

Vydává **Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze ve spolupráci s Českou národní bankou a Ministerstvem financí ČR ve vydavatelství Economia, a. s., Praha**

© Fakulta sociálních věd UK Praha

Adresa redakce: Vinohradská 49
120 74 Praha 2

Tel.: (02) 22 25 00 36 nebo: (02) 215 93 171

Fax: (02) 215 93 203

Šéfredaktor: Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc.

Výkonná

redaktorka: Mgr. Renata Nováková

Publishers: Faculty of Social Sciences of the Charles University, Prague, in Cooperation with the Czech National Bank and the Ministry of Finance of the CR in Publishing House Economia, Prague

© Faculty of Social Sciences of the Charles University, Prague

Editor's Office: Vinohradská 49
120 74 Prague 2
Czech Republic

Editor in Chief: Zdeněk Tůma

OBSAH

Jan KODERA – Martin MANDEL: Řízení měnové báze a stabilita měnového multiplikátoru 641

Miroslav HÁJEK: Poplatky a daně k ochraně životního prostředí 653

Ze zahraničí

Anton MARCINČIN: Manažéri a politici: model slovenskej privatizácie (1. časť) 660

Převzato

Douglas W. DIAMOND: Finanční zprostředkování jako delegované monitorování: jednoduchý příklad 680

Daňové judikáty

Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní č. 17–19/97 695

Uprostřed čísla:

Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the CR No 12

CONTENTS

Jan KODERA–Martin MANDEL: Control of the Monetary Base and Problems with the Stability of the Money Multiplier 641

Miroslav HÁJEK: Environmental Charges and Taxes 653

Abroad

Anton MARCINČIN: Managers and Politicians: Model of Slovak Privatisation (1st Part) 660

Reprinted

Douglas W. DIAMOND: Financial Intermediation as Delegated Monitoring: A Simple Example 680

Tax Judicial Decisions

Abstract from Court Decisions Concerning Taxation No 17–19/97 695

Int the middle of this issue:

Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the CR No 12

*Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 zák. č. 35/1965 Sb. ve znění změn a doplňků). Užití částí nebo celku publikovaných textů – vč. publikovaných zpracovaných znění judikátů –, rozmnožování a šíření jakýmkoli způsobem (zejména mechanickým nebo elektronickým) bez výslovného svolení vydavatele je **zakázáno**.*

Ediční kruh: Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Věra Kameníčková, CSc., Doc. Ing. Michal Mejstřík, CSc., Ing. Karel Půlpán, CSc., Ing. Ondřej Schneider, Ing. Miroslav Singer, PhD., Mgr. Kateřina Šmídková, Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc. (předseda), Doc. Ing. Miloslav Vošvrda, CSc.

Redakční rada: Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Gabriel Eichler, Ing. Michaela Erbenová, PhD., Ing. Milena Horčicová, CSc., Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Prof. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Jonáš, Ing. Jan Klacek, CSc., Ing. Pavel Kysilka, CSc., Ing. Ivan Kočárník, CSc. (předseda), Ing. Jiří Kurnert, Doc. Ing. Michal Mejstřík, CSc., Ing. Jan Mládek, CSc., Prof. Ing. Lubomír Mičoch, CSc., Ing. Jiří Pospíšil, Doc. Ing. Zbyněk Revenda, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Doc. Ing. František Turnovec, CSc., Doc. Ing. Zdeněk Tůma, CSc., Prof. Dr. František Vencovský, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

Poplatky a daně k ochraně životního prostředí

Miroslav HÁJEK*

Realizace státní politiky životního prostředí je spojena s uplatňováním celé řady nástrojů. Z historie přístupů k ochraně životního prostředí v zemích s tržní ekonomikou je zřejmé, že ekonomické nástroje, které jsou konformní s prostředím tržní ekonomiky a přinášejí významné úspory nákladů, nacházejí postupně stále širší uplatnění.

Do skupiny ekonomických nástrojů jsou zahrnuty především poplatky a daně, které mohou prostřednictvím své stimulační funkce významně přispět ke zlepšení stavu životního prostředí při relativně nižších nákladech, než je tomu u jiných nástrojů. Vzhledem k možnosti rozdílného výkladu pojmů poplatky a daně a vzhledem k některým nedorozuměním z toho plynoucím se tento příspěvek zabývá bližší charakteristikou této skupiny ekonomických nástrojů.

Minimalizace nákladů na ochranu životního prostředí

Z ekonomického hlediska jsou poplatky a daně důležitým nástrojem environmentální¹ politiky, neboť významně působí na redukci nákladů souvisejících s ochranou životního prostředí. Toto hledisko vynikne ve srovnání s ostatními nástroji.

Typickým představitelem nejnákladnějšího přístupu jsou administrativní nástroje – stanovení emisních limitů. Za překročení těchto limitů je znečišťovatel pokutován a v krajním případě lze nařídit i uzavření provozu. S emisními limity je obvykle stanoven i časový harmonogram povinnosti jejich plnění. Znečišťovatel, který překračuje stanovenou normu, musí odpovídající opatření provést v daném čase takřka „za každou cenu“, aby se vyhnul sankcím ze strany státní správy. Tento postup mnohdy vede k neefektivnímu vynakládání prostředků. Typickým příkladem jsou staré provozy, které dosluhují a u nichž stát stanovením emisních limitů nutí provozovatele k výstavbě nákladných koncových zařízení k omezení znečišťování (čistiřen odpadních vod, odsířovacích zařízení ap.) namísto toho, aby provozovatel tohoto zařízení měl možnost v delším časovém období připra-

* Ing. Miroslav Hájek – Ministerstvo financí ČR

¹ Výraz „environmentální“ je použit k označení činností nebo pojmů souvisejících s ochranou životního prostředí. Je odvozen z anglického slova „environmental“ a v češtině nemá vhodné synonymum.

vit rekonstrukci celého provozu a investovat do nové technologie, jejíž vliv na životní prostředí by byl příznivější než realizace koncového opatření.

Administrativní nástroje byly ve všech ekonomicky rozvinutých zemích uplatněny především v počátcích environmentální politiky, a to nejen pro svoji jednoduchost při zavádění, ale i jako první, zásadní krok k ochraně životního prostředí, který lze vždy očekávat jako reakci na tlak na odstranění největšího znečištění v co nejkratším termínu.

Druhou, již zmíněnou skupinou nástrojů jsou poplatky a daně. V prvé řadě si musíme uvědomit, že za těmito obecnými pojmy se skrývá široká paleta finančních nástrojů. Proto je musíme přesněji definovat, což ulehčí následný rozbor. Pro účely sledování výše nákladů souvisejících s opatřeními na ochranu životního prostředí bude dále uvažována skupina poplatků se stimulačními účinky, tzn. poplatky, jejichž výše je odvozena od externích nákladů (negativních externalit) vznikajících znečišťováním životního prostředí, event. čerpáním přírodních zdrojů. Vedle těchto poplatků, které mají stimulační účinky, je využívána ještě druhá velká skupina – poplatky s fiskálními účinky, které jsou zaváděny pro získání finančních prostředků na krytí administrativních nákladů nebo nákladů na příslušná opatření k ochraně životního prostředí.

Bližší upřesnění je potřebné učinit i ve vztahu k daním. Předmětem úvahy totiž nejsou klasické daně (daň z nemovitosti, daň z příjmu, spotřební daň atd.) s environmentálně zaměřenými úlevami; jde naopak o skupinu specifických daní, které stejně jako předešlé poplatky mají stimulační účinky vedoucí k opatřením zlepšujícím životní prostředí. Jejich sazby jsou obdobné jako u výše zmíněných poplatků odvozeny od vznikajících negativních externalit.

Při praktickém využití výše definovaných poplatků a daní jde o méně nákladný způsob snižování celkové zátěže životního prostředí než prostřednictvím administrativních nástrojů, ovšem s tím, že nelze očekávat efekt v krátkém časovém horizontu, resp. nelze tento termín předem stanovit, neboť konkrétní realizace je ponechána na zvážení jednotlivých subjektů (znečišťovatelů). Podstatou těchto poplatků a daní je již zmíněné promítání externích nákladů vznikajících při znečišťování životního prostředí (čerpání přírodních zdrojů) do nákladů jejich původců formou povinných plateb. Prostřednictvím těchto plateb jsou znečišťovatelé stimulováni k realizaci příslušných opatření, avšak je plně na jejich rozhodnutí, kdy a jak nákladná opatření provedou, tzn. že realizaci svých opatření mohou přizpůsobit své konkrétní ekonomické situaci.

Pro úplnost je třeba zmínit i obchodovatelná emisní povolení. Při uplatnění tohoto nástroje jsou opatření k zamezení znečišťování opět realizována bez přímé účasti (nařízení) státu. Jejich přednost před poplatky a daněmi spočívá v tom, že příslušná opatření se uskutečňují u těch subjektů, u nichž jsou nejméně nákladná, tzn. pro které je ekonomicky výhodnější realizovat opatření k zamezení dopadu na životní prostředí než kupovat povolení k vypouštění znečištění. Přes mnohé přednosti je tento nástroj vzhledem ke svému obtížnému praktickému zavedení používán jen v omezené míře.

Z uvedeného vyplývá, proč se pozornost environmentálních politik většiny států soustřeďuje na využití poplatků a daní. Je to dáno i tím, že základní otázkou při formulování vztahu mezi tržní ekonomikou a ochranou životního prostředí je, zda ceny mají odpovídající výši, tj. zda odrážejí veškeré náklady související se znečišťováním životního prostředí a s čerpáním přírodních zdrojů. Environmentální daně a poplatky jsou přitom tím nej-

vhodnějším nástrojem, jak promítnout negativní externality do nákladů znečišťovatelů a omezit zvýhodnění těchto znečišťovatelů na trhu.

Poplatky versus daně

Ekonomická podstata environmentálních poplatků a daní není vždy zcela přesně formulována, a tak často dochází k deformacím při jejich interpretaci, což může činit potíže při jejich praktickém uplatňování. V zahraniční literatuře se poplatky a daně týkající se ochrany životního prostředí často směšují a používají se vlastně jako synonyma pro tentýž finanční nástroj. Jak tedy tyto pojmy používat? Rozhodně není nutné prezentovat používání těchto různých pojmů jako zásadní ekonomický problém spojený s nástroji ochrany životního prostředí, jak tomu bylo například na mezinárodní konferenci „Ekonomické nástroje pro trvale udržitelný rozvoj“, která se konala v lednu 1995 v Průhonicích. I když na druhé straně nelze vzhledem k specifickým jednotlivých zemí počítat se sjednocením v používání těchto pojmů a v jejich praktickém použití, které se odvíjí od ekonomického a legislativního systému v dané zemi. Zároveň však nelze opomíjet společný postup například v zavádění tzv. uhlíkové daně; tuto daň nelze totiž z důvodu oslabení konkurenceschopnosti zavést pouze v části zemí.

Obecně lze říci, že použití pojmu „daně“ nebo „poplatky“ záleží na „legislativní schůdnosti“ v konkrétní zemi. Nelze proto pouze z názvu usuzovat, o jakou platbu se jedná. V některých případech jde o totožné, v jiných případech o zcela odlišné finanční nástroje. Na mezinárodní úrovni nelze proto tyto pojmy definovat shodně. Z obecného pohledu je však charakteristika shodná, a to v tom smyslu, že environmentální poplatky a daně mají charakter obecné daně, a to vzhledem k těmto svým společným rysům:

- působí stimulačně na pozitivní chování vůči životnímu prostředí a současně zajišťují příjmy veřejných rozpočtů (státního rozpočtu, rozpočtu obcí a státních fondů);
- jsou součástí celkového daňového břemene (povinných plateb do veřejných rozpočtů);
- nejedná se o sankční nástroje (nejsou postihem za nadměrné znečištění životního prostředí nebo užívání přírodních zdrojů).

Naopak rozdíly oproti klasickým daním spočívají především v tom, že:

- slouží k promítnutí negativních externalit do nákladů příslušných subjektů,
- jsou náročné z hlediska správy, protože jejich vyměření zajišťují odborné orgány státní správy v dané oblasti (voda, odpady, vzduch ap.),
- mají tendenci k neustálému zvyšování sazeb a počtu zpoplatněných titulů, neboť postupně dochází ke snižování zatížení životního prostředí.

Je však třeba si uvědomit jeden zásadní rozdíl mezi klasickými daněmi a environmentálními poplatky a daněmi, který pramení ze stability výnosů těchto poplatků a daní. Zatímco klasické daně mají zajišťovat veřejným rozpočtům dlouhodobě zaručené příjmy a podle toho jsou také zaměřeny na to, co je dlouhodobě nejvýnosnější (majetek, příjmy, spotřeba pohonných hmot atd.), environmentální poplatky vlastně svojí stimulační funkcí vytvářejí tendenci ke snižování výnosu. Zvláštním případem je například tzv. daň z energie, která by měla působit také stimulačně, ale vzhle-

dem k tomu, že jejím zavedením nelze předpokládat výrazné omezení spotřeby energie, může mít i stabilní výnosy (zde ovšem záleží na tom, jaká bude stanovená sazba).

Současná legislativa v oblasti poplatků k ochraně životního prostředí v ČR

Současná zákonné úpravy v České republice zahrnují celkem devět environmentálních poplatků zaměřených na znečišťování životního prostředí i čerpání přírodních zdrojů. Jedná se o tyto poplatky:

- poplatky za znečišťování ovzduší,
- úplaty za vypouštění odpadních vod do vod povrchových,
- úplaty za odběr podzemních vod,
- poplatky podle zákona o ochraně ozonové vrstvy Země,
- úhrady z dobývacího prostoru,
- úhrady z vydobytých vyhrazených nerostů,
- poplatky za ukládání odpadů,
- odvody za odnětí zemědělského půdního fondu,
- poplatek za odnětí lesní půdy.

Přesto, že terminologie není ještě v současných zákonech jednotná, v připravovaných novelách či nových zákonech je již sjednocena na pojmu „poplatek“, který nejvíce odpovídá charakteru plateb. Jiné výrazy, jako jsou „úhrady“ a „úplaty“, se vztahují k platbě cen podle cenových předpisů a neodpovídají zákonem stanovenému plnění. Pokud bychom uvažovali o tom, jakým termínem výraz „poplatky“ zaměnit, připadá v úvahu pouze environmentální daň; ta je do soustavy daní v České republice od roku 1993 zařazena², ale dosud nebyla prakticky aplikována. Pramení z toho mj. i nejasnosti o jejím pojetí. V každém případě bude zaměřena obdobně jako spotřební daň, tzn. na spotřebu výrobků s nepříznivým vlivem na životní prostředí, nebo (což je pravděpodobnější) na zdanění energií.

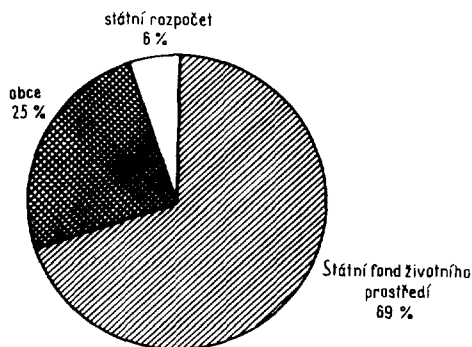
V některých případech jsou poplatky k ochraně životního prostředí zaměňovány s jinými poplatky souvisejícími s veřejnými rozpočty. Je však třeba si uvědomit, že samotný pojem „poplatek“ v sobě neobsahuje nějaké podrobnější informace a pro bližší charakteristiku je třeba vycházet z příslušného zákona. Základní rozdíl mezi v současné době existujícími poplatky je ve funkci. Například poplatky správní jsou platbou vůči státu za provedení správního úkonu. Mají administrativní funkci. Jejich výnos ani zpětné působení na platícího není rozhodující. Místní poplatky mají zase výhradně funkci fiskální jako zdroj obecních rozpočtů, a je proto namístě jejich změna na místní daně. Poplatky k ochraně životního prostředí mají na prvním místě funkci stimulační a dále funkci fiskální. Platící subjekty by měly ovlivňovat v rozhodování o přijetí příslušných opatření k ochraně životního prostředí.

V souvislosti s předpisy o správě daní a poplatků je často diskutována sankční funkce poplatků (byla již krátce komentována v obecné charakteristice environmentálních daní a poplatků). Tato vlastnost poplatků však není nikde blíže definována a lze ji proto vysvětlovat ve dvou polohách:

- sankčnost ve smyslu povinné platby, z čehož by vyplývalo, že sankční jsou veškeré poplatky,

² zákon 212/1992 Sb., o soustavě daní

GRAF 1 Poplatky k ochraně životního prostředí podle příjemce v roce 1995



– sankčnost v případě, že by bylo uloženo platit poplatky za porušení nějakých zákonných norem.

Environmentální poplatky (na rozdíl od pokut) nepovažujeme za poplatky sankční povahy, neboť neslouží k postihu za porušení např. emisních norem. Jejich stimulační funkce nevychází z postihu, ale z internalizace negativních externalit vznikajících v důsledku nepříznivého chování vůči životnímu prostředí.

V praxi lze stimulační funkci těžko prokázat zejména v důsledku toho, že v našich zákonech jsou kombinovány ekonomické nástroje s administrativními a hlavním stimulem pro realizaci příslušných opatření jsou zejména termíny pro snížení emisí.

Důležitým hlediskem je vztah mezi environmentálními poplatky a konkurenceschopností. V případě, že by poplatky neexistovaly, byly by ve výhodě znečišťovatelé, kteří dosud nezavedli nákladnější, životnímu prostředí příznivější technologii. Proto jedním z důvodů, proč nejsou naši výrobci napadáni z tzv. ekodumpingu, je právě existence environmentálních poplatků.

Z pohledu fiskální funkce můžeme uvést, že environmentální poplatky jsou příjmem veřejných rozpočtů. V roce 1995 dosáhly výše 4,1 mld. Kč, což odpovídalo 1,39 % celkových daňových výnosů. Největší část poplatků směřovala do Státního fondu životního prostředí – viz graf 1.

Zjistit použití poplatků již není tak snadné, neboť je sice sledováno ve Státním fondu životního prostředí a ve státním rozpočtu, ale obce nepodávají informace, z nichž by tyto údaje byly zřejmé. Způsob použití příjmů z poplatků na úrovni obcí lze vyvozovat pouze orientačně podle příslušných zákonů, ve kterých jsou v tomto ohledu značné rozdíly. Zatímco horní zákon neurčuje použití úhrad z dobývacího prostoru a z vydobytých vyhrazených nerostů, u ostatních poplatků je použití zákonem upraveno. Lze proto odhadnout, že poplatky jsou na akce zlepšující životní prostředí použity z 90 %.

Závěr

V podmínkách tržní ekonomiky vytvářejí ekonomické nástroje environmentální politiky podmínky pro úspěšné řešení otázek spojených s ochranou životního prostředí při efektivním vynakládání finančních prostředků.

Cílevědomým zabudováváním ekonomických nástrojů do zákonů k ochraně životního prostředí lze docílit přínosů jak v oblasti životního prostředí, tak v oblasti ekonomické a sociální. Největší pozornost přitom zasluhují environmentální poplatky a daně.

Přestože je nesporné, že environmentální poplatky a daně jsou nejvhodnějším nástrojem, je třeba si při jejich praktické aplikaci uvědomovat zejména to, že nejsou nástrojem sankčním, jejich výnos postupně klesá a že jejich správa je oproti klasickým daním administrativně náročnější. Ve srovnání s nákladnějším postupem při zlepšování stavu životního prostředí prostřednictvím administrativních nástrojů a s problematickým využíváním obchodovatelných emisních povolení se však jedná o významnou skupinu nástrojů, která bude stále více preferována.

Pro používání pojmů „poplatek“ a „daň“ ve vztahu k ochraně životního prostředí je třeba zdůraznit, že je nutné vycházet z legislativy té které země. Z teoretického pohledu není zásadní rozdíl. Snad pouze v tom, že environmentální poplatky představují nestálý, resp. klesající příjem veřejných rozpočtů. V podmínkách České republiky je dáno bližší vymezení těchto pojmů zákony k ochraně životního prostředí a daňovou soustavou; v tomto legislativním rámci je uvedena i přesná charakteristika všech plateb. Do budoucna lze předpokládat postupné oslabování administrativních nástrojů a zpřesňování plateb za znečišťování, a zejména čerpání přírodních zdrojů tak, aby co nejvíce odpovídaly vznikajícím externím nákladům, a tak byla posílena stimulační funkce uvedených nástrojů.

Obtížný, nikoli však neřešitelný bude proces harmonizace předpisů souvisejících s environmentálními poplatky a daněmi v rámci Evropské unie. Při různém pojmovém i praktickém pojetí bude vzhledem k rozdílné právní úpravě v jednotlivých zemích určité sjednocení jistě předmětem řady jednání. Klíčovým problémem bude zřejmě problematika konkurenceschopnosti při zatížení environmentálními poplatky a daněmi.

LITERATURA

- Ecology Society Economy. [Mezinárodní konference.] Saint-Quentin-en-Yvelines, 23.–25. května 1996.
- Economic Instruments for Sustainable Development. [Mezinárodní konference uspořádaná Ministerstvem životního prostředí ČR ve dnech 12.–14. ledna 1995 v Průhoncích.]
- Environmental Policy: How to Apply Economic Instruments. OECD 1991.
- KOVÁŘ, J. – ŠTĚPÁNEK, Z.: Poplatky a daně nejen k ochraně životního prostředí. NUKLIN, Praha-Zbraslav, 1993.
- KUBÁTOVÁ, K.: Vliv daní na ekonomické chování poplatníků. *Ekonom*, 1997, č. 6, s. 59.
- Public Finance and the Environment. *International Tax and Public Finance*, sv. 2, 1995, č. 2.
- ŠTĚPÁNEK, Z.: Racionální ekonomická politika ochrany životního prostředí. In: Sborník přednášek ze semináře „Ekonomické nástroje v ochraně životního prostředí“, Pardubice 1995.
- SAMUELSON, P. A. – NORDHAUS, W. D.: *Ekonomie*. Praha, Svoboda 1991.
- SMITH, S.: The Role of the European Union in Environmental Taxation. *International Tax and Public Finance*, 1995, č. 2, s. 375–387.

SUMMARY

Environmental Charges and Taxes

Miroslav HÁJEK – Ministry of Finance of the CR

There are many opinions concerning the differences between environmental charges and taxes. There are special modifications of environmental acts in different countries. Generally speaking, there isn't much difference between environmental charges and taxes, because both go to the public budget and both have a fiscal function. There is only one basic significant distinction: Classical taxes guarantee a stable budget receipts. While environmental charges and taxes however decrease in revenue. Ordering charges and taxes is vary in each country according its economic and law systems.

The Czech Republic has established environmental charges in special laws. There isn't an environmental tax. The tax system has only a few environmental aspects. Revenue from environmental charges in 1995 was 4.1 bn. CZK, or 1.39% of all tax revenues.