

Vydává ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství *Economia, a. s., Praha*

© ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vínohradská 49,  
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo 2110, linka 361  
Fax: 253 728

Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House *Economia, Prague*

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vínohradská 49,  
120 74 Prague 2, CSFR

Editor in Chief: Ivan Kočárník

## OBSAH

Aleš BULÍŘ: Peníze, nebo úvěry? .....	49
Robert HOLMAN: Reálný devizový kurs, diferencované zboží a neobchodní zboží ...	58
Harvey E. BINES: Modelování investičních fondů: poučení z amerických zkušeností .....	65
Jitka PEKOVÁ: Reforma místních rozpočtů .....	85
Jan ZEMAN: Některé ekonomické nástroje ekologizace v ČSFR .....	92

Uprostřed čísla:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVEOVÁ:  
**Veřejné finance v teorii a praxi** (5. část):  
ss. 105—132

Všechny bibliografické údaje včetně údajů o autorských právech jsou uvedeny u prvního pokračování v č. 9/92 tohoto časopisu.

Publikováno po dohodě s vydavatelstvím McGraw-Hill, Inc.

## CONTENTS

Aleš BULÍŘ: Money or Credit? .....	49
Robert HOLMAN: Real Exchange Rate, Product Differentiation, and Non-Traded Goods . . . . .	58
Harvey E. BINES: Investment Fund Modeling: Lessons from the American Experience	65
Jitka PEKOVÁ: Local Budget Reform .....	85
Jan ZEMAN: Some Economic Tools for Ecological Purpose in ČSFR .....	92

In the middle of this issue:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVE: **Public Finance in Theory and Practice** (Part V):  
pp. 105—132

You can find all bibliographical data including **particulars on copyright** in part I of this series in No 9/92 of this journal.

Published by arrangement with McGraw-Hill, Inc.

Prosíme čtenáře, aby omluvili chybné zařazení textu překladu další části učebnice Musgraveových „Veřejné finance v teorii a praxi“ v čís. 1/93 tohoto časopisu. V čís. 2/93 tuto chybu napravujeme, přičemž opakování všech 16 chybné zařazených stran není na úkor normálního rozsahu čísla — čís. 2/93 má rozsah 80 stran místo běžných 64 stran.

Tiskárna

Redakční rada: dr. Ivan Angelis, ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., ing. Petr Dvořák, ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., doc. ing. Kamil Janáček, CSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Václav Kupka, CSc., ing. Tomáš Ježek, CSc., ing. Jiří Pospíšil, Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Pavel Štěpánek, CSc., prof. Jan Švejnar, ing. Jan Vít, prof. ing. Karol Vlachynský, CSc.

# Některé ekonomické nástroje ekologizace v ČSFR

Jan ZEMAN\*

Jednou z příčin prohlubující se ekologické krize v ČSFR je neutěšený stav ekonomických nástrojů ekologizace, které nečiní zanedbávání opatření na ochranu přírodních složek životního prostředí ekonomicky nevýhodným, resp. umožňují provinilým subjektům realizovat z tohoto zanedbávání ekonomický prospěch. Názory na systém ekonomických nástrojů ekologizace nejsou zcela jednotné. Jedno z možných řešení ekonomických nástrojů ekologizace nastiňuje Zeman [1991]. Polistopadový vývoj některé z požadavků realizoval. Cílem stati je přiblížit současný stav a problémy vybraných ekonomických nástrojů ekologizace v ČSFR.

## Poplatky za znečišťování

K ekonomickému znevýhodnění nedostatečné péče o ekologizaci mohly za určitých okolností sloužit poplatky za nadměrné znečišťování ovzduší a úplaty za vypouštění nečištěných nebo nedostatečně čištěných odpadních vod, jež byly zavedeny v Československu v druhé polovině 60. let. Svůj úkol však nesplnily a ani splnit nemohly; byly totiž součástí ukazatelů „hrubá výroba“ a „upravené vlastní výkony“, takže se i jejich placením naplňovaly úkoly plánu. Zahrnovaly se do nákladů a cen a byly proto mechanicky přenášeny na odběratele znečišťovatelovy produkce (od r. 1987 jen v základní sazbě). Nezahrnovaly všechny druhy škodlivin, všechny zdroje znečištění a celé objemy emitovaného znečištění u zpoplatňovaných znečišťovatelů a byly vesměs nižší, než činily provozní náklady provozovatelné ekotechniky [Zeman 1989].

Požadavek na minimální změny, tj. požadavek zvýšit poplatky a úplaty v základní sazbě nejméně na úroveň provozních nákladů ekotechniky, byl ekonomickou teorií i řídicími orgány vysloven mnohokrát, leč u ovzduší se v důsledku neomaleného nátlaku uhelné lobby nerealizoval až do r. 1991 a u vod se uskutečnil jen v letech 1980, 1989, 1990 a v ČR s výjimkou podniků vodovodů a kanalizací až od 1. 7. 1992.

Požadavek vyloučit poplatky a úplaty za znečišťování z upravených vlastních výkonů je dnes bezpředmětný, neboť hodnocení podniků podle upravených vlastních výkonů skončilo k 1. 1. 1990. Snížil se i význam sporu o kalkulatelnost základní sazby poplatků a úplat do nákladů a cen.

\* Ing. Jan Zeman, CSc., pracovník Českého ekologického ústavu Praha

Redakce příspěvek obdržela 4. 11. 1992. Autor provedl autorskou korekturu 19. 1. 1993.

K zásadním přínosům zákona ČNR č. 389/1991 Sb., o státní správě v ochraně ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování, patří, že opouští princip zpoplatnění tuhých emisí a emisí  $\text{SO}_2$ , jež převyšují přípustnou normu, v závislosti na výšce komína provizorní sazbou 100 Kčs/t. Zavádí zpoplatnění celého objemu emisí vypouštěných do ovzduší ze všech stacionárních zdrojů znečištění, tj. zdrojů evidovaných v REZZO I, II a III nezávisle na výšce komína. Základní sazbu poplatků zvyšuje ze 100 Kčs/t na 3 000 Kčs/t u tuhých emisí a na 1 000 Kčs/t u  $\text{SO}_2$ , nově zpoplatňuje  $\text{NO}_x$  800 Kčs/t, CO 600 Kčs/t, běžné uhlovodíky 2 000 Kčs/t, škodliviny 1. třídy 20 000 Kčs/t, škodliviny 2. třídy 10 000 Kčs/t a ostatní škodliviny 1 000 Kčs/t. V letech 1992–3 se nové sazby budou uplatňovat z 30 %, v letech 1994–5 z 60 %, v roce 1996 z 80 % a teprve od roku 1997 v plné výši.

Uvedenou změnu je nutné označit jako zásadní a razantní a jako takovou je nutné ji uvítat. Navzdory razantnosti zvýšení však nelze předpokládat, že vytvoří silný ekonomický tlak na snižování znečišťování ovzduší, zvláště u  $\text{SO}_2$  a  $\text{NO}_x$ . Náklady na čistící zařízení jsou totiž značně vyšší. U ekotechniky zneškodňující tuhé emise existuje velký rozptyl provozních nákladů. Přijaté sazby odpovídají odlučovačům popílku, nikoliv ekotechnice hutí a jím podobných podniků. Pokračuje — byť relativně pomalým tempem — inflační znehodnocování čs. koruny. Neuspokojivost výše poplatků za znečišťování ovzduší je dána i vztahem k vznikajícím ekonomickým škodám ze znečišťování ovzduší. Proto se domnívám, že je nutné uvažovat o dalším podstatném zvýšení poplatků za znečišťování ovzduší, zejména za emise  $\text{SO}_2$  a  $\text{NO}_x$ . S těmito úvahami je nutné seznámit podnikovou sféru.

Poplatkům by měly podléhat i malé zdroje znečištění ovzduší evidované v REZZO III, a to pevnými částkami do 10 000 Kčs/rok. Zákon FS s 27. 4. 1992 č. 218/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o ochraně ovzduší, zrušil poplatky za znečišťování ovzduší ze zdrojů evidovaných v REZZO III, pokud neslouží podnikatelské činnosti. Jde o opatření značně rozporné. Není sporu o hrozbě značného subjektivismu při jejich stanovování, neboť drobné kotelny jsou nekontrolovatelné a neregulovatelné. Na druhé straně přizemní vrstvu ovzduší, kterou dýcháme, zatěžují zdaleka nejvíce. Problém by se měl řešit jednak programem odstraňování lokálního vytápění na bázi uhlí ze sídel, přednostně z center větších měst, jednak zavedením daně za spalování uhlí. Ministerstvo životního prostředí ČR s jejím zavedením počítá.

Scénář ekologické strategie, jež je přílohou scénáře ekonomické reformy [Scénář . . . 1990], předpokládal dvojí sazby poplatků a úplat, tzv. normální za podlimitní znečištění a sazby několikrát vyšší za tzv. nadlimitní znečištění, tj. znečištění převyšující v té době platné technicko-ekonomické normy pro jednotlivé znečišťovatele. Domnívám se, že je to dobrý způsob, jak zpřísnit a současně zrealizovat uvažované sazby. Uzákoněna byla ale jen 50%ní přírážka pro zdroje převyšující povolený emisní limit.

Přírážka k základní sazbě, která byla používána v minulosti podle společenské závažnosti znečištění toho či onoho území, měla být zachována. Ohrožení lázní či národních parků je pro společnost ještě více nežádoucí než znečištění jiných regionů. Nová právní úprava ochrany ovzduší se o ní však nezmiňuje.

Zákon SNR z 6. 5. 1992 č. 311/1992 Sb., o poplatcích za znečišťování ovzduší, obsahuje sazby za tuhé emise 3 000 Kčs/t,  $\text{SO}_2$  1 000 Kčs/t,  $\text{NO}_x$  800 Kčs/t, CO 600 Kčs/t, 1. třídu 20 000 Kčs/t, 2. třídu 10 000 Kčs, 3. třídu 5 000 Kčs/t a pro 4. třídu má sazbu 1 000 Kčs/t. V roce 1992 se bude platit 20 % z výše nových poplatků, v r. 1993 40 %, v r. 1994 a 1995 60 %, v r. 1996 a 1997 80 % a od r. 1988 100 % poplatků za znečišťování ovzduší. Sazba za běžné uhlovodíky chybí. Celkově jsou slovenské sazby poplatků za znečišťování ovzduší o něco nižší než české. Budou tudíž stimulovat ochranu ovzduší ještě méně než české poplatky.

Sazby úplat za vypouštění nečištěných nebo nedostatečně čištěných odpadních vod byly koncem 60. let odvozeny od provozních nákladů čištění odpadních vod. Ty ale rostly, a tak poplatky brzy zaostaly. Toto zaostávání odstranilo nové nařízení vlády ČSSR č. 35/1979 Sb., o úplatách ve vodním hospodářství. Výši úplat zvýšilo o 40 % a kromě dosavadního zpoplatnění znečištění BSK<sub>5</sub> a nerozpuštěnými látkami zpoplatnilo nově i znečištění vod ropnými látkami, zjevnou aciditou a alkalitou a rozpustnými organickými látkami. Růst provozních nákladů čištění odpadních vod ale pokračoval, a tak i nové sazby rychle zaostaly.

Ekonomické znevýhodnění nedostatečného budování a provozování čištění odpadních vod se realizovalo teprve v letech 1989–90 v důsledku novelizace nařízení vlády ČSSR č. 35/1979 Sb. nařízením vlády ČSSR č. 91/1988 Sb. Úplaty za vypouštění nečištěných nebo nedostatečně čištěných odpadních vod byly odvozeny od provozních nákladů čištění odpadních vod očekávaných v r. 1995. V důsledku prudké inflace po 1. 1. 1991 ale svůj stimulační účinek opět ztratily.

Jejich valorizace vážla z procedurálních důvodů. Požadavek listiny základních práv a svobod, že majetkové sankce lze uložit pouze zákonem, se tváří v tvář inflaci ukazuje nepraktický. Valorizaci úplat za znečišťování vod v ČR uskutečnil až zákon ČNR č. 281/1992 Sb., kterým se doplňuje a mění nařízení vlády ČSFR o úplatách ve vodním hospodářství pro ČR. Učinil tak koeficientem 2. Tím zhruba pokryl polistopadovou inflaci. Učinil tak s účinností pro fyzické a právnické osoby od 1. 7. 1992, pro podniky vodovodů a kanalizací až od 1. 1. 1993. Obdobný zákon v SR k 27. 10. 1992 přijat nebyl.

## Poplatky za uložení odpadů

Problematika nakládání s odpady je v ČSFR řešena poprvé. Založil ji progresivní zákon FS z 22. 5. 1991 č. 238/1991 Sb., o odpadech, a navazující předpisy. K 1. 1. 1993 je nová právní úprava nakládání s odpady v ČR i SR kompletní. Právní úprava nakládání s odpady zásadně zvyšuje požadavky na nezávadnost provozu skládek, resp. znemožňuje dosavadní podivné praktiky provázející skládkování odpadu. Vláda ČR v požadavcích na skládky bohužel hodně slevila.

Nakládání, a zvláště pak závadné nakládání s odpady, se prodraží i v důsledku přijetí zákona ČNR z 22. 1. 1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadu, s účinností od 1. 4. 1992, a zákona SNR z 6. 5. 1992 č. 309/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů, s účinností od 1. 7. 1992. Také dotace na odvoz tuhého domovního odpadu se odbourávají. Lze očekávat, že likvidace odpadu skládkováním se od určité míry zkomercionalizuje pod přísným dohledem hygienika, divizi pro odpady České a Slovenské inspekce životního prostředí, obcí a dalších orgánů.

Zákony o poplatcích za uložení odpadů mají dvojí sazby — sazba I za uložení odpadu jako takového a sazbu II jako ekonomický postih závadného ukládání odpadu, tj. ukládání odpadu v rozporu se zákonem o odpadech a navazujícími předpisy. K 1. 1. 1998 by sazba II měla odpadnout, resp. závadné ukládání odpadu by se již nemělo vyskytovat.

V ČR platí sazba I ve výši 0 Kčs/t pro zeminy a hlušiny, 10 Kčs/t pro ostatní odpad mimo zeminy a hlušiny, 20 Kčs/t za tuhý komunální odpad, 40 Kčs/t zvláštních odpadů mimo nebezpečných a tuhých komunálních odpadů a 250 Kčs/t nebezpečných odpadů. Sazba II se platí v případě závadného ukládání odpadů na skládkách. Pro roky 1992, 1993 a 1994 byly stanoveny sazby 1, 3 a 6 Kčs/t pro zeminy a hlušiny, 25, 70 a 140 Kčs/t pro ostatní mimo zeminy a hlušiny, 20, 70 a 210 Kčs/t pro tuhý komunální odpad, 110, 320 a 640 Kčs/t zvláštních odpadů mimo nebezpečných a tuhých komunálních odpadů a 3 000, 4 000 a 5 000 Kčs/t u nebezpečného odpadu. Výnos poplatků podle sazby I jde do rozpočtu územně příslušné

obce. Výnos poplatků podle sazby II jde do fondu životního prostředí ČR. Česká inspekce odloží zaplacení 60 % poplatků dle sazby II v případě zahájení odsouhlasených akcí k nápravě. Splní-li náprava požadavky zákona o odpadech, orgán inspekce promine zaplacení odložené částky poplatků za uložení odpadů. Bude-li účinně fungovat státní správa odpadového hospodářství a nedojde-li k další prudké inflaci, měly by poplatky za uložení odpadu do životního prostředí stimulovat snižování produkce odpadů, a zejména odrazovat od závadných způsobů jejich likvidace.

V SR byl 6. 5. 1992 přijat zákon SNR č. 309/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadu. Základní sazby pro r. 1992—6 stanovuje pro zeminy a hlušiny ve výši 0, 0, 1, 1, 1 Kčs/t, ostatní odpad 2, 4, 6, 8, 10 Kčs/t, komunální odpad 4, 8, 12, 16, 20 Kčs/t, zvláštný odpad mimo nebezpečného a odpadu v kategorii III 8, 16, 24, 32, 40 Kčs/t a nebezpečný odpad 50, 100, 150, 200, 250 Kčs/t. Index přírážky stanovuje pro zeminy a hlušiny zařazené do kategorie ostatní odpad 2, ostatní odpad kromě zemin a hlušin 9, pro komunální odpad (skupina 91) 14, pro zvláštní odpad mimo odpadu nebezpečného a komunálního 11 a pro nebezpečný odpad 13.

Jde o sazby citelně nižší než v ČR. Lze tudíž očekávat jejich podstatně nižší stimulační účinek.

Konfliktnost umístění skládky z hlediska zájmů místního obyvatelstva trvá. Nemá-li dojít k situaci, že nebude možné provozovat žádnou skládku, neboť obyvatelé dotyčných obcí ji na svém katastru odmítnou, je nutné obce významně ekonomicky zainteresovat na provozu příslušné skládky. Je otázkou, zda výnos sazby I poplatků za uložení odpadu bude pro zainteresovanost obcí na umístění skládky na jejím území dostatečný. Hodně bude samozřejmě záviset i na důvěryhodnosti jednotlivých provozovatelů skládek.

## **Pokuty za nekázeň**

Instituce pokut za nekázeň je starého data. V ekologii byla v ČSFR zavedena již v 60. letech, leč její využívání naráželo a naráží v praxi na řadu potíží včetně absencí pokut za řadu druhů nekázně [Zeman 1991].

V případě pokut ukládaných podnikům i jejich odpovědným pracovníkům trval vážný problém v jejich svévolném snižování až neukládání ze strany národních výborů. Vzhledem k nekvalifikovanosti pracovníků národních výborů, časté personální unii „podnik — národní výbor“, jisté závislosti národních výborů na výpomoci podniků u nich působících apod. není naděje, že zrušení národních výborů a vznik obecních zastupitelstev a okresních úřadů bude problém účinně řešit. Za nutné považují svěřit ukládání pokut přímo orgánům inspekce včetně ustavení těchto orgánů tam, kde dosud nejsou (těžba, ochrana půdy, hluk a vibrace, v SR i ochrana lesa a ochrana přírody).

Za leden až duben 1991 neukládání pokut okresními úřady za nekázeň ve vodním hospodářství ČR prudce vzrostlo z cca 25 % na cca 80 %. Podobně v 1. pololetí 1991 pokračovalo zásadní snižování i neukládání pokut okresními úřady ČR za porušování zákona o lesích.

Vážným problémem byla a zčásti ještě je skutečnost, že ne všichni ekologickou nekázeň lze pokutovat. Donedávna prakticky nešlo významněji pokutovat nekázeň provázející skládkování tuhého odpadu. V případě ovzduší šlo pokutovat jen znečišťovatele, kteří buď platili poplatky za nadměrné znečišťování ovzduší, nebo provozovali ekotechniku aj.

Kladem nových zákonů k ekologizaci je, že zásadně rozšiřují pokutovatelné

skutečnosti, zpravidla na všechnu nekázeň provázející tu či onu sledovanou problematiku.

Zákony FS o odpadech a o ochraně ovzduší zavádějí pokuty za různou nekázeň podniků s horním stropem v nejzávažnějších případech 10 000 000 Kčs, což je adekvátní. Doladují je zákony národních rad o poplatcích a o státní správě v ochraně ovzduší a v odpadovém hospodářství. I nadále se při jejich stanovení přihlíží k míře ohrožení životního prostředí. Za chybné považují zrušení pokut odpovědných pracovníků za nekázeň v ochraně ovzduší a v ČR i ve vodním hospodářství.

Zvýšení pokut za porušování zákonů o lesích a o vodách v ČR a o ochraně zemědělského půdního fondu v ČR i v SR na 1 000 000 Kčs zhruba pokrývá inflaci. Na úroveň 1 000 000 Kčs byly zvýšeny i pokuty za porušování zákona o ochraně přírody a krajiny v ČR. Vzhledem k nižšímu základu a značnému rozšíření pokutovatelných skutečností jde zde o citelný pokrok.

Zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zavedl i pokuty za zavádění na trh výrobků, kterým nebyla udělena nebo byla odňata certifikace; pokuty dosahují až výše třistanásobku minimální mzdy. Mám za to, že jde o výši nedostatečnou, resp. že horní limit by měl činit přibližně tisícinásobek minimální mzdy.

Diskutovat lze o skutečnosti, že většinu pokut za porušování ekologické legislativy mohou dnes udílet v ČR okresní úřady a příslušné divize České inspekce životního prostředí, v SR obvodní úřady životního prostředí a příslušné divize Slovenské inspekce životního prostředí. Přednost má orgán, který zahájí vyšetřování dříve. Zahájí-li vyšetřování ve stejný den orgány oba, má v ČR přednost okresní úřad.

Dosavadní praxe ochrany neukázněných ze strany měst a okresů byla neudržitelná. Jisté je, že určitá konkurence mezi jednotlivými orgány dozoru může zkvalitnit kontrolní činnost. Zatím mě nic neopravňuje přestat se obávat, že okresní úřady ČR budou pokračovat v praktikách ochrany poškozovatelů životního prostředí. Seriózní vyhodnocení nového systému však zatím není možné. V SR citovaný problém nehrozí, neboť okresní a obvodní úřady životního prostředí podléhají ministerstvu životního prostředí SR.

Problémem byla i povinnost při pokutování odpovědného pracovníka konkrétního viníka usvědčit, což bývalo při vhodně volené pracovní náplni v mnoha případech takřka nemožné. Mám za to, že by zde zákonodárce měl uplatňovat ekonomická kritéria zavinění, tj. objektivní odpovědnost odpovědných pracovníků za chod jim svěřených zařízení. Odpovědný pracovník by při tom měl mít možnost dokázat, že závadu způsobil někdo druhý. Se zrušením pokut ukládaných odpovědným pracovníkům byl sice problém vyřešen, ale v neprospěch životního prostředí.

Problémem byla, a někde i nadále je, neodůvodněně rozdílná horní hranice pokut ukládaných za jednotlivé druhy nekázně podnikům. Domnívám se, že by horní hranice pokut ukládaných podnikům za vybrané druhy nekázně při nakládání s odpady, znečišťování ovzduší, znečišťování vod a těžbě měla činit 10 000 000 Kčs + valorizace přímo úměrná inflaci. Pro méně závažná provinění a pro provinění na jiných úsecích ochrany životního prostředí by měl zákon stanovit podstatně nižší horní strop pokut ukládaných podnikům — asi 3 000 000 Kčs. Zatím se tak nestalo, resp. přijatá zvýšení většinou pokryla pouze inflační znehodnocování čs. koruny. Další uvažovaná rozšíření a zvýšení pokut za nekázeň se dosud neuskutečnila.

Horní výše pokut ukládaných odpovědným pracovníkům — trojnásobek jejich průměrného měsíčního platu — vyhovovala a nehrozilo jí znehodnocení inflací. Nové odvození horního stropu některých pokut od určitého násobku minimální

mzdy nebo jako násobku průměrného platu může narazit na problém, že minimální mzda i průměrný plat mohou zaostávat za inflací.

K potírání nekázně by mělo významně přispět i uplatňování trestního činu ohrožení životního prostředí (zákon č. 159/1989 Sb.) s účinností od 1. 2. 1990. Zatím se v praxi téměř nepoužívá, přestože hrubá nekázeň nepolevuje. Podobně byl v praxi ČR ještě rok po schválení vládou ČR 4. 6. 1990 ignorován faktický zákaz náhradních rekultivací.

Výnos pokut za nekázeň by měl plynout do republikových fondů životního prostředí. Nová legislativa vychází ze zásady, že výnos pokuty je příjmem orgánu, který ji uložil. Do fondu životního prostředí směřuje jen výnos pokut uložených Inspekcí životního prostředí příslušné republiky. Dalším příjemcem jsou okresní a obvodní úřady životního prostředí SR. Některé dílčí pokuty budou patřit také obcím. Jsou tak vytvářeny potenciální příjmy okresních a obecních fondů životního prostředí.

### **Pokuty za poškozování chráněných částí přírody**

Myšlenka ocenit chráněné části přírody tzv. přírodní hodnotou, resp. společenským ohodnocením, je staršího data. Přes všechno úsilí se ji dosud v ČR nepodařilo uzákonit. V SR je v omezené míře užívána na základě soudního rozsudku z 80. let. Účelem přírodní hodnoty je vytvořit základ pro pokutování svévolného poškozování a ničení chráněných druhů rostlin, živočichů a dalších přírodních objektů.

Přírodní hodnota chráněných přírodních objektů nemá nic společného s ekonomickou hodnotou zboží. Je odvozena na základě vzácnosti a nereprodukovatelnosti chráněných druhů, ekosystémů, krápníků apod. V případě ekonomického oceňování stromů rostoucích mimo les (vyhláška MK SR č. 174/1990 Sb.) se diferencovalo nejen podle druhu stromu, ale i podle jeho velikosti, umístění a dalších okolností. Je nutné konstatovat, že stejně jako v případě chráněných rostlinných a živočišných druhů se v ČR dosud obdobnou vyhlášku uzákonit nepodařilo, a to ani zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

Pokuty za svévolné poškozování a ničení chráněných druhů rostlin a živočichů, stromů rostoucích mimo les, krápníků a dalších chráněných přírodních objektů by měla udílet Česká (Slovenská) inspekce — divize ochrany přírody. Jejich výnos by měl plynout do republikových fondů životního prostředí, na území národních parků a chráněných krajinných oblastí do pokladen jejich správ.

### **Dotace opatření k ekologizaci**

Kromě nástrojů negativní ekonomické stimulace, resp. destimulace procesů znehodnocování přírodních složek životního prostředí, se neobejdeme bez ekonomických nástrojů pozitivní stimulace procesů ekologizace. Půjde jednak o dotace opatření k ekologizaci, jednak o daňové úlevy poskytované realizátorům opatření na ochranu přírodních složek životního prostředí.

Pokud jde o dotace ekologizace, vyžadovaly by zásadní změnu dřívějších tzv. ekologických fondů. Lze souhlasit s požadavkem, aby se tři dvojice republikových fondů — fondy ochrany ovzduší, fondy vodního hospodářství a fondy pro zúrodnění půdy — nahradily jedinou dvojicí republikových fondů tvorby a ochrany životního prostředí. Nelze souhlasit s požadavkem na vznik fondů životního prostředí okresních a obecních, resp. městských. Kromě požadovaného neodůvodněného tříštění beztak silně omezených prostředků vyčleněných k ekologizaci jde

o průhledný záměr zachovat praxi financování opatření nesouvisejících s ekologizací z fondů životního prostředí včetně akcí zjevně protiekologických (budování vodovodů a kanalizací bez souběžného budování čistíren odpadních vod, financování různých pochybených pozemkových úprav a meliorací odvodněním aj.) [Zeman 1989].

Mají-li fondy životního prostředí účinně napomáhat realizaci opatření k ekologizaci, musejí statuty fondů vyloučit možnost jejich zneužívání. Konkrétně to znamená, že v případě státních fondů pro zúrodnění půdy zůstanou pouze opatření k protierozní ochraně půdy včetně budování a údržby systémů územní stability krajiny. V případě fondů vodního hospodářství bude zakázáno vynakládat jejich prostředky na výstavbu vodovodů a kanalizací aj. Statut fondů životního prostředí musí také vyloučit ostatní užití, neboť mnohé prostředky současných ekologických fondů byly proinvestovány na neekologické akce pod hlavičkou „ostatní“.

Má-li se účinně čelit snahám podniků a měst získávat neoprávněné prostředky z fondů životního prostředí na akce nesouvisející s ekologizací, je nutné zachovat i nadále kontrolu vynakládání těchto prostředků ministerstvy životního prostředí. Mají-li být realizátoři opatření k ekologizaci dostatečně zainteresováni na efektivnosti těchto opatření, měla by být dotace i nadále přípustná maximálně ve výši 40—60 % plánovaných investic. Ke zvýšení zainteresovanosti realizátorů je na místě zavést konkursní udělování dotací podle principu, že přednost dostane ten, kdo na jednotku dotace nabídne vyšší ekologický efekt.

Slovenský fond životního prostředí vznikl zákonem SNR č. 128/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí SR, z 5. 3. 1991 sloučením slovenských fondů ochrany ovzduší a vodního hospodářství. Jeho prostředky jsou užívány především na granty a dotace, což je užití příliš neurčité. Nevhodné je i to, že tento zákon neuzakóňuje zadávání dotací konkursem. Proti minulosti bude o udělení dotací z fondů životního prostředí rozhodovat ministr životního prostředí. Ani to nemusí zabránit zneužívání prostředků z fondu životního prostředí na neekologické účely. Např. vláda SR se rozhodla z něj dotovat částkou 4 mld. Kčs stavbu protiekologického vodního díla Gabčíkovo. Usnesení se pro nedostatek zdrojů nesplnilo. V ČR jsou zatím jen spory o vykazování staveb za více než 1 mld. Kčs v r. 1991 za ekologické.

V SR byl uzákoněn také neekologický fond vodního hospodářství a fond pro zvelebování lesa, který má částečně ekologický charakter. Slovenský fond životního prostředí konkretizuje vyhláška SK ŽP č. 176/1992 Sb., o podmínkách poskytování a použití prostředků Státního fondu životního prostředí SR.

Český fond životního prostředí vznikl z fondu ochrany ovzduší, z fondu vodního hospodářství a z fondu pro zúrodnění půdy zákonem ČNR č. 388/1991 Sb. z 10. 9. 1991. Nový fond vodního hospodářství a fond pro zvelebování lesa v ČR nebyl uzákoněn.

Český fond životního prostředí má širší příjmovou základnu, ale také postrádá udělení dotací na základě konkursu aj. Přednostně by měl financovat výchovu k péči o životní prostředí, což je diskutabilní a vzhledem k velkému nedostatku prostředků se neuskutečňuje.

Od r. 1985 zaznamenáváme zvýšený zájem o dotace na ekologizaci. Mají-li fondy životního prostředí citelně ovlivnit ekologizaci, bude se muset rychle mnohonásobně zvýšit jejich objem. Scénář ekologické strategie takové zvýšení zakládal, ale jeho realizace je ohrožena nepříznivým ekonomickým vývojem. Ke zvýšení prostředků fondů životního prostředí na několiknásobek už v nejbližších letech zřejmě nedojde. Kromě četných zpoždění v legislativě, zejména SR, hrozí, že vysoká platební neschopnost většiny čs. podniků podstatně oslabí příjmovou stránku fondů životního prostředí.



## Daňové úlevy realizátorům opatření k ekologizaci

Daňové zvýhodnění na podporu opatření k ekologizaci se dosud v ČSFR prakticky nepoužívalo. Významné bylo pouze osvobození investic na využívání obnovitelných zdrojů energie (větrné elektrárny, malé vodní elektrárny, využití bioplynu, slunečních kolektorů, tepelných čerpadel apod.) od důchodové daně. Negativní je, že toto zvýhodnění bylo od 1. 1. 1991 zkráceno z 10 na 5 let. Nelze souhlasit s požadavkem FMF tyto daňové úlevy zrušit.

Dílčí význam mělo osvobození prací Českého svazu ochránců přírody na ochranu přírody v ČR od důchodové daně. Bylo však v rámci změn daňové soustavy k 1. 1. 1991 zrušeno.

Zákon o dani z příjmu obyvatelstva osvobozuje od zdanění částky věnované na charitativní účely, mimo jiné na ochranu životního prostředí. Jde o opatření svým dosahem malé.

O další daňové úlevy zatím bez úspěchu bojují ministerstva životního prostředí proti ministerstvům financí. I když se do státní ekologické politiky schválené vládou ČSFR v dubnu 1991 daňové úlevy dostaly, ve vládě ČSFR prošly jen minimální daňové úlevy na ekologizaci. Stejně dopadlo přijímání daňových zákonů v parlamentech.

Ministerstva životního prostředí prosadila jen nepřímé daňové úlevy realizátorům akcí na ekologizaci. První významnou nepřímou daňovou úlevu se stalo ustanovení § 8, odst. 5 zákona ČNR č. 389/1991 Sb., podle kterého se odkládá zaplacení 40 % poplatků za znečišťování ovzduší, zahájil-li znečišťovatel inspekci odsouhlasené opatření na snížení imisí.

Ještě větší nepřímou daňovou úlevu umožňuje ustanovení § 3 odst. 4 zákona ČNR č. 23/1992 Sb. Zahájí-li provozovatel skládky opatření na uvedení skládky do souladu s podmínkami stanovenými pro její provoz, odloží inspekce zaplacení 60 % poplatků za uložení odpadu sazby II a poplatky promine, uvede-li provozovatel skládku včas do souladu se zákonem o odpadech.

Zákon ČNR, kterým se mění a doplňuje nařízení vlády ČSSR o úplatách ve vodním hospodářství, umožňuje odložení 60 % objemu úplat. Jejich zaplacení se promijí, dosáhne-li realizátor snížení znečišťování vod alespoň na úroveň stanovenou nařízením vlády ČR č. 171/1992 Sb., kterým se stanoví ukazatele přípustného znečištění vod.

Zákon SNR č. 311/1992 Sb., o poplatcích za znečišťování ovzduší, v § 5, odst. 6 umožňuje odložit až 50 % poplatků v případě realizace odsouhlaseného opatření k zabezpečení limitů znečištění ovzduší platných pro nové zdroje. V případě jejich dosažení se mu odpustí jejich doplacení.

Zákon SNR č. 309/1992 Sb., o poplatcích za uložení odpadů, umožňuje odložit zaplacení sazby II poplatků za uložení odpadů, zahájí-li provozovatel odsouhlasená opatření k uvedení skládky do souladu se zákonem o odpadech. Odklad placení může činit maximálně na 2 roky. Odložit lze 70 % sazby II do 1 roku od nabytí účinnosti zákona, 50 % do 2 let, 30 % do 3 let a 10 % do 4 let od nabytí účinnosti tohoto zákona.

Ve všech výše uvedených případech je realizátor opatření k ekologizaci povinen nezaplacenou částku dodatečně zaplatit, pokud ve stanovené lhůtě nezabezpečení soulad s příslušným zákonem.

Dáme-li dohromady ekonomické postihy a nepřímé daňové úlevy na ekologizaci, zjišťujeme, že v ČR v oblasti nakládání s odpady a znečišťování vod je zakládána slušná ekonomická zainteresovanost na realizaci nezbytných opatření k ekologizaci. Na druhé straně je třeba vidět, že ve hře jsou i další faktory včetně alarmující platební neschopnosti podniků a možnosti nového rozjetí se inflace. Stimulační účinek nových ekonomických nástrojů se tak nemusí realizovat.

Hříšníkům samozřejmě hrozí u odpadů a vody po 5 letech a u ovzduší po 7 letech ukončení činnosti pro ekologickou nezpůsobilost.

## Závěr

Některé ekonomické nástroje ekologizace, zejména poplatky za znečišťování ovzduší, vod a ukládání odpadů, pokuty za nekázeň a nepřímé daňové úlevy realizátorům opatření k ochraně přírodních složek životního prostředí, zaznamenaly v polistopadovém období citelný pokrok. Ke spokojenosti je ovšem daleko, nemluvě o skutečnosti, že prakticky nezměněný stav zůstává na úseku náhrad ekonomických škod na životním prostředí, plateb za poškozování přírodních zdrojů a plateb za využívání přírodních zdrojů. Na úseku ekonomických nástrojů ekologizace zůstává řada problémů, které bude nutné v dohledné době účinně řešit.

## LITERATURA

Scénář ekologické strategie. Hospodářské noviny 4. 9. 1990.

ZEMAN, J.: Ekonomické nástroje ekologizace reprodukčního procesu v ČSFR. Ekonomický časopis, 1991, č. 6.

ZEMAN, J.: Sdelat ekonomičeski nevygodnym zapuščenije ochrany prirodnych elementov okružajušcej sredi. In: 2. mezinárodní konference mladých pracovníků v oblasti financí. [Sborník.] Praha, FMF 1989.

## SUMMARY

### Some Economic Tools for Ecological Purposes in ČSFR

This article deals with charges for air and water pollution as well as for waste garbage treatment and further with fines for breaking certain provisions of law. Levels of these charges and fees were insufficient before November 1989 except water pollution charges. Many fees were absent completely.

This situation has been changed by adopting environmental acts in 1991 and 1992. The Czech and Slovak Assemblies introduced high rates for waste garbage charges — so called rate I for dealing with waste garbage (it is revenue for municipalities) and rate II which is put in effect in case of breaking law (it is revenue of the republic environmental funds). These rates differ according types of garbage.

The republic acts increased substantially charges for air and water pollution. At the same time certain reliefs were enabled including deferred payments in case an improvement is being made and there is an abolition of charges in case the improvement is finished and provisions of law are satisfied.

The environmental acts also increased considerably misbehaviour fees and the range of fees was broaden considerably.