližší středu onoho pomyslného rámce a nezůstávalo pod samou hranicí „dovoleného“ a „nedovoleného“. Listina základních práv a svobod stanoví v ustanovení čl. 35 odst. 3, že *„Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhové bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem.“*¹⁷⁷ Tato zákonem stanovená míra, již nelze překročit, představuje meze stanovené kogentně administrativními nástroji. Ovšem stav, který by vyhovoval

¹⁷⁶ Viz zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ustanovení § 5, § 19.

¹⁷⁷ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb, čl. 35 odst. 3.

Listinou stanovenému příkazu neohrožovat a nepoškozovat životní prostředí nad míru stanovenou zákonem, není stavem ideálním, nýbrž stavem „únosným“. K přiblížení se stavu ideálnímu mají přispívat právě nástroje ekonomické tím, že jejich právní úprava nastaví prostřednictvím ekonomických stimulů podmínky výkonu různých činností tak, aby zájmy jednotlivých osob korespondovaly se zájmem na ochraně životního prostředí. Tato role ekonomických nástrojů je podle mého názoru rolí nezanedbatelnou, a proto si myslím, že ekonomické nástroje nepředstavují pouhý „doplňk“ nástrojů administrativních, nýbrž jsou v ochraně životního prostředí jejich plnohodnotným, i když významem ne zcela rovnocenným, partnerem.

Seznam použitých pramenů

Literatura

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

Boguszak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: Teorie práva. 2. vydání, ASPI Publishing, Praha, 2004.

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

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

Dienstbier, F.: Ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – otázky právní. Masarykova Univerzita v Brně, Brno, 2006.

European Commission: Ochrana podzemních vod v Evropě. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008.

Hendrych, D. a kol.: Správní právo. 7. vydání, C. H. Beck, Praha, 2009.

Jelínek, J. a kol.: Trestní právo hmotné. Leges, Praha, 2009.

Jílková, J.: Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu. IREAS, Praha, 2003.

Jílková, J., Pavel, J., Víték, L., Slavík, J.: Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost. Eurolex Bohemia, Praha, 2006.

Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995.

Máca, V.: Právní úprava ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR. Univerzita Karlova v Praze, Praha, 2008.

Mezřický, V. (ed.): Environmentální politika a udržitelný rozvoj. Portál, Praha, 2005.

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

OECD: Instrument Mixes for Environmental Policy. OECD, 2007.

Papoušek, J.: Hovory o ekologii. Portál, Praha, 2000.

Sobotka, M.: Právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí. Acta Universitatis Carolinae, Praha, 2001.

Šauer, P. a kol.: Dobrovolné dohody v politice životního prostředí. Vysoká škola ekonomická v Praze, Praha, 2000.

Švestka, J., Dvořák, J. a kol.: Občanské právo hmotné 2. 5. vydání, Wolters Kluwer ČR, Praha, 2009.

Tošovská, E.: Právní a ekonomické aspekty ochrany životního prostředí. Vysoká škola veřejné správy a mezinárodních vztahů v Praze, Praha, 2004.

Vejchodská, E.: Ekonomie a politika městského životního prostředí. Oeconomica, Praha, 2007.

Viturka, M.: Environmentální ekonomie. Masarykova univerzita, Brno, 2005.

Viturka, M.: Základy environmentální ekonomie. Masarykova univerzita, Brno, 1997.

Vlčková, J. (ed.): Průvodce ochranou životního prostředí pro veřejnou správu. IREAS, Praha, 2008.

Legislativa

Deklarace z Rio de Janeiro o životním prostředí a rozvoji, 1992.

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1600/2002/ES o Šestém akčním programu Společenství pro životní prostředí.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES o integrované prevenci a omezování znečištění.

Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

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

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

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

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

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

Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech.

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

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

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

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

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

Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách.

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

Judikatura

Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. III. ÚS 70/97.

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR, sp. zn. 25 Cdo 769/2006.

Elektronické zdroje

Důvodová zpráva k návrhu nového zákona o ochraně ovzduší.

[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_ovzdusi_navrh_zakona/\\$FILE/OL-ODUVODNENI-20110329.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ochrana_ovzdusi_navrh_zakona/$FILE/OL-ODUVODNENI-20110329.pdf)

Ekologická daňová reforma, Impuls pro modernizaci ekonomiky. Studie Hnutí DUHA, říjen 2008.

http://hnutiduha.cz/uploads/media/EDR_navrh.pdf

Návrh zákona o ochraně ovzduší chce kontrolu domácností a poplatky za kotle. D. Patrovská, ekolist.cz, 2009.

<http://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/navrh-zakona-o-ochrane-ovzdusi-chce-kontrolu-domacnosti-a-poplatky-za-kotle>

Operační program Životní prostředí,

<http://www.opzp.cz/sekce/254/aktuality/>

Principy a harmonogram ekologické daňové reformy,
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/principy_harmonogram/\\$FILE/OEN-Koncepce-20070104.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/principy_harmonogram/$FILE/OEN-Koncepce-20070104.pdf)

Státní politika životního prostředí České republiky 2004 – 2010,
[http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/\\$FILE/spzp%202004-2010.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/statni_politika/$FILE/spzp%202004-2010.pdf)

The use of differential VAT rates to promote changes in consumption and innovation – Summary. Final report, Institute for Environmental Studies, June 2008.
http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/vat_summary.pdf

Výzva k ochraně zemědělského půdního fondu, Společnost pro ochranu půdy v ČR, 2010.
<http://gnosis9.net/view.php?cisloclanku=2010040019>

http://www.czp.cuni.cz/knihovna/undp/modra/M_21JILKOVA.htm

Administrative and economic tools of environmental protection

This thesis deals with administrative and economic tools as a part of instrumentarium of environmental protection. I have chosen this topic for the following reasons. Protection of the environment is an important and actual issue of nowadays, it represents one of the three essential pillars of sustainable development, along with economic and social pillar. In order to achieve an effective environmental protection, it is necessary to embed the most important tools of environmental policy in law. Only then it is possible to successfully enforce relevant measures. Administrative and economic tools represent the most important sets of instruments of environmental protection for they have a great potential to resolve environmental problems. This potential is, however, not utilized enough in a number of cases. Both administrative and economic tools of environmental protection are regularized – they have a chance to directly (administrative tools) or indirectly (economic tools) affect the behaviour of a large number of subjects in an ecological friendly way.

The thesis is composed of three main parts – 1.Tools of environmental protection, 2.Administrative tools of environmental protection, 3.Economic tools of environmental protection – each of them subdivided into chapters and subchapters.

Part One is introductory, it deals with tools of environmental protection in general, defines main sorts of these tools and their characteristics, describes the purpose of each of them in environmental policy and provides essential theses for creating instrumental mixes in order to effectively achieve ecological objectives.

The crux of the thesis lies in part Two and part Three. These parts concentrate on administrative, respectively economic tools of environmental protection and their particular sorts, analysing their use in environmental policy, investigating defects of particular tools or defects of the way they are used regarding their exercise in environmental protection.

The aim of the thesis is not to give a complex account of legal regulation of administrative and economic tools of environmental protection in Czech republic. These

instruments operate in a wide scope of environmental issues, hence, with respect to the recommended dimension of Master's degree thesis, it would not be possible to give a compact view on the matter.

The purpose of the study is to analyse the main functions and effects of administrative and economic tools in the area of environmental protection (in general as well as regarding particular sorts of these instruments), investigate their positive and negative aspects and, on the ground of relevant findings, try to find solutions *de lege ferenda* in order to achieve the most effective environmental protection possible.

The main outcome of the research is that the administrative tools represent essential pillar of legal environmental protection due to their main characteristics. These tools impose duties on regulated subjects in the form of binding orders, prohibitions etc. They do not provide any room for autonomous decision making. This is particularly important in the cases, where it is necessary to submit all the persons to specific behaviour in order to forestall a grave harm to the environment. However, the administrative tools do not suit addressing all environmental issues. Some environmental problems can be solved better by application of the economic tools, which stimulate regulated persons indirectly to eliminate negative impacts of their activities on the environment. The economic tools set such conditions, that ecological behaviour correspond with the economic interests of the decision maker and vice versa. These tools are based on the „polluter pays“ principle and they enable the polluters to decide whether or how they will implement measures to protect the environment.

It is possible to resume that the administrative tools determine a framework of acceptable behaviour in relation to the environment, and it is not possible to trespass such established duties. The economic tools act inside the framework set by the administrative tools, and they provide further (economic) incentives to the regulated subjects to behave in environmental friendly way. The best way to protect the environment by means of law is to applicate an instrumental mix containing both administrative and economic tools.

Klíčová slova

Nástroje ochrany životního prostředí, administrativní nástroje, ekonomické nástroje.

Keywords

Tools of environmental protection, administrative tools, economic tools.