

# PRÁVNÍ A EKONOMICKÉ NÁSTROJE OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

MICHAL SOBOTKA

PŘEDMLUVA .....	117
-----------------	-----

## ČÁST I – EKOLOGICKÁ POLITIKA A JEJÍ NÁSTROJE

1 ÚVOD .....	119
2 NÁSTROJE EKOLOGICKÉ POLITIKY .....	124
2.1 INFORMAČNÍ NÁSTROJE .....	124

## ČÁST II – PRÁVNÍ NÁSTROJE

1 ÚVOD .....	127
2 DRUHY ADMINISTRATIVNÍCH NÁSTROJŮ .....	128
2.1 OBECNĚ ZÁVAZNÝ PRÁVNÍ PŘEDPIS .....	129
2.2 SPRÁVNÍ AKT .....	131
2.2.1 Povolení .....	132
2.2.2 Souhlas .....	133
2.2.3 Vyjádření .....	134
3 STANDARDY .....	135
3.1 POŽADAVKY NA KVALITU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ .....	135
3.2 EMISNÍ STANDARDY .....	136
3.3 PROVOZNÍ POŽADAVKY .....	137
3.4 POŽADAVKY NA VÝROBKY .....	139
3.5 ZPŮSOBILOST OPRAVNĚNÝCH OSOB .....	139
4 SHRNTÍ .....	140

## ČÁST III – EKONOMICKÉ NÁSTROJE

1 ÚVOD .....	142
2 FUNKCE EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ .....	144
3 DRUHY EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ .....	145
3.1 MAJETKOVÁ PRÁVA .....	148

3.2	POPLATKY	149
3.3	DANĚ	151
3.3.1	Daňová zvýhodnění	151
3.3.2	Ekologické daně	152
3.4	FINANČNÍ PODPORA	152
3.5	NÁSTROJE PROSAZOVÁNÍ – POKUTY	153
3.6	TRŽNÍ NÁSTROJE	154
3.6.1	Obchodovatelná emisní povolení	155
3.7	ZÁLOHOVÉ SYSTÉMY	156
3.8	FINANČNÍ ZAJIŠTĚNÍ	157
3.8.1	Ekologické pojištění	157
3.8.2	Zajišťovací fondy	158
4	SYSTÉM EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ V PRÁVU ČESKÉ REPUBLIKY	158
4.1	POPLATKY	159
4.1.1	Poplatky za znečišťování životního prostředí	159
4.1.1.1	Poplatky za znečišťování ovzduší	160
4.1.1.2	Poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových	162
4.1.1.3	Poplatky za ukládání odpadů na skládky	162
4.1.2	Poplatky za využívání přírodních zdrojů	163
4.1.2.1	Poplatky za odběr vody z vodních toků	163
4.1.2.2	Poplatky za odběr podzemní vody	163
4.1.2.3	Poplatky za vynětí pozemků	163
4.1.2.4	Úhrady spojené s geologickou a hornickou činností	164
4.1.2.5	Odvody za kácení dřevin	165
4.1.3	Uživatelské poplatky	165
4.1.3.1	Poplatky za výrobu a dovoz látek ohrožujících nebo poškozujících ozónovou vrstvu Země	165
4.1.3.2	Poplatky za vstup do chráněných území	166
4.1.4	Správní poplatky	166
4.2	DANĚ	167
4.2.1	Daň k ochraně životního prostředí	167
4.2.2	Ekologické aspekty daňové soustavy	167
4.3	ZÁLOHOVÉ SYSTÉMY	168
4.4	FINANČNÍ PODPORA	168
4.5	EKOLOGICKÉ POJIŠTĚNÍ	169
5	SHRNUTÍ	169
<b>ČÁST IV – POROVNÁNÍ PRÁVNÍCH A EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ</b>		<b>172</b>
1	VĚCNÝ DOPAD	172
2	EKONOMICKÁ EFEKTIVNOST	175
2.1	NÁKLADY REGULOVANÉ SKUPINY	175
2.2	NÁKLADY REGULÁTORA	177
3	SHRNUTÍ	177
SEZNAM POUŽITÉ A DOPORUČENÉ LITERATURY		179
SUMMARY		182

## PŘEDMLUVA

Právo životního prostředí je jedním z nejbouřlivěji rozvíjejících se právních oborů. Jeho historie je relativně krátká, ale přesto se již stihla vytvořit rozsáhlá právní úprava, která zasahuje do podstatné části společenských vztahů. Nepochybně je to dáno skutečností, že společenské vztahy, které právo životního prostředí reguluje, se dotýkají životního prostředí a jeho ohrožení, tedy jedním z nejdůležitějších problémů současné společnosti.

K ochraně životního prostředí byla vytvořena řada nástrojů, které jsou v rámci ekologické politiky při jeho ochraně aplikovány. Následující text se zabývá právní úpravou dvou nejdůležitějších kategorií těchto nástrojů, a sice nástrojů právních a ekonomických. Vzhledem k rozsahu dané problematiky bylo nutné provést předem určitá omezení. Rozbor se soustřeďuje pouze na nástroje, které jsou upraveny v rámci práva veřejného. Z nich potom na ty, které primárně plní především preventivní funkci. I tak však nebylo možné jednotlivé nástroje zkoumat do podrobností, což ani nebylo cílem. Hlavním úkolem bylo podat přehled právních, respektive administrativně-právních a ekonomických nástrojů, které jsou dnes v rámci ekologické politiky k dispozici. Dalším krokem pak bylo provést jejich systematizaci a konečně porovnání možností, které uvedené kategorie nástrojů nabízejí.

Text je rozdělen do čtyř částí, z nichž první je úvodem do dané problematiky. Jádrem celého textu jsou části druhá a třetí, které se zabývají samotnými právními, respektive ekonomickými nástroji. Způsob zpracování posledně uvedených částí se liší v tom, že část pojednávající o právních nástrojích je zpracována s větším důrazem na české právo, zatímco část věnovaná ekonomickým nástrojům více využívá zahraniční právní úpravy. To vyplývá ze skutečnosti, že administrativně-právní ochrana životního prostředí vychází z právní tradice a institutů již existujících, které v případě ekonomických nástrojů scházejí. Obsahem části čtvrté je porovnání uvedených kategorií nástrojů.

Text vychází z právního stavu k 30. červnu 2001.



# ČÁST I. EKOLOGICKÁ POLITIKA A JEJÍ NÁSTROJE

## I ÚVOD

Ochrana životního prostředí je jedním z klíčových úkolů současné lidské společnosti. Negativní vlivy lidské společnosti na její vlastní životní prostředí dosáhly v určité fázi právě uplynulého století rozsahu, který vedl některé autory k vyslovení velmi skeptických prognóz jejího dalšího vývoje<sup>1)</sup>. Skutečnost, že se zmíněné prognózy nevyplnily, nás nijak neopravňuje k uspokojení a nečinnosti. Právě naopak. Tlak lidské společnosti na základ její vlastní existence, tedy životní prostředí, neustále narůstá. Svědčí o tom stále se rozšiřující okruh problémů<sup>2)</sup> spjatých s poškozováním životního prostředí, a to jak věcně, tak i co do rozsahu zasaženého prostředí<sup>3)</sup>.

Přestože možné nebezpečí plynoucí z lidských aktivit, a s ním spojená nutnost aktivní ochrany životního prostředí byla rozpoznána již dávno<sup>4)</sup>, nebyla společnost schopna poškození životního prostředí zabránit. V době, kdy toto poškození začalo dosahovat již významné úrovně, tedy v 50. a 60. letech minulého století, reaguje společnost na ekologické problémy převážně *ex post*. Opatření přijímaná k ochraně životního prostředí reagují dodatečně na již vzniklé ztráty. Z povahy těchto ztrát rovněž vyplynul charakter přijímaných opatření. Za prvé se jednalo o opatření s dopadem na omezeném území, převážně na území státu, který dané opatření přijal. Za druhé se dotýkala pouze aktivit, které se způsobenými následky již stačily projevit jako škodlivé. Nedostatečnost takových opatření, záhy prokázaná prohlubujícím se zhoršováním stavu prostředí, vedla ke snaze systematického působení v této oblasti. Projevem této snahy bylo přijímání dalších opatření, tentokrát již zamýšlených

<sup>1)</sup> Např. Meadows, D.: *The Limits to Growth, A Global Challenge; a Report for the Club of Rome on the Predicament of Mankind*, Universe Books, New York, 1972.

<sup>2)</sup> „Klasické“ hrozby kontaminace chemickými látkami doplnily látky radioaktivní a nejnověji geneticky modifikované organizmy. Kdysi lokální problémy spojené se znečištěním ovzduší přerostly v problémy regionální a dnes v globální hrozbu pro celou planetu.

<sup>3)</sup> V textu jsou pojmy *prostředí* a *životní prostředí* používány jako synonyma. Přestože je pojem *životní prostředí* v české psané literatuře všeobecně přijímán a užíván, jeví se z jazykového hlediska použití pojmu *prostředí* v určitých vazbách jako vhodnější. Tyto problémy pramení do určité míry i z převzetí pojmu *životního prostředí* z cizích jazyků, které zpravidla používají jednoslovné označení – *Environment, das Umwelt, l'Environnement, Ambiente, Miljö*.

<sup>4)</sup> Zřízení nejstaršího chráněného území na území dnešní ČR se datuje do roku 1838, a je jím Hojná voda a Žofínský prales.

jako preventivní, která by nejen omezila již existující problémy, ale zároveň zabránila vzniku problémů nových.

Do 70. let tak můžeme datovat vznik *ekologické (environmentální) politiky* jako *soustavné společenské aktivity*<sup>5)</sup> s cílem chránit životní prostředí před nepříznivými vlivy lidské činnosti<sup>6)</sup>. Nositelem této činnosti byl od počátku *stát* jako společenská instituce nejlépe vybavená nástroji k prosazení vytčeného cíle. Realizace ekologické politiky ale není pouze úkolem státu, respektive jeho orgánů, ale problémem celospolečenským. Již její vznik byl vyvolán rovněž tlakem veřejnosti<sup>7)</sup>, přičemž úloha nestátních subjektů v ochraně životního prostředí je velmi významná<sup>8)</sup>. Stát a veřejnost okruh *subjektů ekologické politiky* samozřejmě nevyčerpává. Jak je z dalšího textu patrné, své místo v ochraně životního prostředí mají i další subjekty.

Ekologická politika prošla od svého vzniku vývojem nejen co do okruhu subjektů, které se na ni aktivně podílejí, ale především co do okruhu *nástrojů*, které byly a jsou pro dosažení jejich cílů využívány. Vývoj ekologické politiky lze z hlediska vývoje jejích nástrojů dělit přibližně na tři úseky. Dělicím kritériem je vztah dvou nejdůležitějších subjektů – státu a původců znečištění životního prostředí (regulované skupiny) – vyjádřený právě charakterem nástrojů uplatňovaných prvním vůči druhému z nich. Jednotlivá období bychom mohli označit jako období *1. přímé, 2. nepřímé a 3. dobrovolné regulace*.

**Období přímé regulace** (od 60. a zejména 70. let 20. století) je charakteristické aplikací nástrojů přímého řízení (direct control regulation). Jak bylo uvedeno výše, prvním subjektem zajišťujícím ochranu životního prostředí byl stát. Stát při volbě nástrojů k ochraně životního prostředí využil nástroje, který využívá i při regulaci jiných společenských vztahů, tedy regulaci právem. Přímá právní regulace spočívá ve stanovení *příkazů* určitého chování, *zákazů, popř. omezení* jiného chování a v *kontrole* stanovených pravidel (Command-and-Control System of Regulation).

**Období nepřímé regulace** navazuje na předcházející období. Zde je třeba zdůraznit, že nástroje přímé regulace nepřestaly být uplatňovány, právě naopak. I nadále tvořily základ systému ochrany životního prostředí. Ovšem kromě těchto nástrojů se začala od 80. let uplatňovat další nová kategorie nástrojů, tentokrát nepřímé regulace, která působila souběžně<sup>9)</sup>. Za její typické představitele jsou považovány nástroje *ekonomické*. Povaha nepřímé regulace spočívá nikoli v přímém vyžadování určitého chování, ale ve vytváření podnětů a stimulů, které znečišťovatele motivují k volbě ekologicky vhodnějšího chování.

<sup>5)</sup> Pojem *ekologická politika* je využíván ve dvou významech. Kromě *činnosti* je užíván i pro označení *dokumentu* programového charakteru, který popisuje jednotlivé kroky *ekologické politiky – činnosti*. Není-li dále v textu uvedeno jinak, rozumí se pod pojmem *ekologická politika* činnost.

<sup>6)</sup> Mezřícký, V. a kol.: *Základy ekologické politiky*, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, 1996, str. 11 až 13.

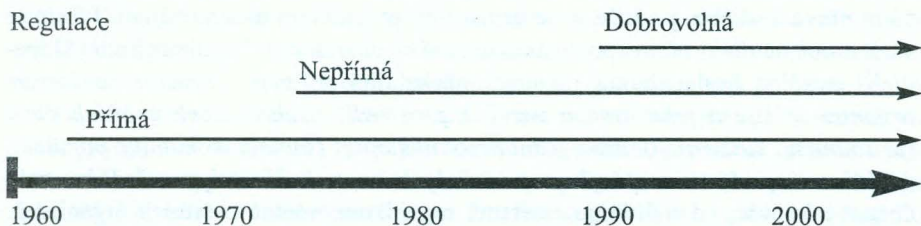
<sup>7)</sup> Tamtéž.

<sup>8)</sup> Gunningham, N. – Grabosky, P.: *Smart Regulation*, Oxford University Press, Oxford 1999, str. 94; *Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí*, Aarhus, Dánsko, 1998.

<sup>9)</sup> Vztah a vzájemné vazby mezi nástroji přímé a nepřímé regulace je popsán v části IV.

**Období dobrovolné regulace** lze datovat od počátku devadesátých let minulého století. Vznik nástrojů dobrovolné regulace je reakcí znečišťovatelů na stále se zintenzivňující regulaci přímou i nepřímou. Znečišťovatelé se pokoušejí, ať již sami nebo s přispěním státu, nahrazovat uvedené formy regulace dobrovolnými formami regulace, které jsou pro ně z řady důvodů příznivější.

Vzájemný vztah mezi uvedenými formami regulace je zjednodušeně vyjádřen na následujícím grafu.



Graf č. 1 Vývoj jednotlivých forem nástrojů ochrany životního prostředí.

Výše uvedené skupiny nástrojů ekologické politiky lze označit za typické pro jednotlivá období, respektive za základní v tom smyslu, že v určitém časovém okamžiku znamenaly posun v přístupu k regulaci environmentálních hrozeb. Byly vytvořeny i další nástroje, které však zatím nemají, s výjimkou nástrojů informačních, na prosazování cílů ekologické politiky výraznější vliv. Popisu jednotlivých kategorií nástrojů a jejich vzájemným vazbám je věnována další pozornost v následujícím textu.

Na tomto místě je vhodné učinit krátkou poznámku k právě popsanému vývoji ekologické politiky a jejího instrumentária ve vztahu k situaci v České republice. Vývoj v jednotlivých částech rozvinutého průmyslového světa neprobíhal stejně. Pro značnou část nástrojů ekologické politiky platí, že vznikly ve Spojených státech, odkud byly s menším zpožděním přeneseny do Evropy, popřípadě byly poprvé aplikovány právě v některém ze západoevropských států. Česká republika, stejně jako ostatní země tzv. sovětského bloku, stála ze všeobecně známých politických důvodů stranou tohoto vývoje až do počátku 90. let<sup>10)</sup>. Po roce 1990 došlo v oblasti ochrany životního prostředí k bouřlivému vývoji, který se projevil mimo jiné ve výrazné legislativní aktivitě. Z hlediska nástrojů ekologické politiky je ochrana životního prostředí založena na nástrojích přímé regulace s doplňkovou rolí ekonomických nástrojů. V tomto směru tedy vývoj ekologické politiky ČR stále zaostává zhruba o 10 let za vyspělejšími zeměmi Evropské Unie. Možnost uplatnění zkušeností rozvinutějších zemí a snaha ČR o vstup do EU nabízí příležitost tento rozdíl minimalizovat, ne-li zcela odstranit.

<sup>10)</sup> Ekologická politika ve výše uvedeném smyslu před rokem 1989 neexistovala. K ochraně životního prostředí se přistupovalo jako k něčemu trpěnému a uplatňovala se pouze v omezeném rozsahu a na omezeném okruhu problémů (např. v ochraně přírody).

Úvodem je ještě nutné pro účely této práce objasnit a vymezit určité klíčové pojmy. Jejich vymezení je nutné z toho důvodu, že o jejich obsahu nepanuje všeobecná shoda a jejich vymezení na tomto místě tak předem vyloučí možná nedorozumění.

### ***Životní prostředí***

Vymezení pojmu životní prostředí je klíčové pro stanovení hranic všech činností, které se jeho ochranou zabývají, včetně regulace. Na tomto místě se budeme zabývat vymezením tohoto pojmu pouze pro účely práva, a to především práva českého, protože to je primárním předmětem našeho zájmu. Přesto je však nutné učinit stručnou poznámku obecného charakteru. Všeobecná encyklopedie<sup>11)</sup> uvádí u hesla životní prostředí následující definici: „*Prostor, ve kterém organismus žije a jeho systém vazeb k prostředí; souhrn všech vnějších vlivů (přírodních i kulturních), které jednotlivce obklopují (sociální komunitu, populaci, společnost apod.) a umožňují mu podmínky k životu.*“ Životní prostředí lze tedy chápat jako vše, co ovlivňuje existenci organismu, včetně ostatních organismů. Citovaná definice nabízí dvě otázky, jejichž zodpovězení je z hlediska ochrany životního prostředí velmi důležité. První otázka zní: Čí životní prostředí chráníme? Odpověď na tuto otázku se v průběhu času měnila. Činnosti nebo opatření, která dnes do ochrany životního prostředí zahrnujeme, byly vyvolány potřebou chránit člověka a jeho zdraví. Teprve později byl antropocentrický přístup k ochraně životního prostředí opuštěn a ochrana rozšířena i na životní prostředí ostatních živých organismů. Druhá otázka se váže pouze k životnímu prostředí člověka, protože pouze u člověka lze hovořit kromě vlivů přírodních i o vlivech kulturních. Kulturní vlivy jsou vlivy, které vytváří sám člověk a které jsou podmíněny jeho existencí. Představují relativně samostatnou a velmi rozsáhlou skupinu vlivů. Pokud bychom do pojmu životního prostředí zahrnuli i kulturní vlivy, předmětem ochrany by se rázem staly například stavby, literatura apod. Některé významné kulturní vlivy právem chráněny jsou, ale nikoli v rámci práva životního prostředí.

Legální definici životního prostředí lze v našem právním řádu nalézt v ustanovení § 2 zákona o životním prostředí<sup>12)</sup>: „*Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.*“ Z definice je patrné, že předmětem ochrany je tedy životní prostředí **všech** organismů, tedy nejen člověka. Kulturní složku životního prostředí člověka definice nezahrnuje a i v jeho případě se omezuje pouze na přirozené, tedy člověkem nevytvořené, podmínky jeho existence, což je patrné zejména z příkladného výčtu složek životního prostředí. Zákon o životním prostředí odpovídá v tomto současném legislativnímu vývoji v této oblasti. Za všechny

<sup>11)</sup> *Všeobecná Encyklopedie ve čtyřech svazcích*, Svazek 4., Nakladatelský dům OP Diderot, Praha 1998, str. 714.

<sup>12)</sup> Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, v platném znění.



legislativní návrhy z poslední doby<sup>13)</sup> uveďme § 2 odst. 1 návrhu nového německého zákona o životním prostředí<sup>14)</sup>. Citované ustanovení definuje pojem životní prostředí takto: „příroda, krajina, kulturní bohatství a chráněné materiální bohatství (bohatství životního prostředí), dále vzájemné působení mezi jednotlivými složkami životního prostředí.“

### **Ohrožení životního prostředí**

Životní prostředí, tak jak bylo právě vymezeno, je vystavováno negativním vlivům, které mají za následek jeho poškozování. Již dříve bylo uvedeno, že všechny tyto negativní vlivy mají svůj původ v lidské činnosti. Člověk využívá životní prostředí v podstatě dvěma způsoby a negativní vlivy jsou spojeny s oběma z nich. Za prvé životní prostředí slouží jako zásobárna (surovin, stanoviště) a za druhé jako místo, kam se zbavujeme nepotřebných a přebytečných věcí (odpady) a látek (emise). Míra poškozování životního prostředí spojená s prvním způsobem využití není snad tak viditelná a přímo pociťována jako v druhém případě. Patrně je to způsobeno faktem, že většina globálních problémů životního prostředí je způsobena právě druhým z uvedených způsobů<sup>15)</sup>. Samozřejmě, že z lokálního nebo regionálního pohledu může intenzita např. těžby surovin představovat mnohem významnější problém než znečištění např. ovzduší<sup>16)</sup>. Povaha obou způsobů využití však vykazuje další, mnohem významnější rozdíly. Z ekonomického hlediska je neefektivní či nadměrné využívání přírodních zdrojů vysvětlováno tak, že neexistuje způsob, jak tyto zdroje přesně ocenit. Neadekvátní (nízká) cena spojená s jejich využitím pak deformuje rozhodování, zda a do jaké míry zdroj využít. Znečišťování emisemi škodlivých látek, respektive odkládání odpadů, je způsobeno jiným jevem. Ekonomie hovoří v této souvislosti o externalitách. *Externalita* vzniká v situaci, když spotřeba nebo produkce jednoho subjektu má vliv na užitek jiného subjektu bez toho, aniž by druhý subjekt za pozitivní vliv zaplatil (pozitivní externalita) nebo byl za negativní vliv odškodněn (negativní externalita)<sup>17)</sup>. V případě znečištění životního prostředí jde o typický případ negativní externality.

<sup>13)</sup> Jako další příklad lze uvést anglický *Environmental Protection Act 1990*, Section 1(2), kde je životní prostředí definováno jako: „all, or any, of the following media, namely, the air, water and land“; návrh vlámského zákona o ekologické politice (*Draft Decree on Environmental Policy*, Kluwer Law International, London-The Hague-Boston, 1996) definuje životní prostředí obdobně: „Životní prostředí: a) atmosféra, půda a voda; b) flóra, fauna a ostatní organizmy mimo člověka; c) ekosystémy, krajina a klima.“ (čl. 1.1.2 § 1 odst. 7). Pro úplnost je třeba poznamenat, že některé nové právní úpravy (Holandsko 1990, Švédsko 1999) pojem „životní prostředí“ vůbec nedefinují.

<sup>14)</sup> *Zákon o životním prostředí – návrh nezávislé komise znalců*, Spolkové ministerstvo životního prostředí, ochrany přírody a bezpečnosti jaderných reaktorů, 1999.

<sup>15)</sup> V. Mezříčský a kol. v díle cit. sub 2 uvádí na str. 42-54 osm globálních problémů životního prostředí. Mezi problémy způsobené produkcí škodlivin a odpadů lze počítat pět z nich: globální oteplování, narušování ozónové vrstvy, kyselé atmosférické depozice, kontaminace vod a produkce odpadů. Ostatní, tedy růst spotřeby zdrojů, ohrožení biologické diverzity a degradace půdy, jsou zapříčiněny nadměrným čerpáním zdrojů ze životního prostředí.

<sup>16)</sup> Např. těžba vápence v Českém krasu nebo těžba uhlí v Severočeské uhelné pánvi.

<sup>17)</sup> Kolstad, C.D.: *Environmental Economics*, Oxford University Press, Oxford 1999, str. 91.

## 2 NÁSTROJE EKOLOGICKÉ POLITIKY

Subjekty ekologické politiky využívají k dosahování svých cílů celou řadu nástrojů. Například Státní politika životního prostředí ČR<sup>18)</sup>, dokument projednaný vládou České republiky dne 19. dubna 1999, uvádí nástroje právní, ekonomické, dobrovolné, informační a institucionální nástroje, účast obyvatel a Agendu 21<sup>19)</sup>, výzkum a vývoj, územní plánování a mezinárodní spolupráci. Jiní autoři uvádějí obdobné členění<sup>20)</sup>. Prostředků ochrany životního prostředí tedy existuje celá řada a jsou využívány s různou intenzitou. To vyplývá jak z jejich funkce, tak z historického vývoje ekologické politiky. Uvedené nástroje se v rámci ekologické politiky neobjevily najednou<sup>21)</sup>, ale postupně. S použitím některých nástrojů tak dosud nejsou dostatečné praktické zkušenosti a některé existují pouze v teoretické podobě.

Přestože členění nástrojů je u většiny autorů obdobné<sup>22)</sup>, okruh nástrojů spadajících do určité kategorie není vždy snadné jasně vymezit. Každý z nástrojů je vymezen několika aspekty a záležití, který zvolíme jako rozlišující kritérium<sup>23)</sup>. V následujících kapitolách se v souladu s cílem této práce omezíme na charakteristiku nejvýznamnějších skupin nástrojů: právních a ekonomických. Mimo nich je třeba krátce charakterizovat rovněž nástroje informační, které v rámci nástrojů ekologické politiky zaujímají svébytné postavení. Zajišťování informačních toků není ani tak samostatným nástrojem, který by sloužil k regulaci *sui generis*, ale spíše předpokladem pro uplatňování ostatních nástrojů ekologické politiky, právní a ekonomické nevyjímaje.

### 2.1 INFORMAČNÍ NÁSTROJE<sup>24)</sup>

Ochrana životního prostředí je stejně jako jiné činnosti závislá na informacích. Aby tato činnost mohla být úspěšná musí být zajištěna dostatečná a včasná informovanost všech zúčastněných subjektů. Okruh informací, který je nezbytný, zahrnuje zejména informace o stavu životního prostředí, o původcích znečištění, o povaze tohoto znečištění a jeho účincích na životní prostředí. Protože není v silách

<sup>18)</sup> *Státní ekologická politika*, MŽP, Praha, 1999, str. 47 až 58.

<sup>19)</sup> Agenda 21 je nezávazný akční plán mezinárodní spolupráce k dosažení trvale udržitelného rozvoje, který byl přijat v rámci mezinárodní konference v Rio de Janeiro (Brazílie, 1992), UNCED Report, A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol.1) (1993).

<sup>20)</sup> Srovnej např. Rehinder, E. – Stewart, R. (eds.): *Environmental Protection Policy*, Walter de Gruyter, Berlín – New York, 1985, str. 2 a 3; Mezřický, V. a kol.: *Základy ekologické politiky*, MŽP ČR a VŠB-TU Ostrava, 1996, str. 79 a 80; Gunningham, N. – Grabosky, P.: *Smart Regulation*, Clarendon Press, Oxford, 1998, str. 38; Štěpánek, Z.: *Potřeba státní politiky životního prostředí*, Zpravodaj MŽP 6/1997, str. 18–21.

<sup>21)</sup> Porovnáme-li např. Státní ekologickou politiku z roku 1995 a z roku 1999 zjistíme, že posledně uvedená vypočítává dvakrát více nástrojů.

<sup>22)</sup> Viz. pozn. č. 40.

<sup>23)</sup> Pro ilustraci lze použít odlišný přístup právníků a ekonomů k sankcím (pokutám): zatímco právník zdůrazňuje vznik sekundární povinnosti (platit sankci) v důsledku porušení primární povinnosti, ekonom uvažuje o sankci jako o nákladech spojených s porušením povinnosti, které porovnává s náklady alternativního chování – splněním primární povinnosti.

<sup>24)</sup> Zjišťování a poskytování informací je předpokladem – *preconditio* pro uplatňování všech ostatních nástrojů a samo o sobě se vlastně jako nástroj neuplatňuje.

žádného subjektu opatřit si samostatně veškeré informace, je jejich výměna další nezbytností. Informační toky tedy probíhají dvěma směry, které je třeba právem upravit: 1. získávání informací a 2. rozšiřování informací.

Při zjišťování informací hraje významnou úlohu *věda a výzkum*. Podstatnou část informací o životním prostředí, povaze jevů které ho ohrožují apod., lze získat pouze prostřednictvím vědeckého výzkumu. Okruh alternativ, které mají stát, znečišťovatelé nebo spotřebitelé k dispozici je závislý na úspěchu při identifikaci vzájemných vazeb mezi lidskou činností a jejich důsledků pro životní prostředí<sup>25</sup>). Aplikace pojmů jako je ekologická stabilita, únosné zatížení území<sup>26</sup>), hodnocení rizika<sup>27</sup>) o které se opírá řada nástrojů regulace, by bez pochopení struktury a funkcí ekosystémů a vlivu lidské činnosti na ně, nebyla možná<sup>28</sup>). Podpora výzkumu by tak měla být zajištěna jako jedno z opatření k ochraně životního prostředí.

Při opatrování informací mají své místo i ostatní zúčastněné subjekty, zejména tři nejdůležitější: stát, znečišťovatelé a občané. Stát získává informace, nejen prostřednictvím jím financovaných vědecko-výzkumných projektů, ale rovněž při činnosti státních orgánů. Znečišťovatelé jako provozovatelé zařízení znečišťujících životní prostředí disponují informacemi o těchto zařízeních. A konečně veřejnost může být významným zdrojem informací jak o životním prostředí, tak o škodlivých aktivitách v jejím zájmovém území.

Význam informací pro ochranu životního prostředí se odráží i v platné právní úpravě. Na nejvyšší úrovni je právo na informace zakotveno v Listině základních práv a svobod<sup>29</sup>). LPS v článku 35 odst. 2 zakotvuje *právo každého na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů*<sup>30</sup>). S ohledem na článek 41 odst. 1 LPS je toto právo podrobně upraveno zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí<sup>31</sup>). Podle tohoto zákona lze získat informace na základě individuální žádosti nebo ze zprávy o stavu životního prostředí, která musí být každoročně vpracována a zveřejněna<sup>32</sup>). Kromě zákonné úpravy práva na informace o životním prostředí není bez významu rovněž zákon č. 106/1999

<sup>25</sup>) Commission of the European Communities: *Towards Sustainability – A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development*, COM(92) 23 final – VOL. II, Brussels, 27 March 1992, str. 65.

<sup>26</sup>) Ustanovení § 4 a § 5 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

<sup>27</sup>) Ustanovení § 2 zákona č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií.

<sup>28</sup>) Commission of the European Communities: *Towards Sustainability – A European Community Programme of Policy and Action in Relation to the Environment and Sustainable Development*, COM(92) 23 final – VOL. II, Brussels, 27 March 1992, str. 65.

<sup>29</sup>) Usnesení předsednictva České národní rady o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, vyhlášené pod č. 2/1993 Sb. Dále jen „LPS“.

<sup>30</sup>) Článek 35 odst. 2 není jediným ustanovením, který se poskytování informací dotýká. Významný je dále především článek 17 odst. 2 zakotvující povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Z hlediska šíření informací jsou rozhodující odst. 1, 2 a 3 téhož článku zaručující svobodu projevu a právo na informace (odst. 1), svobodu vyjadřování (odst. 2) a zákaz cenzury (odst. 3).

<sup>31</sup>) Dále jen „zákon o informacích o životním prostředí“.

<sup>32</sup>) Ust. § 3 a § 12 zákona o informacích o životním prostředí.

<sup>33</sup>) Dále jen „zákon o informacích“.

Sb., o svobodném přístupu k informacím<sup>33)</sup>, který upravuje přístup k informacím v obecné rovině. Význam posledně uvedeného zákona pro poskytování informací o životním prostředí je ale velmi omezený<sup>34)</sup>.

Informace o životním prostředí, jejichž zveřejnění lze na státních orgánech požadovat, je stát povinen zajistit. Některé z těchto informací získává při vlastní činnosti (při činnosti státních orgánů), další prostřednictvím jím řízených subjektů (výzkumné ústavy apod.), ale celou řadu informací musí získávat od subjektů, které mu nejsou podřízené. Jedná se především o provozovatele škodlivých činností. Těmto subjektům zakládají právní předpisy upravující ochranu jednotlivých složek životního prostředí povinnost poskytovat státním orgánům informace související s provozem jejich zařízení. V určitých případech mají informační povinnost rovněž přímo vůči veřejnosti. Povinnost poskytovat informace státním orgánům upravuje např. zákon o odpadech<sup>35)</sup>, který ukládá povinnost původcům odpadů a osobám oprávněným k nakládání s odpady zasílat každoročně hlášení o druzích, množství odpadů a o způsobech nakládání s nimi příslušnému okresnímu úřadu<sup>36)</sup>. Obdobně lesní zákon<sup>37)</sup> ukládá vlastníkům lesa povinnost vést lesní hospodářskou evidenci o plnění závazných ustanovení plánu a evidenci o provedené obnově lesa v jednotlivých porostech a tyto údaje souhrnně poskytovat každoročně orgánu státní správy lesů<sup>38)</sup>. Příklad povinnosti provozovatelů znečišťujících zařízení obsahuje například zákon o ovzduší<sup>39)</sup>, který ukládá povinnost provozovatelům velkých a středních zdrojů znečišťování informovat veřejnost o znečištění ovzduší ze zdroje znečišťování a o opatřeních prováděných k omezení tohoto znečištění<sup>40)</sup>.

Kromě původců znečištění může být významným zdrojem informací též veřejnost. Úloha informační role veřejnosti může být v zásadě dvojitá. Za prvé slouží jako zdroj informací před přijetím určitého opatření, toho je využíváno zejména v procesu posuzování vlivů na životní prostředí<sup>41)</sup>, a za druhé veřejnost slouží jako významný kontrolní prvek. Není v silách státních úřadů zajistit pravidelnou kontrolu všech škodlivých činností a kontrola ze strany veřejnosti, ať již náhodná nebo systematická hraje významnou úlohu. Je skutečností, že podnětem k podstatné části opatření přijatých státními úřady v případě porušení zákona bylo oznámení ze strany veřejnosti.

<sup>34)</sup> Srovnej ustanovení § 2 odst. 3 zákona o informacích. V případě existence speciální právní úpravy, což je právě případ informací o životním prostředí (zákon č. 123/1998 Sb.) je aplikace obecné právní úpravy, tedy zákona č. 106/1999 Sb. vyloučena.

<sup>35)</sup> Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>36)</sup> Ust. § 20 odst. 2 zákona o odpadech.

<sup>37)</sup> Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých dalších zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>38)</sup> Ust. § 40 lesního zákona.

<sup>39)</sup> Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>40)</sup> Ust. § 7 odst. 1 písm. k) zákona o ovzduší.

<sup>41)</sup> Srovnej zákon č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zejména § 7 odst. 1 a § 10.

## ČÁST II. PRÁVNÍ NÁSTROJE

### 1 ÚVOD

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. Administrativní způsob ochrany životního prostředí je označován také jako způsob **přímého** řízení ochrany životního prostředí. Pro metody přímého řízení je charakteristickým rysem jejich vnější přístup k regulované skupině. Administrativní opatření nevyžadují ke své aplikaci souhlas regulované skupiny, vyžadují pouze, aby regulovaná skupina jednala s nimi v souladu<sup>42)</sup>.

Administrativní způsob ochrany životního prostředí před znečištěním může nabývat celé řady podob. Společným znakem jednotlivých způsobů aplikovaných státem, respektive jeho orgány, je stanovování pravidel chování, příkazů a zákazů, jejichž dodržování je státem vynucováno. Jak již bylo uvedeno dříve, tento systém přímé administrativní kontroly je charakteristický tím, že znečišťovatelé jsou postaveni do situace, kdy mají dānu pouze jednu možnost, jak se chovat. Každá jiná volba by znamenala porušení právních předpisů a tedy protiprávní jednání.

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<sup>43)</sup> a této povinnosti musí tedy na druhé straně odpovídat prostředky nutné k jejímu splnění. Základní vztah mezi státem a jeho občany z hlediska ukládání povinností je vymezen článkem 2 odst. 4 Ústavy a článkem 2 odst. 3 LPS<sup>44)</sup>. Obě dvě ustanovení stanovují téměř stejnými slovy hranice uplatnění státní moci, tedy, že povinnosti lze ukládat pouze zákonem. Jediným

<sup>42)</sup> Bāndi, G.: *Financial Instruments in Environmental Protection, in European Environmental Law, A Comparative Perspective*, Dartmouth, 1996, str. 202.

<sup>43)</sup> Srovnej článek 7 Ústavy a čl. 35 odst. 1 LPS.

<sup>44)</sup> Článek 2 odst. 4 Ústavy zní: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ a obdobně článek 2 odst. 3 LPS: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“.

podstatným rozdílem je, že Ústava vymezuje státní moc vůči občanovi, zatímco LPS vůči každému jednotlivci.

Výše uvedené vymezení je v případě právní úpravy ochrany životního prostředí velmi důležité, protože právní úprava práv a povinností, které se k ochraně životního prostředí vztahují, je z hlediska jejich pramenů velmi široká.

## 2 DRUHY ADMINISTRATIVNÍCH NÁSTROJŮ

Administrativní nástroje nebo také administrativně-právní<sup>45)</sup> nástroje tvoří systém, jehož podstatou je stanovování příkazů a zákazů adresovaných subjektům práva. Dodržování těchto příkazů a zákazů je podrobena kontrole ze strany státu (jeho orgánů) a v případě jejich porušování je žádoucí chování státem vynucováno. Právě tato vlastnost administrativních nástrojů, totiž závaznost a vynutitelnost dodržování stanovených povinností státní mocí, je pro tuto skupinu nástrojů charakteristická.

Klíčovým pojmem pro vymezení obsahu administrativních nástrojů, tedy stanovení povinností nebo oprávnění, je ekologická újma. Tento pojem byl do našeho právního řádu zaveden zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí<sup>46)</sup>. Za ekologickou újmu považujeme, stručně vyjádřeno, poškození životního prostředí v důsledku lidské činnosti. Ke vzniku ekologické újmy může dojít jak jednáním po právu<sup>47)</sup>, tak i jednáním protiprávním<sup>48)</sup>. Jelikož minimálním cílem ekologické politiky je alespoň zachování současného stavu životního prostředí a zabránění jeho dalšímu zhoršování, je logické, že ve většině případů jsou administrativně právní nástroje svou povahou negativní, tedy určitý typ chování zakazují či omezují. Pro adresáty těchto omezení to znamená povinnost se určitého chování zdržet – být v určitém směru pasivní. V případě, že ke vzniku ekologické újmy dochází na základě určitého povolení, povinností je zdržet se určitého chování překračujícího povolenou mez<sup>49)</sup>. Aktivní jednání se vyžaduje v situaci, kdy ke vzniku újmy již došlo a je nutné ji odstranit nebo alespoň zmírnit její rozsah. Jako příklad můžeme uvést § 32 lesního zákona<sup>50)</sup>, který obsahuje obě dvě situace. Ustanovení § 32 odst. 1 ukládá vlastníkům lesa povinnost provádět taková opatření, aby se předcházelo a zabránilo působení škodlivých činitelů na les. V následujícím odstavci je zakotvena povinnost vlastníků lesa, pro případ vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese, činit bezodkladná opatření k jejich odstranění a pro zmírnění jejich následků.

<sup>45)</sup> Přesnější je označení těchto nástrojů jako „administrativně-právních“, protože lépe vystihuje jejich podstatu právem stanovených pravidel chování.

<sup>46)</sup> Ustanovení § 10 zákona o životním prostředí.

<sup>47)</sup> Např. udělí-li orgán ochrany přírody podle ustanovení § 8 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, povolení k pokácení dřeviny rostoucí mimo les, může na základě ustanovení § 9 téhož zákona uložit žadateli náhradní výsadbu ke kompenzaci ekologické újmy vzniklé pokácením dřevin.

<sup>48)</sup> V případě pokácení dřeviny rostoucí mimo les *bez* povolení příslušného orgánu ochrany přírody, tedy *protiprávně*, může tento orgán uložit nápravu způsobené újmy podle ustanovení § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>49)</sup> Srovnej čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 LPS.

<sup>50)</sup> Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

System administrativních nástrojů je tvořen, jak již bylo několikrát zdůrazněno, příkazy a zákazy stanovenými právem. Tyto příkazy a zákazy regulují chování subjektů vůči životnímu prostředí, které je předmětem ochrany. Povinnosti, které jsou jednotlivým subjektům ukládány<sup>51)</sup>, mohou vyplývat:

1. přímo z právního předpisu (*ex lege*);
2. z individuálního správního aktu vydaného příslušným státním úřadem na základě zmocnění v právním předpise a v jeho rámci (*ex actu*);
3. z kombinace obou výše uvedených způsobů.

Pro úplnost je třeba dodat, že povinnost může vzniknout i na základě dalšího titulu – smlouvy (*ex contractu*). Smluvní ochrana životního prostředí má však dosud v českém právním řádu pouze okrajový význam. Možnost smluvního zajištění ochrany nalezneme např. v ustanovení § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny. Podle tohoto ustanovení může být ochrana některých zvláště chráněných částí přírody založena písemnou dohodou mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem dotčeného pozemku za předpokladu, že takto zřízená ochrana bude k pozemku vázána trvale formou věcného břemene. Takto založená ochrana je ovšem závazná pouze mezi smluvními stranami a není účinná vůči třetím osobám. Dalším příkladem jsou administrativní dohody uzavírané mezi znečišťovateli a státními orgány. Administrativní dohody obsahují závazek znečišťovatelů, např. ke snížení jimi vypouštěných škodlivých látek do životního prostředí a stát se zavazuje k tomu, že nepřijme vůči těmto znečišťovatelům jiná opatření. Takový postup je výhodný zejména pro znečišťovatele, protože ti jsou vázáni pouze co do cíle a termínu a mohou sami rozhodnout o způsobu, jak smluvnímu závazku dostát.

## 2.1 OBECNĚ ZÁVAZNÝ PRÁVNÍ PŘEDPIS

Stejně jako právo zastává ve vztahu k ochraně životního prostředí dvojí funkci, tedy je samo o sobě nástrojem jeho ochrany a za druhé zakotvuje a upravuje ostatní nástroje (ekonomické, institucionální apod.), obecně závazné právní předpisy zaujímají stejné postavení ve vztahu k nástrojům administrativně právním. Za prvé jsou samy těmito nástroji tím, že zakotvují bezprostředně aplikovatelná omezení (práva a povinnosti), a za druhé upravují aplikaci dalších nástrojů, zejména individuálních správních aktů. Na tomto místě se budeme zabývat první uvedenou funkcí.

Činnosti představující hrozbu pro životní prostředí mají celou řadu podob s různou intenzitou výskytu i míry vlivu na toto prostředí. Protože administrativní způsob ochrany životního prostředí je velmi náročný, je třeba velmi pečlivě zvažovat, jaký nástroj bude k regulaci té které činnosti použit.

Použití obecně závazného právního předpisu, respektive stanovení zákazů a příkazů přímo aplikovatelných vůči jejich adresátům, je z hlediska administrativní náročnosti jistě jednodušším řešením než individuální posuzování každé činnosti. Na

<sup>51)</sup> Totéž platí i pro oprávnění k určitému způsobu chování.

druhé straně obecná forma regulace určitého druhu potenciálně škodlivých činností s sebou nese riziko opomenutí nebo přehlédnutí individuálních odlišností jednotlivých případů a tím i nedostatečné naplnění cílů právní úpravy. Proto je třeba velmi dobře zvažovat situace, kdy aplikaci takového přístupu zvolit.

Platná právní úprava využívá obecnou formu regulace v podstatě ve třech případech:

- a) právní povinnost je nutné adresovat nejširšímu okruhu subjektů;
- b) jedná se o případy činností s minimálním vlivem na životní prostředí;
- c) okruh adresátů povinnosti je jednoznačně identifikovatelný na základě určité společné charakteristiky.

Ad a) Příkazy nebo zákazy adresované širokému okruhu subjektů (všem fyzickým osobám, každé právnické osobě a fyzické osobě oprávněné k podnikání apod.) nacházíme v právních předpisech ochrany životního prostředí velmi často. Typickým příkladem je ustanovení § 3 odst. 1 zákona o odpadech<sup>52)</sup>, které ukládá každému povinnost „předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti“. Citované ustanovení dobře ilustruje i slabinu takto formulovaných povinností. Vzhledem k jejich přílišné obecnosti je jejich dodržování a vymáhání velmi problematické. Obecnost je dána nejenom širokým okruhem subjektů, ale rovněž nekonkrétností zakotvené povinnosti. Povinnost omezovat množství a nebezpečné vlastnosti odpadů je povinnost logická a správná, ale v praxi bude velmi obtížné určit okamžik jejího naplnění. Obdobně například zákon o ovzduší<sup>53)</sup> v ustanovení § 6 odst. 5 ukládá povinnost při výstavbě nových zařízení, která mohou být zdrojem znečišťování ovzduší volit nejlepší dostupné technologie s přihlédnutím k přiměřenosti výdajů na jejich pořízení a činit opatření k postupnému snižování emisí. Samotná povinnost je zcela jistě v pořádku, ale obsahuje mnoho pojmů a podmínek, které nejsou jednoznačné (nejlepší dostupná technologie, přiměřenost výdajů, postupné snižování emisí).

Právě popsaná všeobecnost (co do okruhu adresátů i co do povahy zakotvené povinnosti) právních norem způsobuje, že tyto právní normy slouží spíše jako proklamativní než jako normativní ustanovení a k naplnění jejich cíle je třeba dalších a podrobnějších pravidel<sup>54)</sup>. Charakteristický je v tomto směru zákon o životním prostředí<sup>55)</sup>, jehož ustanovení nemají, až na několik výjimek<sup>56)</sup>, normativní charakter a v praxi tedy nejsou ani prosazována. Zákon tak plní spíše funkci souboru principů pro tvorbu a aplikaci práva<sup>57)</sup>.

Ad b) Určité druhy činností s minimálními vlivy na životní prostředí stát nepovažuje za nutné blíže regulovat a stanoví pouze základní pravidla pro jejich výkon.

<sup>52)</sup> Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>53)</sup> Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>54)</sup> Stranou ponecháme skutečnost, že v některých případech zákonodárce ukládá povinnosti, které není možné splnit. Srovnej např. ustanovení § 3 odst. 1 zákona o odpadech.

<sup>55)</sup> Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>56)</sup> Ustanovení § 20 an. upravující posuzování vlivů na životní prostředí, která navíc nejsou v praxi ani aplikována.

<sup>57)</sup> Srovnej např. Zástěrová, J.: *Zamyšlení nad zákonem č. 17/1992 Sb., o životním prostředí*, Právník 2/1993, str. 154 an.



Současně se jedná o činnosti, které jsou přístupné nejširšímu okruhu subjektů, takže v tomto smyslu lze tuto skupinu pravidel považovat za podskupinu předcházející.

Vzhledem k obecné přístupnosti k těmto činnostem, právní normy, které vymezují jejich rámec je zpravidla označují jako **obecné užívání**. V současné době je obecné užívání upraveno na úseku ochrany vod<sup>58)</sup>, lesa<sup>59)</sup> a v rámci ochrany přírody a krajiny<sup>60)</sup>. Právní konstrukce obecného užívání spočívá ve vymezení činností, které lze provozovat (odebírat povrchovou vodu bez použití technického zařízení, vstupovat do lesa nebo jiné pozemky) a základních omezení pro jejich výkon (nepoškozovat dotčenou složku životního prostředí, práva třetích osob).

Může nastat situace, kdy i činnosti provozované v rámci obecného užívání, které mají jinak minimální vliv na životní prostředí, jsou vlivem vnějších okolností nežádoucí. Za takové situace má příslušný správní úřad možnost obecné užívání omezit. Typickým příkladem takové situace a omezení je zákaz užívání povrchových vod při nedostatku vody v důsledku dlouhodobého sucha či výskyt nakažlivých chorob.

Ad c) Poslední kategorii činností představují činnosti, které je třeba relativně podrobně regulovat a současně jsou to činnosti typizované. To znamená, že se jedná o činnosti provozované v zásadě stejným způsobem a za stejných podmínek. Lze je tedy regulovat jako celek. A protože jde současně o činnosti více či méně frekventované, je obecná forma regulace mnohem výhodnější než individuální.

Způsob regulace má v těchto případech podobu souboru požadavků, převážně technického charakteru, které je provozovatel činnosti při jejím zahájení povinen splnit a dodržovat. Tyto soubory požadavků jsou zakotveny zpravidla v prováděcích právních předpisech, popřípadě technických normách, na které zákonný předpis odkazuje. V našem právním řádu se tento způsob právní regulace vyskytuje velmi často, ale nikoliv samostatně, ale jako doplněk k jinému způsobu regulace, zejména v souvislosti s individuálním povolením. Příkladem může být právní úprava zařízení ke zneškodňování odpadů<sup>61)</sup>, popřípadě zdrojů znečišťování ovzduší<sup>62)</sup>.

## 2.2 SPRÁVNÍ AKT

Správní akty vydávané státními úřady představují nejvýznamnější administrativní nástroj ochrany životního prostředí. Jejich význam vyplývá ze skutečnosti, že jsou aplikovány v případech činností s nejvýznamnějšími vlivy na životní prostředí, které je třeba regulovat individuálně.

Způsob regulace správními akty je založen na principu, že určitá činnost nesmí být provozována bez vědomí příslušného správního úřadu, který může popřípadě k pro-

<sup>58)</sup> Ustanovení § 5 až 7 zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>59)</sup> Ustanovení § 19 a 20 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>60)</sup> Ustanovení § 63 zákona č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>61)</sup> Vyhláška MŽP č. 338/1997 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady, zejména ustanovení § 5 až 11.

<sup>62)</sup> Vyhláška MŽP č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší, zejména ustanovení § 13 až 16.

vozu činnosti stanovit podmínky. Okruh činností, které podléhají regulaci založené na vydávání správních aktů, lze nejnázve znázornit graficky:

ČINNOST	
ZAKÁZANÁ	POVOLENÁ
<p>b) absolutně – za žádných okolností ji nelze realizovat;</p> <p>c) <i>relativně, ze zákazu lze udělit výjimku*</i></p>	<p>a) obecně povolená, neexistují pro ni žádná omezení;</p> <p>c) povolená, ale pro její výkon existují omezení vyplývající ex lege (např. obecné užívání)</p> <p>d) <i>povolená, ale pouze na základě rozhodnutí správního úřadu*</i></p>

\* Označené možnosti vyžadují vydání správního aktu příslušného správního úřadu.

Tab. 1 Činnost správních úřadů při regulaci znečištění

Činnost správních úřadů jejímž výsledkem je vydání správního aktu se obecně nazývá povolování. Samotné správní akty se však vyskytují v celé řadě podob a pod různými názvy (povolení, výjimka, souhlas, vyjádření, stanovisko apod.). Neexistuje jednotná klasifikace, která by umožnila identifikovat např. podle názvu hmotně právní a procesně právní povahu konkrétního správního aktu.

Pokud bychom chtěli správní akty určitým způsobem systematizovat, nejvhodnější způsob nabízí úprava zakotvená vodním zákonem, který rozlišuje následující správní akty vodohospodářského orgánu:

- a) povolení,
- b) souhlas,
- c) vyjádření.

Vzájemně je pak lze rozlišit na základě jak hmotně právních tak procesně právních účinků, které jsou s nimi spojeny.

### 2.2.1 Povolení

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.

Uvedené charakteristice odpovídají v našem právním řádu v oblasti ochrany životního prostředí zejména povolení vydávaná podle:

- stavebního zákona<sup>63)</sup>, a to:
  - územní rozhodnutí (§ 32 a 39),

<sup>63)</sup> Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, úplné znění č. 197/1998 Sb.

- stavební povolení (§ 54 a 66),
- kolaudační rozhodnutí (§ 76 a 82);
- vodního zákona:
  - povolení k nakládání s vodami (§ 8),
  - povolení k vodohospodářským dílům (§ 9),
  - povolení k některým činnostem (§ 10);
- atomového zákona<sup>64)</sup> (§ 9 a 15);
- zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>65)</sup>:
  - povolení ke kácení dřevin rostoucích mimo les (§ 8).

Ve všech výše uvedených případech je příslušný správní úřad posledním úřadem rozhodujícím o povolení dané činnosti a je oprávněn v rozhodnutí vymezit podmínky.

### 2.2.2 *Souhlas*

Na rozdíl od povolení není souhlas konečným rozhodnutím ve věci. Jeho vydání předchází vydání povolení nebo jiného meritorního rozhodnutí ve věci, které na něj jak procesně, tak i věcně navazuje. Druhým podstatným rozdílem je nemožnost doplnit souhlas o podmínky<sup>66)</sup>. Teoreticky by správní úřad měl rozhodovat o udělení souhlasu k činnosti, tak jak ji žadatel popíše v žádosti o vydání souhlasu. Správní úřad by měl žádost posoudit a souhlas k popsané činnosti udělit nebo jeho vydání odmítnout. V případě odmítnutí by byl žadatel schopen z odůvodnění takového rozhodnutí dovést důvody neudělení souhlasu. Pokud by byl schopen a ochoten navrhovanou činnost na základě těchto závěrů změnit, mohl by opětovně požádat o udělení souhlasu, respektive přiměřeně pozměnit původní žádost.

Uvedený postup je z časového hlediska svým způsobem nepraktický a zdlouhavý, má však také určitou výhodu, respektive opačný způsob nevýhodu. Pokud by byl správní úřad oprávněn stanovit podmínky pro udělení souhlasu ze své vlastní vůle, de facto by tak pozměnil předmět žádosti. V případě, že stanovené podmínky by pro žadatele byly nevyhovující nebo nepřijatelné, udělení souhlasu by bylo nadbytečné, protože by jej žadatel stejně nevyužil. Navíc lze v případě uvedeném výše postupovat také jinak než podáním nové žádosti. Na základě dohody mezi správním úřadem a žadatelem, může žadatel v průběhu správního řízení svoji žádost podle potřeby doplnit, případně pozměnit.

Platná právní úprava obsahuje celou řadu případů, kdy je souhlas správním úřadem udělován. Ve většině těchto případů dává správnímu úřadu možnost podmínky stanovit. Jako příklad lze uvést ustanovení § 11 zákona o ovzduší, ustanovení § 13 vodního zákona, ustanovení § 9 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu<sup>67)</sup>

<sup>64)</sup> Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>65)</sup> Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>66)</sup> V tomto směru právní úprava podle vodního zákona, kterou jsme zvolili jako vzor pro dělení správních aktů, neodpovídá teoretickému modelu. V případě souhlasu podle vodního zákona, stejně jako ve většině dalších právních předpisů, vodohospodářský orgán může podmínky stanovit (srovnej § 13 odst. 1)

<sup>67)</sup> Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.

a ustanovení § 65 zákona o ochraně přírody a krajiny. Relativně bezproblémová je taková úprava v případech, kdy je vydáván jediný souhlas. V okamžiku, kdy je souhlasů vydáváno několik, a to je ve většině situací, podmínky stanovené správními úřady mohou představovat pro úřad vydávající povolení značný problém.

Vztah mezi povolením a souhlasem (souhlasy) je takový, že vydání souhlasu(ů) předchází vydání povolení a správní úřad vydávající povolení z nich musí vycházet<sup>68</sup>). Je-li souhlasů několik a každý obsahuje podmínky, musí správní úřad reflektovat všechny stanovené podmínky, které mohou být v vzájemném rozporu. Jejich vzájemný rozpor nebo neslučitelnost nelze vyloučit, protože každý správní úřad vydávající souhlas chrání jiný veřejný zájem. Společným veřejným zájmem je ochrana životního prostředí, ale správní úřady vystupují na jednotlivých úsecích státních správy, kde je předmět ochrany užší, tedy jednotlivé složky životního prostředí.

Řešení vzájemných nesrovnalostí je úkolem správního úřadu vydávajícího povolení. Právní řád mu ale v tomto směru dává jen velmi omezené možnosti. Jediným právním předpisem předvídejícím možné řešení rozporů je stavební zákon, který v ustanovení § 136 zakotvuje postup pro jejich řešení. Faktické využití citovaného ustanovení je ale velmi omezené. Důvodem je skutečnost, že většina souhlasů vydávaných správními úřady na úseku ochrany životního prostředí, je vydávána ve správním řízení podle obecných předpisů o správním řízení<sup>69</sup>). To znamená, že souhlas má formu pravomocného správního rozhodnutí, které je závazné jak pro jeho adresáta, tak pro ostatní správní úřady<sup>70</sup>). V situaci, kdy je podkladem pro vydání povolení několik pravomocných rozhodnutí obsahující protichůdné podmínky, je taková situace pro povolující úřad prakticky neřešitelná.

Východisko z dané situace se nabízí v souvislosti s přibližováním našeho právního řádu právu Evropské unie. Na základě Směrnice 96/61/EC o integrované prevenci a omezování znečištění (Směrnice IPPC) je uplatňováno tzv. integrované povolení v případě určitých činností. Důvodem pro jeho zavedení je poznání, že účinné ochrany životního prostředí lze dosáhnout pouze v případě, kdy je životní prostředí posuzováno jako celek a jeho složky ve vzájemných souvislostech. Odstraňuje se tak z části složkový přístup k ochraně životního prostředí, kdy jednotlivé složky byly posuzovány izolovaně. Pokud by se institut integrovaného povolení podařilo zavést i do našeho právního řádu, představoval by efektivní řešení popsané situace.

### 2.2.3 Vyjádření

Vyjádření je posledním a nejméně závazným nástrojem v rukou správních úřadů. Jedná se o právně nezávazný názor či stanovisko příslušného správního úřadu, pro který není předepsána konkrétní forma. Vyjádření se vydává zpravidla pro účely správního řízení vedeného jiným správním úřadem. Opatřit si vyjádření pak

<sup>68</sup>) Srovnej např. ustanovení § 126 stavebního zákona.

<sup>69</sup>) Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Některé právní předpisy na úseku ochrany životního prostředí upravují odchylky od obecné úpravy právního řádu, např. zákon č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>70</sup>) Srovnej ustanovení § 40 odst. 1 správního řádu.

představuje procesní podmínku, na jejíž splnění je vázán další postup správního řízení<sup>71)</sup>. Je samozřejmé, že správní úřad z vydaného vyjádření bude zpravidla vycházet i věcně, přestože není v tomto směru závazné.

### 3 STANDARDY<sup>72)</sup>

Všechny současné systémy administrativně-právních nástrojů ochrany životního prostředí, a tedy i náš, používají při vymezení žádoucího chování subjektů řadu tzv. standardů (požadavků, limitů), které slouží jako vodítko pro stanovení tohoto chování nebo sami určují míru povoleného chování subjektů<sup>73)</sup>. Standard představuje objektivně určitelnou a změřitelnou kvalitu či 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)<sup>74)</sup>. Kategorii sui generis představují požadavky na odbornou způsobilost oprávněných osob.

#### 3.1 POŽADAVKY NA KVALITU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ (IMISNÍ LIMITY)

Tato skupina standardů charakterizuje žádoucí či nežádoucí stav jednotlivých složek životního prostředí. Tato charakteristika spočívá ve stanovení určitých hodnot, typicky maximálního množství škodlivé látky, které se může v životním prostředí (jednotlivé složce) vyskytovat. Vymezuje se tak žádoucí (příznivý) stav životního prostředí, tzn. takový stav, který nepředstavuje, podle současného stavu poznání, nebezpečí pro člověka ani ostatní živé organizmy. Stát, který tyto standardy stanoví, porovnává jimi vyjádřený žádoucí stav a skutečný stav životního prostředí a na základě tohoto srovnání přijímá opatření. Tato opatření mohou mít v podstatě dvojí povahu. Za prvé může jít o preventivní opatření za účelem zachování příznivého stavu životního prostředí a za druhé, v případě, že stav životního prostředí je zhoršen nad stanovenou míru, může jít o opatření následná.

Jako příklad prvního využití těchto standardů můžeme uvést např. imisní limit, tak jak jej vymezuje zákon o ovzduší<sup>75)</sup> v ustanovení § 5 odst. 2. Podle tohoto ustanove-

<sup>71)</sup> Srovnej ustanovení § 14 vodního zákona nebo ustanovení § 12 zákona č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>72)</sup> Tato část je rozšířená verze textu Sobotka, M.: *Administrativně-právní techniky kontroly znečišťování životního prostředí v České republice*, in *Životní prostředí a právo*, AUC – Iuridica 3-4/1999, Karolinum, Praha 2000, str. 27-35.

<sup>73)</sup> Ball, S.: *Environmental Law*, Oxford University Press, London, 1996, str. 95.

<sup>74)</sup> Ball, S.: *Environmental Law*, Oxford University Press, London, 1996, str. 95 an.

<sup>75)</sup> Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, v platném znění (dále jen „zákon o ovzduší“).

ní představuje imisní limit nejvýše přípustnou hmotnostní koncentraci znečišťující látky obsažené v ovzduší. Význam tohoto standardu spočívá v tom, že slouží jako jedno z hledisek pro regulaci škodlivých činností. Pokud skutečné znečištění ovzduší v určité oblasti se bude blížit limitním hodnotám, může to být důvodem pro nepovolnění provozu dalšího zdroje znečišťování.<sup>76)</sup> Podobně vymezuje vodní zákon<sup>77)</sup> ukazatele přípustného stupně znečištění vod<sup>78)</sup>, které slouží jako vodítko při povolování vypouštění odpadních vod. Podle právní úpravy dané vodním zákonem nelze povolit vypouštění odpadních vod, pokud by to mělo za následek zhoršení kvality vody nad úroveň danou právě ukazateli přípustného znečištění vod.

Příkladem druhého způsobu využití je zvláštní imisní limit<sup>79)</sup>, který představuje velmi významné znečištění životního prostředí (v daném případě ovzduší) a s jehož překročením jsou spojena mimořádná opatření (vyhlášení regulačních opatření s cílem dosáhnout v co nejkratší době přijatelné míry znečištění<sup>80)</sup>.

### 3.2 EMISNÍ STANDARDY

Emisní standardy, v našem právním řádu vesměs nazývané emisní limity, představují požadavky vztahující se přímo k lidské činnosti, respektive zdrojům znečištění. Nevztahují se, tak jako předchozí skupina bezprostředně k životnímu prostředí, ale dotýkají se přímo jednotlivých škodlivých činností. Emisní standardy jsou definovány jako určitá maximální množství škodlivé látky, která mohou být, zpravidla za určitou časovou jednotku, při dané činnosti vypuštěna (emitována) do životního prostředí. Vyjádřeny bývají numerickou hodnotou<sup>81)</sup>. Typickým příkladem jsou emisní limity definované v zákoně o ovzduší<sup>82)</sup> nebo ukazatele přípustného stupně znečištění vod<sup>83)</sup> zakotvené v odhospodářskými předpisy<sup>84)</sup>. Emisní standardy se mohou kromě škodlivých chemických látek vztahovat i na jiné škodlivé faktory jako je ionizující záření, hluk či vibrace<sup>85)</sup>.

<sup>76)</sup> Funkce imisního limitu jako kritéria pro regulaci zdrojů znečišťování ovzduší je v našich podmínkách velmi významná, uvědomíme-li si absenci jiného nástroje v platné legislativě regulujícího celkové znečištění ovzduší. Pomineme-li mezinárodní závazky České republiky ke snížení celkového množství některých vypouštěných látek, neexistuje v tomto směru žádné omezení.

<sup>77)</sup> Zákon č. 138/1973 Sb., o vodách, v platném znění (dále jen „vodní zákon“).

<sup>78)</sup> Ukazatele II a III podle ust. § 23 vodního zákona a ust. § 3 nařízení vlády č. 82/1999 Sb., kterým se stanoví ukazatele přípustného znečištění vod.

<sup>79)</sup> Ustanovení § 14 odst. 4 zákona o ovzduší.

<sup>80)</sup> Srovnej ustanovení § 16 zákona o ovzduší.

<sup>81)</sup> Stanovit maximální přípustné množství vypouštěné škodlivé látky lze i méně sofistikovaným způsobem než je jeho vyjádření číselnou hodnotou. Zákon o ovzduší používá kromě emisních limitů rovněž maximální přípustnou tmavost kouře, jež stanoví maximální povolené znečištění ovzduší při spalování paliv, vyjádřenou zabarvením kouřové vlečky. Tento standard je založen na předpokladu, že s rostoucím množstvím znečišťující látky ve spalínách vypouštěných do ovzduší se zvyšuje i tmavost kouřové vlečky obsahující škodlivé látky.

<sup>82)</sup> Ustanovení § 5 odst. 1 zákona o ovzduší.

<sup>83)</sup> Ustanovení § 23 vodního zákona a ust. § 1 nařízení vlády č. 82/1999 Sb., kterým se stanoví ukazatele přípustného znečištění vod.

<sup>84)</sup> Ustanovení § 23 vodního zákona a nařízení vlády č. 82/1999 Sb., kterým se stanoví ukazatele přípustného stupně znečištění vod.

<sup>85)</sup> Novou právní úpravu této oblasti představuje zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, zejména ustanovení § 31 an.

Zavedení emisních limitů a stanovení povinnosti je dodržovat, včetně vymezení okruhu subjektů, na něž se tato povinnost vztahuje je realizováno na úrovni zákona. Podrobnější úprava, tzn. výčet znečišťujících látek, technologií a stanovení konkrétních hodnot emisních limitů pro tyto látky a technologie, je zpravidla ponecháno na podzákoném právním předpisu. Znečišťovatel si v takovém případě vyhledá v příslušném seznamu, zda pro jím provozovanou činnost (technologie) byly stanoveny znečišťující látky a hodnoty jejich emisních limitů. Emisní limity nemusí být nutně stanoveny právním předpisem, tak jak je tomu v naší legislativě o ochraně ovzduší. Jejich stanovení může být učiněno individuálním správním aktem, např. v povolení k provozování příslušného zdroje znečišťování. Možnost stanovit emisní limit individuálně by měla být dána v každém případě, ať již jako doplněk k limitům stanoveným právním předpisem nebo jako standardní. Důvodem může být jednak nutnost přísněji omezit činnost zdrojů znečišťování v oblastech s již velmi silně znečištěným životním prostředím. Dále v případě systému, kde jsou emisní limity stanoveny právním předpisem, je tím důvodem skutečnost, že seznam znečišťujících látek odráží stav našich znalostí k určitému okamžiku. Může dojít k objevení dalších látek, které jsou nepříznivé životnímu prostředí, nebo k rozpoznání škodlivých vlastností látek dosud považovaných za neškodné nebo méně nebezpečné<sup>86)</sup>. Změna právního předpisu, kterým jsou emisní limity stanoveny je relativně dlouhý proces, který může představovat překážku např. pro zavedení nové technologie při jejímž provozu jsou uvolňovány výše uvedené látky.

### 3.3 PROVOZNÍ POŽADAVKY

Provozní požadavky jsou právem definované požadavky na zařízení, jejichž provoz představuje potenciální či faktické nebezpečí pro životní prostředí. Provozní požadavky provozovateli zařízení předepisují určitý způsob provozu daného zařízení či určité prostředky, které při jeho provozu musí použít a vylučují tak možnost volby na straně provozovatele<sup>87)</sup>. Porovnáme-li důsledky použití provozních požadavků a výše uvedených emisních standardů pro provozovatele znečišťujícího zařízení, základní rozdíl spočívá právě v tom, zda má možnost zvolit si, jaké prostředky k ochraně životního prostředí použije či nikoliv. Zatímco emisní standard pro něj představuje cíl, jenž musí být dosažen, ale způsob jeho dosažení závisí na jeho vůli, provozní požadavky představují opačnou situaci. V tomto případě je mu státem předepsán způsob, který představuje při daném druhu činnosti nejmenší nebezpečí pro životní prostředí a současně zaručuje, že i výstupy z regulované činnosti (emise) budou na přijatelné úrovni.

Provozní požadavky se mohou vztahovat jak na vlastnosti samotného zařízení (celého či jenom části), na kvalitu používaných surovin a materiálů, na způsob nakládání s odpadními látkami apod. Např. zákon o odpadech<sup>88)</sup> v ustano-

<sup>86)</sup> Může se jednat také o nový druh výrobního procesu, pro který nebyly dosud emisní limity stanoveny.

<sup>87)</sup> Kiss, A., Shelton, D.: *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, 1995, str. 51.

<sup>88)</sup> Zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech.

vení § 7 zakotvuje<sup>89)</sup> technické požadavky která musí splňovat zařízení určená ke zneškodňování odpadů. Typický příklad surovin, na které jsou stanoveny zvláštní požadavky, jsou paliva určená ke spalování, ať již ve stacionárních (kotle) či mobilních (spalovací motory automobilů) spalovacích zařízeních<sup>90)</sup>.

Specifickým, protože proměnlivým, provozním požadavkem je povinnost používat nejlepší dostupnou technologii (BAT<sup>91)</sup>). Stanovení povinnosti používat nejlepší dostupnou technologii je vyjádřením toho co bylo již naznačeno výše v souvislosti s emisními limity. Vědeckotechnický vývoj nabízí stále nové, „čistší“ technologie, jejichž používání s sebou nese menší negativní vlivy na životní prostředí. Použití nejlepší dostupné technologie představuje v daném okamžiku nejnižší míru znečištění životního prostředí.

Dvě různé modifikace tohoto standardu jsou zakotveny zákonem o ovzduší a vodním zákonem. Vodní zákon v ustanovení § 23 odst. 1 ukládá povinnost subjektu, který vypouští odpadní nebo zvláštní vody do vod povrchových nebo podzemních, zajišťovat zneškodňování vypouštěných vod způsobem odpovídajícím současnému stavu technického pokroku. Z formulace tohoto ustanovení nevyplývá nutně povinnost použít nejlepší dostupnou technologii, ale postačí použití technologie (způsobu) zajišťující čištění vypouštěných vod na úroveň považovanou za bezpečnou pro životní prostředí. Nikoliv tedy na nejnižší možnou úroveň dosažitelnou s použitím nejlepší dostupné technologie. Zákon o ovzduší již jednoznačně předepisuje použití nejlepší dostupné technologie při výstavbě nových zařízení, která mohou být zdrojem znečišťování ovzduší, nebo při modernizaci stávajících zařízení<sup>92)</sup>. Při volbě nejlepší dostupné technologie se přihlíží k přiměřenosti výdajů na její pořízení (BATNEEC<sup>93)</sup>). Toto je častější případ aplikace nejlepší dostupné technologie. Při rozhodování o tom, která z technologií se použije, může povinný subjekt volit takovou technologii, která v daném případě nepředstavuje nepřiměřené náklady.

Použití BAT(NEEC) vyvolává celou řadu otázek, které je třeba pro praktické použití tohoto nástroje zodpovědět. Která technologie je nejlepší, kdy je dostupná, kdy jsou náklady na její pořízení přiměřené atd. To jsou nejdůležitější otázky, které musí být v každém konkrétním případě řešeny. Platná právní úprava nestanoví žádná kritéria či pomůcky pro jejich zodpovězení. Protože o provozování určité činnosti, pro kterou je BAT(NEEC) předepsána, se zpravidla rozhoduje ve správním řízení, bude velmi záležet na fundovanosti a znalostech pracovníků příslušného státního orgánu, kteří o věci rozhodují.

<sup>89)</sup> Přesněji řečeno zmocňuje Ministerstvo životního prostředí ke stanovení technických požadavků prováděcím předpisem. Tímto předpisem je vyhláška MŽP č. 338/1997 Sb., o podrobnostech nakládání s odpady. Vyhláška v ustanovení § 7 odkazuje v případě skládek odpadů, jako jednoho typu zařízení ke zneškodňování odpadů, na závazné technické normy.

<sup>90)</sup> Srovnej ustanovení § 6 odst. 4 zákona o ovzduší.

<sup>91)</sup> Best Available Technology – nejlepší dostupná technologie.

<sup>92)</sup> Ustanovení § 6 odst. 5 zákona o ovzduší.

<sup>93)</sup> Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs – nejlepší dostupná technologie nevyžadující nepřiměřené náklady.



### 3.4 POŽADAVKY NA VÝROBKY

Stanovení určitých požadavků, které musí výrobek splňovat má zajistit nezávadnost tohoto výrobku ve vztahu k životu a zdraví spotřebitele a rovněž vůči životnímu prostředí. Cílem je minimalizace škodlivých následků na životní prostředí majících původ nejen v používání výrobku, ale i po jeho spotřebování, respektive jeho nespotebované části. V našem právním řadu najdeme celou řadu příkladů takovýchto požadavků. Komplexní úpravu obsahuje zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, který mimo jiné upravuje „způsob stanovování technických požadavků na výrobky, které by mohly ohrozit zdraví nebo bezpečnost osob, majetek nebo přírodní prostředí....“<sup>94</sup>). Technické požadavky jsou obsahem technických předpisů a norem, které jsou podle uvedeného zákona vydávány<sup>95</sup>). Výrobky, pro které jsou technické požadavky stanoveny mohou být uvedeny pouze po posouzení shody jejich vlastností s těmito požadavky<sup>96</sup>). Kromě této obecné právní úpravy existuje celá řada speciálních právních norem, které zakotvují další požadavky na výrobky. Za všechny uveďme alespoň ustanovení § 18 odst. zákona o odpadech předepisujícího maximální obsah olova, kadmia, rtuti a šestimocného chromu ve vyráběných a dovážených obalech nebo požadavky na kvalitu paliv určených k přímému spalování<sup>97</sup>).

### 3.5 ZPŮSOBILOST OPRÁVNĚNÝCH OSOB

Právní předpisy nekladou požadavky pouze na technické aspekty škodlivých činností. V řadě případů předepisuje právní řád zvýšené požadavky rovněž na fyzické osoby, které určitou, zpravidla zvlášť závažnou činnost vykonávají nebo zajišťují<sup>98</sup>). Zvýšené požadavky na odborné znalosti a schopnosti těchto osob, stejně jako na jejich morální bezúhonnost mají zaručit, že rizikové činnosti budou provádět pouze osoby způsobilé, které budou schopny předcházet a minimalizovat rizika při provozu nebezpečné činnosti. Nebezpečnost dané činnosti může spočívat v povaze látek, se kterými je manipulováno (např. nebezpečné odpady<sup>99</sup>), dále se může jednat o činnost vyžadující komplexní znalosti (hospodaření v lesích<sup>100</sup>) nebo o kombinaci obojího (provozování jaderného zařízení<sup>101</sup>). Právní předpisy vyžadují u těchto osob, mimo obecné způsobilosti k právním úkonům, ještě zvláštní, tzv. **odbornou způso-**

<sup>94</sup>) Ustanovení § 1 písm. a) zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky.

<sup>95</sup>) Například nařízení vlády č. 178/1997 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na stavební výrobky, nařízení vlády č. 169/1997 Sb., kterým se stanoví technické požadavky na výrobky z hlediska jejich elektromagnetické kompatibility.

<sup>96</sup>) Ustanovení § 13 odst. 1 zákona o technických požadavcích na výrobky.

<sup>97</sup>) Ustanovení § 6 odst. 3 zákona o ovzduší, § 12 písm. c) zákona ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování a ustanovení § 20 vyhlášky MŽP č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší.

<sup>98</sup>) Tuto kategorii by bylo možné zařadit sub. 3.3. výše, ale vzhledem ke specifčnosti objektu, na který se požadavky v tomto případě vztahují, byla vyčleněna samostatně.

<sup>99</sup>) Ustanovení § 34 a § 35 zákona o odpadech.

<sup>100</sup>) Ustanovení § 37 lesního zákona.

<sup>101</sup>) Ustanovení § 10 a § 12 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů.

**bilost**, která zpravidla spočívá v dosažení předepsaného vzdělání a určité doby a stupně praxe. O splnění předepsaných podmínek rozhoduje ve většině případů státní orgán rozhodnutím (autorizace, akreditace, udělení licence), na jehož základě vzniká oprávnění určitou činnost vykonávat.

#### 4 SHRUTÍ

Administrativní způsob regulace znečišťování životního prostředí je základním způsobem ochrany životního prostředí před nepříznivými antropogenními vlivy. Při tvorbě ekologické politiky a volby jejího instrumentária je jeho postavení nezastupitelné. Vzhledem k vývoji v oblasti kontroly znečištění je tento fakt pocho-pitelný. Administrativní způsob kontroly je od počátku převládajícím, na úplném začátku dokonce jediným způsobem, kterým společnost hrozbám vůči životnímu prostředí čelí. Nezastupitelnost administrativních nástrojů spočívá především v možnosti jimi regulovat jakýkoliv problém spojený s ochranou životního prostředí. Stranou ponecháme otázku, zda je tento způsob vždy nejvhodnější. Nesporné ale je, že v řadě případů je tento způsob jediným možným. O významu administrativního způsobu regulace svědčí i pohled do zemí s anglo-americkým systémem práva. V těchto zemích<sup>102)</sup>, tradičně vyznávajících soukromoprávní přístup při řešení společenských konfliktů, nalezneme významnou a rozsáhlou legislativu upravující právě veřejnoprávní způsob ochrany životního prostředí.

Administrativně-právní nástroje ochrany životního prostředí mají za sebou dlouhý vývoj, jehož výsledkem dnes je, že regulují celou oblast ochrany životního prostředí. Z takového úkolu vyplývá i mnohotvárnost těchto nástrojů, protože paleta hrozeb vůči životnímu prostředí je pestrá a to samozřejmě vyžaduje volit v různých případech různý způsob regulace. Pro ilustraci variability systému znečišťování uvedme příklad regulace znečišťování ovzduší.

Chceme-li například omezit znečištění ovzduší emisemi síry v určité oblasti, můžeme využít imisní limit, emisní standard nebo stanovit provozní požadavky (použití BAT či požadavky na kvalitu paliva). Každé z nabízených řešení je schopné daný problém řešit, ale pouze částečně. S použitím imisního limitu stanovíme maximální přípustnou koncentraci síry v ovzduší. Bude-li se skutečné znečištění ovzduší tomuto limitu blížit, neudělíme žádné další povolení k umístění nového zdroje znečištění. Zamezíme tak dalšímu zvyšování znečištění, ale na úkor nových, po technologické stránce mnohem lépe vybavených podniků, přičemž současné znečišťovatele nenutíme ke snižování stávajícího množství emitovaných znečišťujících látek. Použijeme-li emisní limit, omezíme tak emisní možnosti jednotlivých znečišťovatelů. Každý subjekt, který bude schopen zajistit dodržování stanoveného limitu, získá oprávnění znečišťovat. Udělených oprávnění mohou být desítky, ale také stovky či více. Nejsme tak schopni zajistit regulaci celkového množství emitovaného znečištění. Stej-

<sup>102)</sup> Klasickým příkladem těchto zemí jsou USA, kde některé z moderních nástrojů ochrany životního prostředí vznikly (např. EIA). Z dalších zemí uvedme alespoň Velkou Británii, Austrálii nebo Kanadu.

ně tak provozními požadavky regulujeme opět pouze individuálního znečišťovatele bez možnosti ovlivnit celkové znečištění, podobně jako v předchozím případě. Protože naším cílem by mělo být zajištění ochrany životního prostředí jak z hlediska kontroly jednotlivých znečišťovatelů, tak z hlediska jeho celkové zátěže, je nezbytné využívat více nabízených technik současně a neomezovat se pouze na některou z nich. V tomto směru není nabídka nástrojů ještě plně využívána, což platí zejména pro českou právní úpravu.

V souvislosti s výraznou legislativní aktivitou v poslední době, která je vyvolána zejména potřebou sladit naši právní úpravu s evropským právem, jsou připravovány návrhy většiny významných předpisů<sup>103)</sup> v oblasti ochrany životního prostředí. Tím se nabízí příležitost nejen k dílčím úpravám<sup>104)</sup>, jakkoliv jsou vítané a důležité, ale zejména k celkovému sladění stávající právní úpravy. Významným trendem v oblasti administrativně-právní regulace kontroly znečišťování je její integrace, respektive integrace právní úpravy, která ji zakotvuje. Již několikrát zmiňovaná rozsáhlost administrativních nástrojů, ilustrovaná v této části, a její historické kořeny vedou k tomu, že právní úprava je v této oblasti dosti roztržštěná. Důsledkem takového stavu jsou nesrovnalosti jak po obsahové stránce, tak i v oblasti terminologické nebo organizaci státní správy. Způsob, jak tyto nežádoucí jevy odstranit nabízí pohled na vývoj environmentální legislativy v zahraničí. V řadě zemí, které jsou na pomyslném čele žebříčku zemí s nejspolehlivější environmentální legislativou, došlo v posledních letech ke kodifikaci této oblasti. Příslušný zákon tak nalezneme v Dánsku, Švédsku, Nizozemí nebo Velké Británii. Podobný krok připravuje např. Německo nebo Belgie. V českém právním řádu byl pokusem o zastřešující předpis zákon o životním prostředí<sup>105)</sup>, ovšem pokus nepřilíh úspěšný. De lege ferenda je nezbytné se pokusit o přijetí právní úpravy sjednocující alespoň obecnou část práva životního prostředí. Nabízí se možnost přijetí nového komplexního zákona (kodexu), novelizace stávajícího zákona o životním prostředí nebo využití jiného právního předpisu k tomuto účelu. Vhodným by mohl být například připravovaný zákon o integrované prevenci a kontrole znečištění.

Sjednocování právní úpravy má význam i z dalšího důvodu. Zde se vracíme k již zmíněné integraci s evropským právem. Ekonomické aktivity, které jsou hlavní příčinou poškozování životního prostředí, se přelévají mimo jiné také zpravidla tam, kde právní úprava ochrany životního prostředí bývá nejmírnější<sup>106)</sup>. Integraci právní úpravy, z našeho pohledu zejména na evropské úrovni, je třeba vytvořit srovnatelná (a přísná) pravidla v celém regionu. Zabráníme tak přelévání nežádoucích činností do méně vyspělých oblastí, jejichž životní prostředí je ale zpravidla lépe zachováno.

<sup>103)</sup> Připravuje se nový zákon o ochraně ovzduší, o nakládání s odpady, vodní zákon, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon o integrované prevenci a kontrole znečištění, ale i související předpisy jako např. nový stavební zákon.

<sup>104)</sup> Mezi pozitivní změny patří například opětovné zakotvení plánů odpadového hospodářství v návrhu nového zákona o odpadech (ustanovení § 43 an. návrhu) nebo zavedení emisních stropů v navrhované právní úpravě ochrany ovzduší (ustanovení § 2 písm. k) návrhu).

<sup>105)</sup> Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

<sup>106)</sup> Typickým příkladem z poslední doby je těžba zlata.

## ČÁST III. EKONOMICKÉ NÁSTROJE

### 1 ÚVOD

Ekonomické nástroje představují druhou nejvýznamnější skupinu nástrojů ochrany životního prostředí. Druhou v tom smyslu, že prostor pro jejich uplatnění byl vytvořen zhruba s desetiletým zpožděním ve srovnání s aplikací administrativních nástrojů<sup>107)</sup>. Důvody, které k jejich zavedení vedly, byly dvojího druhu. Za prvé, a to zejména, administrativní systém kontroly znečištění nebyl schopen zajistit účinnou ochranu životního prostředí a bylo tedy nutné hledat další, účinnější a finančně méně náročné nástroje ochrany<sup>108)</sup>. Druhým důvodem byla, a stále zůstává, finanční náročnost ochrany životního prostředí. Ekonomické nástroje hrají důležitou úlohu při opatrování potřebných finančních prostředků, což je jedna z jejich stále nejvíce využívaných funkcí (viz níže).

Použití ekonomických nástrojů nalezlo významnou odezvu, jejímž výsledkem je zapojení těchto nástrojů do systémů regulace ve všech zemích EU<sup>109)</sup>. V roce 1987 byly ekonomické nástroje používány ve čtrnácti zemích OECD, celkem v počtu 150 případů<sup>110)</sup>. V České republice, stejně jako v ostatních zemích střední a východní Evropy, byly ekonomické nástroje uplatňovány rovněž již od přelomu šedesátých a sedmdesátých let<sup>111)</sup>, ale vzhledem k centrálnímu řízení ekonomiky, nemohly plnit svoji funkci<sup>112)</sup> Ekonomické změny vyvolané společenskými změnami na přelomu osmdesátých a devadesátých let podmínky pro uplatnění ekonomických nástrojů radikálně změnilo. Dnes jsou součástí regulačních systémů všech středoevropských a východoevropských zemí<sup>113)</sup> a zaujímají významné místo při realizaci cílů ekologické politiky.

<sup>107)</sup> Viz. kapitola I.1, zejména str. 9 an.

<sup>108)</sup> Např. OECD: *Taxation and the Environment, Complementary Policies*, OECD, Paris, 1993, str. 18 an.; Helfand, G.E.: *Standards versus taxes in pollution control*, in *Handbook of Environmental and Resource Economics*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1999, str. 223-225.

<sup>109)</sup> *The Eco-Tax Database of Forum for the Future*, Keele University, 1998.

<sup>110)</sup> OECD: *Economic Instruments for Environmental Protection*, 1989.

<sup>111)</sup> Například zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší, který s účinností od 1. května 1967 zavedl poplatky za znečišťování ovzduší.

<sup>112)</sup> Geuss, E. – Štěpánek, J.: *Reforma ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v Československu 90tých let*, nepublikováno, str. 1.; Sofia Initiative on Economic Instruments: *Sourcebook on Economic Instruments for Environmental Policy in Central and Eastern Europe*, REC, Szentendre, 1999, str. 15.

<sup>113)</sup> Ekonomické nástroje jsou využívány v těchto zemích: Bulharsko, ČR, Chorvatsko, Estonsko, Jugoslávie, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko.

Administrativní nástroje jsou, jak již bylo uvedeno výše, založeny na přímém stanovování požadavků na chování jednotlivých subjektů ze strany státu. Naproti tomu v případě ekonomických nástrojů stát uplatňuje svůj vliv na chování regulovaných subjektů nepřímě. Tento znak je pro ekonomické nástroje charakteristický, a proto je označujeme jako **nástroje nepřímé regulace**. Nepřímá regulace znamená, že stát poskytuje *možnost volby* chování. Možnost volby je tedy základním znakem. Cílem nepřímé regulace, stejně jako regulace přímé, je dosáhnout stavu, kdy chování regulovaných subjektů bude v souladu se zájmy 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 liší dvojím způsobem. Prvním rozlišujícím kritériem, z hlediska společnosti rozhodujícím, je ekologická vhodnost nabízených variant. Druhým kritériem je ekonomická výhodnost, která je podstatná zejména pro regulovanou skupinu. Jak ukazuje následující tabulka, nabízí kombinace uvedených kritérií čtyři možnosti chování regulovaného subjektu, které se odlišují v jednom, popřípadě v obou z uvedených kritérií.

Chování	Ekonomicky výhodné	Ekonomicky nevýhodné
Ekologicky vhodné	+/+	+/-
Ekologicky nevhodné	-/+	-/-

Tab. 2 Alternativy chování regulované skupiny

Nepřímá regulace usiluje o dosažení souladu mezi primárním zájmem regulované skupiny – zájmem ekonomickým, a primárním zájmem společnosti – zájmem ekologickým. Jak je z tabulky patrné, soulad je dosažen pouze v jednom ze čtyř možných případů. Tento případ nastane, když ekologicky vhodnější chování bude současně atraktivnější i z ekonomického hlediska (bude levnější). Regulovaný subjekt se pak pro takové chování rozhodne dobrovolně. Popsaná situace je v anglicky psané literatuře označována jako „win-win“<sup>114)</sup>, tedy jako situace přinášející výhody společnosti i regulované skupině.

Selhání trhu<sup>115)</sup>, v jehož rámci se většina škodlivých činností odehrává, způsobuje, že výrazná většina těchto činností je ekonomicky výhodnější (levnější) než jejich ekologičtější varianta, pokud tato varianta existuje. Bez zásahu státu by tak model nepřímé regulace nemohl existovat. Stát v jeho rámci využívá ekonomické nástroje k tomu, aby ekologičtější chování zvýhodnil a ekologicky méně vhodné

<sup>114)</sup> Volně by se dal tento výraz přeložit jako „oba vítězí“, kdy slůvko „oba“ zastupuje zájmy ekonomický a ekologický nebo oba zainteresované subjekty: společnost a regulovanou skupinu.

<sup>115)</sup> Viz kapitola I. 1 str. 13, 14.

chování naopak znevýhodnil, což je mnohem častější situace. Napravuje tak selhání trhu.

## 2 FUNKCE EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ

Základní funkcí ekonomických nástrojů je, jak vyplývá z předcházejícího textu, eliminovat selhání tržního mechanismu 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. Není to však funkce jediná. Ekonomické nástroje jich plní celou řadu<sup>116)</sup>. Tato rozmanitost je dána mimo jiné existencí velkého množství druhů ekonomických nástrojů. Z toho logicky vyplývá, že různé nástroje mohou plnit různé funkce. Každý nástroj pak může plnit několik funkcí současně, přičemž jedna (nebo více) z nich bývá zpravidla *primární* a je důvodem pro jeho zavedení. Další funkce (*sekundární*) pak nástroj plní více méně bez ohledu na vůli tvůrce nástroje. Jejich role však nemusí být nutně zanedbatelná.

Nejvýznamnější funkcí ekonomických nástrojů je funkce **motivační (stimulační)**. Cílem nástroje je ovlivnit chování znečišťovatele, ekonomicky jej motivovat k chování, které bude k životnímu prostředí šetrnější, a dosáhnout tak snížení jeho zatížení škodlivými látkami apod. Aby ekonomický nástroj skutečně motivační funkci plnil, musí být minimálně odstraněna již několikrát zmíněná disproporce ve výši nákladů na jednotlivé varianty chování. Ekologičtější varianty chování bývají zpravidla, díky nezahrnutým externím vlivům v případě ekologicky horší varianty, ekonomicky nevýhodné. Ekonomický nástroj musí tento rozdíl eliminovat. Plní tedy funkci **internalizační**<sup>117)</sup>. Má-li být uvedený cíl splněn, musí být ekonomický nástroj přesně stanoven. Pro ilustraci lze využít příklad zneškodňování odpadů. Nejrozšířenějším způsobem zneškodňování odpadů je jejich ukládání na skládky, druhým pak jejich spalování, které je současně považováno za ekologicky vhodnější variantu. Spalování odpadů je ale také dražší. Spalování je možné jen při velmi vysokých teplotách, vznikají při něm nebezpečné látky, které je třeba zachycovat, a to vyžaduje vysoké investice do příslušného zařízení. Je-li naším cílem zvýšení objemu spalovaného odpadu na úkor jeho skládkování, musíme ukládání odpadu na skládky zatížit poplatkem, který bude minimálně roven rozdílu nákladů na zneškodnění jednotky odpadu výše uvedenými způsoby. Pokud by byl poplatek nižší, motivační funkci by neplnil. Skládkování by stále zůstalo levnější variantou. Dlužno dodat, že motivační funkci plní pouze velmi malá část v praxi uplatňovaných ekonomických nástrojů. Nejvýraznějším nástrojem s touto funkcí jsou obchodovatelná emisní povolení a do jisté míry i poplatky za znečišťování životního prostředí.

<sup>116)</sup> Kovář, J.: *Ekonomické nástroje pro trvale udržitelný rozvoj České republiky, Závěrečná zpráva o řešení projektu v roce 1993*, Centrum UK pro otázky životního prostředí, Praha 1993-1994, str. 28 a 29., Štěpánek, Z.: *Environmental Economics, Chapter 4*, UK Praha a VŠB TU Ostrava 1998, str. 9-11.

<sup>117)</sup> Internalizační proto, protože internalizuje (zahnuje) externí (celospolečenské) náklady do nákladů provozovatele škodlivé činnosti.

Pravděpodobně nejvíce využívanou funkcí ekonomických nástrojů je funkce **fiskální**. Ekonomické nástroje (ponejvíce poplatky a daně, ale také zálohové systémy) slouží jako zdroj finančních prostředků, které jsou (by měly být) dále využívány k financování opatření k ochraně životního prostředí. Například poplatky spojené s vypouštěním znečištěné do ovzduší či vody slouží jako zdroj prostředků pro budování nových čistících zařízení nebo k podpoře jejich vývoje atd. Fiskální funkce ekonomických nástrojů je funkcí, která nejvíce přispěla k jejich rozšíření. Jednotlivé státy, které tyto nástroje od sedmdesátých let zaváděly, tak činily právě proto, aby získaly prostředky na řešení ekologických problémů, jež se právě v této době objevily v neobvyklé míře<sup>118</sup>).

**Kompenzační** funkce je, alespoň co do konstrukce, funkcí podobnou funkci motivační. Účelem nástroje s touto funkcí je kompenzovat újmu, jejíž vznik je se škodlivou činností spojen. Jak již bylo řečeno dříve, s provozem škodlivé činnosti je spojen vznik externích nákladů (externalit), které namísto provozovatele takové činnosti nesou jiné subjekty, respektive celá společnost. Stát proto zavádí nástroje (zpravidla opět poplatky či podobné platby), jejichž výše se odvozuje od výše vzniklé újmy (externality)<sup>119</sup>, a které slouží ke zmírnění škodlivých následků u postižených subjektů. Podobnost s motivační, respektive internalizační funkcí spočívá v tom, že rozdíl ve výši externích nákladů spojených s jednotlivými činnostmi a promítnutých do výše poplatku, by měl být vodítkem pro volbu ekologicky vhodnější činnosti. Opět je ale nezbytné, aby výše externích nákladů byla stanovena co nejpřesněji, což bude nejobtížnějším krokem při konstrukci každého ekonomického nástroje.

Uvedené funkce lze počítat mezi funkce základní a společné většiny ekonomických nástrojů. Existuje ještě celá řada dalších funkcí<sup>120</sup>, respektive aspektů, které jsou charakteristické pro jednotlivé druhy ekonomických nástrojů<sup>121</sup>).

### 3 DRUHY EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ

Ekonomické nástroje jsou uplatňovány již celou řadu let. Postupně se vyvinula celá řada těchto nástrojů. Přestože je základní teoretický přístup ke konstrukci a funkci ekonomických nástrojů odlišný od pohledu na nástroje přímé regulace, reálná aplikace těchto nástrojů naznačuje celou řadu shodných prvků. Terminologicky se tedy v řadě případů jedná o nástroje ekonomické, funkčně by je ale bylo možné radit i mezi nástroje přímé regulace<sup>122</sup>). Podobně obtížné je rozlišení samotných ekonomických nástrojů<sup>123</sup>).

<sup>118</sup>) Potier, M.: *The Experience of OECD Countries in their Domestic Use of Economic Instruments for Environmental Management*, in *Economic Instruments for Sustainable Development – workshop proceedings*, MŽP, Praha, 1995, str. 60.

<sup>119</sup>) Kovář, J.: *Opus cit. sub. 136, str. 28.*

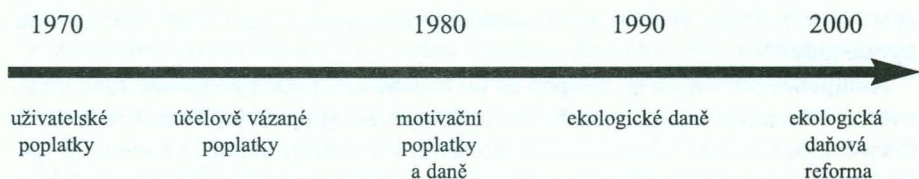
<sup>120</sup>) *Opus cit. sub. 136.*

<sup>121</sup>) Těmto funkcím je věnována pozornost v souvislosti s rozбором jednotlivých druhů ekonomických nástrojů.

<sup>122</sup>) Viz část IV.

<sup>123</sup>) Bándi, G.: *Financial Instruments in Environmental Protection*, in *European Environmental Law, A Comparative Perspective* (ed. G. Winter), Dartmouth, Aldershot 1996, str. 204.

První ekonomické nástroje se v rámci ekologické politiky objevily počátkem sedmdesátých let jako doplněk k administrativním nástrojům. Od počáteční nedůvěry spojené se zaváděním těchto, tehdy nových nástrojů se v průběhu uplynulých tří desetiletí postavení ekonomických nástrojů podstatně změnilo. Ekonomické nástroje mají dnes pevné postavení v rámci systému nástrojů ekologické politiky (zejména poplatky). Podstatná změna nastala rovněž v množství jednotlivých druhů a v oblastech jejich použití. Následující graf naznačuje nejdůležitější fáze ve vývoji ekonomických nástrojů.



Obr. 2 Chronologický přehled vývoje ekonomických nástrojů<sup>124)</sup>

V první fázi účel využívání poplatků reflektoval myšlenku vyjádřenou principem, že znečišťovatel má nést náklady spojené s důsledky své činnosti<sup>125)</sup>. Došlo ke zpoplatnění těch činností, které podléhaly administrativní kontrole státu, a získané prostředky sloužily k úhradě nákladů s ní spojených. Dalším krokem bylo zavedení účelové vázanosti některých poplatků, což znamená, že získané finanční prostředky byly určeny k financování preventivních nebo nápravných opatření k ochraně příslušné složky životního prostředí. Konečně v osmdesátých a zejména devadesátých letech se vývoj posunul k ekonomickým nástrojům v pravém slova smyslu a do popředí vystupuje jejich motivační funkce. Poslední trend v oblasti ekonomických nástrojů směřuje k realizaci tzv. ekologické daňové reformy (viz níže)<sup>126)</sup>.

Za základní členění ekonomických nástrojů je obecně uznávána klasifikace vypracovaná v rámci OECD<sup>127)</sup>, která rozlišuje: poplatky, finanční podpory, zálohové systémy, nástroje tvorby trhu a nástroje prosazování. Od doby vytvoření této klasifikace vývoj znatelně pokročil, ale lze ji využít jako spolehlivý základ. Jinou kategorizaci, i když v mnohém podobnou, nabízí Evropské sdružení na základě závěrů příslušné expertní skupiny<sup>128)</sup>, lze nástroje vymezit jako ekonomické pokud ovlivňují chování a rozhodování jednotlivých aktérů trhu prostřednictvím ovlivňování nákladů a užitek spojených s jednotlivými alternativami tržního chování. Vliv, který takové nástroje na volbu chování mají, musí být ve prospěch životního prostředí<sup>129)</sup>.

<sup>124)</sup> EEA: *Environmental Taxes, Implementation and Environmental Effectiveness*, EEA, Kodaň, 1996, str. 22.

<sup>125)</sup> Princip „znečišťovatel platí“ – **Polluter Pays Principle**.

<sup>126)</sup> EEA: *Environmental Taxes, Implementation and Environmental Effectiveness*, EEA, Kodaň, 1996, str. 21, 22.

<sup>127)</sup> OECD: *Economic Instruments: a Classification*, Paris: OECD, 1989, str. 14-16.

<sup>128)</sup> Report of the Working Group of Experts from the Member States on the Use of Economic and Fiscal Instruments in the EC Environmental Policy, XI/185/90, str. 7.

<sup>129)</sup> Bándi, G.: *Opus cit. sub. 143, str. 205.*



Mezi takové nástroje podle názoru ES spadají: ekologické daně a poplatky, obchodovatelná emisní povolení, zálohové systémy, nástroje prosazování, finanční podpora, průmyslové dohody a ekologická odpovědnost.

Nabízí se i jiný způsob členění. Přestože se ekonomické nástroje uplatňují především v rámci ekologické politiky státu, vliv státu na jejich formulaci a uplatnění může být různý. Při formulaci jednotlivých ekonomických nástrojů hraje v různém rozsahu roli více subjektů. Rozhodující úlohu má, a to je společně ekonomickým nástrojům i nástrojům přímého řízení, ve většině případů stát. Druhým významným subjektem je samotná regulovaná skupina následovaná ostatními soukromoprávními subjekty. Určitou úlohu mohou hrát i mezinárodní instituce. Nástroje, které stát v rámci své ekologické politiky využívá, lze podle výše zmíněného vlivu na jejich formulaci, realizaci a prosazování dělit do dvou skupin. První kategorii tvoří nástroje, kde stát uplatňuje svoji roli přímo, druhou kategorií nástroje, při jejichž realizaci je třeba významné spolupráce ze strany regulovaných skupin. První kategorie zahrnuje poplatky, finanční podpory, tvorbu cen, nástroje prosazování, státní majetek a veřejné služby. Druhá kategorie potom obsahuje zálohové systémy, tvorbu trhu, kompenzační přístupy (offset approach) a environmentální pojištění<sup>130)</sup>.

Kromě výše uvedených příkladů dělení ekonomických nástrojů existuje ještě jiné, svým způsobem základní členění ekonomických nástrojů na nástroje *pozitivní a negativní stimulace*. Označení *pozitivní*, respektive *negativní* se vztahuje ke způsobu *ekonomického působení* nástroje. Z ekologického hlediska je cílem obou typů nástrojů minimalizace negativních dopadů na životní prostředí. V obou případech by měl být nástroj konstruován tak, aby ekologičtější varianta byla i ekonomicky výhodnější. Rozdíl spočívá ve způsobu, kterým tak činí. V případě nástrojů pozitivní stimulace nástroj ekonomicky zvýhodňuje ekologicky vhodnou variantu, usiluje o větší míru jejího využívání. Například daňové zvýhodnění bezolovnatého benzínu nebo osvobození od daně (z příjmů, nemovitostí) v případě zařízení sloužícího k alternativní výrobě energie (malé vodní nebo větrné elektrárny). Ještě výraznější podpora může mít podobu například dotací či zvýhodněné půjčky na nákup moderní technologie. Stát tak pomocí finančního zvýhodnění pozitivně ovlivňuje volbu znečišťovatele ve prospěch šetrné technologie apod. Nástroje negativní stimulace naopak znevýhodňují provozování ekologicky méně vhodné činnosti, zařízení či technologie, zatímco s používáním ekologicky šetrnější varianty žádné dodatečné náklady spojeny nejsou. Typickým příkladem jsou poplatky za znečišťování ovzduší.

Systém ekonomických nástrojů, tak jak je dále popsán, respektuje, kromě již výše citovaného členění v materiálech OECD a ES, rovněž stanovisko další významné mezinárodní instituce – OSN<sup>131)</sup>. Je třeba zdůraznit, že ve dvou případech zahrnuje nástroje, o kterých byla řeč již dříve jako o nástrojích právních. Jedná se

<sup>130)</sup> Bándi, G.: Opus cit. sub. 143, str. 206.

<sup>131)</sup> Panayotou, T.: *Economic Instruments for Environmental Management and Sustainable Development*, Expert Group Paper, OSN, Nairobi, srpen 1994.

o institut *vlastnického práva* a o institut *odpovědnosti*. Z hlediska právní a ekonomické teorie oba instituty vyhovují kritériím pro zařazení do příslušného systému nástrojů. Proto jsou uvedeny i zde. Následující charakteristika a diskuse se však omezí pouze na ekonomické aspekty těchto nástrojů.

Majetková práva	
Poplatky	<ul style="list-style-type: none"> <li>• emisní</li> <li>• za přírodní zdroje</li> <li>• uživatelské</li> <li>• za výroby</li> <li>• správní</li> </ul>
Daně	<ul style="list-style-type: none"> <li>• daňová zvýhodnění</li> <li>• ekologické daně</li> </ul>
Nástroje prosazování	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pokuty</li> </ul>
Finanční nástroje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dotace</li> <li>• zvýhodněné půjčky</li> <li>• finanční záruky</li> </ul>
Tržní nástroje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• obchodovatelná povolení</li> </ul>
Zálohové systémy	
Finanční zajištění	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ekologické pojištění</li> <li>• Zajišťovací fondy</li> </ul>

Tab. 3 Systém ekonomických nástrojů

### 3.1 MAJETKOVÁ PRÁVA

Jednou ze základních příčin poškozování životního prostředí je absence majetkových a z nich zejména vlastnických práv ve vztahu k některým složkám životního prostředí<sup>132)</sup>. U některých složek je existence vlastnického práva pojmově vyloučena, protože nejsou a nemohou být věci v právním slova smyslu<sup>133)</sup> – např. ovzduší. V případě jiných částí životního prostředí se jedná o situaci, kdy vlastnická práva nejsou definována, přestože je to možné, nebo jsou definována nedokonale. Klasickou analýzou posledně uvedené situace je Hardinův esej „The Tragedy of the Commons“<sup>134)</sup>. Tragedie společného vlastnictví (veřejného statku) spočívá v nikým neomezované spotřebě tohoto statku, která vede k jeho zániku. Vytvoření systému vlastnických práv umožňuje tento problém řešit. Vlastník v zájmu zachování hodnoty svého majetku bude usilovat o to, aby všechny náklady (škoda způsobená na tom-

<sup>132)</sup> Gunningham, N. – Grabosky, P.: *Smart regulation*, Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 70.

<sup>133)</sup> Nelze je ovládat, což je základní pojmový znak věci.

<sup>134)</sup> Hardin, G.: *The Tragedy of the Commons*, Science, 162, 1968, str. 1243-1248.

to majetku) byly provozovatelem škodlivé činnosti zaplacený. Toho poté vzrůst nákladů spojených s danou činností povede k jejímu omezení<sup>135</sup>). Využití této formy k ochraně životního prostředí má jistá omezení.

### 3.2 POPLATKY

Poplatky představují nejstarší a nejrozšířenější ekonomický nástroj ochrany životního prostředí používaný v širokém měřítku. 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<sup>136</sup>). „Služba“, jež je znečišťovateli za jeho platbu poskytnuta je pojmovým znakem poplatku, který jej odlišuje od podobných plateb k ochraně životního prostředí – ekologických daní (viz. dále).

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

Rozlišujeme čtyři základní kategorie poplatků<sup>137</sup>):

- a) emisní poplatky,
- b) uživatelské poplatky,
- c) poplatky za výrobky,
- d) správní poplatky.

Ad a) **Emisní poplatky** jsou stanovovány v případech, kdy dochází k vypouštění škodlivých látek do životního prostředí (zejména vody a ovzduší). Jejich výše je závislá na množství a nebezpečnosti vypouštěné látky (emisí). Aby mohl poplatek plnit svoje primární funkce, kterými jsou zejména funkce internalizační a motivační, musí být jeho výše vykalkulována na základě rozsahu ekologické újmy, kterou zpoplatňovaná škodlivá látka způsobí. Pro znečišťovatele by v takové situaci měl být rozsah jím hrazených nákladů, v případě externích nákladů internalizovaných právě prostřednictvím emisních poplatků, dostatečným stimulem ke snižování emisí<sup>138</sup>), ať již použitím „čistší“ technologie či instalací dodatečných filtračních zařízení apod. V případě emisních poplatků se rovněž významně uplatňuje funkce fiskální.

<sup>135</sup>) Schanzenbacher, B.: *Economic Incentives as Policy Instruments for Environmental Management and Sustainable Development*, in *Economic Instruments for Sustainable Development*, MŽP, Praha, 1995, str. 38 a 39.

<sup>136</sup>) Jutlach, R.S.: *Economic Instruments and Environmental Policy in Canada*, *Journal of Environmental Law and Practice*, 3/1999, str. 332.

<sup>137</sup>) OECD: *Taxation and the Environment Complementary Policies*, Paris 1993, str. 22.

<sup>138</sup>) McLoughlin, J. – Bellinger, E.G.: *Environmental Pollution Control, An Introduction to Principles and Practice of Administration*, Graham&Trotman/Martinus Nijhoff, Amsterdam 1993, str. 83.

Ad b) Jako **uživatelské poplatky** tradičně označujeme především poplatky sloužící k úhradě nákladů na provoz zpravidla veřejných zařízení sloužících k likvidaci odpadních vod a odpadů<sup>139)</sup>.

Téhož označení pak lze použít i pro další skupinu poplatků, kdy předmětem užívání není zařízení, ale přímo životní prostředí, respektive některá z jeho částí. Uživatelskými poplatky pak nazýváme *poplatky za využívání přírodních zdrojů*, jako jsou nerostné suroviny nebo voda, a dále *poplatky za vstup do chráněných území*.

Ad c) **Poplatky za výrobky (spotřebitelské poplatky)** jsou zatěžovány výrobky, s jejichž výrobou nebo spotřebou je spojeno nebezpečí zvýšené zátěže pro životní prostředí ve srovnání s výrobou nebo spotřebou výrobku se stejnou funkcí<sup>140)</sup>. Dále lze takový poplatek aplikovat v případě výrobků, kdy je organizován a provozován systém sběru použitých výrobků nebo jejich nespotřebovaných částí<sup>141)</sup>. V takovém případě jsou spotřebitelské poplatky používány zpravidla v případech, kdy spotřeba zpoplatněného výrobku je dostatečně rozšířená a není vázána na úzkou skupinu subjektů nebo na určité území. V posledně uvedeném případě je vhodnější administrativní způsob regulace.

Ad d) **Správními poplatky** jsou zpoplatňovány některé úkony státních orgánů a smyslem jejich zavedení je: „*aby žadatel přispěl na činnost orgánu, která se uskutečňuje v jeho zájmu, aby nenesli náklady na výkon státní správy, uskutečněný v jeho zájmu, všichni občané. Dalším důvodem existence správních poplatků je nezatěžovat státní správu zbytečnými podáními*“<sup>142)</sup>. Náklady spojené s činností státních orgánů v oblasti ochrany životního prostředí mohou být v konkrétním případě vysoké. Vysoká odbornost nutná pro posuzování žádostí např. o udělení povolení, procesní náročnost vyvolaná účastí veřejnosti při udělování povolení a podobně náklady na činnost správních úřadů jenom zvyšují. Část těchto nákladů nese žadatel ve formě správních poplatků, které mohou být značné<sup>143)</sup>. Není to ovšem jediný způsob jak na žadatele nebo jiný subjekt, jehož činnost je důvodem výkonu státní správy, přenést část nákladů spojených s jejím výkonem.

Správní poplatky nejsou klasickými ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí. Na rozdíl od ostatních poplatků neslouží jako stimul k minimalizaci škodlivých vlivů na životní prostředí. Jejich výše není odvozována od míry vlivu škodlivé činnosti na životní prostředí, ale od výše nákladů na výkon státní správy, jak bylo řečeno výše.

<sup>139)</sup> OECD: *Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy*, Paris 1997, str. 16.

<sup>140)</sup> Tamtéž.

<sup>141)</sup> OECD: *Taxation and the Environment Complementary Policies*, Paris 1993, str. 22.

<sup>142)</sup> Bakeš, M. a kol.: *Finanční právo*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1995, str. 206.

<sup>143)</sup> Srovnej např. zákon č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který např. za podání žádosti o registraci nebezpečné látky zavedl poplatek ve výši 20 000 Kč (položka 131a Sazebníku správních poplatků). V návrhu věcného záměru zákona o integrované prevenci a omezení znečištění a o integrovaném registru znečišťování navrhuje MŽP poplatek za podání žádosti o integrované povolení až do výše 70 000 Kč.

Daně jsou platby stanovené státem za účelem získání příjmu pro úhradu celospolečenských potřeb a *plynoucí do veřejného (státního) rozpočtu, aniž by při tom bylo poplatníkům poskytováno ekvivalentní protiplnění*<sup>144)</sup>. Právě posledně uvedený znak – protiplnění poskytovaná státem poplatníkovi, respektive jeho absence, je základním rozlišujícím kritériem mezi poplatky a daněmi, a to jak v obecné teorii<sup>145)</sup>, tak v teorii environmentálních ekonomických nástrojů<sup>146)</sup>.

Otázkou zůstává, co považovat za zmíněné protiplnění, které je v případě poplatků poskytnuto a v případě daní nikoliv. Výše<sup>147)</sup> bylo řečeno, že společnost umožňuje poplatníkovi využívat životní prostředí v rozsahu jím zaplaceného poplatku. Využitím se životní prostředí „spotřebovává“, to znamená, že se zejména zvyšuje jeho zatížení škodlivými látkami, a tím se snižuje jeho schopnost a potenciál snášet další zatížení. Společenská úloha spočívá v nápravě tohoto stavu s využitím získaných finančních prostředků. Jinými slovy: v případě poplatků jsou získané finanční prostředky *účelově vázány*. Lze je využít pouze k realizaci opatření k ochraně životního prostředí. Na druhé straně v případě ekologických daní jsou vybrané finanční prostředky soustřeďovány ve veřejném rozpočtu spolu s příjmy z ostatních daní a využívány k úhradě *kteříkoliv* činnosti státu. Účelová vázanost zde chybí.

Využití daní k ochraně životního prostředí prošlo určitým vývojem. Prvním krokem bylo využití existujících daní a vytvoření diferencovaného přístupu v jejich uplatňování ve prospěch životního prostředí. Druhým krokem bylo vytvoření specializovaných ekologických daní a konečně dosud posledním krokem je zvažovaná reforma celého daňového systému s ohledem na životní prostředí označovaná jako ekologická daňová reforma.

### 3.3.1 Daňová zvýhodnění

Diferencovaný přístup ve využívání existujících daní je možný (podobně jako u některých poplatků) 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). Základní typy daňových úlev jsou:

- a) **daňová osvobození**, kdy je provozovatel ekologicky vhodné činnosti zcela osvobozen od povinnosti platit daň, kterou by jinak uvedená činnost byla zatížena (např. osvobození od daně z příjmů v případě ekologické výroby energie);
- b) **slevy na daních**, kde je uplatněn obdobný princip jako v předchozím případě s tím, že daňová povinnost je v určité, nižší míře zachována (např. rozšířeným případem daňového zvýhodnění je daňové zatížení bezolovnatého benzínu v porovnání s olovnatým) a

<sup>144)</sup> Bakoš, M. a kol.: *Finanční právo*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1995, str. 113.

<sup>145)</sup> Bakoš, M. a kol.: *Finanční právo*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1995, str. 64.

<sup>146)</sup> OECD: *Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy*, Paris 1997, str. 16; Swedish Environmental Protection Agency: *Environmental Taxes in Sweden*, Stockholm 1997, str. 23.

<sup>147)</sup> Viz. kapitola III.3.2.

c) **zrychlené daňové odpisy**, které lze využít zejména k podpoře investic do nových (ekologických) technologií. Zrychlené daňové odpisy umožňují rychlejší návratnost vložených finančních prostředků.

Daňová zvýhodnění se uplatňují v širokém rozsahu<sup>148)</sup>. Z hlediska konstrukce daňové soustavy však představují nesystémové řešení a nepřispívají k její transparentnosti. Stejně tak z hlediska ochrany životního prostředí nepředstavují nástroj s výrazným potenciálem.

### 3.3.2 Ekologické daně

Ekologické daně jsou takové daně, jejichž předmětem jsou činnosti, výrobky nebo látky, které způsobují negativní vlivy na životní prostředí. Na rozdíl od daňových zvýhodnění se nejedná pouze o *ad hoc* opatření, ale o systematické zatížení určitého negativního vlivu. V dosavadní praxi jsou zdaňovány zejména škodlivé látky s významnými vlivy na životní prostředí jako je uhlík a síra, respektive paliva, která je obsahují<sup>149)</sup>, nebo dusík obsažený v zemědělských hnojivech<sup>150)</sup>.

Větší rozšíření ekologických daní je v současnosti limitováno snahou nezvyšovat celkové daňové zatížení. Úvahy o širším uplatnění ekologických daní se dnes soustřeďují na realizaci tzv. **ekologické daňové reformy (EDR)**. 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<sup>151)</sup>.

## 3.4 FINANČNÍ PODPORA

Finanční podpora působí jako faktor *pozitivní stimulace*, motivující znečišťovatele ke změně chování, popřípadě mu umožňuje dosáhnout souladu se stanovenými požadavky (standards)<sup>152)</sup>. Přímá finanční podpora, zpravidla ze strany státu, je případem *pozitivního nástroje* k ochraně životního prostředí. Podpora znečišťovatelů přímým poskytnutím finančních prostředků nebo jiné formy pomoci (viz dále) je značně rozšířena, přestože je taková praxe v přímém rozporu s jedním z nejdůležitějších principů ekologické politiky – principem „znečišťovatel platí“<sup>153)</sup>. Tento princip vyžaduje, aby původce znečištění, popřípadě jiné škody na životním prostředí, nesl náklady na její odstranění nebo prevenci sám, zatímco v případě poskytnutí finanční podpory nese náklady, ať již zcela nebo částečně, jiný subjekt. Neplatí to ale pro všechny formy finanční podpory.

<sup>148)</sup> Podrobný přehled ekologických daní a poplatků poskytuje např. *The Eco-Tax Database of Forum for the Future*, Keele University.

<sup>149)</sup> OECD v díle cit. sub. 166 uvádí zdanění uhlíku v těchto zemích: Dánsko, Finsko, Holandsko, Norsko a Švédsko; zdanění síry v Norsku a Švédsku.

<sup>150)</sup> Tamtéž: Dánsko, Finsko, Norsko a Švédsko.

<sup>151)</sup> von Weizsäcker, E. U. – Lovins, A. B. – Lovins, L. H.: *Faktor čtyři*, MŽP, Praha 1996, str. 215-228.

<sup>152)</sup> Potier, M.: *The Experience of OECD Countries in their Domestic Use of Economic Instruments for Environmental Management*, in *Economic Instruments for Sustainable Development*, MŽP, Praha 1995, str. 59.

<sup>153)</sup> Opus cit. sub. 48, str. 60; Gunningham, N. – Grabosky, P.: *Smart Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 78.

Finanční podpora ze strany státu je zpravidla založena na existenci určitých zvláštních fondů, v nichž se soustřeďují prostředky na podporu ekologicky příznivých projektů. Finanční podpora státu je poskytována na konkrétní projekty za předem stanovených podmínek. Pro všechny varianty finanční podpory platí, že na jejich poskytnutí není právní nárok. Celkový rozsah finančních prostředků vyžádaných na jednotlivé projekty splňující předepsaná kritéria bývá zpravidla vyšší než reálné možnosti poskytovatele<sup>154</sup>). Základní formy finanční podpory jsou následující:

**A) Dotace**, což jsou finanční prostředky nevratně poskytnuté státem na konkrétní projekty mající sloužit ke zlepšení stavu životního prostředí. Často je jejich poskytnutí spojeno s požadavkem na finanční spoluúčast subjektu, kterému je dotace poskytnuta<sup>155</sup>).

**B) Zvýhodněné půjčky**, jejichž poskytnutí je vázáno na účelové využití poskytnutých finančních prostředků stejně jako v předchozím případě. V případě zvýhodněných půjček se ale nejedná o nevratné, ale o zvýhodněné poskytnutí finančních prostředků. Zvýhodnění spočívá zpravidla v příznivějších podmínkách (nižší úrokové sazby) oproti tržním, za kterých jsou půjčky poskytovány. Důvodem pro takovou formu pomoci je skutečnost, že ekologické investice mívají velmi dlouhou lhůtu návratnosti vložených prostředků a jejich zajištění formou bankovního úvěru za standardních tržních podmínek by bylo neúnosné. Na rozdíl od dotací není poskytnutí zvýhodněné půjčky v rozporu s principem „znečišťovatel platí“. Náklady na realizaci samotného ekologického opatření (investiční náklady) znečišťovatel hradí. Co nehradí nebo hradí pouze zčásti, jsou náklady spojené se zajištěním investičních nákladů.

**C) Finanční záruka** má mnoho společného s předchozí formou finanční podpory. Pomoc státu je v tomto případě rovněž pouze nepřímá. 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.

### 3.5 NÁSTROJE PROSAZOVÁNÍ – POKUTY

Pokuty jsou druhem sankce vyjádřené v penězích. Tento aspekt vede některé autory<sup>156</sup>) k zahrnování pokut mezi ekonomické nástroje. Je nesporným faktem, že výše pokuty může být faktorem, se kterým znečišťovatel kalkuluje. Porovnání výše sankce a porovnání výše nákladů spojených s realizací ochranných opatření vyznívá velmi často ve prospěch výše sankce. Připojíme-li k tomu navíc ještě skutečnost, že pravděpodobnost odhalení protiprávního jednání nebývá v některých případech vysoká, může v řadě případů dojít k tomu, že znečišťovatel raději

<sup>154</sup>) Kiss, A. – Shelton, D.: *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, str. 131 a 132.

<sup>155</sup>) Např. dotace poskytovaná ze SFŽP na realizaci opatření k úsporám energie je vázána na min. 50% spoluúčast podpořeného subjektu.

<sup>156</sup>) Například studie OECD citovaná sub. 166.

podstoupí riziko uložení sankce a rezignuje na realizaci dalších opatření k zabránění znečišťování. Navíc z fiskálního hlediska jsou sankce významným zdrojem finančních prostředků<sup>157)</sup>. Přestože pokuty plní řadu funkcí obdobně jako nástroje ekonomické, nelze je mezi ekonomické nástroje počítat. Rozhodující je povaha pokuty jako *sankce za porušení primární povinnosti* uložené zákonem nebo na jeho základě. Povinnost platit pokutu vzniká jako *sekundární povinnost* a znečišťovatel zpravidla nemá možnost se splnění této povinnosti vyhnout na rozdíl od ekonomických nástrojů, které působí primárně jako pozitivní nebo negativní faktor na rozhodování znečišťovatele a ponechávají mu možnost svobodně se rozhodnout pro určité chování.

### 3.6 TRŽNÍ NÁSTROJE

Tržními nástroji označujeme skupinu ekonomických nástrojů, které slouží k vytvoření trhu, k obchodování s určitými oprávněními ve vztahu k životnímu prostředí. Jedná se o uměle vytvořený trh s komoditami, pro které dosud žádný trh neexistoval<sup>158)</sup>. Nejrozšířenější obchodovanou komoditou jsou emisní povolení, ale trh lze vytvořit i pro další oblasti. Obchodovatelná povolení se uplatňují nejen v oblasti ochrany ovzduší, ale i v oblasti ochrany vod, půdy a živočišných druhů, zejména ryb<sup>159)</sup>. První systém obchodovatelných povolení vznikl v roce 1975 v USA, kde je také tento druh ekonomických nástrojů nejvíce rozšířen<sup>160)</sup>. V Evropě dosud nenalezl širší uplatnění<sup>161)</sup>, ale tato situace by mohla brzy doznat zásadní změny. V rámci zasedání třetí konference smluvních stran Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu konané v roce 1993 v Kyotu byl přijat protokol zavazující smluvní strany ke snížení emisí šesti skleníkových plynů v rozmezí let 2008 až 2012 ve srovnání s množstvím emisí v roce 1990. Většina evropských zemí, včetně EU se zavázala dosáhnout snížení o 8 %<sup>162)</sup>. Protokol zakotvil jako jedno z možných opatření k dosažení předepsaných závazků obchodování s povolenými emisemi<sup>163)</sup>. V reakci na tento vývoj byla v rámci EU zahájena diskuze<sup>164)</sup>, která má vést k zavedení obchodovatelných emisních povolení v oblasti ochrany ovzduší v rámci celé EU.

Přestože se obchodovatelná povolení uplatňují při ochraně celé řady složek životního prostředí, princip jejich fungování a jejich konstrukce je v podstatě stejný.

<sup>157)</sup> Například finanční prostředky plynoucí ze sankcí uložených za porušení předpisů v oblasti ochrany životního prostředí jsou z části příjmem SFŽP, ze kterého jsou pak čerpány formou finanční podpory na realizaci ekologických opatření. Srovnej zákon ČNR č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zejména ustanovení § 2 a § 3.

<sup>158)</sup> Gunningham, N. – Grabosky, P.: *Smart Regulation*, Oxford University Press, Oxford, 1999, str. 71.

<sup>159)</sup> OECD: *Implementing Domestic Tradeable Permits for Environmental Protection*, OECD, Paris 1999, str. 23-126.

<sup>160)</sup> Opus cit. sub. 179, str. 18-19.

<sup>161)</sup> V Evropě jsou obchodovatelná povolení uplatňována v následujících zemích a pouze v následujících oblastech: ochrana vod – Německo, ochrana ovzduší – Švýcarsko, Polsko (pilotní projekt), ochrana půdy – Francie, druhová ochrana – Island, Holandsko, podle viz 57.

<sup>162)</sup> Výjimku představuje Maďarsko a Polsko (6 %), Chorvatsko (5 %), Rusko a Ukrajina (0 %), Norsko (povolený přírůstek o 1 %) a Island (přírůstek o 10 %).

<sup>163)</sup> Clánek 17 protokolu.

<sup>164)</sup> Komise EU: *Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union*, COM(2000)87, 8. 3. 2000.



Vznik systému obchodovatelných povolení zahrnuje dva základní kroky: 1. stanovení celkově přijatelné úrovně určité znečišťující aktivity odvozené od stavu dané složky životního prostředí a 2. rozdělení obchodovatelných povolení do úrovně stanovené podle bodu 1<sup>165</sup>). Podrobně si systém obchodovatelných povolení ukážeme na příkladu obchodovatelných emisních povolení používaných k omezení emisí do ovzduší, která jsou nejrozšířenějším typem obchodovatelných povolení.

### 3.6.1 Obchodovatelná emisní povolení

Koncept obchodovatelných emisních povolení má svůj základ v americkém zákoně o čistotě ovzduší (Clean Air Act), jehož ustanovení využila Agentura ochrany životního prostředí (USEPA) k zavedení systému obchodování s emisními povoleními. Cílem systému založeného na obchodovatelných emisních povoleních je docílit snížení celkového množství znečištění v určitém území. Ústředním principem systému je *princip agregace*<sup>166</sup>), 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<sup>167</sup>). 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. Obchodovatelná emisní povolení tak hrají významnou funkci motivační a významně přispívají k efektivnímu využití vložených prostředků<sup>168</sup>).

Obchodování s emisními povoleními existuje v několika variantách: bubliny (bubbles), vyrovnávací metoda a spořicí metoda.

### Bubliny

Princip bubliny je založen na fikci jakéhosi uzavřeného prostoru (bubliny), odděleného od ostatního území, v jehož rámci může existovat řada znečišťovatelů nebo jeden znečišťovatel s několika zdroji. V pozadí systému bubliny stojí požadavek na snížení emisí určité látky, vyplývající z právních předpisů. Výhoda bubliny je ve flexibilitě dané znečišťovatelům k dosažení stanoveného cíle, protože emisní snížení nemusí být dosaženo rovnoměrně u každého jednotlivého zdroje, za předpokladu, že je dosaženo emisního snížení v rámci celé bubliny<sup>169</sup>).

<sup>165</sup>) Tietenberg, T.H.: *Economic Instruments for Environmental Regulation*, Oxford Review of Economic Policy, 6/1990, str. 17-33.

<sup>166</sup>) Scott, J.: *EC Environmental Law*, Longman, New York – London, 1998, str. 55.

<sup>167</sup>) Tamtéž.

<sup>168</sup>) Barde, J.P.: *Economic Instruments For Environmental Protection: Experience in OECD Countries*, OECD, str. 31.

<sup>169</sup>) OECD: *Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection*, OECD, Paris 1999, str. 25.

V rámci bubliny lze pak dále ještě rozlišovat vnitřní a vnější bubliny. Vnitřní bublinu tvoří zdroje jednoho znečišťovatele a bublina vnější je tvořena zdroji na sobě nezávislých znečišťovatelů.

### Vyrovnávací metoda (Off – set policy)

Tato metoda byla vyvinuta pro oblasti, které spadají pod federální<sup>170)</sup> legislativu ochrany ovzduší. Tato legislativa stanovuje cílové limity (environmental quality standards) pro kvalitu ovzduší, které musí být dodržovány. V oblasti, kde jsou tyto limity překračovány, může znečišťovatel 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*, které představuje snížení celového 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<sup>171)</sup>.

### Spořicí metoda (Banking)

Tato metoda byla vyvinuta jako nástroj, který má umožnit znečišťovatelům dosáhnout optimálních nákladů při snižování emisí z dlouhodobého hlediska. Jelikož EPA<sup>172)</sup> sankcionovala například úschovu poukázek na znečišťování za účelem jejich pozdějšího využití (aggregation over time), 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)<sup>173)</sup>.

## 3.7 ZÁLOHOVÉ SYSTÉMY

Zálohové systémy jsou založeny na zpoplatnění určitého druhu výrobku, který představuje **potenciální** nebezpečí (zvýšené riziko) pro životní prostředí. Přesněji řečeno, nebezpečí nepředstavuje samotný výrobek, respektive jeho užívání, ale jeho nespotebovaná část nebo celý výrobek, který přestal plnit svou funkci. 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<sup>174)</sup>.

<sup>170)</sup> Federální legislativu se zde rozumí federální legislativa USA.

<sup>171)</sup> McLoughlin, J. – Bellinger, E.G.: *Environmental Pollution Control*, Graham & Trotman/ Marius Nijhoff, London 1993, str. 59.

<sup>172)</sup> Environmental Protection Agency – Agentura ochrany životního prostředí.

<sup>173)</sup> OECD: *Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection*, OECD, Paris 1999, str. 25.

<sup>174)</sup> Potier, M.: *Zkušenost zemí OECD s domácím používáním ekonomických nástrojů pro řízení ochrany životního prostředí*, in *Ekonomické nástroje pro trvale udržitelný rozvoj*, MŽP, Praha 1995, str. 60.

Zálohový systém plní dvojí funkci: 1. motivuje spotřebitele k ekologickému chování, protože spotřebiteli, který výrobek neodevzdá předepsaným způsobem, není zaplacená záloha navrácena a 2. zajišťuje potřebné finanční prostředky na zneškodnění nevrácených výrobků.

Zálohové systémy se využívají v případech 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 spotřebou 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).

Úspěšnost zálohových systémů závisí zejména na výši stanovené zálohy. V praxi se pohybuje mezi 40 a 100 %, s průměrnou úspěšností kolem 80 %<sup>175)</sup>. Stoprocentní úspěšnost není paradoxně žádoucí. S provozem zálohového systému jsou spojeny určité náklady, které pokrývají zálohy za neodevzdané výrobky. Z těchto prostředků je financován nejenom provoz systému, ale zejména zneškodňování zpět odevzdaných výrobků. Za optimální podíl navracených výrobků je považováno 75 %<sup>176)</sup>.

### 3.8 FINANČNÍ ZAJIŠTĚNÍ

Nástroje finančního zajištění slouží k zajištění finančních prostředků pro případ vzniku ekologické újmy a zajištění její nápravy. Jsou zpravidla spojeny s činností s významným negativním vlivem (ať již reálným nebo potenciálním) na životní prostředí (těžba, provoz atomových elektráren apod.). Aby nemohlo dojít k situaci, kdy provozovatel takové činnosti nebude schopen hradit náklady na odstranění případné ekologické újmy, je mu stanovena právní povinnost k zajištění potřebných finančních prostředků *předem*. Nesplnění této povinnosti nebo její porušení pak má za následek zákaz (nepovolení) provozu dané činnosti<sup>177)</sup>.

#### 3.8.1 Ekologické pojištění

Každá ekonomická aktivita je spojena s jistou mírou rizika vzniku újmy na životním prostředí a škody u jiných subjektů. Protože vznik újmy představuje pro jejího původce ve většině případů vysoké náklady na kompenzaci a odstranění následků, uplatňuje se i v oblasti ochrany životního prostředí nástroj, který umožňuje rozložení vzniklých nákladů na více subjektů.

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

<sup>175)</sup> OECD: *Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy*, OECD, Paris 1997, str. 18.

<sup>176)</sup> Štěpánek, Z.: *Environmental Economics*, Chapter 4, Praha 1999, str. 23.

<sup>177)</sup> Srovnaj např. zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změněna doplnění některých zákonů, ustanovení § 13.

pokrytí své odpovědnosti. V případě vzniku pojistné události (způsobení ekologické újmy) hradí náklady na její odstranění pojišťovna na základě pojistné smlouvy.

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 smlouvu neuzavřou. Stejně tak zpravidla omezují míru své odpovědnosti i co do rozsahu krytí pojistné události. Snadnější přístup k ekologickému pojištění tak má znečišťovatel, který svoji činnost provozuje co nejbezpečněji. To nutí znečišťovatele k přijímání bezpečnostních opatření, používání modernějších a tedy i bezpečnějších technologií. Samotné pojišťovny si kladou další požadavky na rozšíření takových opatření před uzavřením pojistné smlouvy, a stejně tak výše pojistného se mimo jiné odvozuje od míry a rozsahu rizika spojeného s danou činností<sup>178)</sup>.

### 3.8.2 Zajišťovací fondy<sup>179)</sup>

Zajišťovací fondy 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 nebo není splněna jiná povinnost, prostředky fondu propadají ve prospěch státu a ten je využije k realizaci nutných nápravných opatření. Funkce tohoto nástroje je tedy především kompenzační a fiskální, přesto motivační aspekt není zcela zanedbatelný. Zajišťovací fondy se mohou uplatnit v celé řadě případů, zejména tam, kde jsou negativní důsledky činnosti vázány na konkrétní území (těžba surovin, ukládání odpadů na skládky).

## 4 SYSTÉM EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ V PRÁVU ČESKÉ REPUBLIKY

Systém ekonomických nástrojů na ochranu životního prostředí zakotvený v právním řádu České republiky tvoří dle § 31 a § 32 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a) daně, poplatky, odvody a další platby za znečišťování životního prostředí, jeho složek a za hospodářské využívání přírodních zdrojů (nástroje negativní stimulace) a b) daňová a jiná podobná zvýhodnění, poskytování úvěrů a dotace subjektům chránícím životní prostředí nebo využívajícím přírodní zdroje v souladu s principem trvale udržitelného rozvoje (nástroje pozitivní stimulace). Pro úplnost je třeba zmínit ještě ustanovení § 33 uvedeného zákona, který zakotvuje jako další nástroj fondy životního prostředí. Tato ustanovení zákona mají převážně de-

<sup>178)</sup> Tošovská, E.: *Finanční zajištění právní odpovědnosti podnikatelských subjektů za ekologické škody*, Finance a úvěr, 48, 6/1998, str. 345-356.

<sup>179)</sup> Nástroje spadající do této kategorie jsou označovány různě, např. finanční rezerva nebo finanční jistota, jejich princip je ale stejný. Srovnej Damohorský, M.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, Carolinum, Praha 1999, str. 157, 158.

klaratorní povahu a zákon ve všech výše uvedených případech odkazuje na zvláštní právní předpisy (značná<sup>180)</sup> část těchto předpisů byla přijata před účinností samotného zákona o životním prostředí). Přesto tato ustanovení vystihují, s drobnými výjimkami, současný stav systému ekonomických nástrojů.

#### 4.1 POPLATKY

##### 4.1.1 Poplatky za znečišťování životního prostředí

Poplatky za znečišťování životního prostředí mají jako typický nástroj negativní stimulace ekonomicky nutit znečišťovatele k omezení znečištění, tedy ekonomicky znevýhodnit ekologicky nežádoucí činnost. Tuto roli plní stávající poplatky zcela nedostatečně. Základní příčinou jsou nízké sazby těchto poplatků a „náklady“ na znečišťování tak zůstávají hluboko pod náklady na jeho omezení. Jako příklad stačí uvést „odsířování“ elektráren v souvislosti s vyrovnáním emisních limitů pro nové a stávající zdroje znečišťování ovzduší k 1. 1. 1999. Zatímco náklady na snížení emisí dosahují řádově miliardy Kč, finanční prostředky ušetřené neplacením poplatků za neemitované škodlivé látky se pohybují v milionech Kč. Jiným příkladem je zpoplatnění ukládání odpadů na skládky jako ekologicky nejméně šetrného řešení nakládání s odpady. Srovnáme-li náklady na uložení odpadu na skládce a na jeho jinou likvidaci (např. spálení), odpovíme si na otázku, proč je u nás zcela převládajícím způsobem likvidace odpadů právě jejich ukládání na skládky.

Poplatky za znečišťování životního prostředí tak plní zejména funkci fiskální, tedy akumulaci finančních prostředků do veřejných rozpočtů a fondů, zejména do Státního fondu životního prostředí ČR. Takto získané prostředky jsou pak poskytovány ve formě dotací, subvencí a zvýhodněných úvěrů na realizaci projektů zaměřených na zlepšení životního prostředí v ČR.

Systému poplatků tak, jak je realizován, lze kromě výše uvedeného vytknout ještě další nedostatky. Právní úprava jednotlivých poplatků vykazuje nejednotnost a podstatné odlišnosti téměř ve všech kritériích, která lze sledovat: pojmová nejednotnost, určení orgánu a postupu pro jejich výběr a vymáhání, účelová vázanost v případě, že neplynou do SFŽP, kritéria pro jejich určení, výjimky atd.

Má-li být určitý systém efektivní, musí být přehledný, srozumitelný nejen státním orgánům, ale především jednotlivým poplatníkům a v neposlední řadě flexibilní, tedy na základě obecných, ale dostatečně určitých zásad schopný pojmout další prvky. V této souvislosti je třeba zmínit Státní politiku životního prostředí, která v rámci střednědobých opatření předpokládá přehodnocení a úpravu celého systému ekonomických nástrojů<sup>181)</sup>. Dále tento dokument předpokládá možnost doplnění stávající-

<sup>180)</sup> Nejvýznamnější ekonomické nástroje ochrany životního prostředí existovaly již dlouho před přijetím zákona o životním prostředí. Poplatky k ochraně vod a ovzduší byly poprvé upraveny zákonem č. 138/1973 Sb., o vodách (účinnost 1975), respektive zákonem č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší (účinnost 1967). V tomto směru zákon o životním prostředí pouze potvrdil existující stav. Před přijetím tohoto zákona kromě poplatků v oblasti ochrany vod (zákon č. 138/1973 Sb.) a ovzduší (zákon č. 309/1991 Sb. a č. 389/1991 Sb.), byla přijata právní úprava i v oblasti nakládání s odpady (zákon č. 238/1991 Sb.).

<sup>181)</sup> *Státní politika životního prostředí*, MŽP, Praha duben 1999, str. 50.

ho systému ekonomických nástrojů o nové prvky (obchodovatelná emisní povolení, ekologické pojištění a již zmíněná daň k ochraně životního prostředí) a rozšíření uplatnění již existujících (např. rozšíření institutu poplatků na nové oblasti jako hluk apod.).

#### 4.1.1.1 Poplatky za znečišťování ovzduší

Platnou právní úpravu představuje zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší, který v ustanovení § 17 zakotvuje **povinnost provozovatelů zdrojů znečišťování ovzduší platit poplatky podle množství a druhu vypouštěných znečišťujících látek**. Výši poplatků, jejich výpočet a způsob placení stanoví na základě zmocnění obsaženého v odstavci 1 citovaného ustanovení zákon České národní rady č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a o poplatcích za jeho znečišťování, ve znění pozdějších předpisů.

Povinnost platit poplatky se vztahuje na provozovatele velkých, středních i malých zdrojů znečišťování ovzduší s výjimkou provozovatelů malých zdrojů znečišťování o tepelném výkonu do 50 kW, je-li provozovatelem fyzická osoba a není-li takový zdroj používán k výkonu podnikatelské činnosti (§ 17 odst. 2 zákona o ovzduší). Posledně uvedená podmínka je v rozporu s § 7 odst. 2 zákona o státní správě ochrany ovzduší. Posledně citovaný zákon v první větě za středníkem uvedeného odstavce stanoví, že „povinnost platit poplatky se nevztahuje na fyzické osoby provozující malé zdroje znečišťování o tepelném výkonu do 50 kW“. Dovětek o účelu, ke kterému malý zdroj slouží zde chybí. K vyřešení uvedeného rozporu je třeba zvážit několik aspektů:

- ústavní zákon č. 4/1993 Sb., který pro případ rozporu mezi zákonem federálním a zákonem ČNR zakotvuje přednost zákona ČNR;
- obsah zmocnění v § 17 odst. 1 zákona o ovzduší, podle kterého nebyla ČNR oprávněna zužovat nebo rozšiřovat okruh poplatníků;
- pravidlo *lex posterior derogat priori*, podle kterého by přednost měla úprava zákona o státní správě, jakožto zákona pozdějšího a
- skutečnost, že okruh malých zdrojů se nevyčerpává zařízeními ke spalování paliv, ale spadají sem rovněž zařízení technologických procesů a plochy<sup>182)</sup>, u nichž otázka užití k podnikatelské činnosti není řešena. Pro tyto malé zdroje znečišťování ovzduší ale není zákonem o státní správě stanovena sazba poplatků. V tomto směru tedy zákon o státní správě nevyčerpává zmocnění dané v ustanovení § 17 odst. 1 zákona o ovzduší.

Podrobná úprava zpoplatnění znečištění ovzduší je, jak již bylo uvedeno výše, upravena zákonem ČNR č. 389/1991 Sb. Zpoplatnění nepodléhají všechny znečišťující látky vypouštěné do ovzduší, ale pouze ty, které jsou uvedeny v části A přílohy zákona. Zpoplatněné znečišťující látky jsou rozděleny do čtyř kategorií, a to hlavní znečišťující látky, kam patří tuhé emise, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO a C<sub>x</sub>H<sub>y</sub> (nejsou-li zařazeny do dále uvedených kategorií) a dále kategorie I. až III. třída, kam je zařazeno 10, 42,

<sup>182)</sup> Srovnej ustanovení § 3 odst. 2 písm. c) zákona o ovzduší.

respektive 34 látek podle jejich nebezpečnosti. Ostatní látky, byť odpovídají definici znečišťující látky a jsou emitovány do ovzduší, zpoplatnění nepodléhají. Sazby a způsob výpočtu poplatků za jednotlivé zdroje jsou uvedeny v částech B, resp. C přílohy zákona. Sazby jsou stanoveny trojím způsobem. Pro velké a střední zdroje je stanovena sazba pro všechny kategorie zpoplatněných látek za 1 tunu emitované látky. Odlišně je stanovena sazba pro hořící nebo zapařeně části uhelných dolů a lomů nebo skládek a výsypek, kde je stanovena za 1 mD hořící plochy zapařeného objemu. Poslední způsob stanovení poplatku je rezervován pro malé zdroje znečištění ovzduší, kdy je stanoven na základě tepelného výkonu malého zdroje (0-50, nad 50 –100 a nad 100 až 200 kW) a druhu spalovaného paliva. Zákon stanoví rozmezí, v rámci kterého se pohybuje úvaha správního úřadu<sup>183)</sup>, jaký poplatek stanovuje<sup>184)</sup>.

Zákon, kterým byly poplatky zavedeny, nabyl účinnosti od 4. října 1991, ale povinnost platit poplatky vznikla poprvé až za rok 1992. Protože poplatky za znečišťování ovzduší byly v takovém rozsahu novým nástrojem, pro provozovatele zdrojů nevznikla poplatková povinnost ihned v plné výši, ale zákon zakotvil **náběhovou křivku** podle které se za roky 1992 až 1996 platila pouze poměrná část poplatku (1992 a 1993 – 30 %, 1994 a 1995 – 60 % a za rok 1996 – 80 %) a teprve od roku 1997 se platí poplatek v plné výši. Pro provozovatele zdrojů znečišťování ovzduší by okamžitá 100% poplatková povinnost znamenala velké finanční zatížení a odčerpala by prostředky nutné k modernizaci, a tudíž by nejspíš působila kontraproduktivně.

Zákon dále umožňuje zvýšení a snížení stanoveného poplatku. Ke **zvýšení** poplatku dochází tehdy, kdy provozovatel zdroje nedodrží předepsané emisní limity a připočítá se mu proto sankční přírůstek ve výši 50 %. Jedná se prakticky o duplicitní sankci, protože v případě překročení emisního limitu je provozovateli ukládána sankce (pokuta) podle § 18 zákona o ovzduší. Pokud by zákonodárce byl důsledný, musel by na základě této konstrukce podléhat poplatkové povinnosti i provozovatel, který zdroj znečišťování ovzduší provozuje bez povolení. Neoprávněný provozovatel se tak vystavuje pouze hrozbě sankce a je tak zvýhodněn. Ke **snížení** poplatkové povinnosti dochází ex lege v okamžiku, kdy provozovatel prokazatelně zahájil u zdroje znečišťování práce na snížení emisí zpoplatněných škodlivin. Po dobu realizace takového opatření se mu odkládá placení poplatku ve výši 40 %. Pokud provozovatel dokončí tyto práce v souladu se stanovenými podmínkami, rozhodne příslušný správní úřad o prominutí povinnosti poplatek doplatit.

Výnos z poplatků za znečišťování ovzduší směřuje do SFŽP, což vyplývá z § 2 odst 1 písm. b) zákona ČNR č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ČR.

<sup>183)</sup> V daném případě orgánu obce, viz. ust. § 5 odst. 2 písm. f) zákona ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a o poplatcích za jeho znečišťování, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>184)</sup> Výše poplatku u malého zdroje není závislá pouze na objektivních kritériích jako u zdrojů velkých a středních (prostě vynásobením množství znečišťující látky a sazby), ale rovněž na subjektivní úvaze správního úřadu, byť limitované zákonem stanovenými hranicemi pro výši poplatku. Ministerstvo životního prostředí proto vydalo metodický pokyn pro stanovování těchto poplatků k zajištění jednotného postupu příslušných orgánů ochrany ovzduší.

#### 4.1.1.2 Poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových

V oblasti vodního hospodářství existuje několik ekonomických nástrojů, z nichž však pouze některé slouží k ochraně vody jako přírodního zdroje. Základem platné právní úpravy je zákon č. 138/1973 Sb., o vodách, který zakotvuje kromě poplatků za vypouštění odpadních vod všechny ostatní ekonomické nástroje, jmenovitě tedy úplaty k úhradě nákladů spojených se správou vodních toků (úplaty za odběr vod z vodních toků, § 43), úplaty za odběry podzemní vody a jiné úplaty (§ 45) a konečně vodné a stočné (§ 46). Základním nástrojem jsou ale již zmíněné poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, kde platnou právní úpravu představuje zákon č. 58/1998 Sb., o poplatcích za vypouštění odpadních vod do vod povrchových.

**Poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových** je povinna platit každá fyzická či právnická osoba, která vypouští odpadní vody do vod povrchových. Poplatky, které znečišťovatel platí, jsou **poplatek za znečištění vypouštěných odpadních vod** a **poplatek z objemu vypouštěných odpadních vod**.

**Poplatek za znečištění** je znečišťovatel povinen platit obsahují-li jím vypouštěné odpadní vody znečišťující látky (9 druhů) uvedené v příloze č. 1 zákona a překročí-li v příslušném ukazateli znečištění **současné hmotnostní a koncentrační limit zpoplatnění**. Tyto limity stejně jako sazby poplatků jsou uvedeny v příloze č. 2 zákona.

**Poplatek z objemu** je znečišťovatel povinen platit, jestliže objem jím vypouštěných odpadních vod překročí za kalendářní rok 30 000 m<sup>3</sup> a současně mu vznikla za týž kalendářní rok povinnost platit poplatek za jejich znečištění. Pro poplatek z objemu je stanovena sazba ve výši 0,1 Kč za 1 m<sup>3</sup>.

Podle ustanovení § 8 zákona lze i v případě těchto poplatků získat odklad jejich placení. Na rozdíl od odkladu v případě poplatků za znečišťování ovzduší odklad nevzniká ex lege, ale až na základě rozhodnutí (ex actu) příslušného správního úřadu (ČIŽP), a o odklad je nutné žádat. Požádat lze ve lhůtě jednoho roku od zahájení prací na výstavbě zařízení, které má sloužit ke snížení znečištění, a to ve lhůtě jednoho roku. Odklad může být stanoven až do výše 80 %. Dokončí-li řádně znečišťovatel akci, na jejímž základě mu byl přiznán odklad placení poplatků, správní úřad mu opět rozhodnutím na základě žádosti část poplatků, jejíž placení bylo odloženo, promine. Na prominutí je právní nárok. Poplatky jsou příjmem SFŽP.

#### 4.1.1.3 Poplatky za ukládání odpadů na skládky

Platná právní úprava je zakotvena v zákoně č. 125/1997 Sb., o odpadech, který je již druhým odpadovým zákonem přijatým po roce 1990. Stejně jako první odpadový zákon<sup>185)</sup> upravuje platný zákon zejména poplatky za ukládání odpadů na skládky. Tento ekonomický nástroj tvoří základ ekonomického ovlivňování nakládání s odpady.

<sup>185)</sup> Zákon č. 238/1991 Sb., o odpadech, byl nahrazen zákonem č. 125/1997 Sb., o odpadech, s účinností od 1. ledna 1998.



Poplatky je povinen platit původce odpadů za jejich uložení na skládky. Výše poplatku závisí na množství a druhu ukládaného odpadu. Poplatek za uložení odpadů se skládá ze základní a rizikové složky. Základní složku platí původci všech odpadů. Původci nebezpečných odpadů platí kromě základní složky i rizikovou složku. Výše poplatků pro jednotlivé druhy odpadů je uvedena v příloze č. 3 zákona. Základní složka poplatku plyne do rozpočtu obce, popřípadě více obcí, na jejichž katastrálním území je skládka umístěna. Využití takto získaných finančních prostředků je účelově vázáno ve prospěch opatření ke zlepšení životního prostředí v obci. Riziková složka poplatku za uložení odpadu je příjmem SFŽP.

#### 4.1.2 Poplatky za využívání přírodních zdrojů

##### 4.1.2.1 Poplatky za odběr vody z vodních toků

Tyto úplaty jsou určeny k úhradě nákladů, které vznikají správcům vodních toků v souvislosti s jejich správou. Úplaty platí ty subjekty, které odebírají alespoň 15 000 m<sup>3</sup> vody z vodních toků ročně nebo 1250 m<sup>3</sup> vody měsíčně nebo užívají její síly k výrobě elektrické energie. Povinnost platit tyto úhrady se nevztahuje na odběry vody pro napouštění veřejných koupališť a pro napouštění rybníků pro chov ryb a na některé další odběry stanovené v § 43 odst. 2 vodního zákona a nařízením vlády č. 35/1979 Sb., o úplatách ve vodním hospodářství. Výše úplaty vychází z platných cenových předpisů a činí od 0,33 Kč do 1,76 Kč za m<sup>3</sup> odebrané vody.

##### 4.1.2.2 Poplatky za odběr podzemní vody

Úplaty za odběry podzemní vody platí subjekty odebírající podzemní vody v množství stejném jako v případě povrchových vod. Výši úplaty stanoví zmíněné nařízení vlády a činí 2 Kč za m<sup>3</sup> vody. Úplaty jsou rovněž příjmem místně příslušného správce vodního toku. Významné jsou ovšem, na rozdíl od úplat za povrchové vody, výjimky, kdy povinnost platit úplatu je vyloučena. Jedná se zejména o odběry pro účely zásobování obyvatelstva pitnou vodou prostřednictvím veřejných vodovodů, což představuje cca 90 % všech odběrů.

Posledním ekonomickým nástrojem v oblasti ochrany vod je **vodné a stočné**. V těchto případech se ale nejedná o skutečný ekonomický nástroj ochrany přírodního zdroje, ale o spíše o cenu, kterou platí spotřebitel za dodávku pitné vody prostřednictvím veřejného vodovodu a za odvod použité (odpadní) vody prostřednictvím kanalizace, popřípadě jejich vyčištění. Výši vodného a stočného stát reguluje a stanovuje se proto podle platných cenových předpisů.

##### 4.1.2.3 Odvody za vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu a poplatky za vynětí pozemků určených k plnění funkcí lesa

V případě ochrany půdy jakožto přírodního zdroje rozlišujeme mezi *půdou zemědělskou*, a pak hovoříme o zemědělském půdním fondu, jehož ochranu zajišťuje zákon ČNR č. 344/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, a *lesními pozemky*, a pak hovoříme o pozemcích určených k plnění funkcí lesa,

jejichž ochrana je zajištěna zákonem č. 289/1995 Sb., o lesích. V obou případech ale právní úprava používá stejný nástroj, v jehož úpravě jsou jen malé rozdíly.

**Odvod, resp. poplatek za odnětí** zemědělských nebo lesních pozemků je povinen platit ten, v jehož prospěch bylo odnětí povoleno. Odnětí může být trvalé nebo dočasné. V případě trvalého odnětí je poplatek konstruován jako jednorázová úhrada stanovená na základě rozlohy a kvality odnímané půdy. V případě dočasného odnětí se platí každoroční poplatek až do ukončení činnosti, která brání lesnickému nebo zemědělskému využití pozemků a uvedení pozemků do stavu, kdy mohou plnit svoji základní funkci.

V obou případech zákon stanoví pro určité typy činností výjimky z placení poplatků. Jedná se zejména o případy, kdy má odnímaný pozemek sloužit k ochraně životního prostředí nebo k činnosti související se zemědělským nebo lesnickým hospodařením.

Poplatky jsou příjmem SFŽP (60 %) a obce, v jejímž katastrálním území leží odnímané pozemky (40 %). Podstatné je, že prostředky plynoucí do rozpočtu obce jsou účelově vázány pro použití pouze ve prospěch životního prostředí.

#### 4.1.2.4 Úhrady spojené s geologickou a hornickou činností

Platnou právní úpravu představuje zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon) a zákon ČNR č. 92/1988 Sb., o geologických pracích (geologický zákon). Horní zákon zakotvil následující ekonomické nástroje:

- a) úhradu z území, na kterém se provádí vyhledávání a průzkum výhradního ložiska;
- b) úhradu z dobývacího prostoru;
- c) úhradu z vydobytých nerostů a
- d) finanční rezervu.

Ad a) Úhrada z území, na kterém se provádí vyhledávání a průzkum výhradního ložiska (úhrada z plochy průzkumného území) je podrobně upravena v § 4b geologického zákona. Tuto úhradu je povinen platit subjekt, pro který mají být na základě vydaného povolení pro vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů prováděny geologické práce. Základní sazba byla stanovena ve výši 1000 Kč ročně za každý km<sup>2</sup>, a to i započatý. Tato sazba se každý další rok zvyšuje o dalších 1000 Kč za každý km<sup>2</sup>. Důvodem této konstrukce je snaha o zabránění zbytečného prodlužování geologických prací. Úhrada je příjmem obce/í, na jejichž katastrálním území se plocha průzkumného území nachází.

Ad b) Úhrada z dobývacího prostoru je konstruována obdobně jako úhrada z průzkumného území. Subjektem povinným k její úhradě je fyzická nebo právnická osoba, která v rámci podnikatelské činnosti při splnění podmínek stanovených právními předpisy vykonává dobývání výhradních ložisek (§ 5a horního zákona). Úhrada byla stanovena ve výši 10 000 Kč za každý i započatý km<sup>2</sup> plochy dobývacího prostoru ročně. U malých dobývacích prostorů do 2 ha činí 2000 Kč ročně. Úhrada je opět příjmem obcí, do jejichž katastrálního území dobývací prostor zasahuje.

Ad c) Úhradu z vydobytých nerostů hradí tentýž subjekt jako v bodě b). Úhrada je stanovena jako zlomek tržní ceny vyhrazených nerostů vydobytých během jednoho roku. Tento zlomek může činit maximálně 10 % tržní ceny. Výše zlomku byla pro jednotlivé vyhrazené nerosty stanovena v příloze 1 prováděcího předpisu, a to vyhlášky ministerstva hospodářství České republiky č. 617/1992 Sb., o podrobnostech placení úhrad z dobývacích prostorů a z vydobytých vyhrazených nerostů. Například u povrchově těžných zlatých rud je to 5 %, u uhlí dobývaného povrchově 1,5 % a u uhlí dobývaného hlubinně 0,5 %. Příjemcem úhrady je z 50 % státní rozpočet České republiky a z 50 % rozpočty obcí, v jejichž katastrálním území je vyhrazený nerost dobýván.

Ad d) Finanční rezervu vytváří výše uvedený subjekt k zajištění vypořádání důlních škod. Výše rezervy takto vytvářené musí odpovídat potřebám na vypořádání důlních škod v časovém průběhu podle jejich vzniku, popřípadě předstihu před jejich vznikem.

#### 4.1.2.5 Odvody za kácení dřevin

Poplatek předvídaný v ustanovení § 9 zákona o ochraně přírody a krajiny je jedním z ekonomických nástrojů, který nebyl uveden do praxe. Jedná se o odvod za kácení dřevin rostoucích mimo les, který by měl zaplatit subjekt, který na základě povolení vydaného orgánem ochrany přírody provedl pokácení takové dřeviny a nebyla mu uložena náhradní výsadba. Odvodem by tak byla kompenzována vzniklá ekologická újma. Zákon nestanoví bližší kritéria pro výpočet této ekologické újmy a zmocňuje Ministerstvo životního prostředí k vydání podrobnější právní úpravy formou prováděcího předpisu, který ale nebyl doposud přijat, a proto není možné tento odvod ukládat.

#### 4.1.3 Uživatelské poplatky

##### 4.1.3.1 Poplatky za výrobu a dovoz látek ohrožujících nebo poškozujících ozónovou vrstvu Země

Posledním ekonomickým nástrojem v oblasti ochrany ovzduší je poplatek spojený s využíváním látek poškozujících ozónovou vrstvu Země. Právní úprava je zakotvena v zákoně č. 86/1995 Sb., o ochraně ozónové vrstvy Země. Poplatek podle § 6 zákona platí dovozce a výrobce látek a výrobků ve výši 200 Kč za 1 kg látek vyrobených, vyskladněných nebo dovezených či obsažených v dovezeném výrobku. Podle druhého odstavce § 6 je poplatek příjmem SFŽP. Odstavec třetí pak vymezuje případy, kdy látky zpoplatnění nepodléhají. Jedná se o případy, kdy látky nejsou využívány ke komerčním účelům, a dále o případy, kdy látky mají být přepracovány na jiné chemické látky nebo vyvezeny do zemí, jež jsou smluvními stranami Vídeňské úmluvy<sup>186)</sup>.

<sup>186)</sup> Úmluva o ochraně ozónové vrstvy Země, uzavřená ve Vídni v roce 1985.

#### 4.1.3.2 Poplatky za vstup do chráněných území

Podle ustanovení § 24 zákona o ochraně přírody a krajiny lze za vjezd a setrvání motorovými vozidly na území národního parku nebo za vstup do jeho vybraných míst mimo zastavěná území obcí vybírat poplatek. Poplatek může být vybírán za každý jednotlivý vjezd nebo vstup na území NP nebo v případě vjezdu jednorázově za celý rok. Ustanovením § 9 prováděcí vyhlášky<sup>187)</sup> k citovanému zákonu byla stanovena maximální výše poplatku pro vjezd, v případě jednotlivého vjezdu na 20 Kč za auto a 50 Kč za autobus a pro jednorázový celoroční poplatek 1000 Kč, respektive 3000 Kč.

#### 4.1.4 Správní poplatky

Správní poplatky nejsou typickými ekonomickými nástroji ochrany životního prostředí. Stejně jako správní poplatky v ostatních oblastech státní správy slouží především k úhradě nákladů spojených s činnostmi správních úřadů. Zde jsou uváděny zejména proto, aby obraz o platbách spojených s činnostmi s dopady na životní prostředí byl úplný.

Povinnost platit správní poplatek je spojena s celou řadou úkonů správních úřadů (např. vydání stavebního povolení nebo kolaudačního rozhodnutí) a jejich výše je vzhledem k celkovým nákladům spojených s realizací určité činnosti zanedbatelná (řádově ve stovkách až tisících Kč). Výkon státní správy v oblasti ochrany životního prostředí ale velmi často vyžaduje na straně správních úřadů rozsáhlé odborné znalosti při posuzování jednotlivých případů. Tyto znalosti má úřad k dispozici prostřednictvím svých zaměstnanců, anebo velmi často zajišťuje k posouzení odborné otázky externí odborníky. S tím jsou samozřejmě spojeny značné náklady. Některé nové, respektive navrhované právní předpisy proto tyto skutečné náklady do výše správních poplatků promítly. Například zákon o chemických látkách<sup>188)</sup> zavedl poplatky spojené s udělením autorizace k nakládání s nebezpečnými látkami nebo s registrací nebezpečné látky ve výši od 5000 do 20 000 Kč. Návrh věcného záměru zákona o IPPC navrhuje správní poplatek za udělení integrovaného povolení ve výši 30 000 až 70 000 Kč v závislosti na náročnosti zpracování takového povolení<sup>189)</sup>.

Náklady spojené s výkonem státní správy hradí provozovatelé rušivých činností i v celé řadě případů, které nemají podobu správních poplatků. Jedná se především o zpracovávání odborných posudků nutných k výkonu státní správy, které zajišťují subjekty stojící mimo státní správu, a náklady jsou hrazeny na základě soukromoprávních vztahů mezi zpracovatelem a provozovatelem posuzované činnosti. Jako příklad lze uvést měření emisí autorizovanou osobou u zdrojů znečiš-

<sup>187)</sup> Vyhláška MŽP č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny.

<sup>188)</sup> Zákon č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých dalších zákonů, ve znění zákona č. 352/1999 Sb.

<sup>189)</sup> Návrh věcného záměru zákona o integrované prevenci a omezení znečištění a o integrovaném registru znečišťování, Podklad pro jednání legislativní komise ministra životního prostředí dne 7. 4. 2000, Č.j. SRK/165/L-12/2000, bod B. 12. 2.

řování ovzduší nebo zpracovávání posudků dokumentace záměru v rámci procesu posuzování vlivů na životní prostředí.

## 4.2 DANĚ

### 4.2.1 Daň k ochraně životního prostředí

Všechny výše uvedené nástroje nejsou skutečně realizovány. Mimo odvody za kácení dřevin, které jsou spíše okrajovou záležitostí, zůstalo nenaplněno zejména ustanovení zákona č.212/1992 Sb., o soustavě daní, zavádějící do českého daňového systému daň k ochraně životního prostředí. Nejvýznamnějším argumentem proti zavedení daně k ochraně životního prostředí je dosavadní celkové zatížení, které by se realizací této daně ještě zvýšilo. Ekologické daně tak zůstávají pouze v rovině daňových zvýhodnění v rámci ostatních daňových titulů (daň z přidané hodnoty, daň z příjmu, daň spotřební atd.). Zavedení daně k ochraně životního prostředí není dnes možné bez změny celého daňového systému, o kterém se uvažuje v rámci ekologické daňové reformy. Cílem ekologické daňové reformy je přesunutí daňového zatížení ze zdrojů snadno obnovitelných (lidská práce) na přírodní zdroje, energii a suroviny. Uvedený argument proti nové dani by tak odpadl.

### 4.2.2 Ekologické aspekty daňové soustavy

Daňová zvýhodnění ekologicky příznivých činností lze nalézt v případě všech daní. Zvýhodnění je účelné zejména v případech, kdy existuje ekologická a neekologická varianta určité činnosti nebo výrobku. Výraznější úlohu hrají tato zvýhodnění u rozhodujících daní, tedy u DPH, spotřebních daní a daně z příjmu. U ostatních daní (daň darovací a dědická, silniční a daň z nemovitostí) má zvýhodnění spíše symbolický význam<sup>190</sup>.

#### a) Daň z přidané hodnoty

Zákon o dani z přidané hodnoty<sup>191</sup>) zakotvuje dvě sazby daně: základní ve výši 22 % a sníženou sazbu ve výši 5 %. Snížení daně o 17 % je poměrně významné. Seznam zvýhodněného zboží je obsažen v příloze č. 1 zákona. Mezi zvýhodněné zboží patří např. bionafta, bioplyn, katalyzátory pro motorová vozidla, malé vodní nebo větrné turbíny, tepelná čerpadla nebo solární zařízení.

#### b) Spotřební daň (z uhlovodíkových paliv a maziv)

Daň z uhlovodíkových paliv a maziv upravuje zákon o spotřebních daních<sup>192</sup>). Zákon zakotvuje v ustanovení § 22 sazby daní pro jednotlivá paliva a maziva. Výhodná sazba daně je stanovena zejména u bionafty a u alternativních pohonných hmot (zkapalněné a stlačené plyny)<sup>193</sup>).

<sup>190</sup>) Štěpánek, Z.: *Ekonomické nástroje politiky životního prostředí*, Zpravodaj MŽP, 7/1997, str. 12.

<sup>191</sup>) Zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>192</sup>) Zákon č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>193</sup>) Sazba daně za 1 tunu běžného automobilového benzínu je 12 950 Kč, motorové nafty 8700 Kč a bionafty nebo 1 m<sup>3</sup> stlačeného plynu používaného jako palivo 0 Kč.

### c) Daň z příjmů

Zákon o daních z příjmů<sup>194)</sup> zakotvuje v ustanovení § 4 osvobození od daně z příjmů provoz malých vodních elektráren do výkonu 1 MW, větrných elektráren, tepelných čerpadel, solárních zařízení a dalších podobných zařízení, a to na dobu šesti let, včetně kalendářního roku, ve kterém byla poprvé uvedena do provozu.

### d) Daň silniční<sup>195)</sup>

Ekologický aspekt v případě silniční daně spočívá v osvobození některých vozidel od této daně. Jedná se především o vozidla zabezpečující veřejnou osobní dopravu a o vozidla, která přepravují náklad z místa uskladnění na místo překládky k ekologičtějšímu způsobu dopravy, tedy dopravy železniční nebo lodní<sup>196)</sup>.

### e) Daň z nemovitostí<sup>197)</sup>

Od daně z nemovitostí (daně z pozemků a daně ze staveb) jsou osvobozeny např. nemovitosti, které slouží výlučně k účelu zlepšení stavu životního prostředí, pozemky ve zvláště chráněných územích a dále např. stavby, ve kterých byla provedena změna na ekologický způsob vytápění<sup>198)</sup>.

## 4.3 ZÁLOHOVÉ SYSTÉMY

Současně platná právní úprava nezakotvuje povinnost, která by mohla sloužit jako základ pro zavedení zálohového systému. Zálohové systémy, které dnes u nás v omezené míře existují (nápojové obaly, palety), fungují na základě dobrovolného rozhodnutí výrobců, popřípadě prodejců zálohovaných výrobků systém zavést. Přitom zálohové systémy mají velký potenciál při prevenci vzniku odpadů, tedy v oblasti, kde se v zahraničí běžně vyskytují.

Platný zákon o odpadech v ustanovení § 19 odst. 3 zmocňuje vládu k vydání nařízení, kterým bude stanoven seznam výrobků a obalů, na které se bude vztahovat povinnost odběru. V návaznosti na toto zmocnění odstavce 4 citovaného ustanovení zakotvuje povinnost subjektu, který uvede na trh výrobek nebo obal zařazený vládou do seznamu, ho po použití odebrat zpět. Uvedené nařízení bylo vydáno pod č. 31/1999 Sb., ale povinnost zpětného odběru vzniká až uplynutím tří let od jeho účinnosti<sup>199)</sup>, tedy v roce 2003.

## 4.4 FINANČNÍ PODPORA

Dotace, subvence a podobné nástroje pozitivní stimulace jsou poskytovány zejména na základě zákona ČNR č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí ČR (SFŽP). Fond je nejvýznamnějším zdrojem finančních prostředků eko-

<sup>194)</sup> Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>195)</sup> Upravena zákonem č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>196)</sup> Ustanovení § 3 zákona cit. sub. 212.

<sup>197)</sup> Upravena zákonem č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>198)</sup> Ustanovení § 4 a § 9 zákona cit. sub. 213.

<sup>199)</sup> Ustanovení § 43 odst. 3 zákona o odpadech.

logických investic vedle soukromých subjektů. Není ovšem zdrojem dostačujícím. Dalšími významnými zdroji financí jsou především státní rozpočet a rozpočty obcí, které na rozdíl od Fondu nejsou fondy specializovanými pouze na investice do oblasti ochrany životního prostředí.

#### 4.5 EKOLOGICKÉ POJIŠTĚNÍ

Ekologické pojištění je nástroj v našich podmínkách nový a uplatňovaný ve velmi omezené míře. V České republice komerční pojištění ekologických škod poskytují pouze velké pojišťovny, a to pro omezený okruh pojistných událostí, zejména pro případ ekologické havárie.<sup>200)</sup>

Nejvýznamnějším způsobem uplatnění ekologického pojištění je povinné smluvní pojištění zakotvené v ustanovení § 36 atomového zákona<sup>201)</sup>. Citované ustanovení ukládá provozovateli jaderného zařízení nebo přepravci jaderných materiálů povinnost sjednat pojištění své odpovědnosti za jadernou škodu. Zákon dále stanoví některé další podmínky. Podstatné je zejména ustanovení stanovující minimální výši pojistné částky pro případ vzniku pojistné události při provozu jaderného zařízení na 1,5 mld. Kč a při přepravě jaderného materiálu na 200 mil. Kč. Zákon rovněž zakládá spoluodpovědnost státu za úhradu vzniklé škody, není-li uhrazena z povinného pojištění nebo jiným způsobem. V prvním z uvedených případů je spoluodpovědnost státu omezena částkou 6 mld. Kč a ve druhém případě částkou 1,5 mld. Kč.

Dalším případem povinného pojištění je pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu práva myslivosti podle zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů. Tento případ pojištění však směřuje zejména na pojištění odpovědnosti pro případ vzniku škody na zdraví nebo na majetku. Na složky životního prostředí lze toto pojištění také aplikovat, avšak zjevně jen v ekonomickém pojetí, pokud jsou tyto složky vlastněny a je tudíž znám poškozený. Praktické využití tohoto pojištění pro případ vzniku škody na životním prostředí bude tedy omezené<sup>202)</sup>.

## 5 SHRNU TÍ

Kategorie ekonomických nástrojů zahrnuje širokou skupinu různorodých nástrojů. Není to nijak překvapivá skutečnost již vzhledem k tomu, co bylo řečeno v souvislosti s kategorií nástrojů administrativně-právních. Okruh problémů a hrozeb, kterým se snaží ekologická politika čelit prostřednictvím svých nástrojů, je natolik různorodý, že musí na druhé straně existovat adekvátní nabídka různých nástrojů schopných tyto problémy řešit.

<sup>200)</sup> Tošovská, E.: *Finanční zajištění právní odpovědnosti podnikatelských subjektů z ekologické škody*, Finance a úvěr, 6/1998, str. 353 a 354.

<sup>201)</sup> Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů.

<sup>202)</sup> Damohorský, M.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, Karolinum, Praha 1999, str. 152.

V rámci skupiny ekonomických nástrojů však nacházejí uplatnění především poplatky a daně. Využití ostatních nástrojů je zatím velmi omezené a nahodilé. Převa- ha poplatků a daní je rovněž výsledkem vývoje aplikace nástrojů ekologické politiky. Ekonomické nástroje sloužily převážně jako doplnění administrativního způsobu regulace a v převážné míře je tomu tak dodnes. Navíc konstrukce poplatkových systémů je svým způsobem jednoduchá, například v porovnání se systémem obcho- dovatelných emisních povolení. A konečně nelze opomenout ani skutečnost, že fis- kální funkce poplatků a daní mnohdy významně konkuruje (v českém systému vý- razně převažuje) funkci motivační.

Posuzujeme-li ekonomické nástroje z hlediska jejich motivační funkce a zejména z hlediska jejich role jako nástrojů *nepřímé* regulace, zjistíme, že v tomto směru ne- plní zcela svoji úlohu. První z příčin tohoto stavu leží mimo oblast ekonomických nástrojů. Systém, v jehož rámci jsou ekonomické nástroje uplatňovány, tvoří spolu s nimi zejména nástroje administrativní a regulace určitého problému je zpravidla re- alizována oběma typy nástrojů současně. Důsledkem může být, že vlivy dvou růz- ných nástrojů nemusí na znečišťovatele působit komplementárně. Uplatňuje-li se plošný administrativní přístup ke všem znečišťovatelům, nemohou je ekonomické nástroje, pokud administrativní přístup pouze doplňují, dostatečně motivovat.

Nižší vliv ekonomických nástrojů jako motivačního faktoru je kromě výše uvede- ného vnějšího faktoru způsoben rovněž dvěma nedostatky přímo v konstrukci těchto nástrojů samotných. Za prvé jde o často nízké sazby jednotlivých nástrojů, zejména poplatků a daní. Při porovnání nákladů na odstraňování nebo alespoň zmírnění ne- gativních vlivů s úhradami, kterými jsou tyto činnosti zatíženy, vychází poslední uvedená platba často jako nižší. Je tedy logické, že znečišťovatelé dávají přednost platbě poplatků, což je sice z fiskálního hlediska vítaná, ale z hlediska ochrany ži- votního prostředí nežádoucí volba. Druhým faktorem nepříznivě ovlivňujícím moti- vační funkci je převládající individuální přístup ke znečišťovatelům. Tím máme na mysli, že regulace, byť nepřímá, se odehrává převážně ve vztahu regulátor (stát) – regulovaný subjekt (znečišťovatel) s minimalizací ostatních vztahů, zejména mezi jednotlivými znečišťovateli. Je-li znečišťovatel postaven před volbu preventivní opatření x platba poplatku, záleží pouze na poměru mezi výší nákladů na jednotlivé varianty chování, pro kterou se rozhodne. V tomto ohledu není podstatný rozdíl me- zi poplatkovým systémem a systémem obchodovatelných emisních povolení, kde hrají významnou úlohu vztahy mezi jednotlivými znečišťovateli. Avšak v případě poplatkového systému je jedna z variant nákladů (výše poplatku) pevně definována. Úspory, kterých může znečišťovatel přijetím preventivních opatření dosáhnout, tak nelze optimalizovat, protože na straně nabídky je dána pouze pevná sazba určité plat- by. V systému tržních nástrojů, tedy především v systému obchodovatelných emis- ních povolení, je dána možnost vyjednávání s celou řadou subjektů (ostatních zne- čišťovatelů) a dosáhnout tak optimálních nákladů na snížení znečištění, a to i v kontextu celé regulované skupiny.

Systém ekonomických nástrojů v České republice odpovídá výše uvedenému s tím, že úloha poplatků je ještě mnohem výraznější. Poplatky jsou využívány ze- jména v klíčových oblastech ochrany životního prostředí, tedy v ochraně vody,



ovzduší, půdy a v oblasti nakládání s odpady. Lze očekávat, že aplikace poplatků by se mohla rozšířit i do dalších oblastí (hluk). Využití ostatních nástrojů je zatím dosti okrajové. Daň k ochraně životního prostředí je posledním daňovým titulem, který nebyl v praxi realizován a daňová zvýhodnění v případě ostatních daní nejsou, snad s výjimkou spotřební daně v případě paliv, významná. Ostatní nástroje, jako je finanční podpora nebo finanční zajištění jsou a zůstanou důležitým prvkem systému, v případě finančního zajištění dokonce s rostoucím významem, ale z celkového pohledu se může jednat pouze o doplňkové nástroje schopné řešit sice významné, ale úzké okruhy problémů.

De lege lata se jako žádoucí jeví především konsolidace stávajícího systému ekonomických nástrojů, zejména subsystému poplatkového. Stejně jako v případě nástrojů administrativně-právních, trpí systém ekonomických nástrojů určitou nejednotností, ať již po stránce obsahové (sazby, úlevy, účelové určení apod.), tak po stránce formální (terminologie, správa). Perspektivně může významnou úlohu sehrát ekologická daňová reforma, tedy přenesení daňového zatížení z obnovitelných zdrojů (lidská práce) na zdroje neobnovitelné (suroviny, energie, ropné produkty apod.). Příprava ekologické daňové reformy si však vyžádá dlouhodobější přípravu a nelze proto očekávat její realizaci v nejbližší době. V této souvislosti je rovněž třeba reflektovat vývoj na evropské úrovni, vzhledem k případnému členství České republiky v Evropské unii. Evropský prostor bude hrát významnou roli i při realizaci dalšího ekonomického nástroje, v České republice dosud neuplatňovaného. Jde o vytvoření trhu s emisními povoleními, který lze s úspěchem aplikovat především na územích přesahujících rozlohu jednotlivých zemí. Na úrovni Evropské unie se takový systém již připravuje a bylo by jistě vhodné, ne-li nezbytné, se k němu v budoucnu připojit, což si samozřejmě vyžádá příslušnou legislativní úpravu.

## ČÁST IV. POROVNÁNÍ PRÁVNÍCH A EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ

Z předchozích částí práce je zřejmé, že okruh nástrojů ekologické politiky, a to jak v oblasti administrativních nástrojů, tak v oblasti ekonomických nástrojů, je velmi široký. Zatímco dosud jsme se zaměřili na charakteristiku jednotlivých typů nástrojů, v této závěrečné části se pokusíme o porovnání možností, které tyto dvě kategorie nástrojů nabízejí při ochraně životního prostředí, a jejich vzájemnou konfrontaci. Takové srovnání je ale možné pouze v omezené míře, právě z důvodu rozsahu jednotlivých forem těchto nástrojů. V rámci kategorií administrativních a zejména ekonomických nástrojů existují značné rozdíly mezi jednotlivými nástroji a je tudíž obtížné činit závěry, které by byly platné pro všechny tyto nástroje bez výjimky.

Prvním aspektem, který se nabízí ke srovnání, je okruh problémů, které jsou uvedené kategorie nástrojů schopny řešit, a jejich účinnost. Druhým aspektem je pak jejich efektivnost z pohledu ekonomického.

### 1 VĚCNÝ DOPAD

Administrativní, stejně jako ekonomické nástroje se uplatňují při ochraně všech složek životního prostředí bez výjimky. Při bližším pohledu jsou ale okruhy problémů, které jednotlivé kategorie nástrojů řeší v mnohém odlišné. Tato odlišnost je dána jednak historickým vývojem a jednak odlišnou povahou samotných nástrojů, respektive nemožností jejich aplikace na konkrétní problémy.

Vývoj nástrojů ekologické politiky a tím i vztah mezi nástroji administrativními a ekonomickými je dán skutečností, že za základ systému ochrany životního prostředí jsou považovány nástroje administrativní, respektive nástroje právní. Tyto nástroje pak *musí* pokrývat celou škálu problémů s touto ochranou spjatých. Ekonomické nástroje vznikly a slouží převážně jako doplnění nástrojů právních, které buďto v jednotlivých případech nahrazují, a nebo, a to je v převážné většině případů, pokrývají určitou část již regulovaného problému.

## Příklad

Regulaci množství znečišťujících látek emitovaného ze zdroje znečišťování řeší platná právní úprava ochrany ovzduší<sup>203)</sup> prostřednictvím administrativních i ekonomických nástrojů. K provozování zdroje znečišťování ovzduší je třeba *souhlas* příslušného orgánu ochrany ovzduší, který obsahuje podmínky pro provoz zdroje<sup>204)</sup>. Přímo ex lege vyplývá pro provozovatele zdroje dodržovat *emisní limity* pro určité škodlivé látky<sup>205)</sup>. Tato právní úprava, která sama o sobě dostačuje k regulaci<sup>206)</sup> daného problému, je doplněna o povinnost platit poplatky za znečišťování ovzduší<sup>207)</sup>. Že se jedná o doplnění a nikoliv o alternativní způsob regulace, je patrné ze skutečnosti, že okruh znečišťujících látek, pro které byly stanoveny emisní limity, je širší než okruh zpoplatněných látek<sup>208)</sup>. Navíc výše poplatků je stanovena neadekvátně, tedy nízko, ve vztahu k ekologické újmě, kterou emitované látky způsobují, respektive k nákladům na její zamezení<sup>209)</sup>.

Mnohem významnějším rozdílem mezi kategorií nástrojů administrativních a nástrojů ekonomických je neschopnost posledně jmenované kategorie řešit určité typy problémů. Současně je tato neschopnost i argumentem pro zachování prvně uvedené kategorie jako základního stavebního prvku systému ochrany životního prostředí.

Ekonomické nástroje v porovnání s administrativním způsobem regulace nejsou schopny řešit, nebo jen v omezeném rozsahu, následující problémy:

1. náhle vzniklé znečištění životního prostředí (havárie),
2. územní ochranu životního prostředí,
3. ochranu ohrožených druhů.

Další nevýhodou těchto nástrojů je, že jimi zajišťovaná regulace:

4. je nejistá, co do předpokládaných výsledků a
5. způsobuje nerovnoměrné rozdělení negativních vlivů.

**Ad 1.** Intenzivní znečištění životního prostředí mívá zpravidla původ v náhlé události na zařízení – havárii. Je evidentní, že prioritním přístupem k řešení takových situací by měla být jejich prevence. Stejně tak je ale evidentní, že její vzniku se nedá zcela zabránit. Dojde-li už ke vzniku takové mimořádné situace, jejich zmírnění či odstranění škodlivých následků je řešeno prostřednictvím právních nástrojů, především formou nápravného opatření. Nevhodnost, nebo spíše nemožnost, aplikace ekonomických nástrojů spočívá v jejich neschopnosti okamžité reakce na nově vzniklou situaci. Naopak forma správního rozhodnutí, kterou nápravné opatření bude zpra-

<sup>203)</sup> Zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami, ve znění pozdějších předpisů a zákon ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě ochrany ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>204)</sup> Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>205)</sup> Ustanovení § 7 odst. 1 písm. b).

<sup>206)</sup> Tedy k omezení znečištění na určitou požadovanou úroveň. Zda je takového cíle dosaženo optimálním vynaložením nákladů je jiná otázka.

<sup>207)</sup> Ustanovení § 6 odst. 1 zákona o státní správě ochrany ovzduší.

<sup>208)</sup> Porovnej vyhlášku MŽP č. 117/1997 Sb., kterou se stanovují emisní limity a další podmínky provozování stacionárních zdrojů znečišťování a ochrany ovzduší a přílohu zákona o státní správě ochrany ovzduší.

<sup>209)</sup> Moldan, B. a kol.: *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*, Karolinum, Praha 1997, str. 77.

vidla mít, umožňuje příslušnému správnímu úřadu okamžitě reagovat a uložit přiměřené povinnosti povinnému subjektu, tedy původci ekologické újmy. Ekonomické nástroje zde přesto mohou nalézt uplatnění. Mohou být prostředkem k zajištění finančních prostředků nutných k odstranění vzniklé újmy (např. pojištění).

**Ad 2.** Setká-li se v určitém území více rozdílných zájmů, je nezbytné tyto zájmy sladit tak, aby realizace jednoho nebyla na újmu dalšího, případně určit jeden (či více) zájem jako prioritní. Ostatní zájmy pak není možné realizovat v rozsahu, který by byl s prioritním zájmem v rozporu. Soulad více zájmů v území je zajišťován prostřednictvím *územního (prostorového) plánování*, v jehož rámci jsou rozdílné zájmy umisťovány do území tak, aby nedocházelo k jejich střetům. Ve speciálních případech jsou území vyžadující zvýšenou ochranu vyhlášována jako zvlášť chráněná (např. národní parky). Ekonomické nástroje jsou uplatňovány pouze okrajově (obchodovatelná emisní povolení<sup>210</sup>), poplatky za odnětí půdy<sup>211</sup>) a mají opět pouze doplňkovou roli.

**Ad 3.** Cílem ochrany ohrožených druhů je zachování stavu jejich volně žijících (planě rostoucích) populací (mnohdy ale spíše pouze jedinců) v přirozeném prostředí. Regulace je tak založena především na *zákazech* činností, které by tyto populace mohly ohrozit. Ekonomické nástroje, které jsou založeny na *možnosti volby* mezi více činnostmi, tak nelze využít, protože jejich prostřednictvím nelze zákazu dosáhnout<sup>212</sup>.

**Ad 4.** Právě bylo uvedeno, že regulace ekonomickými nástroji je založena na možnosti volby mezi několika, zpravidla dvěma, variantami chování. Z toho plyne, že při zavádění ekonomického nástroje do praxe nemůže být výsledný efekt nástroje zcela patrný, protože není předem jasně určitelné, jak velká část znečišťovatelů se rozhodne pro tu kterou variantu chování. Dále pak není ani jednoznačné, jak účinná budou preventivní opatření těch, kteří se rozhodnou pro jejich přijetí. Na druhé straně administrativní způsob kontroly žádané pochybnosti v tomto směru nepřipouští. Požadovaný cíl – snížení znečištění – je stanoven jednoznačně buďto rozhodnutím správního úřadu, nebo vyplývá přímo ze zákona (např. emisní limity nebo nejlepší dostupná technologie).

**Ad 5.** Ekonomické nástroje působí ve většině případů pouze ve vztahu k negativním vlivům na životní prostředí způsobených jednotlivými znečišťovateli. To znamená, že jsou s to ovlivnit přímo pouze stav a povahu těchto činností. Naopak

<sup>210</sup>) OECD: *Implementing Domestic Tradable Permits for Environmental Protection*, OECD, Paris 1999, str. 53 an.

<sup>211</sup>) Například ustanovení § 11 zákona č. 344/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů a ustanovení § 17 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>212</sup>) Teoreticky lze stanovit např. poplatek za odnětí živočicha či rostliny, a to v takové výši, která by byla natolik vysoká, že by se nenašel nikdo ochotný ho zaplatit. Pak by se ale jednalo o skrytý zákaz a je proto jednodušší ho stanovit přímo.

jen ve velmi omezené míře mohou ovlivňovat celkový stav životního prostředí. Pro ilustraci si představme území, ve kterém je provozováno  $N$  zdrojů znečišťování ovzduší, z nichž každý pod vlivem ekologického poplatku či daně vypouští do ovzduší v průměru deset jednotek znečištění denně. Celkové zatížení ovzduší bude v daném místě  $N \times 10$  jednotek. S každým novým zdrojem, který bude v daném území dodatečně uveden do provozu, se celkové zatížení zvýší o deset jednotek emisí atd. Tento nedostatek je typický zejména pro emisní poplatky a daně, protože v jejich případě je jakékoliv množství emisí, je-li za ně řádně odvedena příslušná platba, v pořádku. Určitým způsobem tento problém řeší systém obchodovatelných emisních povolení, především bublinová varianta, kde je celkové množství emisí pro určité území omezeno množstvím vydaných emisních povolení. Jelikož ale systémy obchodovatelných emisních povolení fungují na velkých územích, neřeší ani tento nástroj nebezpečí vzniku lokálního intenzivního znečištění (např. vznik smogové situace). Administrativní model kontroly tento problém řešit umožňuje. Základem je stanovení požadavku (limitu, standardu) na stav životního prostředí (složky). V závislosti na aktuálním stavu životního prostředí, v porovnání s tímto požadavkem, je možné přiměřeně přizpůsobovat individuální požadavky na zdroje znečištění. V případě nových zdrojů budou tyto požadavky obsahem povolujících rozhodnutí (emisní limity, emisní sumy). V případě stávajících zdrojů budou regulační opatření spočívat v dočasném omezení či zastavení provozu apod.

## 2 EKONOMICKÁ EFEKTIVNOST

### 2.1 NÁKLADY REGULOVANÉ SKUPINY

Ekonomická efektivnost je základní a rozhodující výhodou, která je vlastní nástrojům nepřímé regulace, tedy nástrojům ekonomickým. Metoda nepřímé regulace je pro znečišťovatele výhodnější v tom ohledu, že jim umožňuje dosahovat požadovaných cílů při vynaložení nižších nákladů v porovnání s regulací přímou. K úsporám by mělo docházet především na straně regulované skupiny jako celku, nikoliv však na straně každého individuálního znečišťovatele, protože každý znečišťovatel bude nucen vynaložit jiné náklady na přijetí nápravných opatření.

Protože kategorie ekonomických nástrojů zahrnuje celou řadu velmi odlišných nástrojů, platí výše uvedené pro jednotlivé nástroje v různé míře. Pro ilustraci použijme opět příklad znečišťování ovzduší. Při zavedení daně nebo poplatku, např. za emise do ovzduší, se může znečišťovatel rozhodnout (podle finanční náročnosti preventivního opatření), zda přijme opatření ke snížení emisí a ušetří tak na daních, nebo bude raději platit daně (poplatky), protože ho to vyjde levněji. Tuto volbu má každý znečišťovatel. Podstatné je, že všechny prostředky, které nejsou investovány do preventivních opatření, ale na splnění daňové povinnosti směřují do státní pokladny, tedy mimo regulovanou skupinu. Zavedeme-li pro tutéž skupi-

nu systém obchodovatelných emisních povolení, bude mít znečišťovatel opět možnost volby, tentokrát však mezi investicí do vlastních preventivních opatření nebo do nákupu povolení pro potřebné množství emisí u jiného znečišťovatele (opět podle finanční náročnosti jednotlivých variant). Všechny vynaložené finanční prostředky tak zůstávají uvnitř regulované skupiny, což znamená vyšší celkové úspory.

V souvislosti s úvahami nad optimálním vynakládáním prostředků k ochraně životního prostředí je třeba učinit ještě další poznámku. Ekonomická teorie operuje argumentem, že snižovat znečištění na minimum není rozumné. Snižovat znečištění se vyplácí pouze do okamžiku, kdy zisk z takového znečištění je alespoň roven (ne-li vyšší) než náklady, které je na snížení třeba vynaložit. Tato myšlenka je správná, ale má jeden zcela základní nedostatek, který do značné míry snižuje možnost jejího praktického využití. Tímto nedostatkem je neschopnost vyčíslit hodnotu životního prostředí, nedokonalá znalost mechanismů přenosu znečištění a důsledků způsobených tímto znečištěním. Z toho vyplývá nemožnost stanovit jaká je hodnota (zisk), kterou snížením znečištění získáme. Náklady na toto znečištění pak není s čím srovnávat. Vzhledem ke skutečnosti, že náklady na omezování znečištění jsou velmi vysoké, vzniká dojem, že zisk, který získáváme, není dostatečně vysoký. Respektive u znečišťovatelů vzniká dojem, že náklady, které na snížení vynakládají, jdou na jejich úkor, protože zisk, který z jimi přijatých opatření společnost jako celek má, je mnohem nižší. V tomto směru vládne nepochybně nejistota. Je třeba vycházet ze základních principů ochrany životního prostředí, které se uplatňují jak v oblasti nástrojů právních, tak v oblasti nástrojů ekonomických – zejména z principu „znečišťovatel platí“ a principů předběžné opatrnosti a prevence. Je třeba vycházet z principu, že v případě nejistoty o prospěchu, který snížením znečištění získáme, i za cenu „nepřiměřených“ nákladů, je nezbytné taková opatření přijmout. Zkušenost nás v takovém přístupu podporuje. Přes všechna opatření, která byla dosud k ochraně životního prostředí přijata, respektive ke snížení znečištění, se stav životního prostředí se v podstatě nezlepšil. Maximálně byly zastaveny některé hrozivé trendy z minulé doby.

Výhody ekonomických nástrojů spočívajících v jejich ekonomické efektivnosti by bylo možné teoreticky dosáhnout i v případě nástrojů administrativních. V případě dokonale informovaného státního úřadu, zajišťujícího ochranu životního prostředí, by tento úřad mohl uplatňovat vůči jednotlivým znečišťovatelům takové požadavky na snížení znečištění (např. individuálně stanovené emisní limity), aby bylo dosaženo maximálního snížení znečištění za optimálního vynaložení nákladů. Potřebné informace ale nebude mít nikdy k dispozici. A navíc je zde otázka, zda může uplatňovat za stejné situace rozdílné požadavky, protože všichni by si měli být ve svých právech a povinnostech rovni. Není tedy ospravedlnitelné, aby byl jeden znečišťovatel nucen ke snížení znečištění více než druhý jenom proto, že je toho schopen dosáhnout lépe, tedy za vynaložení nižších nákladů. Aby snížil znečištění i za někoho jiného, musí za to na oplátku něco dostat – nejlépe finanční kompenzaci. Zde se dostáváme zpět k nástrojům ekonomickým, z nichž některé jsou schopny takový požadavek zajistit (obchodovatelná emisní povolení).

Náklady spojené s ochranou životního prostředí ale nesou nejen sami původci znečištění. S oběma metodami regulace, ať již přímou či nepřímou, je spojena rozsáhlá činnost regulátora, tedy státu. Ingerence regulátora do oblasti ekonomických nástrojů může být překvapivá, ale ve většině nezbytná.

Srovnáme-li např. základní administrativní nástroj aplikovaný při kontrole znečištění a základní ekonomický nástroj – poplatek, zjistíme, že v míře angažovanosti regulátora při jejich tvorbě není zásadnějších rozdílů.

Stanovení emisního limitu provádí stát na základě výpočtu, který je založený na nejlepší dostupné technologii (BAT) a dále pak na velikosti újmy, kterou limitovaná škodlivá látka může způsobit na životním prostředí. V případě stanovení poplatku, je jeho výše určována rovněž státem, a to tak, že jeho výše je odvozována od výše újmy, kterou zpoplatněná látka může způsobit, ale musí být přihlédnuto rovněž k dostupným technickým prostředkům na eliminaci znečištění (BAT). Výše poplatku musí být stanovena tak, aby pro znečišťovatele bylo výhodnější investovat do BAT v porovnání s placením poplatků za znečišťování. Tvorbu ceny na „skutečném“ trhu lze zajistit v případě jiných ekonomických nástrojů, kterými jsou obchodovatelná emisní povolení, ale i tam stát uplatňuje svůj vliv, zejména při vytvoření trhu a jeho uvedení „do provozu“.

Regulační náklady, tedy náklady spojené s činností státu, jsou spojené s oběma metodami regulace v obdobném rozsahu. Nejsou jistě rozhodujícím faktorem při volbě nástroje, ale nejsou ani zanedbatelné. Pokud bychom hodnotili nástroje ekologické politiky na základě tohoto kritéria, bude nejvhodnější kategorií nástrojů kategorie zcela jiná – nástroje dobrovolné regulace, kde je míra zainteresovanosti státu na jejich fungování mnohem menší.

## 3 SHRUTÍ

Administrativní a ekonomické nástroje dnes představují základ systému nástrojů ekologické politiky. Přestože se většinou uplatňují při řešení obdobných problémů, nelze tuto konkurenci hodnotit jako nežádoucí, právě naopak. Odlišným přístupem, se kterým k řešení jednotlivých problémů přistupují, respektive, který je vlastní metodě přímé a nepřímé regulace, postihují různé aspekty řešených problémů a vzájemně se tak doplňují.

Administrativní nástroje je možné považovat za prostředek k dosažení minimální a všeobecné míry ochrany životního prostředí. Jejich univerzalita je zárukou zabezpečení jisté míry ochrany každé části životního prostředí a je rovněž zárukou minimální míry regulace každé lidské činnosti, jejíž míra negativního vlivu na životní prostředí by byla považována za nepřiměřenou.

Ekonomické nástroje dnes představují doplnění systému administrativních nástrojů o nové prvky. Jejich úloha spočívá v zajištění pokud možno ještě vyšší míry ochrany životního prostředí při snížení celospolečenských nákladů. Toto snížení je vý-

znamné hned ze dvou důvodů. Za prvé je ochrana životního prostředí finančně velmi náročná činnost a zdroje na ní jsou omezené. Proto je nutné je vynakládat co nejúčinněji, to znamená dosahovat co nejlepších výsledků s co nejnižšími náklady. Za druhé regulovaná skupina přijímá regulaci mnohem ochotněji v případě, kdy kromě ekologických přínosů, které jsou celospolečenské, s sebou nese i přínosy ekonomické, které by měly být na straně právě této skupiny. Protože ekonomické nástroje mohou působit, v porovnání s nástroji administrativními, pouze v užší míře z hlediska okruhu regulovaných problémů, je evidentní, že je nemohou nikdy zcela nahradit.



## SEZNAM POUŽITÉ A DOPORUČENÉ LITERATURY

- BAKEŠ, M. a kol.: Finanční právo, 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1995
- BELL, S.: Ball & Bell on Environmental Law, Fourth Edition, Blackstone Press Ltd., London 1997
- BOCKEN, H. – RYCKBOST, D., ed.: Codification of Environmental Law – Draft Decree on Environmental Policy, Kluwer Law International, London – The Hague – Boston 1996
- BOYLE, A. – ANDERSON, M., ed.: Human Rights Approaches to Environmental Protection, Clarendon Press, Oxford 1998
- BRADY, K.: Aarhus Convention Signed, Environmental Policy and Law, 28/3-4 (1998), str. 171-190
- Commission of the European Communities, DG XI: European Community Environmental Legislation – Volume 1 General Policy, ECSC-EEC-EAEC, Brussels – Luxembourg 1992
- Commission of the European Communities, DG XI: European Community Environmental Legislation – Volume 2 Air, ECSC-EEC-EAEC, Brussels – Luxembourg 1992
- Commission of the European Communities, DG XI: European Community Environmental Legislation – Volume 6 Waste, ECSC-EEC-EAEC, Brussels – Luxembourg 1992
- Commission of the European Communities, DG XI: European Community Environmental Legislation – Volume 7 Water, ECSC-EEC-EAEC, Brussels – Luxembourg 1992
- Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Environmental Agreements, COM(96) 561 final, Brussels, 27. 11. 1996
- DAMOHOŘSKÝ, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Karolinum, Praha 1999
- DEKETELAERE, K.: Flemish Environmental Policy Principles, European Environmental Law Review, October 1996
- DOLEŽAL, J. – MAREČEK, J. – VOBOŘIL, O.: Stavební zákon v teorii a praxi – úplné znění zákona s komentářem, související a prováděcí předpisy, 4. vydání, Linde Praha, a.s., Praha 1998
- DROBNÍK, J. – DAMOHOŘSKÝ, M.: Zákony k ochraně životního prostředí – texty s úvodními komentáři, 3. přepracované vydání, C. H. Beck, Praha 1999
- DVOŘÁK, P. – PACÁK, M. – VOBRÁTILOVÁ, Z.: Vzory podání a rozhodnutí ve věcech stavebních, Linde Praha, a.s., Praha 1999
- EBRD: Environmental Impact Assessment legislation: Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Slovak Republic, Slovenia, Graham & Trotman, Dordrecht – London – Boston 1994
- FERREY, S.: Environmental Law – Examples and Explanations, Aspen Law & Business, New York 1997
- FINDLEY, R. W. – FARBER, D. A.: Environmental Law, West Publishing Co., St. Paul 1996
- GUNNINGHAM, N. – GRABOSKY, P. – SINCLAIR, D.: Smart Regulation – Designing Environmental Policy, Clarendon Press, Oxford 1998
- HALLO, R. E., ed.: Access to Environmental Information in Europe – The Implementation and Implications of Directive 90/313/EEC, Kluwer Law International, Boston – The Hague – London 1996
- HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 3. vydání. Praha, C. H. Beck 1998
- HOLLO, E.J. – MARTTINEN, K., ed.: North European Environmental Law, Societas Iuris Ambientis Fennica – CRE Copernicus, Helsinki 1995
- HOLMAN, R.: Ekonomie, Vyd. 1., C. H. Beck, Praha 1999

- JANS, J. H.: *European Environmental Law*, Kluwer Law International, London 1995
- JOHNSON, S. P. – CORCELLE, G.: *The Environmental Policy of the European Communities*, Second Edition, Kluwer Law International, London – The Hague – Boston, 1995
- KISS, A. C., ed.: *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment*, UNEP, Nairobi 1983
- KISS, A. C. – Shelton, D.: *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, Cambridge 1997
- KLOKOČKA, V. – WAGNEROVÁ, E.: *Ústavy států Evropské unie*, Linde Praha, a.s., Praha 1997
- KOLSTAD, C. D.: *Environmental Economics*, Oxford University Press, Oxford 1999
- KOWANDOVÁ, H. – WEBER, T.: *Zákon o technických požadavcích na výrobky a předpisy související – poznámkové vydání*, Linde Praha, a.s., Praha 1999
- KNAPP, V.: *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha 1995
- KRÁMER, L.: *European Environmental Law – Casebook*, Sweet & Maxwell, London 1993
- KRÁMER, L.: *Differentiation in EU Environmental Policy*, *European Environmental Law Review*, May 2000
- MAKARIUS, R. – LUKS, J.: *Horní právo – Stanoviska k zákonu č.44/1988 Sb. a k zákonu ČNR č. 61/1988 Sb.*, MONTANEX, a.s., Ostrava 1999
- MCÉLDOWNEY, J. F. – MCÉLDOWNEY, S.: *Environment and the Law – an introduction for environmental scientists and lawyers*, Addison Wesley Longman Ltd., Harlow 1996
- MEZŘÍČKÝ, V. – BRANIŠ, M. – KRUŽÍKOVÁ, E. – TOŠOVSKÁ, E.: *Teorie a praxe environmentální politiky, VŠB – TU Ostrava*, Ostrava 1999
- MEZŘÍČKÝ, V. a kol.: *Základy ekologické politiky, MŽP ČR a VŠB – TU Ostrava*, Ostrava 1996
- MOLDAN, B. a kol.: *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*, Karolinum, Praha 1997
- NELISSEN, N. – VAN DER STRAATEN, J. – KLINKERS, L., ed.: *Classics in Environmental Studies – An overview of Classic Texts in Environmental Studies*, International Books, Utrecht 1997
- NOVÁČEK, P. – MEDERLY, P., a kol.: *Strategie trvale udržitelného rozvoje, G plus G*, Praha 1996
- OECD: *Česká republika – Politika, stav a vývoj životního prostředí*, MŽP ČR, Praha 1999
- OPSCHOORE, J. B. – TURNER, R. K., ed.: *Economic Incentives And Environmental Policies: Principles And Practice*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht – Boston – London 1994
- PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústava a ústavní řád České republiky, komentář, 1. díl, 2. díl Práva a svobody, 2. vydání*, Linde Praha, a.s., Praha 1999
- PAZDERKA, S.: *Právo na informace upravují dva zákony*, *Zpravodaj MŽP 3/2000*, str. 12–17
- PEARCE, D. – BARBIER, E. – MARKANDYA, A.: *Sustainable Development – Economics and Environment in the Third World*, Earthscan Publications, London 1990
- PERCIVAL, R. V. – MILLER, A. S. – SCHROEDER, C. H. – LEAPE, J. P.: *Environmental Regulation – Law, Science and Policy*, Little, Brown & Company Ltd., Boston – New York – Toronto – London 1996
- PETERSMAN, E.-U.: *International and European Trade and Environmental Law after the Uruguay Round*, Kluwer Law International, Boston – The Hague – London 1996
- PETHIG, R., ed.: *Valuing The Environment: Methodological and Measurement Issues*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht – Boston – London 1994
- PLATER, Z. J. B. – ABRAMS, R. H. – GOLDFARB, W.: *Environmental Law and Policy: Nature, Law and Society*, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota 1992
- REHBINDER, E. – STEWART, R. – DEL DUCA, P.: *Environmental Protection Policy*, Walter de Gruyter, Berlin – New York 1985
- REVESZ, R.L.: *Foundations of Environmental Law and Policy*, Oxford University Press, Oxford 1997
- RODGERS JR., W. H.: *Environmental Law*, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota 1977
- RUBENSON, S.: *The Swedish Environmental Code*, *European Environmental Law Review*, December 1999
- RUMMEL–BULSKA, I. – OSAFO, S., ed.: *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment, Volume 2*, Cambridge University Press, Cambridge 1994
- SANDHÖVEL, A.: *What Can Be Achieved Using Instruments of Self-Regulation in Environmental Policy Making?*, *European Environmental Law Review*, March 1998
- SANDS, P.: *Principles of International Environmental Law, Volume I: Frameworks, standards and implementations*, Manchester University Press, Manchester – New York 1995

- SAYRE, D.: Inside ISI 14000 – The Competitive Advantage of Environmental Management, St. Lucie Press, Delray Beach Florida 1996
- SCHMIDT, R.: Einführung in das Umweltrecht, 4. Auflage, C.H.Beck, München 1995
- SCHOENBAUM, T. J. – ROSENBERG, R. H.: Environmental Policy Law – Problems, Cases and Readings, The Foundation Press, Westbury, N.Y. 1996
- SEERDEN, R. – HELDEWEG, M.: Comparative Environmental Law in Europe, An introduction to Public Environmental Law in the EU Member States, MAKLU Uitgevers, Antwerpen – Apeldoorn 1996
- SMITH, S.: „Green“ Taxes and Charges: Policy and Practise in Britain and Germany, The Institute for Fiscal Studies, London 1995
- SPRANKLING, J. G. – WEBER, G. S.: The Law of Hazardous Wastes and Toxic Substances, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota 1997
- STEAD, W. E. – STEAD, J. G.: Management pro malou planetu, G plus G, Praha 1998
- STEINER, J. – WOODS, L.: Textbook on EC Law, Blackstone Press Ltd., London 1998
- STIGLITZ, J. E.: Ekonomie veřejného sektoru, Grada Publishing, Praha 1997
- Swedish Environmental Protection Agency: Environmental taxes in Sweden – economic instruments for environmental policy, SEPA, Stockholm 1997
- TIETENBERG, T. H. – JOHNSON, C. A.: Innovation in Environmental Policy – Economic and Legal Aspects of Recent Developments in Environmental Enforcement and Liability, Edwar Elgar Publishing Ltd., Aldershot 1994
- T.M.C. ASSER INSTITUUT: International Environmental Law. Documents. The Hague 1997
- TROMANS, S.: The Environmental Protection Act 1990 – Text and Comentary, Sweet & Maxwell, London 1991
- WINTER, G., ed.: German Environmental Law – Basic texts and Introduction, Martinus Nijhoff/Graham & Trotman, Dodrecht – Boston – London 1994
- WINTER, G., ed.: European Environmental Law – A Comparative Perspective, Dartmouth, Aldershot – Brookfield USA – Singapore – Sidney 1996
- YEAGER, P. C.: The Limits of Law – The public regulation of private protection, Cambridge University Press, Cambridge 1991
- ZACHOVÁ, M.: Právo na příznivé životní prostředí v ústavním systému České republiky, Právní rozhledy 2/1999, str. 95–101
- ZÁSTĚROVÁ, J.: Zamyšlení nad zákonem č.17/1992 Sb., o životním prostředí, Právník, 2/1993, str. 154–171
- ZÁSTĚROVÁ, J.: Subjekty práva životního prostředí, Právník, 4/1991, str. 325–339

## LEGAL AND ECONOMIC INSTRUMENTS OF THE ENVIRONMENTAL PROTECTION

### Summary

Environmental protection is one of the most important goals of a modern society. The scope and extent of human interference in the environment, a *conditio sine qua non* of the existence human society, is of such a nature that it jeopardises the balance of the environment and even of society itself. These threats have been recognised for a long time and various steps have been taken to reduce them. The very first measures taken addressed localised and sudden episodes of pollution. These measures were the response to environmental damage which had already occurred and whose key aspect was their posteriority. The increasing number of environmental problems led to an understanding that in order to protect the environment efficiently and effectively measures needed to be taken in a more organised way. Moreover they needed to have clearly defined goals and should be preventive in character, not just a reaction to events which had already occurred.

This objective can only be fulfilled with the full co-operation of all actors involved. These actors include the State and its various agencies, polluters and other bodies which exploit the environment, public bodies and especially NGOs, international organisations and other bodies with a interest in this field. Despite the number and diversity of these actors it is the State which bears the main responsibility for environmental protection. This is the outcome of several circumstances. Firstly, the State is the traditional regulator within its territory and it is the only body having at its disposal the power to coerce others. Another consideration is the international dimension of environmental protection, since the State is the subject of international law and is responsible for the implementation of its international obligations. An additional reason why the State should have a special status is the peculiar nature of some constituent elements of the environment. Air, water, wild animals etc. do not constitute the subject matter of property rights. There exists no proprietor to take care for his property. This vacuum therefore needs to be filled by the State. The same principle applies in the case of any public goods. A very similar problem appears in cases of pollution "without" a polluter. As environmental protection is based on the principle of the polluter's responsibility for the results of his activities a problem arises in the case of "old damages". Due to the fact that some environmental harm is not immediately evident at the time of its being inflicted, it might well happen that there is no polluter still in existence at the time when the harm is identified. Here again it is the role of the State to take over responsibility for such harm. This is very closely connected with the high cost of environmental protection. In many cases only the State is able to bear the enormous costs required for some types of environmental protection measures, both preventive and remedial.

The extent of the State's responsibility for environmental protection corresponds with the range of instruments applied by it to fulfil its obligations and to attain its desired goals. As stated above the approach taken to environmental protection must be highly organised and co-ordinated. All measures adopted must aim at attaining the same goals and respect some common principles. This fact has led to the creation of a (state) environmental policy that encompasses all activities being undertaken in the interest of the environment. This environmental policy has come through an evolution from sectoral policy till nowadays widely acceptable concept of integration of environmental aspects into all policies. But the sectoral approach still plays a significant role as implementation of the new concept is still in its early stage.

There are basically three main categories of environmental policy instruments. The traditional and most widely spread category of instruments is the command-and-control system. This is based on the establishment of rules (restrictions and bans) for environmentally hazardous activities, their control and enforcement. Economic instruments represent an indirect means of regulation and also play a important role in environmental protection. They are used to correct malfunctions in the environmental goods market as the market by itself is not capable of reflecting all the costs connected with the use of the environment. Economic instruments were created to make environmental regulation more cost-effective as blanket direct regulation approach through command-and-control usually does not respect the differences existing among regulated subjects. To prevent constantly increasing state regulation regulated subjects have proposed instead the adoption of voluntary means of self-regulation (e.g. EMAS, ISO). Voluntary regulation is based on the assumption that the polluter knows the nature of his activities best and is able to realise the most convenient and effective and efficient measures for controlling them. As a result the outcome is likely to be both environmentally and economically advantageous.

This paper deals with the first two categories of instruments which form the basis of environmental protection in the Czech republic.

Since the very beginning of attempts at environmental protection the basis of any regulatory system has been represented by legal or administrative instruments (the Command-and-Control System). The administrative method of regulation employs direct regulation. A characteristic feature of this method is the extrinsic approach taken to group of persons being regulated. Administrative measures do not require the consent of the regulated group before they can be applied. They only demand that the group complies with them.

Administrative instruments form a system whose core attribute is the establishing of rules and prohibitions addressed to the subjects being regulated. It is the task of the State and its agencies to ensure compliance with these rules and in the event of their infringement to ensure that any required action is taken. Precisely binding quality and enforceability is a characteristic feature of this group of instruments. Duties imposed on the regulated subject can result from legislation (*ex lege*), the decision of the relevant authority (*ex actu*) or from a combination of the two. In addition a duty might arise under a contract (*ex contractu*), although the contractual protection of the environment has as yet only a marginal status in the Czech legal order.

Similarly law has a dual role in environmental protection, it is itself an instrument but at the same time it regulates other instruments. Generally binding regulations also have such a dual role, being both instruments of environmental protection and secondly regulating other administrative instruments as well. But only the first role is of importance in the context of environmental protection instruments. Current legislation uses the general form of regulation in three cases: a) where the legal obligation is addressed to the widest range of subjects, b) where it applies to activities having only a minor impact on the environment and c) where the range of subjects addressed is easily identified on the basis of common parameters.

Administrative acts issued by state authorities represent the most important category of environmental protection instruments. Their significance arises from the fact that they are used to regulate activities which have the most significant impact on the environment and which need to be regulated on an individual basis. Regulation by means of administrative acts is based on the principle that activities which cause pollution should not be allowed except under an administrative permit issued by a relevant authority which lays down conditions for such activities. The functioning of state authorities which result in the issuing of an administrative act is generally called permitting. The administrative acts themselves have different forms and terms. They possess no uniform classification which would allow both the material and formal features of individual administrative acts to be identified purely on the basis of their name.

All systems of administrative instruments of environmental protection, including the Czech one, use a wide range of standards to specify the limits of the conduct desired from regulated subjects. These standards serve as guidelines for measuring the conduct or determine the required conduct themselves. A standard represents an objectively defined quality or quantity. Such a quality can above all apply to the environment or its component. In this case it is called an environmental quality standard. Standards can also characterise human activities and its individual aspects as for example means that are used or products of it. Then the standards are called emission standards, process standards or product standards respectively. A category *sui generis* is formed by the requirements of professional competence on the part of the activity operator.

The exceptional character of administrative instruments arises from their capacity to regulate any environmentally harmful activity or any environmental problem. Despite doubts concerning their efficiency, in many cases they constitute the only available means of environmental protection.

Economic instruments represent the second most important group of instruments for the protection of the environment. This group takes second place and that is in two ways. Firstly, they were created and started to be applied after the administrative (legal) instruments and secondly, they are still of only limited use when compared with administrative instruments. The reasons for the introduction of economic instruments were twofold. As the administrative system of environmental protection was not able to secure effective and efficient protection it was necessary to seek other regulatory instruments to widen the scope of environmental protection. Another reason which is still of great importance is the cost effectiveness of the protection provided. Economic instruments play a significant role in raising the necessary finances. This is one of their most widely used functions.

The use of economic instruments in the Czech Republic as well as in other post-communist countries of Central and Eastern Europe was delayed due to circumstances which are well known. The economic instruments were defined and constituted part of the environmental regulation already in existence at the beginning of the seventies of the last century but the directive way of economic system management did not allow them to fulfil their role. Nowadays they are an integral part of the regulatory system and play a significant role in fulfilling environmental policy aims.

The main difference between economic instruments and administrative ones is that they affect regulated subjects only indirectly. As this is one of their key-features they are called indirect regulation instruments. Indirect regulation signifies that the regulated subjects are given options concerning their conduct. But the environmentally friendly possibility is economically advantageous, or and that is the commoner situation the economic distortion, existing due to market failures, between the environmentally favoured possibility and the other one is eliminated.

The basic function of economic instruments is, as was stated above, to eliminate distortions induced by market failures and to bring the individual's priorities (economic) into line with society's priorities (environmental). Each and every instrument can have several functions one of which is usually set as a priority. The others are fulfilled more or less regardless of the intention of the regulator. The most important function is their stimulatory role. The aim of the instrument is to affect the behaviour of the regulated subject, and to economically motivate him to decide for the environmentally convenient option. To attain this aim the economic instrument must fulfil another function – to internalise externalities and to make the private costs connected with any private activity equal to the costs borne by whole of society. Unfortunately, the function which most use is made of is that of utilising economic instruments as a means of raising funds (fiscal function) for protective measures. The last important function is their role as a reparatory instrument. This is closely connected with the previous two functions. It has already been noted that the costs connected with a private activity are not completely borne by its operator. Part (and sometimes a very significant part) of them is borne by other subjects which must be compensated the damage inflicted on them. The economic instruments are then used to transfer money equivalent to the damages from the polluter to the subjects affected by the polluter's activity.

Administrative (legal) and economic instruments constitute the basis of the system of environmental protection under current environmental policy. Despite the fact that they are applied to solve similar problems, this "competition" must not be seen as necessarily undesirable. Both these groups of instruments representing different approaches (direct and indirect) with their different roles realise their aims from various sides and affect various aspects of the problems. In this way they form a complementary system of regulation. Administrative instruments can therefore be understood as a means of reaching a minimum and general level of protection of the environment as a whole. Their universality guarantees the minimum protection for every component of the environment and it is also the minimum regulation of every environmentally harmful activity. Economic instruments then act to supplement the administrative system of control. Their role is to secure a higher standard of protection while respecting the requirement for cost-effectiveness.