



Johan Schweigl, Michal Radvan,  
Michal Janovec (eds.)

# **COFOLA 2022**

## **část 3**

Sborník z konference

**MASARYKOVA  
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA  
EDITIO SCIENTIA

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



# COFOLA 2022

Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů  
a právních vědců

Část 3

Johan Schweigl, Michal Radvan, Michal Janovec (eds.)



Masarykova univerzita  
Brno 2022

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „COFOLA 2022“ MUNI/B/1577/2021 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2022.

Gratis Open Access – <https://www.press.muni.cz/open-access>

© 2022 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-280-0160-5 (online ; pdf)

---

## **Recenzenti**

- Dr. Damian Cyman
- JUDr. Adrián Popovič, Ph.D.
- Mgr. Romana Buzková, Ph.D.
- JUDr. Michal Janovec, Ph.D.
- JUDr. Petra Jánošíková, Ph.D.
- doc. JUDr. Michael Kohajda, Ph.D.
- Dr. Przemyslaw Panfil
- JUDr. Tomáš Sejkora, Ph.D.
- JUDr. Anna Vartašová, Ph.D.
- JUDr. Roman Vybíral, Ph.D.

## **Odborní garanti**

- doc. JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D.
- JUDr. Johan Schweigl, Ph.D.

## **Organizační výbor konference**

- JUDr. Michal Janovec, Ph.D.
- JUDr. Marika Zahradníčková
- Mgr. David Texl
- Mgr. Vendula Vymazalová
- Mgr. Michaela Trtková



---

# OBSAH

## Zelená politika EU – právo, finance a inovace

Zelená politika EU v oblasti ekologického zemědělství pohledem právním a ekonomickým.....	10
<i>Hana Cejpek Musilová</i>	
Výzkum a vývoj jako prostředek k dosažení cílů zelené politiky EU.....	31
<i>Pavel Hájek</i>	
Přípustnost poskytnutí státní podpory na pořízení, leasingu a modernizace čistých letadel státem ve světle tzv. Green Dealu.....	47
<i>Tomáš Kočar</i>	
Panevropský osobní penzijní produkt.....	69
<i>Katarína Kolbenhayerová</i>	
Obhajitelnost zvýšení daní za účelem dosažení Green Dealu.....	86
<i>Nela Křemečková, Sally Sanad Šreflová</i>	
Elektromobilita z daňového pohledu.....	103
<i>Jan Neckář</i>	
zelená dohoda na úkor české ekonomiky.....	115
<i>Sandra Pařavasilevská</i>	
Vlastné zdroje rozpočtu EÚ a ich reforma.....	128
<i>Adrián Popovič</i>	
Zelené daně včera, dnes a zítra.....	139
<i>Martin Pracný</i>	
Klasifikácia transakcie v systéme dane z pridanej hodnoty a rozhodovacia činnosť súdneho dvora Európskej Únie.....	156
<i>Jozef Sábo</i>	
Systematizace daní v oblasti práva životního prostředí.....	169
<i>Kristýna Šedová</i>	



<b>Samospotřebitelé elektřiny z obnovitelných zdrojů v právu Evropské unie</b> .....	187
<i>Malvína Urbánková</i>	
<b>Zelená politika na lokální úrovni města Košice</b> .....	209
<i>Anna Vartašová</i>	

## **EU Green Policy – Law, Finance and Innovation**

<b>Green Policy as a Tool of Aggressive Tax Planning</b> .....	232
<i>Tereza Čejková</i>	
<b>Charges for Communal Waste Management a Comparison between Slovakia, Hungary, and the Czech Republic</b> .....	249
<i>Ádám Pál</i>	
<b>Environmental and Political Justice through in the Context of Sustainability</b> .....	266
<i>Davorin Žnidarič</i>	

**ZELENÁ POLITIKA EU – PRÁVO,  
FINANCE A INOVACE**

# ZELENÁ POLITIKA EU V OBLASTI EKOLOGICKÉHO ZEMĚDĚLSTVÍ POHLEDEM PRÁVNÍM A EKONOMICKÝM

*Hana Cejpek Musilová*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Zelená politika EU se v rámci „Zelené dohody pro Evropu“ zaměřuje také na oblast zemědělství, kde mimo úsilí o snižování dopadu této lidské činnosti na životní prostředí usiluje rovněž o dosahování udržitelného rozvoje. Zemědělství je oblastí strategickou a s významným vlivem na klima, takže z povahy věci nemůže zůstat stranou ambicí zelené politiky EU. Změnu právní úpravy v návaznosti na „Zelenou dohodu pro Evropu“ či obecně udržitelný rozvoj společnosti a probíhající změnu myšlení tak lze pozorovat i v oblasti zemědělství a akcentu na roli ekologického zemědělství. Tomu by měl odpovídat i přístup členských států, které by měly usilovat o alokaci zdrojů na podporu zelených a udržitelných oblastí a projektů, kam Evropská unie řadí i oblast ekologického zemědělství. Konkrétně se EU zaměřuje na přechod k udržitelnějšímu potravinovému systému EU zejména ve Strategii „od zemědělce ke spotřebiteli“, v jejímž rámci sehrává podpora a rozvoj ekologického zemědělství významnou roli, která bude v rámci příspěvku analyzována jak z právního, tak i ekonomického pohledu. V příspěvku bude zkoumáno také to, jaké kroky Evropská komise zamýšlí realizovat ve vztahu k deklarovanému cíli rozšíření ekologického zemědělství a jaké nástroje k tomu budou využity i v souvislosti novou Společnou zemědělskou politikou stanovící rámec a režim pro léta nadcházející.

## **Keywords in original language**

Ekologické zemědělství; společná zemědělská politika; podpory; Strategický plán společné zemědělské politiky.

## Abstract

Under the „European Green Deal“, the EU’s green policy also focuses on agriculture, where, in addition to efforts to reduce the environmental impact of this human activity, it also seeks to achieve sustainable development. Agriculture is a strategic area with a significant impact on the climate, so by its very nature it can not be left out of the EU’s green policy ambitions. The change in legislation in connection with the “European Green Deal” or the generally sustainable development of society and the ongoing change in thinking can thus be observed in the field of agriculture and the emphasis on the role of organic farming. This should be reflected in the approach of the Member States, which should seek to allocate resources to support green and sustainable areas and projects, to which the European Union also includes organic farming. In particular, the EU is focusing on the transition to a more sustainable EU food system, especially in the „Farm to Fork“ strategy, in which the promotion and development of organic farming plays an important role, which will be analyzed from both legal and economic point of view. The paper will also examine what steps the European Commission intends to take in relation to the declared goal of expanding organic farming and what tools will be used to do so in the context of the new Common Agricultural Policy setting out the framework and regime for the coming years.

## Keywords

Organic Farming; Common Agricultural Policy.

## 1 Úvod

Jak vyplývá z charakteristiky umístěné na stránkách českého Ministerstva zemědělství (dále také jen „MZe“), ekologické zemědělství (dále také jen „EZ“) je formou zemědělské výroby, jejímž smyslem je produkce zdravých a kvalitních potravin trvale udržitelným způsobem, s vyloučením agrochemikálií a geneticky modifikovaných organizmů.<sup>1</sup> Mezi postupy využívané v EZ patří především postupy zamezující poškozování půdy a široká podpora

<sup>1</sup> Ekologické zemědělství. *Ministerstvo zemědělství* [online]. [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z: <https://eagri.cz/public/web/mze/zemedelstvi/ekologicke-zemedelstvi/>

biodiverzity v krajině. Ekologické zemědělství je dle vyjádření MZe celosvětově vnímáno jako zásadní alternativa pro zemědělskou výrobu budoucnosti a je nedílnou součástí agrární politiky České republiky.<sup>2</sup>

Nutno konstatovat, že i kdyby Česká republika (dále také jen „ČR“) v ekologickém zemědělství velký potenciál nespatořovala, jako členská země Evropské unie (dále také jen „EU“) by byla i tak motivována k jeho rozvíjení, neboť s ekologickým zemědělstvím a jeho významným rozšířením počítají strategie European Green Deal (dále také jen „Zelená dohoda pro Evropu“ nebo jen „Zelená dohoda“)<sup>3</sup> a v rámci ní také dílčí strategie From Farm to Fork (dále také jen „Strategie od zemědělce ke spotřebiteli“ nebo „Farm2Fork strategie“).

Zelená politika EU tak ekologické zemědělství v členských státech EU již nyní zřetelně ovlivňuje a toto ovlivňování by se v nadcházejících letech realizace shora uvedených strategií mělo (především v souvislosti s ambicí dosáhnout cílů, které byly v těchto strategiích vytyčeny) ještě zintenzivnit. Evropská unie k tomu využívá jak nástroje právní (ve smyslu administrativně-právních nástrojů), tak nástroje koncepční a ekonomické, kterým je věnována bližší pozornost právě v tomto příspěvku.

Tento příspěvek pojednává o zelené politice EU v oblasti ekologického zemědělství pohledem právním a ekonomickým, přičemž zkoumá, jak se tato nová zelená politika EU prozatím promítla ve vztahu k ekologickému zemědělství v českém prostředí. Pozornost je v této souvislosti věnována především Strategickému plánu SZP (dále také jen „český Strategický plán SZP“), který Česká republika v lednu 2022 zaslala Evropské komisi. Tento plán pro oblast ekologického zemědělství stanoví návrh intervencí a podpor, které by měly zemědělce motivovat k setrvání v režimu ekologické produkce. Stanoví také návrh podpor, které by měly ke vstupu do režimu ekologické produkce motivovat další zemědělce, resp. motivovat stávající zemědělce, aby v režimu ekologického zemědělství hospodařili na ještě větších výměřích zemědělské půdy. Příspěvek se zabývá také tím, jaká diskuse k tomuto tématu v českém prostředí proběhla v návaznosti na předložení pracovní

<sup>2</sup> Ekologické zemědělství. *Ministerstvo zemědělství* [online]. [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z: <https://eagri.cz/public/web/mze/zemedelstvi/ekologicke-zemedelstvi/>

<sup>3</sup> Některými, zejména vůči ní kritickými mluvčími, označovaná také jako „Zelený úděl“.

verze českého Strategického plánu SZP k seznámení a zhodnocení vybraným zainteresovaným subjektům (PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců) a v jaké podobě byl nakonec český Strategický plán SZP z hlediska plánovaných podpor ekologickému zemědělství předložen Evropské komisi. Jakých dozná český Strategický plán SZP dalších změn a zda jeho realizace přinese naplnění vytyčených cílů, ukáže až budoucnost. Svědky jeho praktické realizace (pokud nedojde k odložení v současnosti avizovaného termínu) však můžeme být již od počátku roku 2023.

## 2 Zelená politika EU v kontextu Zelené dohody, Farm2Fork strategie a ambicí pro ekologické zemědělství vyplývajících z těchto strategií

V rámci Zelené dohody a v jejím rámci přijaté dílčí strategie „Farm2Fork“, která se dotýká oblasti fungování potravinových systémů, a tedy i produkce potravin v zemědělství, je cílem Evropské unie dosáhnout, v časovém horizontu do roku 2030, obhospodařování 25 % výměry zemědělské půdy v EU v režimu ekologického zemědělství, omezit využívání pesticidů, bránit úniku živin do životního prostředí a omezit prodej antimikrobiálních přípravků pro hospodářská zvířata<sup>4</sup>. Těchto cílů má být dosaženo mimo jiné prostřednictvím realizace opatření zahrnutých do strategie „Farm2Fork“, akčních plánů a Strategických plánů SZP jednotlivých členských zemí EU, včetně České republiky.

Ze statistik zveřejněných Evropskou komisí ke dni 25. března 2021 vztažených k roku 2019<sup>5</sup> vyplývá, že mezi lety 2009 a 2019, tedy za období 10 let, výměra zemědělské půdy, která je v Evropské unii obhospodařována v režimu ekologického zemědělství, vzrostla o 66 %, a to konkrétně z 8,3 milionů hektarů v roce 2009 na 13,8 milionů hektarů v roce 2019. V roce 2019 tak bylo v EU v režimu ekologického zemědělství obhospodařováno 8,5 %

<sup>4</sup> Blíže k tomu vizte např. CEJPEK MUSILOVÁ, H. Zelená dohoda pro Evropu a ekologické zemědělství. In: JANOVEC, M., MALÝ, J., ŠÍP, J., POHL, J., ZAHRADNÍČKOVÁ, M. *Cofola 2021. Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2021. s. 342–371. ISBN 978-80-210-8628-9.

<sup>5</sup> Organic Farming in the EU. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 5. 3. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan_en.pdf)

výměry z celkové využívané zemědělské půdy.<sup>6</sup> Členským státem Evropské unie, ve kterém ekologicky obhospodařovaná půda měla v roce 2019 největší procentuální podíl, bylo Rakousko s 25,3 %, následované Estonskem s 22,3 % a Švédskem 20,4 %. V České republice tato výměra v roce 2019 činila 15,2 %, což Českou republiku (společně s Itálií se stejným procentuálním podílem) v tomto žebříčku členských států zařadilo na čtvrté místo.<sup>7</sup> Na opačném konci tohoto žebříčku, podle dat vztahujících se k situaci v roce 2019, figuruje Malta, s podílem výměry ekologicky obhospodařované půdy ve výši pouhého 0,5 %, Irsko, s výměrou 1,6 % a Bulharsko, s výměrou 2,3 %. Celkově bylo v roce 2019 v Evropské unii v režimu ekologického zemědělství obhospodařováno 8,5 % výměry zemědělské půdy. Z výše uvedených statistických dat je patrné, že mezi jednotlivými členskými státy Evropské unie jsou z hlediska výměry ekologicky obhospodařované půdy velké rozdíly.

Právní předpisy evropské provenience (komunitární, unijní) definici ekologického zemědělství nezakotvují, zato podávají výklad pojmu „ekologická produkce“. Ekologickou produkcí, tak, jak je charakterizována v preambuli nařízení (EU) 2018/848 o ekologické produkci a označování ekologických produktů (dále také jen „Nařízení (EU) 2018/848“), je celkový systém řízení zemědělského podniku a produkce potravin, který spojuje osvědčené postupy v oblasti životního prostředí a klimatu, vysokou úroveň biologické rozmanitosti, ochranu přírodních zdrojů, uplatňování přísných norem v oblasti dobrých životních podmínek zvířat a norem produkce v souladu s poptávkou rostoucího počtu spotřebitelů po produktech získaných za použití přírodních látek a procesů.<sup>8</sup> Nařízení (EU) 2018/848, které takto charakterizuje ekologickou produkci, nabylo (po odkladu o jeden rok) účinnosti dne 1. 1. 2022 a nahradilo nařízení (ES) 834/2007.

<sup>6</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM(2021) 141 final ze dne 25. 3. 2021 o akčním plánu pro podporu ekologické produkce. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0141&qid=1631144696098&from=CS>

<sup>7</sup> Organic Farming in the EU. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 5. 3. 2022]. Dostupné z: [www.https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan_en.pdf)

<sup>8</sup> Bod (1) preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848 ze dne 30. května 2018 o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007 (dále také jen „nařízení (EU) 2018/848“).

Evropská unie přijala v prosinci roku 2021 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV)<sup>9</sup>, (dále také jen „Nařízení o strategických plánech SZP“). Přijetí tohoto nařízení sehrává zásadní roli ve vztahu k přenesení cílů vytyčených Evropskou unií v jejích strategiích do nástrojů na národní úrovni. Podrobněji jsou níže představeny vybrané body z tohoto Nařízení o strategických plánech SZP, které mají velmi úzký vztah k ekologickému zemědělství a osvětlují, co a proč a jak má být členskými státy učiněno.

### **3 Právní nástroje realizace – Nařízení o strategických plánech SZP**

Nařízení (EU) 2021/2115, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (Nařízení o strategických plánech SZP)<sup>10</sup> ve svém odůvodnění uvádí mimo jiné to, že EU musí zlepšit reakci na společenskou poptávku týkající se potravin a zdraví, včetně vysoce kvalitních, bezpečných a výživných potravin vyprodukovaných udržitelným způsobem. Za účelem dosažení pokroku v tomto směru bude třeba prosazovat specifické udržitelné zemědělské postupy, jako je ekologické zemědělství, integrovaná ochrana rostlin, agroekologie, agrolesnictví nebo precizní zemědělství. Obdobně

<sup>9</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2115&qid=1650053820657>

<sup>10</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2115&qid=1650053820657>



je třeba podněcovat opatření na podporu vyšší úrovně životních podmínek zvířat a iniciativy v oblasti eliminace antimikrobiální rezistence.<sup>11</sup>

Ekologické zemědělství, jak je upraveno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848, je, podle informací zahrnutých do odůvodnění Nařízení o strategických plánech SZP, zemědělský systém, který má potenciál podstatně přispět k dosažení řady specifických cílů SZP, a to zejména k dosažení specifických cílů v oblasti životního prostředí a klimatu. S ohledem na pozitivní účinky ekologického zemědělství na životní prostředí a klima by měly mít členské státy možnost vzít ekologické zemědělství v potaz zejména při vytváření ekoschémata pro zemědělské postupy a posoudit v této souvislosti výši podpory potřebnou pro zemědělskou půdu obhospodařovanou v rámci schématu ekologického zemědělství.<sup>12</sup>

Odůvodnění Nařízení o strategických plánech SZP dále připomíná, že pro intervence pro rozvoj venkova jsou zásady stanoveny na úrovni EU, a to obzvláště s ohledem na základní požadavky, aby členské státy uplatňovaly kritéria výběru. Členské státy by však měly mít možnost dle vlastního výhradního uvážení stanovit specifické podmínky vycházející z jejich potřeb. Typy intervencí pro rozvoj venkova zahrnují platby za závazky v oblasti životního prostředí a klimatu a další závazky hospodaření, které by členské státy měly na svých územích podporovat v souladu se svými specifickými celostátními, regionálními nebo místními potřebami. Členské státy by měly poskytnout platby zemědělcům a jiným správcům půdy, kteří dobrovolně přijmou závazky hospodaření přispívající ke zmírňování změny klimatu a přizpůsobování se této změně a k ochraně a zlepšování životního prostředí včetně kvality a množství vody, kvality ovzduší, vlastností půdy,

<sup>11</sup> Bod 26 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013.

<sup>12</sup> Bod 64 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013.

biologické rozmanitosti a ekosystémových služeb, včetně dobrovolných závazků v oblastech sítě Natura 2000 a podpory genetické rozmanitosti. Podpora v rámci plateb za závazky hospodaření může být rovněž poskytována ve formě místně řízených, integrovaných nebo kooperativních přístupů a intervencí založených na dosažených výsledcích.<sup>13</sup>

Při posuzování navrhovaných strategických plánů SZP by Evropská komise měla posuzovat konzistentnost těchto plánů a jejich přínos k plnění unijních právních předpisů a závazků v oblasti životního prostředí a klimatu, zejména cílů Unie pro rok 2030 stanovených mimo jiné ve Farm2Fork strategii.<sup>14</sup>

Jak vyplývá z odůvodnění Nařízení o strategických plánech SZP, členské státy by podle EU měly mít povinnost prokázat prostřednictvím svých strategických plánů SZP větší celkovou ambici ve srovnání s minulostí, pokud jde o specifické cíle SZP v oblasti životního prostředí a klimatu. Je třeba mít za to, že se tato ambice skládá z řady prvků, týkajících se mimo jiné ukazatelů dopadu, cílů stanovených na základě ukazatelů výsledků, koncepce intervencí, zamýšleného uplatňování systému podmíněnosti a finančního plánování. Členské státy by měly mít povinnost, aby ve svých strategických plánech SZP s odkazem na jednotlivé relevantní prvky vysvětlily, jak požadovanou větší celkovou ambici prokazují. Toto vysvětlení by mělo zahrnovat vnitrostátní příspěvky k dosažení cílů EU pro rok 2030 stanovených mimo jiné ve strategii Farm2Fork.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Bod 71 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013.

<sup>14</sup> Bod 122 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013.

<sup>15</sup> Bod 123 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013.

Podpora na závazky hospodaření může podle odůvodnění Nařízení o strategických plánech SZP zahrnovat zejména prémie za ekologické zemědělství, za přechod na ekologicky obhospodařované plochy a jejich udržování. Členské státy by měly na základě své hloubkové analýzy odvětví ekologického zemědělství a s ohledem na cíle, kterých chtějí dosáhnout v souvislosti s ekologickou produkcí, posuzovat ekologické zemědělství z hlediska závazků hospodaření v souladu se svými specifickými územními potřebami, přidělovat podporu na zvýšení podílu zemědělské půdy obhospodařované v režimu ekologického zemědělství a zajistit, aby přidělené rozpočty odpovídaly očekávanému růstu ekologické produkce. Podpora na závazky hospodaření by mohla rovněž zahrnovat platby na další typy intervencí na podporu ekologicky příznivých systémů produkce, jako je například agroekologie, ochranné zemědělství a integrovaná produkce; environmentální a klimatické služby poskytované lesy a ochrana lesů; prémie na lesy a zakládání agrolesnických systémů; dobré životní podmínky zvířat; ochrana, udržitelné využívání a rozvoj genetických zdrojů, zejména prostřednictvím tradičních šlechtitelských metod. Členské státy by měly mít možnost na základě svých potřeb vyvinout v rámci tohoto typu intervencí další režimy. Tento typ plateb by měl kryt pouze dodatečné náklady a ušlé příjmy, jež vyplývají ze závazků jdoucích nad rámec povinných standardů a požadavků stanovených v unijním a vnitrostátním právu, jakož i podmíněnosti stanovené ve strategickém plánu SZP. Mělo by být umožněno přijímat závazky související s tímto typem intervencí na předem stanovené jednoleté nebo víceleté období, přičemž takové závazky by mohly v řádně odůvodněných případech přesahovat časový rámec sedmi let.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Bod 72 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013.

## 4 Diskuse o podobě podpory ekologického zemědělství v České republice v kulisách cílů vytyčených Zelenou dohodou a strategií Farm2Fork

Smělé vytváření ambiciózních vizí, strategií a plánů s ušlechtilými cíli (často formulovanými na úrovni orgánů EU) je věc jedna, jejich faktická praktická realizace (v národních podmínkách členských států) však může být mnohdy provázena nemalými těžkostmi. Zvláště, pokud se jedná o podpory z veřejných rozpočtů, jejich nastavení a výši.

MZe začalo na přípravě českého Strategického plánu SZP pracovat v roce 2018, kdy byl zveřejněn návrh legislativního balíčku k budoucí podobě SZP. Výrazným zásahem do příprav bylo zveřejnění Zelené dohody a strategie Farm2Fork. Evropská komise zaslala všem členským státům tzv. specifická doporučení s povinností na ně reagovat a určit, jakým způsobem budou cíle realizovat a naplňovat.<sup>17</sup> Názory na odpovídající reakci a představy, jak by měla nová SZP v České republice vypadat se různily.

Diskuse se v tomto směru nevyhnula ani České republice. Část diskuse o nové podobě podpor pro ekologické zemědělství, kterou bylo možné zaznamenat ve veřejném prostoru (otevřený dopis PRO-BIO svazu ekologických zemědělců a reakce na něj za strany MZe) se pokouší autorka přiblížit na následujících řádcích. Vybírá a shrnuje přitom, z pohledu autorky, hlavní argumenty, které v této diskusi zazněly.

### 4.1 Otevřený dopis Svazu ekologických zemědělců Ministerstvu zemědělství<sup>18</sup>

Na nesoulad mezi proklamovanými cíli a plány a realitou poukázal mimo jiné PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců (dále také jen „Svaz EZ“)

<sup>17</sup> MZE odeslalo Evropské komisi návrh Strategického plánu SZP. *Naše voda: informační portál o vodě* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.nase-voda.cz/mze-odeslalo-evropske-komisi-navrh-strategickeho-planu-szp/>

<sup>18</sup> PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců: Otevřený dopis ministru zemědělství ČR k podfinancování ekologického zemědělství. *PRO-BIO* [online]. [cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/pro-bio-svazu-ekologickych-zemedelcu-otevreny-dopis-ministru-zemedelstvi-cr-k-podfinancovani-ekologickeho-zemedelstvi>

ve svém otevřeném dopise<sup>19</sup>, který poslal<sup>20</sup> v červnu 2021 českému ministru zemědělství v návaznosti na zaslání podklady k jednání pracovní skupiny k českému Strategickému plánu SZP.

Svaz EZ konstatoval, že český Strategický plán SZP, se kterým se Svaz EZ seznámil, se rozchází s veřejnými prohlášeními MZe, neboť tak, jak je v tomto plánu navrhováno, skutečná podpora ekologického zemědělství, podle názoru Svazu EZ, nevypadá. Svaz EZ upozornil na to, že MZe (v reakci na společenskou poptávku, Farm2Fork strategii, vládou schválený Akční plán pro ekologické zemědělství na roky 2021–2027 a další strategické dokumenty) deklarovalo, že ekologické zemědělství „co nejvíce podpoří“ a že ambicí je zvýšit plochy ekologicky obhospodařované zemědělské půdy z přibližně 15 % na 22 %.

Svaz EZ vyjádřil názor, že z návrhu rozpočtu a sazeb, které MZe jako podklad zaslalo, je zjevné, že se s podporou ekologického zemědělství a navyšování plochy vůbec nepočítá. Svaz EZ v tomto směru argumentoval tím, že pokud sazby na EZ zůstanou víceméně stejné (přitom náklady od roku 2013, kdy byly předchozí sazby stanoveny, výrazně vzrostly) a pokud ostatní sazby podpor (ANC, AEKO, SAPS atd.), které ekolozičtí zemědělci také pobírají, se od roku 2023 dokonce sníží, bude to mít za následek, že se fakticky celková dotační podpora vyplácená ekologickým zemědělcům na farmu sníží. Domnívat se, že za takových podmínek vstoupí do EZ o 7 % farem více (jak předpokládá MZe), je tak dle soudu Svazu EZ úvaha chybná. Na rozdíl od MZe je Svaz EZ toho názoru, že návrh, který MZe předložilo, k přechodu na hospodaření v režimu ekologické produkce nemotivuje. Svaz EZ má naopak za to, že povede k vystoupení řady farem z ekologického zemědělství, protože se celkový příjem a dotační podpora ekofarem sníží. Takto nastavená „co největší podpora ekologického zemědělství“ tak bude mít naopak prakticky za následek snížení, nikoli zvýšení počtu ekologických farem v ČR.

<sup>19</sup> PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců: Otevřený dopis ministru zemědělství ČR k podfinancování ekologického zemědělství. *PRO-BIO* [online]. [cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/pro-bio-svazu-ekologicky-zemedelcu-otevreny-dopis-ministru-zemedelstvi-cr-k-podfinancovani-ekologickeho-zemedelstvi>

<sup>20</sup> Dopis podepsala paní Kateřina Urbánková – manažerka PRO-BIO Svazu ekologických zemědělců.

Svaz EZ zdůraznil, že ekonomika biofarem je neúprosná, a tak, pokud má být dosaženo navýšení počtu farem a výměry půdy obhospodařované v režimu ekologického zemědělství, je nutné také významně navýšit rozpočet a „kompenzovat újmu“ z ekologického způsobu hospodaření odpovídajícím způsobem. Svaz EZ uvedl, že si je vědom, že rozpočet Programu rozvoje venkova bude značně krácen a že je třeba stanovit priority. Má však za to, že přechod a hospodaření v režimu EZ by mělo být jednou z nich. Ekologické zemědělství v ČR je přitom, jak Svaz EZ konstatoval, ve srovnání s jinými zeměmi EU dlouhodobě podfinancované. Tato svá tvrzení Svaz EZ ilustroval uvedením několika příkladů vybraných sazeb podpor v ČR a Estonsku, resp. Slovinsku.

Svaz EZ uvedl, že s předloženým českým Strategickým plánem SZP nemůže ze své pozice souhlasit, a proto ministra zemědělství (také prostřednictvím otevřeného dopisu) požádal o důkladnou revizi tohoto plánu, která by se měla promítnout v tom, že povede ke skutečné podpoře EZ, navýšení orné půdy a setrvání trvalých travních porostů v režimu EZ, tedy k podpoře, která bude reálná, nejen deklaratorní.

## 4.2 Reakce Ministerstva zemědělství na Otevřený dopis Svazu ekologických zemědělců<sup>21</sup>

Ministerstvo zemědělství<sup>22</sup> na otevřený dopis PRO-BIO Svazu ekologických zemědělců odpovědělo s tím, že předložené podklady, které měl Svaz EZ k dispozici a na které reagoval, nebyly finální verzí návrhu českého Strategického plánu SZP. Návrhy sazeb dotací a očekávaný možný rozsah návrhů jednotlivých intervencí byly do materiálu doplněny s cílem zajištění komplexní informovanosti. MZe nicméně upozornilo, že variantní návrhy sazeb dotací byly představeny na jednání financování cílů Strategického plánu SZP v květnu 2021, a pokud se jedná o podporu ekologického zemědělství, již představené variantní návrhy sazeb dotací zohledňovaly celkový objem

<sup>21</sup> Ministerstvo zemědělství: Odpověď na otevřený dopis k podfinancování ekologického zemědělství. *Ministerstvo zemědělství* [online]. [cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/ministerstvo-zemedelstvi-odpoved-na-otevreny-dopis-k-podfinancovani-ekologickeho-zemedelstvi>

<sup>22</sup> Pod reakcí na otevřený dopis byl podepsán mluvčí Ministerstva zemědělství Vojtěch Bílý.

finančních prostředků pro II. pilíř v závislosti na míře kofinancování ze státního rozpočtu a případného převodu z I. pilíře. MZe objasnilo, že v rámci těchto variantních návrhů docházelo k nárůstu sazeb od 10 % pro ornou půdu až po 30 %. Nicméně, podkladový materiál rozeslaný na jednání, který měl Svaz EZ k dispozici, uváděl pouze jednu z možných variant návrhu sazeb dotací, a to pro variantu kofinancování 40 % a převodu finančních prostředků z 1. pilíře ve výši 1,5 %.

MZe dále uvedlo, že za účelem zajištění nárůstu výměry zemědělské půdy obhospodařované v režimu ekologického zemědělství, a tím i přiblížení se cílům Zelené dohody, je kromě částečného nárůstu sazeb dotace počítáno také s možností souběhu konvenčního a ekologického zemědělství v ochranných pásmech vodních zdrojů, což v současném programovém období nebylo umožněno.

Ve vztahu k podpoře ekologického zemědělství jako celku MZe poukázalo na doplňkovou podporu přes Akční plán ekologického zemědělství, např. podporou biopotravin.

## **5 Současná podoba českého Strategického plánu Společné zemědělské politiky pro období 2023–2027**

Po řadě intenzivních diskusí se zástupci nevládních organizací, zástupci akademické sféry, Evropského parlamentu, Evropské komise, Parlamentu ČR a dalších (k jednání bylo pozváno více než 75 organizací a institucí) a po měsících příprav MZe na konci ledna roku 2022 odeslalo Evropské komisi návrh českého Strategického plánu SZP pro období 2023–2027.<sup>23</sup>

Ministr zemědělství vyjádřil přesvědčení, že kompromis, který byl Evropské komisi zaslán, respektuje reálnou situaci v českém zemědělství a změní jej správným směrem, tedy směrem k lepší péči o půdu a krajinu, ke zdravější vodě a zdravějším potravinám.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> MZE odeslalo Evropské komisi návrh Strategického plánu SZP. *Naše voda: informační portál o vodě* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.nase-voda.cz/mze-odeslalo-evropske-komisi-navrh-strategickeho-planu-szp/>

<sup>24</sup> Ibid.

Hlavní změnou oproti předchozí verzi českého Strategického plánu SZP je parametr redistributivní platby, která je navrhována navýšená z původních 10 % na 23 % z celkové částky na přímé platby. Podpora tak má být poskytována všem podnikům bez ohledu na jejich velikost na prvních 150 hektarů. Schválená míra kofinancování Programu rozvoje venkova v nové Společné zemědělské politice má být na úrovni 65 %. Podpora by tak měla být srovnatelná s dalšími státy EU a umožnit českým zemědělcům zůstat na celoevropské úrovni konkurenceschopnými. V končícím programovém období bylo kofinancování na úrovni 35 %.<sup>25</sup>

Evropská Komise má tři měsíce na připomínkování a formální stanovisko k jí předloženému českému Strategickému plánu SZP, podle kterého poté musí MZe tento plán případně upravit. Evropská Komise má na schválení tohoto plánu šest měsíců, ale doba, po kterou bude ČR vypořádávat připomínky Evropské komise a český Strategický plán SZP upravovat se do těchto šesti měsíců nepočítá. V mezidobí se mají konat další diskuse se zástupci organizací, institucí a dalších subjektů k technickým parametrům nastavení jednotlivých intervencí. MZe tak má navázat na intenzivní diskuse z roku 2021. Nové podmínky nicméně mají pro české zemědělce platit již od 1. ledna 2023.<sup>26</sup> Příliš mnoho času k úpravám a dramatickému přenastavení podmínek tak již nezbývá. Následující kapitola představuje základní charakteristiky plánované intervence pro ekologické zemědělství, a to v podobě, která byla českým MZe zaslána v lednu 2022 k posouzení Evropské komisi.

## 6 Český Strategický plán SZP a ekologické zemědělství

Oblast intervencí a podpor ekologického zemědělství je v rámci českého Strategického plánu SZP (pro účely této kapitoly také jen „Plán SZP“) uvedena pod označením 23.70 – Ekologické zemědělství.

<sup>25</sup> MZE odeslalo Evropské komisi návrh Strategického plánu SZP. *Naše voda: informační portál o vodě* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.nase-voda.cz/mze-odeslalo-evropske-komisi-navrh-strategickeho-planu-szp/>

<sup>26</sup> Ibid.



Z mezinárodního pohledu navrhovaná podpora ekologického zemědělství v rámci režimů podpor upravených dohodami Světové obchodní organizace spadá do zelené kategorie podpor. Z unijního pohledu se jedná o podporu spadající do rámce čl. 42 Smlouvy o fungování EU. Tato podpora tedy není předmětem posuzování jako státní pomoc. Z hlediska věcného se jedná o ENVCLIM – Environmental, climate-related and other management commitments. Intervence má být realizována formou pětiletých závazků hospodaření.

V českém Strategickém plánu SZP je konstatováno, že intervence vychází z cílů EU v SZP a z nařízení (EU) č. 2021/2115 a je v souladu se Strategií MZe 2030 a s Akčním plánem ČR pro rozvoj ekologického zemědělství v letech 2021–2027. Plán SZP také uvádí, že intervence navazuje na Farm2Fork strategii a v ní stanovené cíle týkající se navýšení podílu ekologicky obhospodařované půdy a snížení používání pesticidů. Plán SZP formuluje i očekávání v tom smyslu, že s ohledem na tuto strategii je předpokládán podíl zemědělské půdy obhospodařované v režimu ekologického zemědělství v České republice v roce 2027 na úrovni 21 % (cca 750 000 ha).

Plán SZP uvádí, že navržená intervence v oblasti ekologického zemědělství reaguje na slabou stránku v podobě značné výměry degradovaných půd a vysokého zachytu pesticidů v podzemních vodách. Konstatuje, že ekologické zemědělství je systém trvale udržitelného způsobu hospodaření s minimálním využíváním vstupů. Prostřednictvím omezení vstupů POR má intervence přispívat k zajištění větší bezpečnosti potravin a zlepšení jakosti vody. Z hlediska specifických cílů má intervence podporovat udržitelný rozvoj přírodních zdrojů, jako je voda, půda a ovzduší, a účinné hospodaření s nimi, mimo jiné snižováním závislosti na chemických látkách. Z hlediska potřeb, které mají být intervencí řešeny, plán uvádí ochranu a zlepšování kvality zemědělské půdy; zvýšení zadržetí vody v krajině a zlepšení jakosti podzemní a povrchové vody. Společným ukazatelem výstupu má být počet hektarů a počet jiných jednotek majících prospěch z podпоры ekologického zemědělství.

Územní rozsah intervence má být vnitrostátní, a to na územní ČR kromě Prahy. Jako se způsobilými příjemci Plán SZP počítá s uživateli půdy evidovanými v LPIS, kteří se dobrovolně zaváží k provádění podmínek v rámci závazku

a kteří jsou zároveň registrovanými osobami podnikajícími v ekologickém zemědělství podle § 6 a § 8 zákona o ekologickém zemědělství. Minimální požadovaná vstupní výměra půdy evidovaná v LPIS je 0,5 ha. Jednou v průběhu závazku bude požadováno absolvování školení o nejhodnějších praktikách hospodaření v EZ. U jednoho žadatele je možný souběh s konvenční produkcí. Další závazky se pojí s jednotlivými tituly.

Podporovány jsou trvalé travní porosty, orná půda, trvalé kultury. V rámci kategorie trvalých travních porostů se počítá s titulem na základní ošetřování travních porostů. V rámci kategorie orné půdy se počítá s titulem na pěstování trav a víceletých pícnin na orné půdě; pěstováním zeleniny, brambor, speciálních bylin a jahodníku a pěstováním ostatních plodin. V rámci kategorie trvalých kultur Plán SZP počítá s titulem intenzivní sady; ostatní sady; vinice a chmelnice.

Z hlediska typu platby podpory (dotace) se má jednat o jednotkovou platbu kompenzující zvýšené náklady a ušlé příjmy. Co se týče sazeb těchto plateb, ty jsou navrhovány ve dvou skupinách, a to ve skupině přechodu na EZ a ve skupině udržení EZ. Kalkulace byla provedena v Kč, přičemž pro přepočet na EUR použit kurz 26,5 Kč/EUR.

Navrhované sazby plateb jsou následující:

Přechod na EZ:

- základní ošetřování travních porostů – 106 €/ha (míra kompenzace 95 %);
- pěstování trav a víceletých pícnin na orné půdě – 137 €/ha (míra kompenzace 60,20 %);
- pěstování zeleniny, speciálních bylin, brambor a jahodníku – 660 €/ha (míra kompenzace 25,18 %); V případě pěstování zeleniny na celkové výměře do 6 ha je sazba dotace 680 €/ha;
- pěstování ostatních plodin – 323 €/ha (míra kompenzace 56,70 %);
- intenzivní sady – 896 €/ha (míra kompenzace 58,80 %);
- ostatní sady – 536 €/ha (míra kompenzace 39,10 %);
- vinice – 900 €/ha (míra kompenzace 41,45 %);
- chmelnice – 900 €/ha (míra kompenzace 41,45 %).

## Udržení EZ:

- základní ošetřování travních porostů – 100 €/ha (míra kompenzace 95 %);
- pěstování trav a víceletých píceňin na orné půdě – 120 €/ha (míra kompenzace 60 %);
- pěstování zeleniny, speciálních bylin, brambor a jahodníku – 638 €/ha (míra kompenzace 25,13 %); V případě pěstování zeleniny na celkové výměře do 6 ha je sazba dotace 660 €/ha;
- pěstování ostatních plodin – 239 €/ha (míra kompenzace 73,50 %);
- intenzivní sady – 850 €/ha (míra kompenzace 56 %);
- ostatní sady – 510 €/ha (míra kompenzace 37,30 %);
- vinice – 847 €/ha (míra kompenzace 70,40 %);
- chmelnice – 847 €/ha (míra kompenzace 70,40 %).

Pro větší přehlednost a možnost rychlého porovnání autorka zpracovala shora uvedené údaje také ve formě tabulky:

Titul	Přechod na EZ	Udržení EZ	Přechod na EZ	Udržení EZ
	Sazba €/ha	Sazba €/ha	Míra kompenzace	Míra kompenzace
<b>základní ošetřování travních porostů</b>	106	100	95 %	95 %
<b>pěstování trav a víceletých píceňin na orné půdě</b>	137	120	60,20 %	60 %
<b>pěstování zeleniny, speciálních bylin, brambor a jahodníku výměra nad 6 ha</b>	660	638	25,18 %	25,13 %
<b>výměra do 6 ha</b>	680	660		
<b>pěstování ostatních plodin</b>	323	239	56,70 %	73,50 %
<b>intenzivní sady</b>	896	850	58,80 %	56 %
<b>ostatní sady</b>	536	510	39,10 %	37,30 %
<b>vinice</b>	900	847	41,45 %	70,40 %
<b>chmelnice</b>	900	847	41,45 %	70,40 %

Ze shora uvedené tabulky je patrné, že všechny sazby plateb v kategorii přechod na EZ jsou vyšší než sazby plateb pro udržení EZ.

Liší se také míra kompenzace. Výše je nastavena v případě kategorie přechod na EZ, a to až na 3 skupiny výjimek, které představuje pěstování ostatních plodin, vinnice a chmelnice.

Informace v Plánu SZP pojednávající o způsobu kalkulace blíže osvětlují, že vzhledem k tomu, že je intervence složena z několika dílčích titulů, byla za jednotkovou částku zvolena průměrná výše dotace na hektar. Pro její stanovení se vycházelo z dílčích sazeb dotace pro jednotlivé tituly (které zohledňují zvýšené náklady a ušlé příjmy v důsledku přijatého závazku) a očekávaného rozsahu těchto titulů. Minimální jednotková částka odpovídá nejnižší sazbě dotace. Tou je sazba 106 €/ha (přechod na EZ), resp. 100 €/ha (udržení EZ) pro titul základní ošetřování travních porostů. Maximální jednotková částka odpovídá nejvyšší sazbě dotace. Tou je sazba 900 €/ha (přechod na EZ u titulu vinnice a chmelnice), resp. sazba 850 €/ha (udržení EZ u titulu intenzivní sady).

Platba je stanovena na základě dodatečných nákladů a ušlých příjmů v důsledku přijatých závazků. Příjemcům mají být kompenzovány nižší výnosy v důsledku omezení hospodaření a vyšší náklady na náhradní přípravky na ochranu rostlin atd. Odlíšnost platby dle titulů vychází z rozdílů nákladů na operace a je rozdělena dle jednotlivých zemědělských kultur a dle toho, zda příjemce teprve přechází na postupy ekologického zemědělství nebo již hospodáří plně v ekologickém režimu. Plán SZP uvádí, že očekávaný rozsah byl stanoven jak na základě analýzy zkušeností v programovém období 2014–2020, tak i se zohledněním výměry zemědělské půdy v LPIS, která je způsobilá pro poskytnutí dotace v daném titulu. Vysvětlení v Plánu SZP také uvádí, že stanovení jednotkové částky na úrovni dílčí sazby dotace pro příslušný titul by snížilo flexibilitu intervence. Blíže však již nerozvádí, jak je tato informace myšlena a proč mají sestavovatelé plánu za to, že by tomu tak bylo.

Po seznámení se se shora nastíněnými parametry navrhované podpory ekologického zemědělství obsaženými v Plánu SZP, který MZe zaslalo Evropské komisi, autorka tohoto článku konstatuje, že rozumí rozčarování Svazu ekologických zemědělců (které vyjádřili například ve shora poukazovaném

otevřeném dopise ministru zemědělství) neboť se také domnívá, že nastavení navrhované podpory pro EZ je nedostatečné a nemotivuje ke vstupu do tohoto režimu hospodaření další subjekty, které v tomto režimu ještě nehopodaří. To podle názoru autorky reálně ohrožuje to, že by mohly být v plánovaném časovém horizontu dosaženy formulované cíle a tím i naplněny ve strategiích (Zelená dohoda, Farm2Fork) zakotvené ambice. Také autorka tohoto článku by se přikláněla k tomu, aby podpora ekologického zemědělství nebyla pouze deklarovaná a formální, ale aby byla skutečná. Ekonomické nástroje, mezi které vyplácení podpor patří, tuto moc ovlivňovat lidské jednání a vést je kýženým směrem, mají. Jejich potenciálu by tak mělo být k dosahování vytyčených cílů využito. Současná podoba českého Strategického plánu SZP však, podle názoru autorky, toto v plném rozsahu nečiní, což by si zasloužilo přehodnotit a upravit.

## 7 Závěr

Zelená politika EU se nevyhnula ani oblasti zemědělství, kde v ambicích EU sehrává významnou roli ekologické zemědělství a jeho rozvoj. V časovém horizontu do roku 2030 má podíl ekologicky obhospodařované půdy v EU dosáhnout úrovně 25 %. Nestačí však pouze vytyčit cíl. Je potřeba přijmout i praktické kroky k jeho realizaci a EU nezbývá než v tomto směru klást požadavky na své členské státy. Tak se tomu stalo i prostřednictvím vydání nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115, kterým byla stanovena pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV). Český Strategický plán SZP vypracovalo v podmínkách a pro podmínky ČR i české Ministerstvo zemědělství. Příprava plánu se neobešla bez vyjasňování pozic a výměny názorů se zainteresovanými subjekty, což vedlo k dílčím úpravám plánu. Část českého strategického plánu je věnována i intervencím, opatřením a podporám pro ekologické zemědělství, a to jak ve vztahu k přechodu na tento způsob hospodaření, tak ve vztahu k setrvání v tomto systému. Český strategický plán SZP byl v lednu 2022 odeslán k posouzení a připomínkám Evropské komisi. Jaká bude finální podoba českého

Strategického plánu SZP, který má být v České republice prakticky realizován od ledna 2023 ukáže budoucnost. Stejně tak, jestli nastavení opatření a podpor povede k zamýšlenému cíli, tedy rozšířit ekologické zemědělství v České republice na další plochy zemědělské půdy a přiblížení se úrovni 25 %, která má být podle ambicí Zelené dohody a Farm2Fork strategie dosažena do roku 2030. Autorka tohoto článku se však domnívá, že plný potenciál českého Strategického plánu SZP v oblasti ekologického zemědělství nebyl využit a že při současném nastavení navrhované úrovně podpor je dosažení vytyčených cílů v daném časovém horizontu nereálné. Nezbývá než doufat, že ještě předtím, než začne být český Strategický plán SZP od ledna 2023 v podmínkách ČR prakticky realizován, dojde ještě v úrovni plánovaných podpor k úpravám, které budou mít za následek žádoucí výstupy.

## Literature

CEJPEK MUSILOVÁ, H. Zelená dohoda pro Evropu a ekologické zemědělství. In: JANOVEC, M., MALÝ, J., ŠÍP, J., POHL, J., ZAHRADNÍČKOVÁ, M. *Cofola 2021. Sborník z konference*. Brno: Masarykova univerzita, 2021. s. 342–371. ISBN 978-80-210-8628-9. ISBN 978-80-210-8628-9.

Ekologické zemědělství. *Ministerstvo zemědělství* [online]. [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z: <https://eagri.cz/public/web/mze/zemedelstvi/ekologicke-zemedelstvi/>

MZE odeslalo Evropské komisi návrh Strategického plánu SZP. *Naše voda: informační portál o vodě* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.nase-voda.cz/mze-odeslalo-evropske-komisi-navrh-strategickeho-planu-szp/>

Ministerstvo zemědělství: Odpověď na otevřený dopis k podfinancování ekologického zemědělství. *Ministerstvo zemědělství* [online]. [cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/ministerstvo-zemedelstvi-odpoved-na-otevreny-dopis-k-podfinancovani-ekologickeho-zemedelstvi>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32021R2115&qid=1650053820657>

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/848 ze dne 30. května 2018, o ekologické produkci a označování ekologických produktů a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 834/2007.

Organic Farming in the EU. *Evropská komise* [online]. Brusel, 2021 [cit. 5. 3. 2022]. Dostupné z: [www https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/factsheet-eu-organic-action-plan_en.pdf)

PRO-BIO Svaz ekologických zemědělců: Otevřený dopis ministru zemědělství ČR k podfinancování ekologického zemědělství. *PRO-BIO* [online]. [cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/publicistika/nazory-a-komentare/pro-bio-svazu-ekologickech-zemedelcu-otevreny-dopis-ministru-zemedelstvi-cr-k-podfinancovani-ekologickeho-zemedelstvi>

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů COM(2021) 141 final ze dne 25. 3. 2021 o akčním plánu pro podporu ekologické produkce. In: *EUR-Lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0141&qid=1631144696098&from=CS>

<https://eagri.cz/public/web/mze/tiskovy-servis/aktuality/ministerstvo-zemedelstvi-bude-v-patek.html>

## Contact – e-mail

[323234@mail.muni.cz](mailto:323234@mail.muni.cz)

# VÝZKUM A VÝVOJ JAKO PROSTŘEDEK K DOSAŽENÍ CÍLŮ ZELENÉ POLITIKY EU

*Pavel Hájek*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Tento příspěvek se věnuje výzkumu a vývoji jako jednoho ze způsobů k dosažení cílů zelené politiky EU. Cílem článku je nastínit způsoby podpory výzkumu a vývoje z pohledu členských států EU, provést jejich analýzu a komparaci a nejvhodnější způsob podpory výzkumu a vývoje k dosažení stanovených cílů zelené politiky EU. Dílčí řešenou otázkou rovněž bude možnost souběhu přímé a nepřímé podpory z veřejných zdrojů v rámci jednoho projektu výzkumu a vývoje.

## **Keywords in original language**

Výzkum; vývoj; zelená; politika; EU

## **Abstract**

This paper focuses on research and development as a way to achieve the EU's green policy goals. The aim of the article is to outline ways to support R & D from EU Member States perspective, analyze and compare them and select the most appropriate way to support R & D in order to achieve the stated objectives of EU green policy. A partial issue addressed will also be the possibility of concurrent direct and indirect support from public sources within one research and development project.

## **Keywords**

Research; Development; Green; Policy; EU.



## 1 Úvod

Čisté ovzduší, nezávadná voda, zdravá půda a biologická rozmanitost patří mezi jedny z mnoha cílů zelené politiky Evropské unie<sup>1</sup>. Lidstvo ovšem doposud nedospělo do fáze vývoje, kdy by ekologicky přívětivé hospodářství bylo alespoň přibližně stejně nákladné jako hospodářství s negativním impaktem na ekologii. Za předpokladu, že lidé jsou ekonomicky racionálně přemýšlející bytosti se výše uvedené zdá být základní překážkou k dosažení kýžených cílů zelené politiky EU.

Negativní dopady produkce lidstva lze chápat jako negativní externalitu. Negativními externalitami lze vymezit situace, ve kterých třetí osoby utrpí negativní důsledky tržního chování jiných osob.<sup>2</sup> Jedním z možných řešení negativních externalit je skrze regulaci chování subjektů na trhu. Regulace je jistě žádoucí v mnoha ohledech. Pokud je například určeno, že vypouštění jedovatých chemikálií do vodních toků je trestným činem, popř. přestupkem, externí náklady pro společnost převýší zisky znečišťovatele.<sup>3</sup>

Regulace ovšem nemůže být absolutní. Nelze se efektivně zbavit např. veškeré dopravy pouze z důvodu ochrany životního prostředí, jelikož by tím došlo k významnému utlumení ekonomického růstu společnosti.<sup>4</sup> Racionálnější způsobem, jak daných cílů dosáhnout je skrze investice do výzkumu a vývoje. Výzkumem a vývojem lze docílit výkonnějších technologií, popř. méně nákladných za dosažení stejné efektivity. Výzkum a vývoj se tedy jeví jako vhodná možnost, jak se lze přiblížit žádoucí situaci, a to ekonomicky stejně nákladnému hospodářství bez negativních dopadů na ekologii ve srovnání s hospodářstvím, jenž negativní dopad na ekologii má, a to bez nutnosti přílišné státní intervence. Lze také důvodně předpokládat, že adresáti právních norem regulující znečištění budou pozitivněji reagovat další restrikce ve prospěch životního prostředí v případě, že budou existovat ekonomicky dostupnější alternativy ke znečišťujícím procesům.

1 Zelená dohoda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. [cit. 20. 3. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_cs](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs)

2 NICHOLSON, M., LUKENCHUK, B., TAYLOR, T. *Principles of Microeconomics* [online]. University of Victoria, 2016, s. 301 [cit. 21. 3. 2022]. Dostupné z: <https://pressbooks.bccampus.ca/uviccon103/open/download?type=pdf>

3 MANKIW, N. G. *Zásady ekonomie*. Praha: Grada, 1999, Profesionál, s. 223. ISBN 80-7169-891-1.

4 Ibid.

Základní otázkou ovšem zůstává, jakým způsobem by měla být realizována státní či nadstátní podpora výzkumu a vývoje v oblasti zelené politiky EU. Základní hypotézou článku proto je, že „nepřímá podpora výzkumu a vývoje je nejvhodnějším prostředkem k dosažení cílů zelené politiky EU“.

## 2 Způsoby podpory výzkumu a vývoje k dosažení cílů zelené politiky EU

Podpora výzkumu a vývoje (dále též „VaV“) se obecně dělí na přímou a nepřímou. Mezi přímou podporu spadá jak účelová podpora (např. grantový projekt, programový projekt, vysokoškolský projekt), tak institucionální podpora (např. podpora dlouhodobého koncepčního rozvoje výzkumné organizace, podpora operačních programů, podpora mezinárodní spolupráce). Klasickým příkladem přímé podpory je dotace.<sup>5</sup>

Nepřímá podpora VaV je poměrně novým nástrojem podpory VaV v soukromých podnicích, s dopadem na veřejné rozpočty. Mezi způsoby nepřímé podpory lze zařadit snížené odvody za pracovníky, státní garance, zvýhodněné úvěry, zvýhodněný pronájem nemovitého majetku ve vlastnictví státu, avšak nejvýznamnější nepřímou podporou je tzv. daňová podpora VaV ať již ve formě odčitatelných výdajů, daňových dobropisů, odpočtu od základu daně a jiné.<sup>6</sup>

Zákonná úprava daňového odpočtu na podporu výzkumu a vývoje v České republice, jakožto nejdůležitějším nástrojem daňové podpory VaV, je vymezena v ust. § 34 a násl. zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o daních z příjmů“, popř. „ZDP“). Daňové odpočty na podporu VaV jsou relativně novým institutem v zákoně o daních z příjmů, jenž byl do zákona o dani z příjmů implementován novelou č. 669/2004 Sb., účinnou od 1. 1. 2005. Postupem času docházelo k legislativním změnám, které měly za důsledek upřesnění podmínek k uplatnění daňového odpočtu i jeho výši. Nezpochybnitelnou roli hraje rovněž

<sup>5</sup> JANEČEK, M., MRÁČEK, K. KA 7.2: Organizace podpory výzkumu, experimentálního vývoje a inovací—Rada pro výzkum, vývoj a inovace, poskytovatelé, způsob poskytování podpory. *Technologická agentura ČR* [online]. 2016, [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.tacr.cz/interni\\_projekty/zefektivneni/KA7.2/KA%207\\_O2%20Organizace%20podpory%20VaV%20-%20final.pdf](https://www.tacr.cz/interni_projekty/zefektivneni/KA7.2/KA%207_O2%20Organizace%20podpory%20VaV%20-%20final.pdf)

<sup>6</sup> Ibid.

judikatura soudů, která řeší spory mezi finanční správou ČR a daňovými subjekty. V neposlední řadě lze rovněž poukázat na pokyn D-288 ze dne 3. 10. 2005 Ministerstva financí k jednotnému postupu při uplatňování ustanovení § 34 odst. 4 a 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, č. j. 15/96003/2005 (dále jen „pokyn D-288“), který není obecně závazným právním předpisem, avšak normativní instrukcí, která představuje pokyn nadřízeného orgánu vůči orgánům služebně podřízeným. Dle Nejvyššího správního soudu lze tento pokyn použít pouze jako výkladové vodítko v mezích, ve kterých je souladný se zněním zákona.<sup>7</sup>

### **3 Vhodnost jednotlivých způsobů podpory výzkumu a vývoje k dosažení cílů zelené politiky EU**

#### **3.1 Obecné srovnání přímé a nepřímé podpory**

První možností podpory výzkumu a vývoje je přímá podpora. Andrlík a Fialová mezi základní výhodu přímé podpory VaV uvádějí možnost zaměření podpory na předem známé cíle (selektivní přístup). Selektivní přístup přímé podpory ovšem může být ovlivněn i subjektivními či skupinovými zájmy, tudíž se jedná i o základní nevýhodu. Jako další nevýhodu lze uvést vysoké administrativní náklady spojené například s hodnocením a kontrolou projektů.<sup>8</sup>

Vysoké administrativní náklady lze rovněž demonstrovat na příkladu dotací z fondů Evropské unie. Projekty podpořené z finančních prostředků EU mohou být kontrolovány tzv. administrativní kontrolou i kontrolou namísto. Po proplacení poslední platby rovněž začíná fáze udržitelnosti projektu, ve které musí příjemce finanční podpory cíle projektu udržovat, nejčastěji 5 let po skončení projektu. V opačném případě hrozí příjemci podpory peněžní sankce, či povinnost vrácení části dotace, popř. dotace jako celku.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2006, č. j. 8 Afs 3/2005–59.

<sup>8</sup> ANDRLÍK, B., FIALOVÁ, D. *Daňová podpora výzkumu a vývoje v České republice*. Trendy v podnikání. 2017, roč. 7, č. 2, s. 37.

<sup>9</sup> 10 kroků k získání dotace. *DotaceEU.cz* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2022 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/jak-ziskat-dotaci/10-kroku-k-ziskani-dotace>

Nepřímou podporu výzkumu a vývoje nedochází k exkluzivnímu udělení finančních prostředků k vymezenému výzkumu či vývoji, resp. vybraným subjektům k předem stanoveným aktivitám. Naopak se jedná o prostředek dosažení na podporu výzkumu a vývoje pro co nejvíce subjektů, bez omezení předem zvolenými tématy projektů. Za výhody nepřímé veřejné podpory Janeček a kol. považuje:

- Nenarušení konkurenčního prostředí při plošném uplatnění.
- Povzbuzení a stimulace investic do VaV v celé šíři podnikatelského sektoru.
- Vyšší objektivita a pružnost tržní alokace finančních prostředků, tj. jednotlivé podnikatelské subjekty mají možnost volby výzkumných priorit.
- Nižší administrativní náklady.
- Snížení nejistoty, tj. podniky mají jasně dané podmínky, se kterými mohou předem počítat.<sup>10</sup>

Naopak za nevýhody nepřímé veřejné podpory Janeček a kol. považuje:

- Složitost daňové legislativy.
- Obtížná predikce dopadů na očekávané daňové příjmy.
- Podpora není cílena klíčová témata.
- Riziko zneužití nepřímé podpory.<sup>11</sup>

Autor tohoto článku se ovšem nemůže zcela ztotožnit s výše uvedenými výhodami či nevýhodami přímé a nepřímé podpory VaV. Výše administrativních nákladů může být problematická u obou způsobů podpory. Administrativní náročnost na daňové odpočty VaV jsou jistě nezanedbatelné. Dle ustanovení § 34a až 34d zákona o daních z příjmů, ve spojitosti s pokynem D-288 a pokynem č. MF-17, k jednotnému postupu při uplatňování ustanovení § 34 odst. 4 a 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 80/2019 Sb. a pozdějších předpisů (dále jen „pokyn MF-17“), je zřejmé, že daňový poplatník musí vynaložit nemalé

<sup>10</sup> JANEČEK, M., MRÁČEK, K., NEUMAJER, V. Nepřímá podpora výzkumu, vývoje a inovací. Podklad pro přípravu nové NP VaVaI. *Rada pro výzkum, vývoj a inovace* [online]. Aktivity pro výzkumné organizace, o. p. s., 2012, s. 2–3 [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z: [http://www.vyzkum.cz/storage/att/39215D8989628142C1E6B779600FF5B8/Nepriamo\\_podpora\\_VaVaI\\_2012.pdf](http://www.vyzkum.cz/storage/att/39215D8989628142C1E6B779600FF5B8/Nepriamo_podpora_VaVaI_2012.pdf)

<sup>11</sup> Ibid.

administrativní náklady k prokázání nároku na daňový odpočet. Správce daně od daňového subjektu, v případě daňové kontroly, vyžaduje oznámení o záměru odečíst od základu daně odpočet na VaV, projektovou dokumentaci se striktními formálními náležitostmi, ale také doložení průběžné realizace a hodnocení projektu. Nejvyšší správní soud k danému konstatoval, že „[j]akkoliv s sebou takový postup nese vyšší administrativní zátěž DS, je třeba mít na zřeteli, že odpočet nákladů (výdajů) na výzkum a vývoj podle § 34 odst. 4 ZDP představuje jisté beneficium, a pokud má stěžovatel zájem z něj těžit, musí splnit striktní podmínky stanovené zákonodárcem“<sup>12</sup>. Z výše uvedeného lze tedy, alespoň stran administrativních nákladů uvést, že přímá i nepřímá podpora je administrativně nákladná, přičemž rozdíly mezi oběma způsoby podpory jsou obecně minimální.

Janeček a kol. rovněž jako výhodu nepřímé podpory VaV uvádějí snížení nejistoty. Správce daně ovšem až zpětně, často v rámci několika let, hodnotí splnění zákonných požadavků na odpočet. Hodnocení správce daně probíhá v jednotlivých fázích, přičemž správce daně nejprve přistoupí k hodnocení splnění formálních náležitostí projektové dokumentace blíže specifikované v ustanovení § 34c zákona o daních z příjmů. Druhým krokem správce daně je posouzení, zda evidence výdajů (nákladů) na výzkum a vývoj byla evidována odděleně od ostatních výdajů (nákladů) v souladu s ust. § 34b odst. 1 písm. c) ZDP.

Až ve třetím kroku se správce daně zaměřuje na samostatné výdaje (náklady), jenž musí splňovat nejen tu skutečnost, že se jednalo o výdaje (náklady) vynaložené na dosažení, zajištění a udržení příjmů dle ust. § 34b odst. 1 písm. b) ZDP, ale také že se jednalo o výdaje (náklady) vynaložené v souladu s ust. § 34b odst. 1 písm. a) ZDP, tedy výdaje (náklady) na:

- a) experimentální či teoretické práce,
- b) projekční a konstrukční práce,
- c) výpočty,
- d) návrhy technologií,
- e) výrobu funkčního vzorku či prototypu produktu nebo jeho části související s realizací projektu výzkumu a vývoje.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2020, č. j. 1 Afs 270/2020-26.

<sup>13</sup> Pokyn MF-17.

Je to právě až ve třetím kroku, kdy správce daně posuzuje, zda se skutečně jedná o investici do výzkumu a vývoje. Pojem výzkumu a vývoje je třeba, v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu<sup>14</sup>, vykládat s ohledem na ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře výzkumu a vývoje). Zmíněné ustanovení definuje základní výzkum [odkazem na bod 84 odst. 2 nařízení Komise (EU) č. 651/2014], aplikovaný výzkum a inovace. Tuto definici rovněž přebírá pokyn D-288 v bodě 2, přičemž dodává, že základním kritériem pro odlišení výzkumu a vývoje od ostatních činností je vyjasnění výzkumné nebo technické nejistoty a přítomnost ocenitelného prvku novosti. Nejvyšší správní soud<sup>15</sup> konstatoval, že ocenitelný prvek novosti a vyjasnění technické nejistoty jsou neurčité právní pojmy, tudíž posouzení, zda se na určitý případ vztahuje neurčitý právní pojem, má být výsledkem uvážení správního orgánu, avšak provedení znaleckého posudku může být v některých případech nesporně důležité (pozn. autora: nezbytné), jelikož nutné odborné znalosti přesahují možnosti posouzení správcem daně.

K uvedenému je rovněž nutno zmínit, že objektivní lhůta pro stanovení daně je 10 let dle § 148 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Lhůta pro možné doměření daně z důvodu nesplnění formálních či věcných podmínek pro odpočet daně je dlouhá. Během této lhůty správce daně může provádět různé úkony v souladu s daňovým řádem, jenž mohou být administrativně i finančně náročné. Jejich podcenění ovšem může způsobit doměření daně po mnoha letech sporů daňového subjektu s finanční správou. V některých případech je spor závislý také na třetí osobě, typicky znalci např. při posouzení věcné stránky konkrétního výzkumu a vývoje, čímž se nejistota podnikatelských subjektů dále zvyšuje. Ohledně nevýhody ve formě možného zneužití nepřímé podpory lze tvrdit, že ke zneužití může dojít u přímé i nepřímé, tudíž možné zneužití nelze stahovat pouze k jednomu ze způsobů podpory.

V rámci přímé a nepřímé podpory VaV se rovněž nabízí srovnání mezi zeměmi EU.

<sup>14</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 63/2012-37, a rozsudek ze dne 28. 7. 2011, č. j. 8 Afs 13/2011-81.

<sup>15</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, sp. zn. 10 Afs 24/2014.

Tabulka 1: Přímá domácí veřejná podpora v zemích EU – podíl na HDP

Stát	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Evropská unie</b>	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07
<b>Belgie</b>	.	0,09	.	0,06	.	0,09
<b>Bulharsko</b>	0,01	0,01	0,01	0,01	.	.
<b>Česko</b>	0,10	0,08	0,06	0,08	0,08	0,08
<b>Dánsko</b>	.	0,05	.	0,04	.	0,04
<b>Estonsko</b>	0,06	0,06	0,03	0,03	0,03	0,05
<b>Finsko</b>	0,06	0,07	0,06	0,06	0,05	0,05
<b>Francie</b>	0,11	0,13	0,11	0,12	0,11	0,11
<b>Chorvatsko</b>	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	.
<b>Irsko</b>	0,06	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03
<b>Itálie</b>	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,04
<b>Kypr</b>	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	.
<b>Litva</b>	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01
<b>Lotyšsko</b>	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01
<b>Lucembursko</b>	.	0,05	.	0,05	.	0,04
<b>Maďarsko</b>	0,16	0,19	0,07	0,13	0,19	0,18
<b>Malta</b>	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	.
<b>Německo</b>	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
<b>Nizozemsko</b>	0,09	0,09	0,08	0,08	0,09	0,09
<b>Polsko</b>	0,05	0,05	0,10	0,09	0,11	.
<b>Portugalsko</b>	0,05	0,03	0,02	0,03	0,04	0,04
<b>Rakousko</b>	.	0,11	.	0,08	.	0,08
<b>Rumunsko</b>	0,03	0,03	0,03	0,02	0,01	0,01
<b>Řecko</b>	0,03	0,03	0,01	0,02	0,04	0,04
<b>Slovensko</b>	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02
<b>Slovinsko</b>	0,14	0,07	0,05	0,07	0,09	0,12
<b>Španělsko</b>	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07
<b>Švédsko</b>	.	.	.	0,11	.	.

Zdroj: Tab. 28 Přímá domácí veřejná podpora VaV v podnicích ve vybraných státech světa – podíl na HDP. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/documents/10180/23197746/nvpvv\\_bes\\_soukr\\_pod\\_2007\\_2020.xlsx/cbab2144-d3a4-403d-a8a6-18cb5a1d61da?version=1.1](https://www.czso.cz/documents/10180/23197746/nvpvv_bes_soukr_pod_2007_2020.xlsx/cbab2144-d3a4-403d-a8a6-18cb5a1d61da?version=1.1)

Z výše uvedených dat plyne, že Česká republika přímým způsobem podporuje výzkum a vývoj v posledních letech průměrně ve srovnání s ostatními členskými státy EU. Nejvyšší poměr poskytnuté přímé podpory k HDP v zemích EU ovšem poskytuje Maďarsko, Slovinsko a Francie.

Tabulka 2: Nepřímá domácí veřejná podpora v zemích EU – podíl na HDP

Stát	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Evropská unie</b>	0,08	0,08	0,09	0,10	0,10	0,10
<b>Belgie</b>	0,14	0,14	0,16	0,18	0,18	0,21
<b>Bulharsko</b>	.	.	.	.	.	.
<b>Česko</b>	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
<b>Dánsko</b>	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03
<b>Estonsko</b>	.	.	.	.	.	.
<b>Finsko</b>	0,01	.	.	.	.	.
<b>Francie</b>	0,28	0,28	0,28	0,29	0,29	0,28
<b>Chorvatsko</b>	.	.	.	.	.	0,00
<b>Irsko</b>	0,28	0,27	0,25	0,15	0,11	0,18
<b>Itálie</b>	0,00	0,05	0,09	0,18	0,20	0,16
<b>Kypr</b>	.	.	.	.	.	.
<b>Litva</b>	0,01	0,02	0,03	0,02	0,02	0,03
<b>Lotyšsko</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	.	.
<b>Lucembursko</b>	.	.	.	.	.	.
<b>Maďarsko</b>	0,16	0,15	0,09	0,06	0,06	0,05
<b>Malta</b>	0,03	0,02	0,02	0,03	0,04	0,03
<b>Německo</b>	.	.	.	.	.	.
<b>Nizozemsko</b>	0,15	0,13	0,17	0,16	0,14	0,15
<b>Polsko</b>	.	.	0,00	0,01	0,02	0,02
<b>Portugalsko</b>	0,10	0,11	0,11	0,12	0,17	0,20
<b>Rakousko</b>	0,15	0,15	0,15	0,16	0,19	0,19
<b>Rumunsko</b>	0,01	0,01	0,01	.	.	.
<b>Řecko</b>	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
<b>Slovensko</b>	0,00	0,00	0,00	0,01	0,03	0,03
<b>Slovinsko</b>	0,10	0,12	0,11	0,11	0,10	0,10
<b>Španělsko</b>	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	.
<b>Švédsko</b>	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01

Zdroj: Tab. 23 Nepřímá veřejná podpora VaV v podnicích ve vybraných státech světa – podíl na HDP. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/documents/10180/23197746/nvpvv\\_bes\\_soukr\\_pod\\_2007\\_2020.xlsx/cbab2144-d3a4-403d-a8a6-18cb5a1d61da?version=1.1](https://www.czso.cz/documents/10180/23197746/nvpvv_bes_soukr_pod_2007_2020.xlsx/cbab2144-d3a4-403d-a8a6-18cb5a1d61da?version=1.1)



Česká republika se stran nepřímé podpory výzkumu a vývoje drží dlouhodobě pod průměrem Evropské unie. Z komparace výše uvedených tabulek lze konstatovat, že jednotlivé členské státy obecně spíše preferují nepřímou podporu VaV, před podporou přímou. Česká republika ovšem naopak více podporuje výzkum a vývoj přímým způsobem. Obecná podpora výzkumu a vývoje jednotlivými členskými státy EU je ovšem nízká, pohybuje se v řádu jednotek, maximálně desítek setin procent k HDP ročně. V uvedených tabulkách jsou ovšem uvedena pouze data vztahující se k národní podpoře výzkumu a vývoje. Nadnárodní, či mezinárodní podpora není do uvedených dat zahrnuta. Nezanedbatelnou částku vynakládá rovněž sama Evropská unie ve formě přímé podpory. Tento článek je ovšem zaměřen především na naplnění cílů zelené politiky EU z pohledu jednotlivých členských států. Z uvedeného důvodu tak nebude blíže rozebrána podpora VaV z rozpočtu EU.

### **3.2 Přímá a nepřímá podpora ve světle zelené politiky EU**

Z výše uvedeného tak autor tohoto článku dovozuje pouze následující hlavní rozdíly mezi přímou a nepřímou podporou VaV. Přímá podpora má schopnost, při správném nastavení, cílit na vybrané společenské otázky. Exkluzivita přímé podpory, navázána na jednotlivé společenské otázky či subjekty, je její největší výhodou i nevýhodou. Naopak nepřímá podpora má velké výhody zejména ve stimulaci investic do VaV v celé širší podnikatelského sektoru a s tím související ponechání volby na předmětu výzkumu vývoje na podnikatelském sektoru a nenarušení konkurenčního prostředí. Nenarušení trhu je zcela nepochybně klíčovou vlastností nepřímé podpory VaV. Nepřímá podpora je obecně více preferovaným způsobem podpory VaV v Evropské unii. Při vztažení těchto obecných závěrů ohledně VaV na konkrétní oblast zelené politiky EU lze dospět k závěru, že klíčovým způsobem podpory je přímá podpora. Zelená politika EU s konkrétně vymezenými cíly, jichž se má ve stanoveném časovém horizontu dosáhnout je třeba podpořit konkrétními projekty vedoucími k naplnění stanovených cílů. V případě zelené politiky EU je rovněž třeba konstatovat, že se jedná o racionální cíle pramenících z mnoha let bádání předních světových vědců. Jako takové je lze považovat za společensky žádoucí cíle s celosvětovým dopadem.

Klíčovým prvkem přímé podpory zelené politiky EU je ovšem správné nastavení jednotlivých dotací, aby skutečně mohly sloužit k dosažení stanovených cílů. Cíle zelené politiky EU, jakkoliv jsou žádoucí, jsou stanoveny široce a podřadit pod ně lze celou škálu různých projektů. Výzvou do dalších let tudíž bude správné vymezení jednotlivých dotačních programů a podpora pouze takových programů, jež mají skutečný potenciál k naplnění stanovených cílů. Velkým úskalím při udělování jednotlivých dotací je možné narušení konkurenčního prostředí. Jelikož je s přímou podporou spojená určitá exkluzivita příjemce podpory, může za získané prostředky snadno získat dominantnější postavení na trhu snížením svých nákladů, jež může ve výsledku vést k likvidaci konkurence, omezení vstupu na trh ostatním subjektům z důvodu nemožnosti konkurovat nízkým produkčním nákladům apod. Naopak jisté narušení trhů způsobem, ve kterém progresivnější a ekologičtější podnikatelské subjekty na trhu mohou dosáhnout nižších nákladů se jeví jako zajímavá myšlenka, která by mohla být i společensky prospěšná.

Nepřímá podpora jistě může rovněž pomoci podpoře cílů zelené politiky EU. Jelikož přímá podpora není zaměřena na určitý předem stanovený cíl, tak může efektivně reagovat na požadavky jednotlivých podnikatelských subjektů a jejich zákazníků. Přístup k nepřímé podpoře je pro podnikatelské subjekty relativně neomezený. Relativitu lze spatřovat ve vysokých administrativních nákladech spojených s nepřímou podporou, nejistotě daňových subjektů více dopadajících na drobné a střední podnikatele, i dynamicky se měnící právní úpravě, jejíž pregnantní nerespektování může vést až ke doměření daně a s tím souvisejícími sankcemi. V této situaci se nepřímá podpora pozdává dostupnější pro ty podnikatelské subjekty, jež mají silné ekonomické zázemí oproti nově začínajícím subjektům na trhu.

Svoboda výběru investičních projektů a nižší míra deformace trhu dělá z nepřímé podpory, při jejím správném nastavení, atraktivní nástroj k podpoře výzkumu a vývoje. Nelze se totiž domnívat, že stát zvládne reagovat na požadavky trhu i celé společnosti dostatečně flexibilně, rychle a přesně. Naopak soukromý sektor, jež nejlépe zná podmínky trhu, může své prostředky soustředit do výzkumu a vývoje v oblastech, kde může získat konkurenční výhodu.

Největší výzvou pro zákonodárce v této oblasti ovšem v následujících letech bude správné nastavení nepřímé podpory výzkumu a vývoje. Během let 2012–2017 byl počet poplatníků uplatňujících odpočty na VaV pouze 1047–1312 ročně<sup>16</sup>, což indikuje nízký zájem daňových subjektů o využití odpočtů. Od roku 2015 do roku 2020 je viditelný sestupný trend v počtu subjektů uplatňujících odčitatelné položky na výzkum a vývoj, přičemž v roce 2020 tuto položku uplatnilo pouze 829 subjektů.<sup>17</sup> Vysoké administrativní náklady, problematické stanovení, zda určitá činnost spadá pod definici výzkumu a vývoje či nikoliv a zpětné hodnocení projektů VaV po mnoha letech od jejich dokončení dle názoru autora brzdí plný potenciál nepřímé podpory VaV.

#### 4 Souběh přímé a nepřímé podpory výzkumu a vývoje

Souběh přímé a nepřímé podpory v rámci jednoho projektu výzkumu a vývoje je dlouho diskutovanou otázkou v akademických kruzích. Z dikce § 34b odst. 2 písm. a) ZDP plyne, že výdaji vynaloženými na výzkum a vývoj zahrnovaných do odpočtu nejsou výdaje (náklady), na něž byla, byť jen z části, poskytnuta podpora z veřejných zdrojů. Z výše uvedeného ovšem nelze bez dalšího dovozovat, že v případě jakékoliv přímé podpory projektu VaV již nelze využít daňového odpočtu na celý projekt. Z bodu 8 pokynu D-288 lze dále vyvodit, že v případě podílového financování projektu výzkumu a vývoje, tzn. financování z veřejných prostředků každého jednotlivého nákladu projektu, se takovéto náklady do odpočtu od daně vyloučí. V případě samostatné podpory je dále třeba vyloučit takové náklady, které jsou sice zahrnuty v nepodpořených projektech výzkumu a vývoje, ale jsou podpořeny samostatně z veřejných zdrojů. Naopak pokyn D-288 výslovně stanovuje, že pokud byla poskytnuta přímá podpora k nákladům, které se k projektu výzkumu a vývoje nevztahují (vč. mzdových nákladů nevztahujících se k projektu VaV) nemá tato přímá podpora vliv na uplatnění odčitatelné položky.

<sup>16</sup> MARTINCOVÁ, D. Daňové odpočty na podporu výzkumu a vývoje – změny od 1. 4. 2019 (Inovační strategie ČR 2019–2013). *Rada pro výzkum, vývoj a inovace* [online]. Konference Brno, 7. 6. 2019, s. 4 [cit. 21. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=876750&ad=1&attid=877722>

<sup>17</sup> Nepřímá veřejná podpora výzkumu a vývoje. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 3. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/nepřima-verejna-podpora-vyzkumu-a-vyvoje>

Otázkou souběhu přímé a nepřímé podpory se zabýval Krajský soud v Praze<sup>18</sup>. V tomto rozsudku soud dospěl k závěru, že není vyloučeno, aby některé náklady jednoho projektu VaV byly podpořeny ve formě daňových odpočtů a jiné z veřejných zdrojů. Současná legislativa tak vylučuje pouze souběh obou typů podpor u jednotlivého uplatněného nákladu. Není ovšem vyloučeno ani to, že se určité náklady např. na jednoho zaměstnance podpoří jedním způsobem podpory a v jiném období, např. v jiném kalendářním měsíci, druhou formou podpory. V rámci jednoho měsíce ovšem není možné, aby byly náklady na jednoho zaměstnance podpořeny z více veřejných zdrojů, byť formálně by zaměstnanec pracoval ve více projektech.

## 5 Závěr

Stanovená hypotéza, tj. že nepřímá podpora výzkumu a vývoje je nejvhodnějším prostředkem k dosažení cílů zelené politiky EU byla v tomto článku vyvrácena. Pro podnikatelské subjekty se jeví jako nejvhodnější kombinace přímé i nepřímé podpory v rozsahu stanoveném zákonem o daních z příjmů. Z pohledu jednotlivých členských států Evropské unie se rovněž kombinace přímé podpory i nepřímé podpory jeví jakožto vhodnější řešení. Zde je ovšem nutné říci, že k dosažení zcela specifických cílů zelené politiky EU, ačkoliv jsou široce vymezeny, je vhodnější právě přímá podpora z výše jmenovaných způsobů.

Přímá podpora je zaměřena na řešení vybraných společenských otázek. Naopak nepřímá podpora dává podnikatelským subjektům širokou možnost volby ke stanovení konkrétních projektů VaV. Jako takové se mohou a nemusí ztotožnit s cílem zelené politiky EU. To ovšem neznamená, že by nepřímá podpora byla obecně méně vhodným způsobem podpory VaV. Nepřímá podpora se v tržní ekonomii jeví obecně jako více žádoucím beneficiem pro podnikatelské subjekty, jež nedeformuje trh (či alespoň nedeformuje v takové míře, jako podpora přímá) a zvládně pružně reagovat na požadavky subjektů na trhu.

Oba zmíněné způsoby podpory VaV se pojí s nežádoucími skutečnostmi, jakož jsou vysoké administrativní náklady a nejistota příjemců podpory.

<sup>18</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2021, č. j. 54 Af 25/2018-67.

Ačkoliv tyto skutečnosti není možné z povahy věci zcela eliminovat, určitá míra zvýšení efektivity i atraktivity nepřímé podpory a dosažení žádoucího stavu stran nejistoty příjemců podpory a vysokých administrativních nákladů by se nepochybně dalo docílit změnou koncepce nepřímé podpory v České republice.

Kvalitu podpory výzkumu a vývoje nelze sledovat pouze pomocí množství poskytnuté podpory z veřejných prostředků, ale je třeba sledovat také schopnost všech zainteresovaných subjektů na participaci a čerpání prostředků z veřejných zdrojů. Česká republika dlouhodobě klesajícím zájmu o daňové odpočty na VaV, ačkoliv celkový objem vynaložených prostředků je vcelku stabilní. Do budoucna bude jistě klíčové zajistit dostatečnou přímou i nepřímou podporu pro podnikatelské subjekty, jelikož investice do VaV má potenciál zajistit konkurenční výhodu na globalizovaných trzích, stejně jako dosahování společensky prospěšných cílů, jež některé z nich jsou obsaženy právě v cílech zelené politiky EU.

## Literature

ANDRLÍK, B., FIALOVÁ, D. Daňová podpora výzkumu a vývoje v České republice. *Trendy v podnikání*. 2017, roč. 7, číslo 2.

JANEČEK, M., MRÁČEK, K., NEUMAJER, V. Nepřímá podpora výzkumu, vývoje a inovací. Podklad pro přípravu nové NP VaVaI. *Rada pro výzkum, vývoj a inovace* [online]. Aktivita pro výzkumné organizace, o. p. s., 2012 [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z: [http://www.vyzkum.cz/storage/att/39215D8989628142C1E6B779600FF5B8/Nepprima\\_podpora\\_VaVaI\\_2012.pdf](http://www.vyzkum.cz/storage/att/39215D8989628142C1E6B779600FF5B8/Nepprima_podpora_VaVaI_2012.pdf)

JANEČEK, M., MRÁČEK, K. KA 7.2: Organizace podpory výzkumu, experimentálního vývoje a inovací – Rada pro výzkum, vývoj a inovace, poskytovatelé, způsob poskytování podpory. *Technologická agentura ČR* [online]. [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.tacr.cz/interni\\_projekty/zefektivneni/KA7.2/KA%207\\_2/O2%20Organizace%20podpory%20VaVaI%20-%20final.pdf](https://www.tacr.cz/interni_projekty/zefektivneni/KA7.2/KA%207_2/O2%20Organizace%20podpory%20VaVaI%20-%20final.pdf)

MANKIW, N. Gregory. *Zásady ekonomie*. Praha: Grada, 1999, 763 s., Profesionál. ISBN 80-7169-891-1

- MARTINCOVÁ, D. Daňové odpočty na podporu výzkumu a vývoje – změny od 1. 4. 2019 (Inovační strategie ČR 2019–2013). *Rada pro výzkum, vývoj a inovace* [online]. Konference Brno, 7. 6. 2019 [cit. 21. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.vyzkum.cz/FrontClanek.aspx?idsekce=876750&ad=1&attid=877722>
- NICHOLSON, M., LUKENCHUK, B., TAYLOR, T. *Principles of Microeconomics* [online]. University of Victoria, 2016 [cit. 21. 3. 2022]. Dostupné z: <https://pressbooks.bccampus.ca/uvicecon103/open/download?type=pdf>
- 10 kroků k získání dotace. *DotaceEU.cz* [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.dotaceu.cz/cs/jak-ziskat-dotaci/10-kroku-k-ziskani-dotace>
- Nepřímá veřejná podpora výzkumu a vývoje. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 3. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/neprima-verejna-podpora-vyzkumu-a-vyvoje>
- Tab. 23: Nepřímá veřejná podpora VaV v podnicích ve vybraných státech světa – podíl na HDP. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/documents/10180/23197746/nvpvv\\_bes\\_soukr\\_pod\\_2007\\_2020.xlsx/cbab2144-d3a4-403d-a8a6-18cb5a1d61da?version=1.1](https://www.czso.cz/documents/10180/23197746/nvpvv_bes_soukr_pod_2007_2020.xlsx/cbab2144-d3a4-403d-a8a6-18cb5a1d61da?version=1.1)
- Tab. 28: Přímá domácí veřejná podpora VaV v podnicích ve vybraných státech světa – podíl na HDP. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/documents/10180/23197746/nvpvv\\_bes\\_soukr\\_pod\\_2007\\_2020.xlsx/cbab2144-d3a4-403d-a8a6-18cb5a1d61da?version=1.1](https://www.czso.cz/documents/10180/23197746/nvpvv_bes_soukr_pod_2007_2020.xlsx/cbab2144-d3a4-403d-a8a6-18cb5a1d61da?version=1.1)
- Zelená dohoda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. Evropská unie [cit. 20. 3. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_cs](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs)

## Rozhodnutí

### Rozhodnutí českých soudů

- Rozsudek Krajského soudu v Praze v ze dne 28. 4. 2021, č. j. 54 Af 25/2018-67.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2006, č. j. 8 Afs 3/2005-59.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2011, č. j. 8 Afs 13/2011-81.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 63/2012-37.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2015, sp. zn. 10 Afs 24/2014.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2020, č. j. 1 Afs 270/2020-26.

### **Právní předpisy**

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

### **Ostatní**

Pokyn č. MF-17, k jednotnému postupu při uplatňování ustanovení § 34 odst. 4 a 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění zákona č. 80/2019 Sb. a pozdějších předpisů.

Pokyn D-288 ze dne 3. 10. 2005 Ministerstva financí k jednotnému postupu při uplatňování ustanovení § 34 odst. 4 a 5 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, č. j. 15/96003/2005.

### **Contact – e-mail**

*405656@mail.muni.cz*

# PŘÍPUSTNOST POSKYTNUTÍ STÁTNÍ PODPORY NA POŘÍZENÍ, LEASINGU A MODERNIZACE ČISTÝCH LETADEL STÁTEM VE SVĚTLE TZV. GREEN DEALU

*Tomáš Kočař*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

S přijetím Green Dealu budou muset letečtí dopravci nahradit svá letadla na fosilní paliva „čistými“ letadly. Případná podpora poskytnutá leteckým dopravcům členskými státy na nákup či leasing takových letadel či „eko“ modernizaci současných letadel ale může představovat zakázanou státní podporu. Její poskytnutí by však mohlo být přípustné, pokud by poskytovatelem podpory byla EU, byly splněny podmínky blokových výjimek pro podpory na ochranu životního prostředí nebo podmínky čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU a souvisejících pokynů Komise upravujících státní podpory na čistou mobilitu. Z poskytnutí podpory by přitom bylo možné některé letecké dopravce (např. s ruskými majiteli) vyloučit.

## **Keywords in original language**

Letecká doprava; soutěžní právo; Green Deal; státní podpora; letadla; pořízení; modernizace.

## **Abstract**

With the adoption of the Green Deal, air carriers will have to replace their fossil fuel aircrafts with „clean“ aircrafts. However, an aid granted to air carriers by a Member State for purchase or leasing of such aircraft or „eco“ modernization of existing aircrafts may constitute prohibited state aid. Its granting could, nevertheless, be permissible if the aid provider was the EU, the conditions for block exemptions for environmental protection aid or conditions of Article 107 (3) (c) TFEU and related Commission guidelines on state aid for clean mobility were met. At the same time, some air



carriers (e.g. with Russian owners) could be excluded from being granted such aid.

## Keywords

Air Transport; Competition Law; Green Deal; State Aid; Aircraft; Acquisition; Modernization.

## 1 Úvod

Odvětví letecké dopravy hraje velmi důležitou úlohu v hospodářském rozvoji na úrovni Evropské unie,<sup>1</sup> a to nejen z důvodu, že umožňuje realizovat svobodu pohybu jako jednu ze čtyř základních svobod vnitřního trhu.<sup>2</sup> Ale také s ohledem na skutečnost, že letecký výrobní průmysl a provoz letecké dopravy výrazně přispívají k růstu HDP v rámci EU.<sup>3</sup> Provoz letecké dopravy byl přitom téměř odjakživa spojen s poskytováním státních podpor leteckým dopravcům a užíváním „neekologických“ fosilních paliv, které mají negativní vliv na životní prostředí a výraznou měrou přispívají ke globálním oteplování.<sup>4</sup> Zatímco pokud jde o státní podpory, právo EU se za poslední desetiletí vyvinulo do té míry, že poskytování státních podpor je za účelem zajištění svobodné hospodářské soutěže až na výjimky zakázáno, otázka užívání fosilních paliv přišla na přetřes až v posledních letech. A to především v souvislosti s tzv. Green Dealem („Zelenou dohodou pro Evropu“).<sup>5</sup>

Jedním z hlavních cílů Green Dealu z roku 2019, který se dotýká všech odvětví včetně letecké dopravy, je totiž snížit čisté emise skleníkových plynů v EU do roku 2030 nejméně o 55 % oproti úrovni z roku 1990<sup>6</sup> a do roku

<sup>1</sup> Dále jen „EU“.

<sup>2</sup> TOMÁŠEK, M. et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 210.

<sup>3</sup> Například ještě v roce 2018 (tzn. před začátkem celosvětové pandemie COVID-19) tvořil sektor letecké dopravy v Evropě 4,4 % HDP (Europe. *Aviation Benefits Beyond Borders* [online]. [cit. 28. 3. 2022].

<sup>4</sup> Viz např. LEE, D. S. et al. The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018. *Atmospheric Environment*. 2021, roč. 244.

<sup>5</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Zelená dohoda pro Evropu“, COM(2019) 640 final.

<sup>6</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Zvýšení cílů Evropy v oblasti klimatu do roku 2030 – Investice do klimaticky neutrální budoucnosti ve prospěch našich občanů“, COM(2020) 562 final.

2050 dosáhnout nulových čistých emisí skleníkových plynů (tzv. uhlíkové neutrality).<sup>7</sup> Dosažení těchto velmi ambiciózních cílů<sup>8</sup> však vyžaduje značné investice nejen do obnovitelných zdrojů energie, ale také do pořízení či modernizace dopravních prostředků (tzn. letadel).<sup>9</sup> Pro oblast letecké dopravy, která se stále nevzpamatovala z již třetím rokem přetrvávajících důsledků celosvětové pandemie nemoci COVID-19<sup>10</sup> a v níž dosud byla používána v podstatě pouze „neekologická“ fosilní paliva (především letecký kerosin) tak Green Deal představuje nejen ambiciózní politicko-ekologický cíl, ale také ohromné finanční břemeno. Letadla užívaná (nejen) v mezinárodní přepravě totiž nejsou stavěna na to, aby mohla bez dalšího zajistit nulovou uhlíkovou stopu.<sup>11</sup> Budou-li tedy letečtí dopravci „chtít“ splnit cíle stanovené Green Dealem, budou muset v nadcházejících letech vynaložit nemalé finanční prostředky na vývoj ekologických variant leteckých pohonných hmot<sup>12</sup> a především pak na pořízení nových letadel schopných spalovat taková ekologická paliva či na modernizaci aktuálně užívaných letadel poháněných neekologickými fosilními palivy. S ohledem na velké náklady související s přechodem k „eko“ palivům a nahrazením neekologických letadel je přitom zřejmé, že se letečtí dopravci neobejdou bez finanční podpory

<sup>7</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Zelená dohoda pro Evropu“, COM(2019) 640 final.

Tyto klimatické cíle byly následně zakotveny také v tzv. evropském právním rámci pro klima (viz čl. 4 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999; dále jen „Evropský právní rámec pro klima“).

<sup>8</sup> Tyto cíle dále podporuje balíček legislativních návrhů „Fit for 55“. Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě, COM(2021) 550 final.

<sup>9</sup> Podle Komise by si přitom dosažení těchto cílů v oblasti klimatu, energetiky a dopravy do roku 2030 v porovnání s investicemi v letech 2011–2020 mohlo vyžádat navíc až 390 miliard EUR ročně a dalších 130 miliardami EUR ročně na ostatní environmentální cíle (bod 3 sdělení Komise: Pokyny pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky na rok 2022 (2022/C 80/01). Dále jen „Pokyny pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky“.

<sup>10</sup> Nemluvě o tom, že leteckého průmyslu i provozu letecké dopravy jako takového se již nyní výrazně dotýká i probíhající rusko-ukrajinská válka. Některé dopady probíhající války na oblast unijní dopravy shrnul i Evropský parlament (viz např. Russia's war on Ukraine: Implications for EU transport. *European Parliament* [online]. [cit. 28. 3. 2022].

<sup>11</sup> Ať již užíváním paliv šetrných k životnímu prostředí nebo elektrickým pohonem.

<sup>12</sup> Případně také motorů letadel schopných jejich spalování.

ze strany členských států. Ať již v podobě přímých dotací na nákup, leasing či modernizaci letadlového parku, daňových úlev či jiných forem podpory. Bez ní totiž může být splnění cílů Green Dealu nerealizovatelné.

Tento příspěvek se proto zabývá otázkou, zda podpora poskytnutá leteckým dopravcům na pořízení či leasing „eko“ letadel nebo na „eko“ modernizaci jejich současného letadlového parku nemůže představovat zakázanou státní podporu dle čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU,<sup>13</sup> a v případě že ano, za jakých okolností může být poskytnutí takové státní podpory přípustné. S ohledem na aktuální sankce uvalené na Ruskou federaci a některé její státní příslušníky v souvislosti s ruskou agresí na Ukrajině se také ve stručnosti zmíní o tom, zda by z případného poskytnutí státní podpory mohli být vyloučeny letečtí dopravci s ruskými majiteli.

Z metodologického pohledu se tento příspěvek bude nejprve zabývat analýzou čl. 107 odst. 1 SFEU, zakotvujícího zákaz poskytování státních podpor v unijním právu, a následně vybranými výjimkami z tohoto obecného pravidla. V souvislosti s tím se bude blíže věnovat možnosti poskytnutí podpory ze strany EU, blokovým výjimkám a především čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU a navazujícím Pokynům Komise pro státní podpory v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky.<sup>14</sup>

## 2 Zákaz poskytování státních podpor

Základním východiskem právní úpravy státních podpor v EU je čl. 107 odst. 1 SFEU, který stanoví obecný zákaz poskytování státních podpor, a to bez ohledu na důvod či účel jejich poskytování. V souladu s tímto ustanovením jsou za neslučitelné s vnitřním trhem, a tedy zakázané, považovány podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků,

<sup>13</sup> Dále jen „SFEU“.

<sup>14</sup> Ačkoliv si je autor vědom toho, že se v souvislosti s probíhající rusko-ukrajinskou válkou objevují názory, že „Green Deal je mrtev“ (viz např. Green Deal je mrtev, shodují se analytici po ruském útoku na Ukrajinu. *Seznam.cz* [online]. [cit. 28. 3. 2022]; Green Deal je vše, jen ne mrtvý. Byť by si to trollové přáli, píše podnikatel Jan Palaščík. *Forbes* [online]. [cit. 28. 3. 2022]) nebo že se jeho implementace oddálí (viz např. Green Deal bez ruského plynu nabere zpoždění. O to by ale mohl být důkladnější. *Hospodářské noviny* [online]. [cit. 28. 3. 2022]), příspěvek se těmito polemikami blíže nezabývá a vychází výlučně ze současného právního stavu, podle něhož by mělo k dosažení uhlíkové neutrality i v oblasti letecké dopravy dojít nejpozději v roce 2050.

kteřé narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, a za předpokladu, že ovlivňují obchod mezi členskými státy.<sup>15</sup>

Aby se tedy jednalo o zakázanou státní podporu, musí být kumulativně splněny všechny definiční znaky státní podpory vyplývající z čl. 107 odst. 1 SFEU a blíže upřesněné judikaturou Soudního dvora EU.<sup>16</sup> Z těch vyplývá, že definičními znaky zakázané státní podpory je to, že (i) podpora je poskytnuta státem<sup>17</sup> (ii) ze státních prostředků<sup>18</sup> (iii) určitému podniku,<sup>19</sup> (iv) čímž poskytuje tomuto podniku nebo hospodářským odvětvím selektivní zvýhodnění, a (v) má tak přinejmenším potenciál narušit hospodářskou soutěž<sup>20</sup> a (vi) ovlivnit obchod mezi členskými státy.<sup>21</sup>

V případě že by členské státy zvažovaly poskytnutí podpory leteckým dopravcům na pořízení či leasing „eko“ letadel nebo na „eko“ modernizaci jejich současného letadlového parku, je zřejmé, že s ohledem na výši nákladů s tím souvisejících by většina leteckých dopravců nebyla schopna tyto náklady pokrýt z vlastních prostředků. Alespoň zčásti by proto přicházelo v úvahu krytí *těchto nákladů z veřejných rozpočtů* na základě některého z dotačních programů či jiných opatření přijatých ze strany státu (např. ministerstvem či jinými orgány veřejné moci, státními fondy apod.).<sup>22</sup> S ohledem

<sup>15</sup> Tento zákaz je pojat velmi široce, jelikož zahrnuje nejen pozitivní plnění ve formě finančních příspěvků nebo příjmové či cenové podpory, jak je tomu na úrovni WTO (viz čl. XVI Všeobecné dohody o clech a obchodu 1994, tzv. Dohoda GATT 1994), ale také poskytování jiných výhod, které vedou ke snížení nákladů, jež by jinak zatěžovaly rozpočet daného podniku (viz např. rozhodnutí Soudního dvora ze dne 17. 6. 1999 ve věci *Industrie Aeronautique*, C-295/97, bod 34).

<sup>16</sup> Dále jen „SDEU“.

<sup>17</sup> Viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 5. 2002 ve věci *Stardust*, C-482/99, bod 24.

<sup>18</sup> Viz např. rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 12. 12. 1996 ve věci *Air France proti Komisi*, T-358/94, bod 63.

<sup>19</sup> Za podnik je považována jakákoliv entita vykonávající hospodářskou činnost, bez ohledu na své právní postavení nebo způsob financování (rozsudek Soudního dvora ze dne 23. dubna 1991 ve věci *Klaus Höjner a Fritz Elser proti Macrotron GmbH*, C-41/90, bod 21. Unijní právo tedy vychází z funkčně-dynamického pojetí podniku (KINDL, J. et al. *Soutěžní právo*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 96).

<sup>20</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 9. 1980 ve věci *Philip Morris proti Komisi*, C-730/79, bod 11.

<sup>21</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 5. 2013 ve spojených věcech *Libert a další*, C-197/11 a C-203/11, 143, bod 76.

<sup>22</sup> Např. v rámci dotačních programů vyhlášených Ministerstvem dopravy, Ministerstvem průmyslu a obchodu či Ministerstvem životního prostředí či Státním fondem životního prostředí.

na účel takové podpory by její poskytnutí muselo být adresované konkrétním leteckým dopravcům, kteří dosud nedisponují letadly šetrnými k životnímu prostředí a kteří jsou i s ohledem na univerzální požadavek mít platnou provozní licenci pro provozování leteckých služeb v EU obecně považováni za podniky podléhající pravidlům hospodářské soutěže.<sup>23</sup> Případné poskytnutí státní podpory těmto leteckým dopravcům by přitom vzhledem k vysoce tržní povaze a liberalizaci trhu s leteckými službami bylo způsobilé výrazným způsobem posílit jejich soutěžní postavení v porovnání s konkurenčními leteckými dopravce, kteří by na podporu nedosáhli (např. z důvodu, že letadly schopnými spalovat alternativní pohonné hmoty již disponují),<sup>24</sup> a tedy i narušit hospodářskou soutěž a ovlivnit obchod mezi členskými státy EU.<sup>25</sup> Je tedy zřejmé, že pokud členské státy budou mít v úmyslu podpořit letecký průmysl a poskytnout leteckým dopravcům podporu na pořízení či leasing letadel schopných dosáhnout cílů vytyčených Green Dealem, bude taková podpora pravděpodobně spadat pod zákaz poskytování státních podpor uvedený v čl. 107 odst. 1 SFEU. Poskytnutí takové státní podpory leteckým dopravcům tedy bude přípustné pouze na základě některé z výjimek připuštěných unijním právem.<sup>26</sup>

### 3 Výjimky ze zákazu poskytování státních podpor

Ačkoliv unijní právo stanoví v čl. 107 odst. 1 SFEU poměrně široký zákaz poskytování státních podpor, tento zákaz není absolutní. Členské státy totiž mohou v určitých případech zvýhodnit podniky poskytnutím podpory, která

<sup>23</sup> Čl. 3 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 ze dne 24. září 2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství (dále jen „Nařízení o provozování leteckých služeb“).  
To platí i pro „vlajkové“ letecké dopravce ovládané státem.

<sup>24</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 9. 1980 ve věci *Philip Morris proti Komisi*, C-730/79, bod 11.

<sup>25</sup> Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 15. 6. 2000 ve spojených věcech *Alzetta a další proti Komisi*, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 až 607/97, T-1/98, T-3/98 až T-6/98 a T-23/98, bod 75.

<sup>26</sup> Skutečnost, že by účelem poskytnutí státní podpory bylo dosažení cílů ochrany životního prostředí stanovených v Green Dealu, přitom nehraje roli.

by jinak byla zakázána.<sup>27</sup> Těchto výjimek z obecného zákazu poskytování státních podpor je relativně velké množství,<sup>28</sup> nicméně v mnoha případech nejsou použitelné na případy poskytnutí podpory na pořízení či leasing ekologicky udržitelných letadel či modernizaci dosavadních letadel z důvodu jejich věcné působnosti<sup>29</sup> nebo poměrně nízké výši maximální přípustné podpory,<sup>30</sup> která by byla pro krytí souvisejících nákladů leteckých dopravců výrazně nedostatečná.

V případě že by tedy členské státy zvažovaly poskytnout leteckým dopravcům státní podporu na nákup či leasing takových letadel či modernizaci jejich současného letadlového parku za účelem snížení čistých emisí skleníkových plynů a dosažení uhlíkové neutrality, musely by poskytnutí podpory zdůvodnit některou z následujících výjimek.

### 3.1 Poskytnutí podpory z finančních prostředků EU

Nejjednodušším řešením, jak se vyhnout zákazu poskytování státních podpor a umožnit financovat leteckým dopravcům náklady spojené s pořízením či leasingem nových, ekologicky šetrných letadel či modernizací těch současných, ekologicky nešetrných letadel, by bylo zajištění financování nákladů s tím spojených nikoliv ze státních prostředků, ale z prostředků Evropské unie, případně jiných mezinárodních organizací či institucí. V případě zdrojů pocházejících z těchto institucí (např. ze strukturálních fondů,

<sup>27</sup> Důvodem takové možnosti není jen (jistým způsobem přetrvávající) „historicko-protektionistický“ přístup členských států vůči jednotlivým leteckým dopravcům (viz např. LEHNER, R. D. Protectionism, Prestige, and National Security: The Alliance against Multilateral Trade in International Air Transport. *Duke Law Journal*. 1995, roč. 45, č. 2), ale také potřeba reflektovat sociální, regionálně politické či jiné důvody, jak je patrné zejména v době probíhající tzv. koronavirové krize.

<sup>28</sup> Z nichž některé jsou upraveny výslovně v primárním právu EU a jiné v dalších aktech orgánů EU nebo vyplývají z judikatury SDEU. Jelikož se však všech případech jedná o výjimky z obecného pravidla, je nutné jakoukoliv takovou výjimku interpretovat restriktivně (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 2. 2006 ve věci *Atzeni a další*, C-346/03.).

<sup>29</sup> Viz např. automaticky slučitelné státní podpory dle čl. 107 odst. 2 SFEU nebo potenciálně slučitelné státní podpory dle čl. 107 odst. 3 písm. d) SFEU.

<sup>30</sup> Viz např. nařízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis*, které umožňuje poskytnout jednomu podnikovi za libovolná tři po sobě jdoucí jednoletá účetní období podporu v maximální výši 200 000 €. Těmto ani obdobným výjimkám ze zákazu poskytování státních podpor se proto tento příspěvek nevěnuje.

Evropské investiční banky, Evropského investičního fondu), které by byly přímo určeny pro financování nákupu, leasingu či modernizace letadel bez možnosti členského státu rozhodovat o podmínkách nakládání s těmito finančními prostředky, by totiž nebylo možné hovořit o tom, že by leteckým dopravcům byla poskytována výhoda ze státních prostředků.

To platí obdobně pro situaci, kdy by o poskytnutí takové podpory leteckým dopravcům bylo rozhodnuto na úrovni EU a členské státy by měly na základě takového unijního aktu pouze povinnost příslušné opatření podpory (bez jakékoliv možnosti diskrece) implementovat, a to včetně případného vyplacení.<sup>31</sup> Za těchto okolností by totiž nebylo možné hovořit o přičitatelnosti přijatého opatření státu. Vzhledem k nesplnění jednoho z klíčových definičních znaků státní podpory by se tudíž v těchto případech nejednalo o zakázanou státní podporu dle čl. 107 odst. 1 SFEU.

Poskytnutím financování leteckým dopravcům na ekologickou modernizaci letadlového parku z prostředků EU by tedy nejenže bylo přípustné z pohledu unijního práva. Lze ale také očekávat, že takový přístup by byl i politicky zdůvodnitelný s ohledem na skutečnost, že Green Deal, požadavek dosažení uhlíkové neutrality a s tím související nezbytnost nahradit stávající „neekologická“ letadla (resp. jimi používaná fosilní paliva) novými, šetrnými k životnímu prostředí vyplývá právě z unijního práva.

### 3.2 Poskytnutí podpory na základě blokové výjimky

V případě že by se na financování modernizace letadlového parku leteckých dopravců měly přímo podílet jednotlivé členské státy, připadalo by dále v úvahu využití některé z tzv. blokových výjimek. Blokové výjimky představují kategorie a druhy státní podpory, u nichž se při dodržení stanovených podmínek předpokládá, že jsou slučitelné s vnitřním trhem, a jejich poskytnutí je tedy přípustné.

Klíčovým právním předpisem, který zakotvuje blokové výjimky v oblasti státních podpor a vyjímá je z povinnosti předchozí notifikace Komisi,

<sup>31</sup> Např. pokud by byly členské státy a jejich orgány povinny pouze „slepě“ postupovat v souladu s přijatým EU nařízením a neměly by možnost jakékoliv diskrece (vč. správního uvážení) ohledně podmínek udělení takové podpory.

je tzv. Obecné nařízení o blokových výjimkách,<sup>32</sup> které umožňuje poskytování nejrůznějších horizontálních i odvětvových státních podpor a je použitelné téměř napříč celým hospodářstvím. Z pohledu unijního práva se přitom jedná v současnosti o nejdůležitější právní titul pro poskytování státních podpor (zejména v podobě investic).<sup>33</sup>

Pro financování nákupu, leasingu a modernizace letadel za účelem jejich ekologického provozu by přitom bylo možné uvažovat o blokových výjimkách pro podpory na ochranu životního prostředí, a to v podobě (i) investiční podpory umožňující podnikům zvyšovat ochranu životního prostředí nad úroveň stanovenou unijním právem,<sup>34</sup> nebo (ii) investiční podpory na včasné přizpůsobení se budoucím normám EU.<sup>35</sup> A to s ohledem na to, v jakou dobu by měla být podpora leteckému dopravci udělena.

Poskytnutí *investiční podpory umožňující podnikům zvyšovat ochranu životního prostředí nad úroveň stanovenou unijním právem* je možné ve dvou případech. Zaprvé v situaci, kdy podpora má umožnit jejímu příjemci řídit se přísnějšími environmentálními normami, než jsou stanoveny na úrovni EU. Zadruhé v situace, kdy na úrovni EU žádná příslušná environmentální norma neexistuje a poskytnutí podpory povede ke zvýšení ochrany životního prostředí.<sup>36</sup>

Interpretace těchto podmínek poskytnutí podpory je v současné době v kontextu Green Dealu poněkud problematická. A to především s ohledem na skutečnost, že například Evropský právní rámec pro klima je již účinným závazným právním předpisem (nařízením), obsahujícím takové environmentální právní normy.<sup>37</sup> Z formálně jazykového pohledu tedy vylučuje použitelnost této blokové výjimky. Současně však Green Deal (včetně uvedeného Evropského právního rámce pro klima) představuje především určitou formu politického prohlášení, která z právního pohledu zavazuje pouze členské státy, stanovuje pouze obecné cíle v oblasti environmentální politiky, jejichž splnění bude posuzováno až v letech 2030, resp. 2050, a zejména

<sup>32</sup> Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.

<sup>33</sup> Obecné nařízení o blokových výjimkách. *ÚOHS* [online]. [cit. 28. 3. 2022].

<sup>34</sup> Celý název této podpory zní „*Investiční podpora, která podnikům umožní řídit se přísnějšími environmentálními normami, než jsou normy Unie, nebo zvyšovat ochranu životního prostředí v případě, že norma Unie neexistuje*“ (čl. 36 Obecného nařízení o blokových výjimkách).

<sup>35</sup> Čl. 37 Obecného nařízení o blokových výjimkách.

<sup>36</sup> Čl. 37 odst. 1 Obecného nařízení o blokových výjimkách.

<sup>37</sup> Viz např. čl. 2 odst. 1 nebo 4 odst. 1 Evropského právního rámce pro klima.



neukládá jednotlivým podnikům žádné povinnosti v oblasti ochrany životního prostředí. Neukládá tedy ani povinnost leteckým dopravcům zajistit snížení emisí skleníkových plynů, uhlíkovou neutralitu nebo zákaz používat fosilní či jiná paliva, která nejsou šetrná k životnímu prostředí a vedou k poškozování ozonové vrstvy. Členské státy by tedy za současných okolností a až do doby schválení příslušných environmentálních právních norem<sup>38</sup> (např. navržených v rámci balíčku „Fit for 55“) měly mít možnost poskytnout takovou podporu i leteckým dopravcům za účelem pořízení nebo leasingu „ekologických“ letadel, které umožní snížit čisté emise skleníkových plynů nebo povedou k zajištění uhlíkové neutrality, případně za účelem modernizace současných letadel v tomto ohledu. Představitelné by tedy bylo poskytnutí podpory leteckým dopravcům nejen za účelem nákupu či leasingu letadel poháněných alternativními palivy zanechávajícími nižší uhlíkovou stopu (např. biokerosinem), ale také financování nákupu výměny motorů spalujících fosilní paliva v aktuálně užívaných letadlech za nové motory schopné spalovat i ekologické varianty paliv (např. biokerosin či e-kerosin).

Výhodou je, že poskytnutá podpora může v případě velkých leteckých dopravců kompenzovat až 40 % způsobilých nákladů (v případě menších leteckých dopravců až 60 %).<sup>39</sup> Nicméně ani taková výše podpory nemusí být dostatečná s ohledem na velmi vysoké náklady spojené s pořízením nových letadel či modernizací stávajícího letadlového parku. Navíc vzhledem ke skutečnosti, že v současné době jsou v leteckém průmyslu užívána v podstatě pouze fosilní paliva,<sup>40</sup> letadla využívaná v mezinárodní letecké přepravě a jejich letecké motory nejsou stavěné na výlučné užívání nefosilních (ekologických) paliv a vývoj motorů schopných spalovat ekologická paliva je běh na dlouhou trať,<sup>41</sup> je možnost využití této blokové výjimky

<sup>38</sup> Čl. 36 odst. 3 Obecného nařízení o blokových výjimkách.

<sup>39</sup> V případě podpory poskytnuté velkým podnikům až 40 %, středním podnikům až 50 % a malým podnikům dokonce až 60 % (čl. 36 odst. 6 a 7 Obecného nařízení o blokových výjimkách). Ve všech případech pak dokonce s možností navýšení podpory u investic, které jsou realizovány v podporovaných oblastech splňujících podmínky čl. 107 odst. 3 písm. a) SFEU (o 15 %), a u investic, které jsou realizovány v podporovaných oblastech splňujících podmínky čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU (o 5 %). Viz čl. 36 odst. 8 Obecného nařízení o blokových výjimkách.

<sup>40</sup> Viz např. What is sustainable aviation fuel? *Aviation Benefits Beyond Borders* [online]. [cit. 28. 3. 2022].

<sup>41</sup> Natož pak vývoj a rozšířené užívání dopravních letadel na elektrický pohon.

za současného stavu velmi limitovaná. Dle nedávného vývoje diskuze o posunu EU směrem k uhlíkové neutralitě a předložení návrhu jednotlivých právních předpisů v této oblasti v rámci balíčku „Fit for 55“ je přitom pravděpodobné, že dříve dojde spíše ke schválení příslušných environmentálních právních norem, které vyloučí možnost využití této blokované výjimky, než vyvinutí a rozšíření možnosti užívání ekologických letadel v rámci trhu.

V takovém případě však budou mít členské státy přesto možnost poskytnout leteckým dopravcům podporu na pořízení, leasing či modernizaci jejich letadlového parku. Obecné nařízení o blokovaných výjimkách totiž členskými státy umožňuje poskytnout leteckým dopravcům také investiční podporu na včasné přizpůsobení se budoucím normám EU.<sup>42</sup>

Poskytnutí této investiční podpory je přípustné za podmínky, že podpora povzbuzuje její příjemce ke splnění nových norem zvyšujících ochranu životního prostředí, které již byly schváleny (nabyly platnosti), ale dosud nenabývaly účinnosti.<sup>43</sup> Poskytnutí takové podpory leteckým dopravcům by tedy bylo možné zejména v situaci, kdy by došlo k definitivnímu právnímu zakotvení povinnosti leteckých dopravců snížit emise skleníkových plynů o určitou úroveň či dosáhnout uhlíkové neutrality. Lze totiž očekávat, že k takové situaci může v brzké době dojít a že letečtí dopravci dostanou určitý časový prostor pro to, přizpůsobit se takto stanovenému environmentálnímu cíli.

Poskytnutí takové podpory by však přesto mohlo s velkou pravděpodobností narážet nejen na skutečnost, že maximální intenzita podpory je v tomto případě ještě nižší, jelikož je omezena na 5–35 % způsobilých nákladů (v případě velkých dopravců se však bavíme spíše o 5–10 %).<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Čl. 37 Obecného nařízení o blokovaných výjimkách.

<sup>43</sup> Čl. 37 odst. 1 a 2 Obecného nařízení o blokovaných výjimkách.

<sup>44</sup> 20 % způsobilých nákladů u malých podniků, 15 % způsobilých nákladů u středních podniků a 10 % způsobilých nákladů u velkých podniků, pokud je investice realizována a ukončena více než tři roky přede dnem, kdy nová norma EU nabývá účinnosti. Případně 15 % způsobilých nákladů u malých podniků, 10 % způsobilých nákladů u středních podniků a 5 % způsobilých nákladů u velkých podniků, pokud je investice realizována a ukončena v rozmezí jednoho až tří let přede dnem, kdy nová norma EU nabývá účinnosti. V obou případech pak s možností navýšení v případě investic, které jsou realizovány v podporovaných oblastech splňujících podmínky čl. 107 odst. 3 písm. a) SFEU (o 15 %), a v případě investic, které jsou realizovány v podporovaných oblastech splňujících podmínky čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU (o 5 %). Viz čl. 37 odst. 4 Obecného nařízení o blokovaných výjimkách.

A tedy že by s ohledem na vysoké náklady na pořízení nových letadel nebo modernizaci stávajících byla taková podpora výrazně nedostatečná. Ale také na to, že podporovaná investice by musela být dokončena alespoň jeden rok přede dnem nabytí účinnosti příslušných environmentálních norem.<sup>45</sup> Pokud by tedy došlo v brzké době k tomu, že unijní zákonodárce schválí povinnost leteckých dopravců řídit se emisními limity v souladu s Green Dealem nejpozději od roku 2030, resp. 2050, muselo by dojít k velmi rychlému vyvinutí letadlových motorů využívajících ekopaliva schopných dosáhnout požadovaného snížení emise *čistých* emisí skleníkových plynů (event. např. letadel poháněných elektřinou) a současné realizaci a dokončení takové investice (akvizici, leasingu, modernizaci) ze strany leteckých dopravců, a to nejpozději do roku 2029 (resp. 2049). Takové perspektivy jsou přitom velmi optimistické a i v kontextu současného dění (pandemie COVID-19, probíhající válka na Ukrajině) se zejména první z nich jeví jako velmi nerealistická. Z pohledu členských států i leteckých dopravců by tedy i možnost využití této blokové výjimky byla za současných okolností relativně omezená.

Z výše uvedeného vyplývá, že blokové výjimky představují jednu z možností, jak by se členské státy mohly vyhnout zákazu poskytování státních podpor dle čl. 107 odst. 1 SFEU a podpořit investice leteckých dopravců do ekologických dopravních prostředků. I přesto se však možnost využití blokových výjimek jeví za současných okolností jako omezená.

### **3.3 Poskytnutí podpory na čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU**

Další možností, jak mohou členské státy finančně podpořit letecké dopravce za účelem modernizace jejich letadlového parku a dosažení cílů stanovených v Green Dealu je využití výjimky ze zákazu poskytování státních podpor obsažené v čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU.

V souladu s čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU mohou být Komisí prohlášeny za slučitelné s vnitřním trhem (tzn. povolené) podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem. K možnosti využití této výjimky je tedy obecně nutné splnit zejména dvě podmínky: jednu pozitivní (podpora musí usnadňovat rozvoj určité hospodářské

<sup>45</sup> Čl. 37 odst. 5 Obecného nařízení o blokových výjimkách.

činnosti nebo oblasti) a jednu negativní (podpora nesmí nepříznivě ovlivňovat podmínky obchodu v míře, která by byla v rozporu se společným zájmem.

Komise přitom nedávno vydala nové Pokyny pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky, v nichž stanovila bližší podmínky aplikace této výjimky na jednotlivé kategorie a druhy státní podpory právě v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky.<sup>46</sup> Jednou z těchto kategorií, která může být vyňata ze zákazu poskytování státních podpor a jejichž účelem je podpořit odvětví čisté mobility a dosažení uhlíkové neutrality do roku 2050 a vypořádat se se selháními trhu spočívajícími mimo jiné v omezené (nejen cenové) dostupnosti čistých vozidel v porovnání s konvenčními vozidly, omezenou dostupností dobíjecí a plnicí infrastruktury a existencí environmentálních externalit, pak představují podpory na čistou mobilitu.<sup>47</sup> Ty mají umožnit členským státům podpořit některé investice podniků zaměřené na snížení nebo prevenci emisí CO<sub>2</sub> a dalších znečišťujících látek z letecké dopravy.<sup>48</sup>

V rámci této kategorie státní podpory na čistou mobilitu je možné jednotlivým podnikům poskytnout mimo jiné podporu na pořízení a leasing čistých vozidel a čistého mobilního servisního vybavení a podporu na modernizaci dopravních prostředků a mobilního servisního vybavení.<sup>49</sup>

Tuto podporu mohou členské státy poskytnout leteckým dopravcům v první řadě na pořízení a leasing<sup>50</sup> nových nebo použitých tzv. čistých vozidel.<sup>51</sup> V druhé řadě ale také na dovybavení, vybavení či úpravu (modernizaci) aktuálně užívaných letadel, jestliže taková modernizace buď povede ke splnění požadavků na čistá vozidla, nebo pokud je nutné modernizovat letadla tak,

<sup>46</sup> V této souvislosti je nutné zmínit, že tyto výkladové pokyny se nevztahují mimo jiné na státní podporu na koncepci a výrobu produktů, strojů, vybavení nebo dopravních prostředků šetrných k životnímu prostředí, které mohou být provozovány za využití menšího množství přírodních zdrojů nebo na státní podporu na výzkum, vývoj a inovace, pro níž platí pravidla vymezená v rámci pro státní podporu výzkumu, vývoje a inovací (bod 13 Pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky).

<sup>47</sup> Čl. 4.3 Pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky.

<sup>48</sup> Bod 158 Pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky.

<sup>49</sup> Čl. 4.3.1 Pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky.

<sup>50</sup> Nepochybně také pronájem.

<sup>51</sup> Za tzv. čisté vozidlo jsou v letecké dopravě považována (i) letadla s nulovými přímými (výfukovými) emisemi CO<sub>2</sub> a (ii) letadla s významně vylepšenou environmentální výkonností ve srovnání s výkonností letadla se stejnou vzletovou hmotností odpovídající alternativě široce dostupné na trhu (bod 19 odst. 20 písm. g) Pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky).

aby mohla využívat biopaliva a syntetická paliva (včetně obnovitelných a plyných paliv nebiologického původu), nebo zvýšit podíl těchto paliv.<sup>52</sup>

Poskytnutí takové státní podpory ze strany členských států je nicméně vázáno na splnění striktních podmínek vyplývajících nejen z čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU (vč. například prohlášení o slučitelnosti ze strany Komise), ale také z Pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky. Před poskytnutím takové podpory jsou tudíž členské státy povinny posoudit nejen to, že podpora usnadňuje rozvoj oblasti letecké dopravy a dosažení cílů politiky EU v oblasti ochrany životního prostředí a energetiky, ale také to, zda má poskytnutá podpora motivační účinek,<sup>53</sup> zda je nezbytná a vhodná v porovnání s jinými nástroji politiky v oblasti ochrany životního prostředí<sup>54</sup> a v neposlední řadě zda je přiměřená a přínosy jejího poskytnutí převažují nad negativními vlivy na hospodářskou soutěž a obchod mezi členskými státy. Za přiměřenou je přitom Komise považována pouze taková podpora, jejíž výše nepřevyšuje 40 % způsobilých nákladů na danou investici.<sup>55</sup> Letečtí dopravci tak nemohou počítat s tím, že by jim byly pokryty všechny náklady spojené s takovou investicí. Na druhou stranu však tento druh podpory umožňuje motivovat k pořízení čistých letadel zejména menší letecké dopravce, jelikož těmto může být ze státní podpory pokryta většina nákladů souvisejících s modernizací jejich letadlového parku.<sup>56</sup>

<sup>52</sup> At' již spolu s fosilními palivy, nebo jako jejich alternativu (bod 163 písm. b) Pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky).

<sup>53</sup> Členský stát musí například předložit věrohodný hypotetický srovnávací scénář popisující situaci s podporou a bez podpory (bod 165 Pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky).

<sup>54</sup> Např. v porovnání se systémy ekologických premií (bod 171 Pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky).

<sup>55</sup> V případě letadel s nulovými emisemi je možné intenzitu podpory zvýšit o dalších 10 %, v případě středních podniků o 10 % a v případě malých podniků o 20 % (bod 177 Pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky).

<sup>56</sup> Důležité je také uvést, že poskytnutá podpora by měla být zásadně vždy udělena na základě soutěžního nabídkového řízení, ledaže počet účastníků nedostačuje k zajištění účinné hospodářské soutěže či zabránění strategickému podávání nabídek, nebo členský stát dostatečně zdůvodní nevhodnost soutěžního nabídkového řízení. Povinnost využití soutěžního nabídkového řízení platí (na rozdíl od pozemní, železniční nebo vodní dopravy) také pro případy, kdy je podpora poskytována na pořízení nebo pronájem vozidel určených pro používání podniky působících v odvětví veřejné osobní letecké dopravy (srov. bod 176 písm. c) Pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky). To platí tedy i pro podporu poskytnutou leteckému dopravci, který je pověřen provozováním závazku veřejné služby dle Nařízení o provozování leteckých služeb.

Výhodou možnosti využití této výjimky ze zákazu poskytování státních podpor dle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU je nejen to, že členské státy mohou leteckým dopravcům podstatně finančně přispět na pořízení úplně nových či již užitých čistých letadel, ale také na úpravu dosavadních letadel tak, aby mohla splňovat příslušné environmentální cíle předvídané Green Dealem. Ani sama Komise přitom neočekává, že by se na trhu brzy objevila letadla s nulovými emisemi, ať už elektrická nebo poháněná vodíkem, a tedy připouští, že pozitivní účinky poskytnutí případné státní podpory za účelem pořízení či leasingu letadel s významně vylepšenou environmentální výkonností nebo modernizace stávajících letadel na ekologicky šetrnější budou převažovat nad negativními účinky na hospodářskou soutěž a obchod mezi členskými státy.<sup>57</sup>

#### **4 Přípustnost vyloučení leteckých dopravců s ruskými majiteli z možnosti poskytnutí státní podpory na pořízení a leasing čistých letadel či „eko“ modernizaci jejich současného letadlového parku**

V souvislosti s ruskou agresí na Ukrajině byly na Ruskou federaci a jednotlivé osoby ruské státní příslušnosti (jak fyzické, tak právnické) uvaleny mnohé ekonomicko-polické sankce, včetně zákazu provozování letecké dopravy na území EU,<sup>58</sup> zmrazení majetku<sup>59</sup> nebo zákaz vyplácení prospěchu těmto osobám.<sup>60</sup> V době sepsání tohoto příspěvku je tedy samozřejmě otázkou, jak dlouho zůstanou tyto sankce v planosti a jak dlouho bude ve společensko-politických kruzích přetrvávat protiruská atmosféra. Otázka ochrany životního prostředí, snižování emisí skleníkových plynů a dosažení uhlíkové neutrality však není otázkou dnů či měsíců, ale spíše let. Je tedy pravděpodobné, že dříve či později dojde ke zrušení či alespoň zmírnění

<sup>57</sup> Ledaže by poskytnutí státní podpory vedlo k ustrnutí na některých technologiích nebo vytěsňování investic do čistších alternativ (bod 186 Pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky).

<sup>58</sup> Viz např. Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine. *European Commission* [online]. [cit. 30. 3. 2022].

<sup>59</sup> Viz např. Ukraine: EU agrees to extend the scope of sanctions on Russia and Belarus. *European Commission* [online]. [cit. 30. 3. 2022].

<sup>60</sup> Viz např. nařízení Rady (EU) č. 833/2014 ze dne 31. července 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině.

těchto sankcí a opětovnému zapojení leteckých dopravců ovládaných ruskými státními příslušníky do unijního trhu s leteckými službami. A tudíž i možnosti, že se tyto letečtí dopravci budou ucházet o poskytnutí státní podpory za účelem „ekologické“ modernizace svého letadlového parku. Tím spíše v případě, pokud by jim unijní legislativa zakazovala nebo výrazně ztěžovala provozování letecké dopravy na území EU z důvodu nevyhovění unijním právním předpisům v oblasti ochrany životního prostředí. S ohledem na aktuální dění na Ukrajině a přípustností poskytnutí státní podpory je proto vhodné se stručně zmínit o tom, zda by členské státy mohly z poskytnutí státní podpory vyloučit letecké společnosti, jejichž majitelé jsou ruští státní příslušníci (např. Aeroflot).

V tomto ohledu je nejprve vhodné zmínit dvě důležité skutečnosti. Tou první je, že unijní právo zakotvuje práva a poskytuje ochranu především „unijním“ státním příslušníkům, nikoliv státním příslušníkům třetích zemí (např. Ruské federace). V oblasti letecké dopravy, která je historicky protekcionistická,<sup>61</sup> se tato skutečnost projevuje ještě silněji, a to mimo jiné tím, že provozovat letecké služby uvnitř EU mohou pouze letečtí dopravci Společenství,<sup>62</sup> kteří jsou z více než 50 % vlastněni a skutečně kontrolováni členskými státy EU nebo některým z jeho státních příslušníků.<sup>63</sup> Unijní právo tedy již principiálně vychází z „cílené“ diskriminace leteckých dopravců, kteří jsou vlastněni či ovládáni státními příslušníky ze třetích zemí (např. Ruské federace).

Tou druhou je skutečnost, že každá státní podpora je ve své podstatě selektivní a zvýhodňuje selektivně vybrané podniky. V opačném případě

<sup>61</sup> Viz např. LEHNER, R. D. Protectionism, Prestige, and National Security: The Alliance against Multilateral Trade in International Air Transport. *Duke Law Journal*. 1995, roč. 45, č. 2.

<sup>62</sup> Čl. 15 odst. 1 Nařízení o provozování leteckých služeb.

<sup>63</sup> Čl. 4 písm. f) Nařízení o provozování leteckých služeb. Požadavek převážného vlastnictví a účinné kontroly leteckého dopravce ze strany státních příslušníků daného státu je určitým historickým reliktem, který se však stal téměř „evergreenem“ v dohodách o letecké dopravě uzavíraných mezi jednotlivými státy (DOGANIS, R. *The Airline Business*. 2. vyd. London and New York: Routledge, 2006, s. 47) a promítl se také do unijního práva. Ostatní letečtí dopravci tedy mohou provozovat letecké služby v EU pouze za podmínek stanovených příslušnými mezinárodními dohodami, resp. prováděcí unijní legislativou (viz např. Nařízení Komise (EU) č. 452/2014 ze dne 29. dubna 2014, kterým se stanoví technické požadavky a správní postupy týkající se letového provozu provozovatelů ze třetích zemí podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 216/2008.).

by se totiž vůbec nejednalo o státní podporu.<sup>64</sup> Právo státních podpor (a nejen to unijní) je tedy založeno na diskriminaci určitých podniků na úkor jiných<sup>65</sup> a již z povahy věci připouští, aby členské státy poskytly státní podporu pouze některým leteckým dopravcům a jiné letecké dopravce z poskytování státní podpory vyloučily (např. na základě kritéria vlastnictví či ovládání).

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že unijní právo státních podpor členským státům nezakazuje vyloučit z případného poskytnutí státní podpory na pořízení a leasing ekologických letadel či ekologickou modernizaci letadel letecké dopravce, jejichž majitelé jsou státní příslušníci Ruské federace. V případě že by k tomu však došlo, byl by splněn jeden z definičních znaků státní podpory (selektivní zvýhodnění) a lze předpokládat, že by došlo ke splnění i ostatních definičních znaků státní podpory dle čl. 107 odst. 1 SFEU.<sup>66</sup> Poskytnutí státní podpory leteckým dopravcům, kteří by nebyli ovládnáni státními příslušníky Ruské federace, by tedy bylo přípustné jen na základě některé z výjimek umožněných unijním právem a za dodržení všech podmínek s tím souvisejících (např. předchozí notifikace Evropské komisi).

V tomto ohledu však nelze také zapomínat na to, že unijní legislativa v mnoha případech vyžaduje, aby byly takové státní podpory poskytovány členskými státy v nabídkovém (zadávacím) řízení dle unijních směrnic či specifické sektorové regulace.<sup>67</sup> Přičemž některé členské státy mohou vyžadovat nebo umožňovat využití zadávacího řízení i v dalších případech. Tato legislativa upravující zadávací řízení přitom obvykle obsahuje zákaz diskriminace jednotlivých uchazečů (dodavatelů), čímž navíc navazuje na ústavní rovině garantovaná základní práva a svobody, jako jsou zásada rovnosti a zásada diskriminace.<sup>68</sup> V případě poskytování státní podpory za použití zadávacího řízení by tedy bylo vždy nutné postupovat taktéž v souladu s příslušnými právními předpisy v oblasti zadávání veřejných zakázek či právními předpisy z jiných oblastí použitelných v daném případě (např. legislativa upravující investiční pobídky), event. ústavně garantovanými právy a svobodami,

<sup>64</sup> SCHMAUCH, M. *EU Law on State Aid to Airlines*. Berlin: Lexxion, 2012, s. 115.

<sup>65</sup> Viz čl. 107 odst. 1 SFEU.

<sup>66</sup> Ledaže že by taková podpora byla poskytnuta například z unijních prostředků (viz výše).

<sup>67</sup> Viz např. čl. 17 Nařízení o provozování leteckých služeb.

<sup>68</sup> To se týká i českého zákona o zadávání veřejných zakázek (§ 6 odst. 2 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „ZZVZ“).



a řádně posoudit, zda i tyto právní předpisy umožňují vyloučit z možnosti ucházet se o příslušnou státní podporu letecké dopravy s ruskými majiteli.<sup>69</sup>

## 5 Závěr

Přestože má oblast letecké dopravy zásadní postavení v ekonomice EU, provozování letecké dopravy s sebou nese mnohá negativa. Letadla užívaná v letecké přepravě jsou totiž v dnešní době převážně poháněna fosilními palivy, které výrazným způsobem znečišťují životní prostředí<sup>70</sup> a za současných okolností neumožňují dosáhnout ambiciózních cílů stanovených Green Dealem – snížení čistých emisí skleníkových plynů v EU do roku 2030 nejméně o 55 % a dosažení uhlíkové neutrality do roku 2050. Vzhledem k vysoké nákladnosti modernizace letadlových parků leteckých dopravců za účelem dosažení těchto cílů lze přitom očekávat, že se letečtí dopravci v tomto ohledu neobejdou bez „finanční injekce“ ze strany členských států.

Tento příspěvek se proto zabýval tím, zda případná podpora poskytnutá leteckým dopravcům na pořízení či leasing „ekologických“ letadel nebo určená na ekologickou modernizaci jejich současného letadlového parku nemůže představovat zakázanou státní podporu dle čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, a pokud ano, za jakých podmínek mohou členské státy leteckým dopravcům takovou státní podporu i přesto poskytnout. S ohledem na aktuální dění na Ukrajině se příspěvek také ve stručnosti zabýval tím, zda by z případného poskytnutí státní podpory mohli být vyloučeni letečtí dopravci s ruskými majiteli.

Z analýzy provedené v tomto příspěvku pak vyplynulo, že poskytnutí takové podpory leteckým dopravcům by z velké pravděpodobnosti představovalo

<sup>69</sup> V této souvislosti je vhodné zmínit, že například ZZVZ umožňuje vyloučit účast v zadávacím řízení dodavatelům, mají sídlo v členském státě EU, Evropského hospodářského prostoru nebo Švýcarské konfederaci, nebo jiném státě, který má s Českou republikou nebo s EU uzavřenu mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelům z těchto států k zadávané veřejné zakázce (§ 6 odst. 3 ZZVZ). V průběhu přípravy tohoto příspěvku bylo navíc v souvislosti s ruskou vojenskou invazí na Ukrajině navrženo přijetí usnesení vlády České republiky, směřující k zamezení přístupu vymezené skupiny subjektů k veřejným zakázkám, státní podpoře a investičním pobídkám v České republice (Bez zakázek, majetky vyvlastnit. Vláda sestavila plán proti ruským oligarchům. *Seznam Zprávy* [online] [cit. 30. 3. 2022].).

<sup>70</sup> VODIČKA, J. Green Deal and the Transport Sector. In: RADECKA, E., NAWROT, F. (eds.). *Green Deal or green disorder*. Torun: Dom Organizatora, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, 2021, s. 337.

zakázanou státní podporu dle čl. 107 odst. 1 SFEU. Poskytnutí takové státní podpory by však mohlo být přípustné, a to zejména ve třech případech. V prvé řadě za situace, kdy by podpora nebyla leteckým dopravcům poskytnuta ze strany členského státu (tzn. ze státních prostředků, nebo mu nebylo opatření podpory přičitatelné), ale například ze strany EU. Zadruhé v případě, kdy by taková státní podpora splňovala podmínky blokové výjimky pro podpory na ochranu životního prostředí, a to v podobě investiční podpory umožňující podnikům zvyšovat ochranu životního prostředí nad úroveň stanovenou unijním právem, nebo investiční podpory na včasné přizpůsobení se budoucím normám EU. Zatřetí, a to především, pokud by státní podpora splnila podmínky pro poskytnutí podpory na pořízení a leasing čistých vozidel a čistého mobilního servisního vybavení a podpory na modernizaci dopravních prostředků a mobilního servisního vybavení dle Pokynů pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky a souvisejícího čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU. Z poskytnutí takové státní podpory by členské státy také mohly vyloučit letecké dopravce, kteří jsou ovládáni státními příslušníky Ruské federace, pokud by takový postup nebyl v rozporu s právními předpisy v oblasti zadávání veřejných zakázek či z jiných oblastí použitelných v daném případě (např. legislativa upravující investiční pobídky), event. ústavně garantovanými právy a svobodami.

## Literature

- Bez zakázek, majetky vyvlastnit. Vláda sestavila plán proti ruským oligarchům. *Seznam Zprávy* [online]. [cit. 30. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-kauzy-bez-zakazek-majetky-yyvlastnit-vlada-sestavila-plan-proti-ruskym-oligarchum-196152>
- DOGANIS, R. *The Airline Business*. 2. vyd. London and New York: Routledge, 2006.
- Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace (WTO) publikovaná pod č. 191/1995 Sb.
- Europe. *Aviation Benefits Beyond Borders* [online]. [cit. 28. 3. 2022]. Dostupné z: <https://aviationbenefits.org/around-the-world/europe/>
- What is sustainable aviation fuel?. *Aviation Benefits Beyond Borders* [online]. [cit. 28. 3. 2022]. Dostupné z: <https://aviationbenefits.org/faqs/what-is-sustainable-aviation-fuel/>

Green Deal bez ruského plynu nabere zpoždění. O to by ale mohl být důkladnější. *Hospodářské noviny* [online]. [cit. 28. 3. 2022]. Dostupné z: <https://archiv.hn.cz/c1-67039340-green-deal-bez-ruskeho-plynu-nabere-zpozdeni-o-to-by-ale-mohl-byt-dukladnejsi>

Green Deal je mrtev, shodují se analytici po ruském útoku na Ukrajinu. *Seznam.cz* [online]. [cit. 28. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/ekonomika/clanek/green-deal-je-mrtev-shoduji-se-analytici-po-ruskem-utoku-na-ukrajinu-40388260>

Green Deal je vše, jen ne mrtvý. Byť by si to trollové přáli, píše podnikatel Jan Palaščík. *Forbes* [online]. [cit. 28. 3. 2022]. Dostupné z: <https://forbes.cz/green-deal-je-vse-jen-ne-mrtvy-rezervy-mame-v-energetickych-uzporach-pise-podnikatel-jan-palascak/>

KINDL, J. et al. *Soutěžní právo*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021.

LEE, D.S. et al. The contribution of global aviation to anthropogenic climate forcing for 2000 to 2018. *Atmospheric Environment*. 2021, roč. 244. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1352231020305689?via%3Dihub>

LEHNER, R. D. Protectionism, Prestige, and National Security: The Alliance against Multilateral Trade in International Air Transport. *Duke Law Journal*. 1995, roč. 45, č. 2.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1008/2008 ze dne 24. září 2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství.

Nářízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999.

Nářízení Komise (EU) č. 1407/2013 ze dne 18. prosince 2013 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na podporu *de minimis*.

Nářízení Komise (EU) č. 452/2014 ze dne 29. dubna 2014, kterým se stanoví technické požadavky a správní postupy týkající se letového provozu provozovatelů ze třetích zemí podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 216/2008.

- Nařízení Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem.
- Nařízení Rady (EU) č. 833/2014 ze dne 31. července 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině.
- Obecné nařízení o blokových výjimkách. ÚOHS [online]. [cit. 28. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/verejna-podpora/obecne-narizeni-o-blokovych-vyjimkach-gber.html>
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 9. 1980 ve věci *Philip Morris proti Komisi*, C-730/79.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 4. 1991 ve věci *Klaus Höfner a Fritz Elser proti Macrotron GmbH*, C-41/90.
- Rozhodnutí Soudního dvora ze dne 17. 6. 1999 ve věci *Industrie Aeronautiche*, C-295/97.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 5. 2002 ve věci *Stardust*, C-482/99.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 2. 2006 ve věci *Atzeni a další*, C-346/03.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. 5. 2013 ve spojených věcech *Libert a další*, C-197/11 a C-203/11, 143.
- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 12. 12. 1996 ve věci *Air France proti Komisi*, T-358/94.
- Rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 15. 6. 2000 ve spojených věcech *Alzetta a další proti Komisi*, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 až 607/97, T-1/98, T-3/98 až T-6/98 a T-23/98.
- Russia's war on Ukraine: Implications for EU transport. *European Parliament* [online]. [cit. 28. 3. 2022]. Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729307/EPRS\\_ATA\(2022\)729307\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729307/EPRS_ATA(2022)729307_EN.pdf)
- SCHMAUCH, M. *EU Law on State Aid to Airlines*. Berlin: Lexxion, 2012.
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Zelená dohoda pro Evropu“, COM(2019) 640 final.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě, COM(2021) 550 final.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Zvýšení cílů Evropy v oblasti klimatu do roku 2030 – Investice do klimaticky neutrální budoucnosti ve prospěch našich občanů“, COM(2020) 562 final.

Sdělení Komise: Pokyny pro státní podporu v oblasti klimatu, životního prostředí a energetiky na rok 2022 (2022/C 80/01).

Smlouva o fungování Evropské unie (konsolidované znění).

Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine. *European Commission* [online]. [cit. 30. 3. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_1441](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1441)

TOMÁŠEK, M. et al. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013.

Ukraine: EU agrees to extend the scope of sanctions on Russia and Belarus. *European Commission* [online]. [cit. 30. 3. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_1649](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1649)

VODIČKA, J. Green Deal and the Transport Sector. In: RADECKA, E., NAWROT, F. (eds.). *Green Deal or green disorder*. Torun: Dom Organizatora, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, 2021.

War in Ukraine and air transport. *IATA* [online]. [cit. 30. 3. 2022]. Dostupné z: <https://airlines.iata.org/analysis/war-in-ukraine-and-air-transport>

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.

## Contact – e-mail

[tkocar@kpmg.cz](mailto:tkocar@kpmg.cz)

# PANEVROPSKÝ OSOBNÍ PENZIJNÍ PRODUKT

*Katarína Kolbenhayerová*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

V úředním věstníku bylo v červenci 2019 publikováno nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1238 ze dne 20. června 2019 o panevropském osobním penzijním produktu („PEPP“). Cílem právní úpravy PEPP je nabídnout alternativu, která bude existovat vedle stávajících možností zabezpečení na stáří. PEPP budou moci nabízet např. pojišťovny, banky nebo investiční společnosti. Na nařízení reaguje v České republice zákon o panevropském osobním penzijním produktu. Podle nařízení by měl mít PEPP dlouhodobou důchodovou povahu a měl by v nejvyšší možné míře zohledňovat environmentální a sociální faktory týkající se správy řízení (faktory ESG), tak jak jsou uvedeny v zásadách odpovědného investování podporovaných Organizací spojených národů. V mém příspěvku se zaměřím na analýzu právní úpravy, základní představení PEPP jako důchodového produktu a představení základních principů jeho fungování.

## **Keywords in original language**

PEPP; ESG; investice; důchod; důchodový věk.

## **Abstract**

Regulation (EU) 2019/1238 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the Pan-European Personal Pension Product (“PEPP”) was published in the Official Journal in July 2019. The aim of the PEPP legislation is to offer an alternative that will exist in addition to the existing options for old-age security. PEPPs will be able to be offered, for example, by insurance companies, banks, or investment companies. The Act on pan-European personal pension product in the Czech Republic responds to the PEPP regulation. According to the Regulation, PEPP should be of a long-term pension nature and should consider, as far as possible, environmental, and

social governance factors (ESG), as set out in the United Nations-supported responsible investment principles. In my article, I will focus on the analysis of current legislation, the introduction of PEPP as a pension product and the introduction of the basic principles of its operation.

## Keywords

PEPP; ESG; Investments; Pension; Retirement Age.

## 1 Úvod

Panevropský osobní penzijní produkt nebo *Pan-European Pension Product* („PEPP“) je nová dobrovolná možnost pro občany Evropské Unie, jakým způsobem si spořit na důchod. Návrh zákona o panevropském osobním penzijním produktu a o změně souvisejících zákonů byl schválen vládou již v lednu 2021. V průběhu psaní tohoto článku byl projednán a schválen i Poslaneckou sněmovnou ČR. Tento penzijní produkt byl navržen tak, aby mohl dát občanům širší výběr konkurenceschopných penzijních produktů a zároveň dbal na ochranu spotřebitele. Cílem nového produktu není nahradit vnitrostátní důchodové systémy, ale pouze je doplnit.

Výhody pro spotřebitele by měli spočívat zejména v jednoduchosti, flexibilitě a v přísných pravidlech pro ochranu spotřebitele.<sup>1</sup> Poplatky a náklady na PEPP by měli být plně transparentní. S produktem PEPP je spojeno povinné poradenství, možnost změnit svého poskytovatele PEPP nebo jeho základní vlastnost – přenositelnost. Samotné nařízení a důvodová správa zmiňují množství výhod a nových možností, ať už pro spotřebitele nebo poskytovatele.

Panevropský penzijní produkt je koncipován jako produkt s dlouhodobou důchodovou povahou. Měl by v co největší možné míře zohledňovat environmentální a sociální faktory a faktory týkající se správy a řízení (resp. faktory

---

<sup>1</sup> European Commission – Fact Sheet. Capital Markets Union: Pan-European Personal Pension Product (PEPP). *European Commission* [online]. 4. 4. 2019 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/190213-personal-pensions-factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190213-personal-pensions-factsheet_en.pdf)

ESG)<sup>2</sup>, tak jak jsou uvedeny v zásadách odpovědného investování podporovaných Organizací spojených národů.<sup>3</sup> Z tohoto důvodu je článek zařazen do sekce *Zelená politika EU – právo, finance a inovace*. Z důvodu nedostatečného rozsahu tohoto článku se však nebudu blíže věnovat faktorům ESG, jakožto součásti investiční politiky PEPP.

Cílem tohoto příspěvku je čtenářům přehledně objasnit základní principy fungování panevropského penzijního produktu, na základě analýzy předmětného nařízení EU a jednotlivých aktů v ČR. Hypotéza, ze které tento příspěvek vychází, je založena na tom, že panevropský penzijní produkt, tak jak je koncipován, nemá v ČR odpovídající uplatnění a je možné, že v ČR nebude dostatečně využíván.

## 2 PEPP a důchodový systém ČR

Financování důchodového systému v ČR se skládá ze dvou pilířů. Pro ucelenost informací v rámci tohoto článku zahrnu i krátké shrnutí druhého, aktuálně již zrušeného pilíře.

### I. Důchodový pilíř (důchodové pojištění)

Jedná se v podstatě o tzv. důchodové pojištění povinné pro každého občana, u kterého tak stanovuje zákon. Je to základní pilíř důchodového systému v ČR a je založen na základě zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Obsahem tohoto právního předpisu je zejména výčet pojištěných osob, podmínky účasti na pojištění a způsob výpočtu pro výši důchodové dávky. V stručnosti lze říct, že z hrubé mzdy odvádí občan v produktivním věku toto důchodové pojištění. Hlavním cílem I. pilíře je poskytnout a zajistit důchod pro všechny, kteří v průběhu svého produktivního věku pracovali a zároveň platili daně a pojištění.

<sup>2</sup> „Environmentálními a sociálními faktory a faktory týkajícími se správy a řízení“ nebo „faktory ESG“ jsou environmentální a sociální záležitosti a záležitosti týkající se správy a řízení, jako jsou záležitosti, jimiž se zabývá Pařížská dohoda, cíle udržitelného rozvoje OSN, obecné zásady OSN v oblasti podnikání a lidských práv a zásady odpovědného investování podporované OSN.

<sup>3</sup> European Commission – Fact Sheet. Capital Markets Union: Pan-European Personal Pension Product (PEPP). *European Commission* [online]. 4. 4. 2019 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/190213-personal-pensions-factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190213-personal-pensions-factsheet_en.pdf)



U tohoto pilíře se uplatňuje princip zásluhy a solidarity. Tyto principy spočívají v tom, že s vyššími odvody na důchodovém pojištění se zvyšuje i důchod dané osoby (princip zásluhovosti), ale zároveň se s vyšším příjmem dané osoby důchod zvyšuje pomaleji (princip solidarity).<sup>4</sup> Důchody jsou tak bez velkých rozdílů, a to i v případě, že jednotliví lidé měli v průběhu svého produktivního věku vyšší příjmy. Tento typ důchodu je v ČR častokrát jediným příjmem občanů ve starobním důchodu. Při předčasné smrti tento pilíř neposkytuje žádnou formu dědictví.

V rámci prvního pilíře se vyplácejí následující dávky: starobní důchod, invalidní důchod, vdovský a vdovecký důchod a sirotčí důchod. Povinné důchodové zabezpečení spadá do kompetence Ministerstva práce a sociálních věcí ČR.

## II. Důchodový pilíř (důchodové spoření) – zrušen

Druhý pilíř byl zaveden v rámci důchodové reformy v roce 2013 a poměrně krátce na to (již v roce 2015) i skončil.<sup>5</sup> Druhý pilíř se mezi občany neseťkal s velkou oblibou, využilo jej zhruba 84,5 tisíc občanů. Tento pilíř byl pro každého občana zcela dobrovolný a byl provozován soukromými penzijními společnostmi.<sup>6</sup> V rámci druhého pilíře se občan mohl vždy rozhodnout, do jakého důchodového fondu chce svoje prostředky investuje. Typ fondu se vybíral na základě rizika, které je daný občan ochotný akceptovat, a také od možného výnosu. Jednalo se o důchodový fond státních dluhopisů, konzervativní důchodový fond, vyvážený důchodový fond a dynamický důchodový fond.<sup>7</sup>

Druhý pilíř byl sice dobrovolný, ale nebylo možné z něj vystoupit stejně, jako je tomu u prvního pilíře. Druhý pilíř byl otevřen pro občany ve věku od 18 do 35 let, a to z toho důvodu, aby byly úspory po více než 30 letech dostatečné a mohly tak zajistit zajímavou doplňkovou penzi k penzi z prvního pilíře.

<sup>4</sup> Důchodové pojištění. *Ministerstvo práce a sociálních věcí*. [online]. [cit. 2. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/duchodove-pojisteni>

<sup>5</sup> II. pilíř byl zrušen zákonem č. 376/2015 Sb., o ukončení důchodového spoření.

<sup>6</sup> RYTÍŘOVÁ, L. *Důchodový systém v České republice: přehledný a srozumitelný popis I., II. a III. pilíře, srovnání výhod a nevýhod jednotlivých pilířů, kolik zaplatíte a kolik dostanete*. Olomouc: Anag, c2013, s. 11–12.

<sup>7</sup> *Ibid.*.

### III. Důchodový pilíř (doplňkové penzijní spoření)

Hlavními právními předpisy pro oblast třetího pilíře jsou zákon č. 42/1994 Sb., o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změnách některých zákonů souvisejících s jeho zavedením a zákon č. 427/2011 Sb., o doplňkovém penzijním spoření. Doplňkové penzijní spoření spadá do kompetence Ministerstva financí ČR.

Třetí pilíř, resp. penzijní připojištění a doplňkové penzijní spoření, je pro občany dobrovolný. Na rozdíl od dvou výše zmíněných variant je možné ze systému předčasně vystoupit. Nárok na státní příspěvek a daňové úlevy je však podmíněn setrváním do stanovené doby. Stát k příspěvkům občana vyplácí státní příspěvek (jeho výše se odvíjí od výše příspěvku občana, avšak max. 230 Kč<sup>8</sup>). Je zde pro občany také možnost odečíst si část zaplacených příspěvků ze základu daně z příjmů.<sup>9</sup>

#### PEPP a důchodové pilíře

Jelikož evropské nařízení nemůže zasahovat do organizace národních penzijních systémů, tak PEPP nenahradí žádnou část důchodového systému. Jedná se pouze o doplňkový produkt na bázi dobrovolného členství. PEPP je tak bez jakékoliv vazby na systém důchodového pojištění (I. pilíř). PEPP představuje pouze alternativu, k již fungujícím penzijním produktům, s cílem finančně se zabezpečit na stáří. Podle Evropské Komise byl PEPP pečlivě navržen tak, aby se předešlo jakémukoli vedlejšímu efektu na stávající veřejné a zaměstnanecké důchodové systémy. V ČR bude PEPP součástí III. pilíře.

## 3 Cíle právní úpravy PEPP

Evropa je považována za tzv. „stárnoucí kontinent“, a čelí díky tomu mnoha problémům. Podle statistik je Evropa jediným kontinentem, kde žije více lidí starších než 65 let, než těch mladších 15 let.<sup>10</sup> To se samozřejmě promítá

<sup>8</sup> Tato výše je aktuální ke dni 9. 6. 2022.

<sup>9</sup> III. pilíř – Doplňkové penzijní spoření a penzijní připojištění. Základní informace). *Ministerstvo financí České republiky* [online].

<sup>10</sup> DESJARDINS, J. Mapped: the median age of the population on every continent. *World Economic Forum* [online]. [cit. 2. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.weforum.org/agenda/2019/02/mapped-the-median-age-of-the-population-on-every-continent/>

i v ekonomice a společnosti. Stárnutí populace je jedním z problémů, na který reaguje i nařízení PEPP.<sup>11</sup>

Dalším problémem je, že podstatná část úspor lidí v členských státech je držena na bankovních účtech s krátkou splatností. V případě, že by se investice do kapitálových trhů zvýšili, kapitálový trh může pomoci vyrovnat se s problémy, které přináší stárnutí obyvatelstva. Podle nařízení PEPP může přesunutí většího množství úspor obyvatelstva do dlouhodobých investičních důchodových produktů (jako je například PEPP), mít pozitivní dopad, který bude prospěšný jak pro jednotlivce (vyšší výnosy), tak pro ekonomiku v širším smyslu.<sup>12</sup> PEPP má mimo jiné také reagovat na pokles zájmu penzijních produktů, jelikož nyní má některý penzijní produkt v Evropské Unii pouze 27 % lidí ve věkové hranici od 25 do 59 let.<sup>13</sup>

Některé členské státy EÚ nemají vůbec trh s osobními penzijními produkty, a jiné členské státy naopak ano. Některé vnitřní trhy se však vyznačují vysokou mírou roztržštěnosti.<sup>14</sup>

V médiích se objevil názor vícero profesionálů pracujících v oblasti finančních služeb, že o PEPP Češi příliš velký zájem mít nebudou. Jednotlivé penzijní systémy v členských státech jsou a budou vzájemně nepřenositelné. PEPP chce pouze vyjít vstříc zaměstnancům využívajícím právo volného pohybu. Je nutno podotknout, že PEPP nenahrazuje domácí penzijní spoření a pracovníci v jiné zemi mohou mít stále své penzijní spoření v domovské zemi.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1328 ze dne 20. června 2019 o panevropském penzijním produktu (PEPP). In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1238&from=CS>

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> European Commission – Fact Sheet. Capital Markets Union: Pan-European Personal Pension Product (PEPP). *European Commission* [online]. 4. 4. 2019 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_1941](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1941)

<sup>14</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1328 ze dne 20. června 2019 o panevropském penzijním produktu (PEPP). In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1238&from=CS>

<sup>15</sup> HOVORKOVÁ, K. Panevropské „penzijko“ startuje. Hodí se hlavně pro nomády, experti jsou skeptičtí. *Aktuálně.cz* [online]. 2. 3. 2022 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/finance/zakon-o-alternativnim-zvyhodnenem-sporeni-na-duchod-schvalil/r~f86fcfd29a1511eca89f0cc47ab5f122/>

## 4 Přípravné práce

Nařízení PEPP předcházela řada přípravných prací. Evropská komise v roce 2012 požádala orgán EIOPA<sup>16</sup>, aby vytvořil technické doporučení za účelem vytvoření jednotného trhu osobních penzí. V únoru 2014 vydal orgán EIOPA v souvislosti s tímto první předběžnou zprávu. V červenci 2014 zaslala Komise orgánu EIOPA další výzvu o radu a orgán EIOPA své konečné doporučení následně zveřejnil v červenci 2016.<sup>17</sup>

V roce 2015 vydala Evropská komise Zelenou knihu k vytvoření Unie kapitálových trhů, která obsahuje i část týkající se tvorby jednotného trhu osobních penzí.<sup>18</sup> Pokud jde o osobní důchody, poskytovatelé podléhají řadě různých právních předpisů EU. Zelená Kniha poukazuje na to, zda by zavedení standardizovaného produktu, např. prostřednictvím celoevropského režimu, neodstranilo překážky přeshraničního přístupu a potenciálně neposílilo jednotný trh poskytování osobních důchodů.<sup>19</sup>

Na tuto Zelenou knihu navazuje sdělení Komise Evropskému parlamentu<sup>20</sup>, která uvádí, že pro udržení a zvýšení své konkurenceschopnosti potřebuje Evropa značný objem nových dlouhodobě udržitelných investic. Dalším dokumentem, který na Zelenou knihu navazuje je tzv. Zpětná vazba Komise<sup>21</sup>, která shromažďuje odpovědi respondentů napříč evropským kapitálovým trhem. Dle této Zpětné vazby je zřejmé, že velký počet respondentů působících na evropském kapitálovém trhu podporuje evropský osobní penzijní produkt, který by poskytoval přeshraniční alternativu ke stávajícím vnitrostátním systémům. Tohle by podle respondentů mohlo obejít rozšířené překážky, z nichž mnohé jsou způsobeny národními sociálními a daňovými povinnostmi.

<sup>16</sup> Evropský orgán pro pojišťovnictví a zaměstnanecké penzijní pojištění.

<sup>17</sup> EIOPA's technical advice on the development of an EU single market for personal pension products. *European Commission* [online].

<sup>18</sup> Green Paper. Building a Capital Markets Union. *European Commission* [online]. 18. 2. 2015 [cit. 2. 5. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/capital-markets-union/docs/green-paper\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/capital-markets-union/docs/green-paper_en.pdf)

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Akční plán pro vytváření unie kapitálových trhů. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0468&from=EN>

<sup>21</sup> Feedback Statement on the Green Paper "Building a Capital Markets Union". *European Commission* [online]. 30. 9. 2015 [cit. 2. 5. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/capital-markets-union/docs/summary-of-responses\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/capital-markets-union/docs/summary-of-responses_en.pdf)

Podle Sdělení Komise neexistuje žádný účinný trh s osobními penzijními produkty tzv. „třetího pilíře“. To, že pravidla pro osobní penzijní produkty jsou roztržštěné brání plnému rozvoji velkého a konkurenčního trhu. Dle Komise by větší evropský penzijní trh „třetího pilíře“ rovněž podpořil poskytování prostředků pro institucionální investory a investice do reálné ekonomiky.<sup>22</sup>

## 5 Panevropský osobní penzijní produkt

### Poskytovatelé PEPP

Nařízení PEPP stanovuje poměrně širokou škálu osob<sup>23</sup>, které jsou oprávněny produkt PEPP poskytovat. PEPP je na dobrovolné bázi nejen pro jeho účastníky, ale také i pro poskytovatele. Každá osoba, které nařízení toto právo stanovuje, musí zvážit, zda jí poskytování PEPP dává smysl skrz její obchodní plán a strategii. PEPP můžou nabízet různé subjekty finančního trhu, a to především:

- úvěrové instituce<sup>24</sup>,
- pojišťovny<sup>25</sup>,
- instituce zaměstnaneckého penzijního pojištění<sup>26</sup>,
- investiční podniky<sup>27</sup>,
- investiční společnosti nebo správcovské společnosti<sup>28</sup>,
- správci alternativních investičních fondů („AIF“)<sup>29</sup>.

<sup>22</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Akční plán pro vytváření unie kapitálových trhů. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0468&from=EN>

<sup>23</sup> Konkrétně se jedná o čl. 6 nařízení PEPP.

<sup>24</sup> Povolené v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/36/EU.

<sup>25</sup> Povolené v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES, které se zabývají přímým životním pojištěním podle čl. 2 odst. 3 směrnice 2009/138/ES a přílohy II uvedené směrnice.

<sup>26</sup> Povolené nebo registrované v souladu se směrnicí (EU) 2016/2341, jež jsou podle vnitrostátních právních předpisů oprávněné poskytovat rovněž osobní penzijní produkty a nad nimiž je podle těchto předpisů vykonáván dohled.

<sup>27</sup> Povolené v souladu se směrnicí 2014/65/EU, které vykonávají správu portfolia nebo investiční poradenství.

<sup>28</sup> Povolené v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/65/ES.

<sup>29</sup> Povolené v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/61/EU.

Při splnění podmínek nařízení PEPP se tak může jednat o jeden, z již v současnosti poskytovaných, finančních produktů podle typu příslušného poskytovatele, přičemž PEPP bude získanou značkou takového produktu prokazující splnění jednotných evropských požadavků. Může se tedy jednat o pojistný produkt, vklad nebo investiční produkt. Podle důvodové zprávy k českému návrhu zákona PEPP tento produkt nemohou nabízet penzijní společnosti, protože jejich činnost a doplňkové penzijní spoření není harmonizovaným sektorem finančního trhu.<sup>30</sup>

Instituce, které si vyhodnotí, že chtějí PEPP poskytovat, musí nejprve podat žádost o registraci PEPP ČNB<sup>31</sup>, která je v rámci PEPP v ČR dohledovým orgánem. V rámci žádosti se mimo jiné dokládá řada dokumentů. Jedná se např. o smluvní podmínky, které budou účastníkům PEPP nabídnuty, informace týkající se správy portfolia, řízení rizik a administrativních úkonů v souvislosti s PEPP, KIID PEPP<sup>32</sup>, seznam členských států, kde má být PEPP uvádět na trhu nebo další informace k totožnosti žadatele. ČNB ve lhůtě 3 měsíců od předložení úplné žádosti<sup>33</sup> rozhodne o žádosti k registraci PEPP.

## Produkt PEPP

Stávající osobní penzijní produkty mohou být přeměněny na PEPP v návaznosti na povolení orgánu EIOPA. Z PEPP na jiné produkty tato změna ale možná nebude. Povolení PEPP je platné ve všech členských státech EU. Jedná se tedy o princip jednotného pasu. Průběžný dohled na jejich poskytování a distribuci budou vykonávat příslušné národní orgány. U nás je to již zmiňovaná ČNB.

<sup>30</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o panevropském osobním penzijním produktu a o změně souvisejících zákonů (zákon o panevropském penzijním produktu. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Navrh\\_2020\\_Navrh-zakona-o-PEPP-DZ.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Navrh_2020_Navrh-zakona-o-PEPP-DZ.pdf)

<sup>31</sup> Česká národní banka.

<sup>32</sup> Jedná se o klíčové informace o PEPP podle čl. 6 nařízení PEPP.

<sup>33</sup> V rámci řízení s ČNB se lhůta pro vydání rozhodnutí o příslušné žádosti počítá ode dne předložení žádosti úplné. V případě, že žadatel nedodá všechny dokumenty nebo informace nebo ČNB vyžaduje doložit další skutečnost, lhůta neběží a začne běžet až od úplného doložení všech potřebných náležitostí žadatelem. V rámci licenčních řízení s ČNB tak může dojít k problematické situaci, kdy se očekává, že ČNB vydá rozhodnutí vždy do 3 měsíců od zahájení předmětného řízení.

Co se týče výplaty renty, poskytovatelé PEPP mohou nabídnout jednu, či více možností ze čtyř nabízených forem:

- rentu,
- jednorázovou částku,
- postupné čerpání
- kombinaci předchozích variant.

Podmínky související s akumulací a výplatní fází však přímo zákon o PEPP neupravuje, nechává jí na smluvní volnosti.<sup>34</sup>

### Informace spotřebiteli

Jednou z přínosů pro spotřebitele by podle na odůvodnění nařízení PEPP měla být jeho jednoduchost a ochrana spotřebitele. Povinností poskytovatele nebo distributora PEPP je zajistit pro spotřebitele transparentnost po celou dobu trvání smluvního vztahu. Z tohoto důvodu nařízení PEPP stanovuje vícero informačních povinností v rámci trvání smluvního vztahu mezi spotřebitelem a poskytovatelem PEPP.

Jednou z hlavních informačních povinností, které musí poskytovatel vypracovat a zveřejnit i na svých webových stránkách, je zpracování sdělení klíčových informací o PEPP („*PEPP key information document*“ nebo „PEPP KID“). Konkrétní obsahové náležitosti stanovují regulační technické normy („RTS PEPP“).<sup>35</sup>

PEPP KID by měl být zvláště pro každý členský stát, ve kterém je PEPP distribuován a měl by obsahovat konkrétní informace týkající se daného členského státu.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona o panevropském osobním penzijním produktu a o změně souvisejících zákonů (zákon o panevropském penzijním produktu. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Navrh\\_2020\\_Navrh-zakona-o-PEPP-DZ.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Navrh_2020_Navrh-zakona-o-PEPP-DZ.pdf)

<sup>35</sup> Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/473 ze dne 18. prosince 2020, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1238, pokud jde o regulační technické normy upřesňující požadavky na sdělení informací, na náklady a poplatky zahrnované do maximální výše nákladů a na technicky snižování rizik v souvislosti s panevropským osobním penzijním produktem. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0473&from=CS>

<sup>36</sup> Recitál (39) Nařízení PEPP.

Během trvání smlouvy PEPP se bude poskytovat tzv. přehled dávek PEPP (*PEPP benefit statement*). Přehled dávek obsahuje informace, které umožní lépe porozumět vývoji výše důchodů v čase a v různých penzijních produktech.<sup>37</sup> PEPP by měl být přehled dávek PEPP poskytován každoročně. Přehled dávek primárně obsahuje základní informace týkající se údajů jak spotřebitele, tak poskytovatele. Přehled dávek by měl mj. také obsahovat informace o právech a možnostech účastníka<sup>38</sup> nebo odkaz na účetní a roční uzávěrky poskytovatele PEPP.

### **Informace dohledovému orgánu**

V oblasti podávání informací dohledových orgánům je důležité zmínit Obecné pokyny k oznamování údajů o PEPP orgánům dohledu<sup>39</sup> a související sdělení ČNB<sup>40</sup>. Tyto obecné pokyny jsou určeny pro dohledové orgány a rozšiřují čl. 16 nařízení PEPP. Pokyny stanovují obsah jednotlivých zpráv pro dohledové orgány, jejich četnost nebo lhůty pro jejich podání.

### **Daňová podpora PEPP**

Pokud jde o případnou daňovou podporu PEPP, budou pro ni platit stávající pravidla pro produkty spoření na stáří, tj. zejména podmínka doby účasti alespoň pět let a výběr prostředků nejdříve při dosažení 60 let věku.

## **6 ESG**

Aktiva, které odpovídají PEPP by měli poskytovatelé PEPP investovat v souladu s pravidlem obezřetnosti, zejména na regulovaných trzích. Jelikož se jedná dlouhodobý produkt, aktiva by měli být investována

<sup>37</sup> Čl. 36 a 37 nařízení PEPP.

<sup>38</sup> Jako je například možnost změny nebo možnost přenositelnosti samého produktu.

<sup>39</sup> Obecné pokyny k oznamování údajů o panevropských osobních produktech (PEPP) orgánům dohledu ze dne 31. 3. 2021. *EIOPA* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.eiopa.europa.eu/document-library/guidelines/guidelines-pepp-supervisory-reporting\\_en](https://www.eiopa.europa.eu/document-library/guidelines/guidelines-pepp-supervisory-reporting_en)

<sup>40</sup> Sdělení ČNB o obecných pokynech EIOPA k oznamování údajů o panevropských osobních penzijních produktech (PEPP) orgánům dohledu. *Česká národní banka* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/legislativni-zakladna/obecne-pokyny-evropskych-organu-dohledu/Sdeleni-CNB-o-obecných-pokynech-EIOPA-k-oznamování-údaju-o-panevropských-osobních-penzijních-produktech-PEPP-organum-dohledu/>



s ohledem na co nejlepší dlouhodobý prospěch účastníků PEPP jako celku. Poskytovatelé PEPP by měli přihlídnout k rizikům souvisejícím s potenciálním dlouhodobým dopadem investičních rozhodnutí na faktory ESG.

Evropská komise vyhlásila Evropskou zelenou dohodu, díky které by se Evropa měla do roku 2050 stát prvním klimaticky neutrálním kontinentem. Jeho stěžejní součástí je investiční plán *European Green Deal*<sup>41</sup>, který v příštím desetiletí zmobilizuje nejméně 1 bilion € udržitelných investic. Poskytovatelé PEPP se v nařízení PEPP vyzývají, aby všechna nebo podstatnou část svých aktiv alokovali do udržitelných investic. Dále se jim doporučuje, aby při investičních rozhodnutích zvažovali faktory ESG.

Zvažování faktorů ESG a udržitelné financování v rámci PEPP však nejsou povinností. Jedná se pouze o výzvu, která není nikterak vymahatelná.

## 7 Panevropský osobní penzijní produkt vs. účet dlouhodobých investic

V návaznosti na Koncepti rozvoje kapitálového trhu v ČR 2019–2023<sup>42</sup> Česká republika zavedla tzv. „účet dlouhodobých investic“. Česká koncepce navazuje na Zprávu Světové banky o kapitálovém trhu v České republice<sup>43</sup>. Jedná se o investiční účet zřízený za účelem finančního zabezpečení se na stáří. Tento investiční účet se nedaní po dobu své existence a nedaní se ani při výběru, pokud se nejedná o výběr předčasný. Účet dlouhodobých investic, obdobně jako je tomu i u PEPP, není vázán na konkrétní produkt. Může se jednat například o investice do fondů, životní investiční pojištění nebo spořicí účty. Hlavním parametrem účtu dlouhodobých investic je tzv. pravidlo 60+60. Toto pravidlo znamená, že produkt nelze zrušit ani vybírat z něj před dosažením věku 60 let a produkt musí být sjednán alespoň na dobu 60 měsíců.

<sup>41</sup> *The European Green Deal*. 11. 12. 2016.

<sup>42</sup> Koncepce rozvoje kapitálového trhu v České republice 2019–2023. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Material\\_2019\\_Koncepce-rozvoje-kapitaloveho-trhu-v-Ceske-republice-2019-2023.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Material_2019_Koncepce-rozvoje-kapitaloveho-trhu-v-Ceske-republice-2019-2023.pdf)

<sup>43</sup> Zpráva Světové banky o kapitálovém trhu v ČR. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/kapitalovy-trh/podnikani-na-kapitalovem-trhu/2017/zprava-svetove-banky-o-kapitalovem-trhu-29766>

Správce účtu dlouhodobých investic je podle zákona pouze osoba oprávněná vést evidenci investičních nástrojů nebo osoba oprávněná přijímat vklady od veřejnosti podle zákona upravujícího činnost bank. Správce účtu dlouhodobých investic může být teda banka, pobočka zahraniční banky, investiční společnost nebo obchodník s cennými papíry, pokud mají oprávnění k úschově, správě nebo evidenci investičních nástrojů.

Co se týče majetku, který může být veden na účtu dlouhodobých investic, jedná se o peněžní prostředky, investiční cenné papíry, cenné papíry kolektivního investování, nástroje peněžního trhu a související zajišťovací deriváty.

Účet dlouhodobých investic, obdobně jako PEPP, nenahrazuje klasické penzijní spoření, ale pouze jej doplňuje. V případě účtu dlouhodobých investic klient nedostává státní příspěvek, jako je tomu u klasického penzijního spoření. Je to v podstatě další možnost pro klienta, jak co nejefektivněji využít různé možnosti dlouhodobého zhodnocování úspor.<sup>44</sup>

Hlavním rozdílem PEPP oproti účtu dlouhodobých investic je právě přenositelnost PEPP. To má být vlastnost tohoto produktu, která jej odlišuje od jiných penzijních produktů.

Domnívám se, že PEPP oproti účtu dlouhodobých investic bude vnímán jako méně atraktivní. PEPP je z mého pohledu využitelné pouze pro malou skupinu lidí, zejména mladé cestovatele.

## 8 Závěr

Ke dni odevzdání tohoto příspěvku v České republice není doposud žádný poskytovatel, distributor nebo samotný ohlášený PEPP.<sup>45</sup> Jedná se o regulační novinku, jejíž dopady uvidíme teprve v následujících měsících až letech. To, jaký úspěch bude PEPP mít, je však poměrně nepředvídatelné.

Osobně se domnívám, že PEPP se nenajde mezi občany České republiky velkou přízeň. Jak již zmiňuji, jedná se o produkt, který je určen poměrně úzké

<sup>44</sup> Účet dlouhodobých investic „penzijku“ nekonkuruje. Naopak ho doplňuje. *Bankovníčtvi online.cz* [online]. cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.conseq.cz/getmedia/4d719622-2a5f-4b33-8ebf-3af7f480b484/2020-10-09-ucet-dlouhodobych-investic-pen.pdf.aspx>

<sup>45</sup> Seznamy, které vede ČNB, jsou dostupné z: [https://apl.cnb.cz/apljerrsdad/JERRS.WEB15.BASIC\\_LISTINGS\\_RESPONSE](https://apl.cnb.cz/apljerrsdad/JERRS.WEB15.BASIC_LISTINGS_RESPONSE)

skupině osob, a to zejména nomádům a lidem cestujícím za prací do jiných členských států. Hlavní výhodou PEPP má být jeho přenositelnost. Myslím si, že i přes tuto jeho vlastnost nebudou lidé motivováni zakládat PEPP jako další penzijní produkt nebo měnit jejich stávající penzijní spoření za PEPP. Na druhou stranu bude velmi zajímavé sledovat, jak bude PEPP na finančním trhu nabízen a propagován.

Cílem tohoto příspěvku bylo analyzovat nařízení PEPP a jednotlivé navazující právní akty v České republice, a to s cílem popsat jeho základní fungování. Téma PEPP by si pro skutečné zanalyzování vyžadovala příspěvek s širším rozsahem. Základní představení tohoto produktu v tomto příspěvku se však dle mého názoru podařilo.

## Literature

DESJARDINS, J. Mapped: the median age of the population on every continent. *World Economic Forum* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.weforum.org/agenda/2019/02/mapped-the-median-age-of-the-population-on-every-continent/>

Důchodové pojištění. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. [cit. 2. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/duchodove-pojisteni>

Důvodová zpráva k návrhu zákona o panevropském osobním penzijním produktu a o změně souvisejících zákonů (zákon o panevropském penzijním produktu). *Ministerstvo financí České republiky* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Navrh\\_2020\\_Navrh-zakona-o-PEPP-DZ.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Navrh_2020_Navrh-zakona-o-PEPP-DZ.pdf)

EIOPA's technical advice on the development of an EU single market for personal pension products. *European Commission* [online]. 4. 7. 2016 [cit. 2. 5. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/publications/eiopas-technical-advice-development-eu-single-market-personal-pension-products\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/eiopas-technical-advice-development-eu-single-market-personal-pension-products_en)

European Commission – Fact Sheet. Capital Markets Union: Pan-European Personal Pension Product (PEPP). *European Commission* [online]. 4. 4. 2019 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/190213-personal-pensions-factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190213-personal-pensions-factsheet_en.pdf)

- European Commission – MEMO. Capital Markets Union: Pan-European Personal Pension Product (PEPP). *European Commission* [online]. 22. 3. 2022 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/personal-pension-questions-answers\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/personal-pension-questions-answers_en.pdf)
- Feedback Statement on the Green Paper “Building a Capital Markets Union”. *European Commission* [online]. 30. 9. 2015 [cit. 2. 5. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/capital-markets-union/docs/summary-of-responses\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/capital-markets-union/docs/summary-of-responses_en.pdf)
- Green Paper. Building a Capital Markets Union. *European Commission* [online]. 18. 2. 2015 [cit. 2. 5. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/capital-markets-union/docs/green-paper\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/finance/consultations/2015/capital-markets-union/docs/green-paper_en.pdf)
- HOVORKOVÁ, K. Panevropské „penzijko“ startuje. Hodí se hlavně pro nomády, experti jsou skeptičtí. *Aktuálně.cz* [online]. 2. 3. 2022 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://zpravy.aktualne.cz/finance/zakon-o-alternativnim-zvyhodnenem-sporeni-na-duchod-schvalil/r~f86cfd29a1511eca89f0cc47ab5f122/>
- Koncepce rozvoje kapitálového trhu v České republice 2019–2023. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Material\\_2019\\_Koncepce-rozvoje-kapitaloveho-trhu-v-Ceske-republice-2019-2023.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Material_2019_Koncepce-rozvoje-kapitaloveho-trhu-v-Ceske-republice-2019-2023.pdf)
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1328 ze dne 20. června 2019 o panevropském penzijním produktu (PEPP). In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1238&from=CS>
- Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/473 ze dne 18. prosince 2020, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1238, pokud jde o regulační technické normy upřesňující požadavky na sdělení informací, na náklady a poplatky zahrnované do maximální výše nákladů a na technicky snižování rizik v souvislosti s panevropským osobním penzijním produktem. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0473&from=CS>

Obecné pokyny k oznamování údajů o panevropských osobních produktech (PEPP) orgánům dohledu ze dne 31. 3. 2021. *EIOPA* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.eiopa.europa.eu/document-library/guidelines/guidelines-pepp-supervisory-reporting\\_en](https://www.eiopa.europa.eu/document-library/guidelines/guidelines-pepp-supervisory-reporting_en)

RYTÍŘOVÁ, L. *Důchodový systém v České republice: přehledný a srozumitelný popis I., II. a III. pilíře, srovnání výhod a nevýhod jednotlivých pilířů, kolik zaplatíte a kolik dostanete*. Olomouc: Anag, c2013, Práce, mzdy, pojištění. ISBN 978-80-7263-821-5.

Sdělení ČNB o obecných pokynech EIOPA k oznamování údajů o panevropských osobních penzijních produktech (PEPP) orgánům dohledu. *Česká národní banka* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/dohled-financni-trh/legislativni-zakladna/obecnepokyny-evropskych-organu-dohledu/Sdeleni-CNB-o-obecných-pokynech-EIOPA-k-oznamovani-udaju-o-panevropskych-osobnich-penzijnich-produktech-PEPP-organum-dohledu/>

Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Akční plán pro vytváření unie kapitálových trhů. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0468&from=EN>

ŠIMEK, R. Nařízení PEPP – co přinese očekávaný právní rámec tzv. 2. režimu v sektoru osobních penzí? *epravo.cz* [online]. 12. 9. 2019 [cit. 3. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/narizeni-pepp-co-prinasi-ocekavany-pravni-ramec-tzv-2-rezimu-v-sektoru-osobnich-penzi-109912.html>

Účet dlouhodobých investic „penzijku“ nekonkuruje. Naopak ho doplňuje. *Bankovnictvionline.cz* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.conseq.cz/getmedia/4d719622-2a5f-4b33-8ebf-3af7f480b484/2020-10-09-ucet-dlouhodobych-investic-pen.pdf.aspx>

Veřejná konzultace: nařízení Evropského parlamentu a Rady o panevropském osobním penzijním produktu (PEPP). *Ministerstvo financí České republiky* [online]. 11. 9. 2019 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Konzultace\\_2019-09-11\\_Narizeni-o-panevropskem-osobnim-penzijnim-produktu-PEPP.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Konzultace_2019-09-11_Narizeni-o-panevropskem-osobnim-penzijnim-produktu-PEPP.pdf)

Vláda opětovně schválila vznik panevropského penzijního produktu. *advokatnidenik.cz* [online]. 12. 11. 2021 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/11/12/vlada-opetovne-schvalila-vznik-panevropskeho-penzijniho-produktu/>

Základní informace: Souhrnné informace k III. pilíři penzijního systému – Penzijní připojištění pro účastníky transformovaných fondů a doplňkové penzijní spoření. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. 2013 [cit. 1. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/soukrome-penzijni-systemy/iii-pilir-doplnkovepenzijni-sporeni-a-p/zakladni-informace>

Zpráva Světové banky o kapitálovém trhu v ČR. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 4. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/kapitalovy-trh/podnikani-na-kapitalovem-trhu/2017/zprava-svetove-banky-o-kapitalovem-trhu-29766>

## Contact – e-mail

*katarina.kolbenbayerova@gmail.com*

# OBHAJITELNOST ZVÝŠENÍ DANÍ ZA ÚČELEM DOSAŽENÍ GREEN DEALU

*Nela Křemečková, Sally Sanad Šreflová*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Článek je zaměřen na problematiku Green Dealu a nevyhnutelnou revizi ekologických daní. Práce představuje vymezení základních pojmů nezbytných k pochopení dané tematiky. Mezi tyto pojmy jsme zařadily Zelenou dohodu pro Evropu, program Fit for 55 a ekologické, neboli zelené daně. Dále jsme zredukovaly problematické oblasti, jichž se Green Deal přímo dotýká, a vymezily jejich ideální transformace. V závěru předkládané práce jsme rozebraly problematiku eko-daní de lege lata a de lege ferenda a vyhodnotily naši hypotézu, a sice že zvýšení daní je obhajitelné za účelem dosažení Green Dealu.

## **Keywords in original language**

Green Deal; Zelená dohoda pro Evropu; Fit for 55; ekologická daň; zelená daň; eko-daň; environmentální daň; emise; Evropská komise; Evropská unie; klima; životní prostředí; energetika; doprava; zemědělství; elektromobilita; pohonné hmoty; finance; směrnice; pandemie; COVID-19.

## **Abstract**

The paper is focused on the topic of the Green Deal and the inevitable revision of environmental taxes. The thesis presents definitions of the basic terms necessary to understand the area. Among these concepts we have included the Green Deal, the Fit for 55 programme and green taxes. Furthermore, we have reduced the problematic areas directly affected by the Green Deal and defined their ideal transformations. In the conclusion of the thesis, we have analysed de lege lata and de lege ferenda issues of the environmental taxes and evaluated our hypothesis – that tax increases are defensible in order to achieve the Green Deal.

## Keywords

Green Deal; Fit for 55; Green Tax; Eco-Tax; Environmental Tax; Emissions; European Commission; European Union; Climate; Environment; Energy; Transport; Agriculture; Electromobility; Fuel; Finance; Directive; Pandemic; COVID-19.

## 1 Úvod

Přes dosavadní komplikace způsobené koronavirovou pandemií by nemělo být opomenuto zelené zotavení. Je třeba se zaměřit na dlouhodobé výzvy, jelikož změna klimatu a zhoršování životního prostředí představují existenciální výstrahu pro celou naši planetu. Avšak proměnění Zelená dohoda, neboli Green Deal, Evropu v první klimaticky neutrální kontinent? Zvládne danou výzvu do roku 2050? Pomocí jakých prostředků se podaří požadované změny docílit? Je oprávněné zvýšit spotřební či zelené daně? Cílem předkládané práce je potvrdit či vyvrátit hypotézu, že zvýšení ekologických daní je nezbytné pro efektivní docílení čistých, cenově dostupných a bezpečných energetických zdrojů, modernizovaného průmyslu, čistého a oběhového hospodářství, ochrany biologické rozmanitosti, udržitelné a inteligentní mobility či zdravého potravinářského průmyslu – zkrátka tzv. velkého zeleného zotavení.

Níže se pokusíme co nejpřesněji vymezit pojem „Green Deal“ a v čem spočívá jeho účel – neboli co je zásadním cílem Zelené dohody. Zaměříme se na oblasti, jichž se budou změny dotýkat nejvíce, představíme si harmonogram Green Dealu a rovněž provedeme komparaci pozitivních a negativních vlivů dopadajících na společnost. Vymezíme analýzu prvků a nástrojů dohody, pomocí nichž má být klimaticky neutrálního kontinentu dosaženo. V daném kontextu se taktéž zaměříme na tzv. ekologickou či zelenou daň de lege lata a pokusíme se pomocí dedukce dané problematiky dospět k co nejvíce nedostatkům v souvislosti se Zelenou dohodou. V závěru celé předkládané práce vyhodnotíme hypotézu, k níž jsme společně došli, a dle subjektivního citění se vynasnažíme nalézt rozumné východisko zvyšování ekologických daní – neboli ekologické daně de lege ferenda.



## 2 Pojem a účel Green Dealu

Green Deal, neboli tzv. Zelená dohoda pro Evropu, představuje soubor návrhů, opatření či vizí přijatých Evropskou komisí. Jejich cílem je uchopení a přizpůsobení politiky Evropské unie převážně v oblasti klimatu, energetiky, dopravy či zdanění tak, aby se povedlo snížit emise skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 (zde hovoříme o programu Fit for 55, k němuž se dostaneme níže), pokud srovnáme hodnoty s rokem 1990, a přeměnit Evropu na uhlíkově neutrální<sup>1</sup> – neboli dostat emise převládajícího skleníkové plynu – oxidu uhličitého – na nulovou hodnotu. Daný cíl si Green Deal klade na srdce téměř do třiceti let, a tedy do roku 2050.<sup>2</sup>

Zelená dohoda byla světu představena 11. 12. 2019 a obsahuje opravdu nemalé množství opatření, jejichž účelem je již výše zmíněné snížení emisí. Součástí daného projektu jsou rovněž vysoké investice, jelikož je potřeba zafinancovat veškeré výzkumy a inovace, jež se „zelenou transformací“ souvisí. Evropská komise stanovuje přibližně 260 miliard € potřebných k dosažení vizí plánovaných do roku 2030, daná výše tvoří přibližně 1,5 % kompletního HDP, neboli hrubého domácího produktu, všech členských států Evropské unie. V následné budoucnosti by měl každý člen EU počítat s tím, že bude muset dát stranou alespoň 25 % finančních prostředků na klimatická opatření, další finance pokryje Evropská investiční banka, jež sídlí v Lucemburku. Rovněž v rámci programu NextGenerationEU, jenž slouží k postpandemickému zotavení, a rozpočtu EU poputuje na realizaci plánu suma ve výši 1,8 bilionu €.<sup>3</sup>

### 2.1 Program Fit for 55

Jednoho z předních plánovaných prostředků Green Dealu představuje program Fit for 55, jehož cílem je snížit emise skleníkových plynů o 55 % již do roku 2030. Jedná se o sdělení, ba dokonce výzvu Evropské komise vůči Evropskému parlamentu a Radě EU, aby bez prodlení zahájily práci

1 TSAFOS, N. Why Europe's Green Deal Still Matters. *Center for Strategic and International Studies* [online]. 2020 [cit. 17. 8. 2022].

2 FREDINGER, J. Evropský Green Deal je krok správným směrem, ale sám o sobě nestačí. *Greenpeace.org* [online]. 11. 12. 2019 [cit. 2. 4. 2022].

3 Ibid.

na legislativních návrzích týkajících se Zelené dohody. Soubor vizí přednesla v červenci minulého roku – neboli roku 2021 – Evropská komise. V rámci zrychleného legislativního procesu by měl být tento plán uzákoněn v průběhu roku 2022. Návrhy Evropské komise se zaměřují především na podporu čisté dopravy, obnovitelných zdrojů energie a tzv. uhlíkové clo pro dovozy s vysokým obsahem uhlíku ze zemí, jež postrádají svá dostatečná opatření na snížení emisí skleníkových plynů. Komise rovněž přichází s myšlenkou rozšířit systém obchodování s emisemi – konkrétně na dopravu a teplo. Program Fit for 55 neopomíná ani finanční náročnost pro společnost a obsahuje promyšlený plán opatření, jež mají zajistit cenově dostupnou energii.<sup>4</sup>

Koncept pojímá jak návrhy, které upravují nynější směrnice či nařízení, tak zcela inovativní legislativní návrhy, přičemž svou pozornost směřuje na oblasti, jako je obchodování s emisními povolenkami (EU ETS), uhlíkové vyrovnání na hranicích, energetiku a paliva či využívání půdy a lesnictví.<sup>5</sup> V neposlední řadě přichází s podpůrnými opatřeními, jejichž záměr spočívá v transformaci sociálně spravedlivější. Navrhovaná opatření by měla společnosti nabídnout nové příležitosti pro investice, inovace a tvorbu pracovních míst.

Emise skleníkových plynů je zapotřebí snížit alespoň o polovinu oproti momentální nešťastné situaci, avšak nikoliv na evropské úrovni, nýbrž na celosvětové. Evropská unie skládající se z 27 členských států kontinentu Evropy se v roce 2020 na již zmíněných emisích podílela 7,5 % – v konečném vyčíslení se bavíme o 2,6 miliard tun emisí CO<sub>2</sub>, jež členové Evropská unie vyprodukovaly. Daným číslem se Evropská unie zařadila na stupínek vítězů a skončila na, v tomto případě bohužel nepěkném, třetím místě za Čínou a Spojenými státy americkými.<sup>6</sup>

Ač Evropskou unii i svět patrně čeká jedna z největších transformací hospodářství a společnosti v historii, patřičná většina občanů Evropské považuje

4 PAVLOVIC, I. Comparing the EU's 'Fit for 55' roadmap and the IEA's net-zero scenario. *Euractiv.com* [online]. 12. 11. 2021 [cit. 2. 4. 2022].

5 Sdělení Evropské komise „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě. In: *EUR-lex* [online]. 2021 [cit. 2. 4. 2022].

6 RITCHIE, H., ROSE, M. CO<sub>2</sub> Emissions. *Our World in Data* [online]. 2020 [cit. 2. 4. 2022].

změnu klimatu jako závažnou a podstatnou záležitost, již třeba zodpovědně začít řešit.

## 2.2 Principy programu Fit for 55

V navrhovaných opatřeních z balíčku Fit for 55 lze shledat řadu principů. Jedním z nich je princip přiměřenosti a účinnosti opatření, který lze spatřovat ve skutečnosti, že navrhovaná opatření jsou založena na tržních mechanismech a regulacích. V opatřeních se dále promítá fakt, že firmy nesou náklady emisí, které produkují, což je motivuje k zavádění čistých technologií. Tento princip podporuje zejména systém obchodování s emisními povolenkami. Platí tedy, že znečišťovatel platí. V neposlední řadě lze v kontextu navrhovaných opatření spatřovat nezbytný princip solidarity, kdy v souladu s ním Komise vyzdvihuje podporu skupin obyvatel, které mohou být opatřeními nepřiměřeně zasaženy (např. Ztrátou zaměstnání či zdražováním energií).<sup>7</sup> Solidarita je však určující zásadou Zelené dohody obecně, jelikož dosažení klimatické neutrality vyžaduje sdílený smysl pro dosažení cílů a celkové společné úsilí napříč generacemi, členskými státy, regiony, venkovskými a městskými oblastmi a různými třídami společnosti.

## 2.3 Konkrétní návrhy opatření programu Fit for 55

Navrhovaná opatření lze rozdělit do tří skupin. První skupinu tvoří tzv. tržní mechanismy zahrnující zejména evropský systém obchodování s emisními povolenkami (EU ETS). V této oblasti Komise navrhuje zahrnutí dalších odvětví do zmíněného systému, konkrétně pak námořní dopravu pro období 2023–2025, silniční dopravu a budovy. Dále bude vyžadováno větší úsilí ke snížení emisí od leteckých provozovatelů, a proto Komise navrhuje postupně rušit bezplatné emisní povolenky, které letecké odvětví současně využívá. Zároveň Komise stanovuje, že všechny výnosy z povolenek budou členské státy povinny použít na opatření související se změnou klimatu – dosud šlo o 50 %.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Sdělení Evropské komise „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě. In: *EUR-lex* [online]. 2021 [cit. 2. 4. 2022].

<sup>8</sup> *Ibid.*

Dalším opatřením, jež Komise navrhuje, je zavedení mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích (Carbon Border Adjustment Mechanism), který by měl zajistit zpoplatnění vysokouhlíkových dovozů. To se má týkat zejména například cementu nebo oceli tak, aby dovozci ze třetích zemí byli zatíženi stejnými poplatky za emise jako výrobci v EU. Dovozci do EU by si tedy museli zakoupit certifikáty podle emisní náročnosti komodit. Ve jmenovaných opatřeních lze spatřovat již zmíněný princip znečišťovatel platí.<sup>9</sup>

Další sada opatření spadá pod cíle a regulace, které zahrnují revizi stávající směrnice o obnovitelných zdrojích energie, kdy je navrhováno zvýšit celkový závazný cíl obnovitelných zdrojů ve skladbě zdrojů energie EU ze současných 32 % na novou úroveň 40 %, a dále pak revizi směrnice o energetické účinnosti, která upravuje cíl snížit spotřebu primární energie oproti očekávaným hodnotám v roce 2030 na 39 %. Další návrhy zahrnují přísnější emisní předpisy pro osobní automobily a dodávky, budování nové infrastruktury pro alternativní paliva a iniciativy pro udržitelnější letecká paliva a čistší námořní paliva. Součástí balíčku je rovněž revize nařízení o sdílení úsilí, která navyšuje cíl snížení emisí v sektorech mimo systém EU ETS o 40 % do roku 2030 oproti roku 2005. Další návrhy se týkají lesní strategie EU a revize nařízení o využívání půdy a lesnictví.<sup>10</sup>

V neposlední řadě lze zmínit skupinu návrhů tvořící podpůrná opatření. V této souvislosti Komise navrhuje zřízení Sociálního klimatického fondu, jež by sloužil k zajištění sociálně spravedlivé transformaci. Prostředky z předmětného fondu by byly poskytovány skupinám obyvatel, jež by se staly v důsledku změn hospodářství zranitelnějšími. Solidarita je namířena i směrem k zemím s vyšší závislostí na fosilních palivech a nižším HDP, pro které budou k dispozici prostředky z posíleného Modernizačního a Inovačního fondu. Členské státy s vyšším podílem fosilních paliv ve skladbě zdrojů energie, vyššími emisemi skleníkových plynů, vyšší energetickou náročností a nižším HDP na obyvatele budou moci rovněž využít navýšených prostředků z Modernizačního fondu.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Sdělení Evropské komise „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě. In: *EUR-lex* [online]. 2021 [cit. 2. 4. 2022].

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

## 2.4 Oblasti opatření Green Dealu a jejich následné transformace

Jak již z výše uvedeného vyplývá, nejpřednější oblastí je otázka klimatu – neboli klimatické neutrality, jež si Green Deal klade za cíl přetransformovat do podoby čistého ovzduší, nezávadné vody, zdravé půdy či biologické rozmanitosti. Změna klimatu však závisí na všech níže zmíněných oblastech.

Druhou dosti podstatnou problematiku představuje energetika, která své vize spatřuje v ekologičtějším energiích, rozvinutí potenciálu větrné energie na evropských mořích a inovaci za pomoci špičkových čistých technologií a moderní infrastruktury. Dekarbonizace energetického systému Evropské unie je zcela zásadní ke splnění klimatických cílů. Další potíž spočívá v zemědělství. Zelená dohoda rovněž sní o „zelených polích“ plodících zdravé, cenově dostupné potraviny nejen na úrovni vnitrostátní, nýbrž i unijní. Zdravá planeta závisí na zdravé společnosti, jež se neobejde bez zdravých jedinců, jejichž tajemství spočívá ve zdravém potravinovém systému. A co představa globálně konkurenceschopného, odolného průmyslu? I na něj Green Deal pomýšlí a sestavuje průmyslovou strategii pro digitální Evropu. Následná nesnadná záležitost leží ve sféře šetrnosti k životnímu prostředí a znečištění oceánů, jež se vynasnaží zajistit delší životnost výrobků, jelikož je bude možné opravovat, recyklovat a opětovně používat.<sup>12</sup>

Avšak jedno z nejneodmyslitelnějších a nejnáročnějších polí působnosti, trůfáme si říci, tvoří doprava. Danou problematiku řeší dohoda nejen rozšířením veřejné hromadné dopravy, ale i elektromobility, jež má za úkol napravit, především městské, znečištěné ovzduší – stane se elektrina ropou 21. století? Avšak právě návrh na zákaz spalovacích motorů vzbuzuje největší nevoli a přináší kritiku ze stany politiků či občanů členských států Evropské unie.<sup>13</sup>

S dopravní tematikou je taktéž propojena otázka hrozící nezaměstnanosti – zvládne trh práce přesunout zaměstnance z míst problematických na místa odolná proti budoucím změnám na pracovním trhu? Či bude k dispozici potřebné vzdělání v oblastech, jež se stanou potřebnými pro budoucí transformaci?

<sup>12</sup> Zelená dohoda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. [cit. 2. 4. 2022].

<sup>13</sup> *Ibid.*

Posledním rovněž důležitým sektorem je financování a regionální rozvoj, jež se promítne do renovace budov v zájmu energetické účinnosti čerpající například ze sluneční energie. V daném případě se nejedná o návrh na plošný zákaz topení zemním plynem, jež zazněl v médiích, nýbrž o tzv. Národní plány na renovaci budov podporující obnovitelné zdroje, jednalo by se rovněž o investici do ekologické budoucnosti.<sup>14</sup>

### 3 Vymezení pojmu „ekologická daň“

S pojmem „ekologická daň“ se rovněž lze setkat i pod názvem „zelená daň“, „environmentální daň“ či tzv. „eko-daň“. Daný termín nacházející se na pomezí mezi odvětvím práva finančního a práva životního prostředí je definovaný jako jakákoliv povinně neopětovaná platba státu, jež je na jedince uvalena v podobě daně, s níž je spojen určitý vztah k životnímu prostředí. Daně jsou neopětované ve smyslu, že užitek poskytovaný daňovému poplatníkovi státem běžně neodpovídá jeho odvodům. Jedná se o daň, jejíž základ tvoří fyzická jednotka s prokazatelným negativním vlivem na životní prostředí.<sup>15</sup> Zavedení ekologických daní však není trendem až dnešní doby v souvislosti se Zelenou dohodou, jejich zavedení bylo diskutováno již od počátku 90. let 20. stol. České republice vznikla povinnost zavést zelené daně v podobě daně z elektřiny, ze zemního plynu a z pevných paliv, a to k 1. 1. 2008 v souladu s podmínkami členství v EU. Tato povinnost byla transplantována do zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, čímž došlo k plné transpozici směrnice Rady 2003/96/ES, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny.<sup>16</sup>

#### 3.1 Daň ze zemního plynu a některých dalších plynů

Plátcem daně ze zemního plynu je dodavatel, který na daňovém území dodal plyn konečnému spotřebiteli, provozovatel distribuční soustavy, provozovatel přepravní soustavy a provozovatel podzemního zásobníku plynu, fyzická

<sup>14</sup> Zelená dohoda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. [cit. 2. 4. 2022].

<sup>15</sup> EUROSTAT. *Environmental taxes – A statistical guide*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

<sup>16</sup> RADVAN, M. Ekologické daně. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. 2008, roč. 16, č. 166606.

nebo právnická osoba, která použila plyn zdaněný nižší sazbou daně k účelu, kterému odpovídá vyšší sazba daně, fyzická nebo právnická osoba, která použila plyn osvobozený od daně k jiným účelům, než na které se osvobození od daně vztahuje, fyzická nebo právnická osoba, která spotřebovala nezdaněný plyn, s výjimkou plynu osvobozeného od daně.

Od daně je osvobozen například plyn určený pro výrobu tepla v domácnostech a v domovních kotelnách, k výrobě elektřiny, pro kombinovanou výrobu elektřiny a tepla v generátorech s minimální stanovenou účinností podle zvláštního právního předpisu, pokud je teplo z kombinované výroby elektřiny a tepla dodáváno domácnostem jako pohonná hmota pro plavby na vodách. Toto osvobození se netýká plynu použitého jako pohonná hmota pro soukromá rekreační plavidla vymezená v zákoně o spotřebních daních v metalurgických procesech či mineralogických postupech k jinému účelu než pro pohon motorů nebo pro výrobu tepla, i když při takovém použití vzniká technologické teplo.

Sazby daně jsou stanoveny v § 6 zákona č. 261/2007 Sb. a liší se podle druhu plynu. Základem daně je množství plynu v MWh spalného tepla, nelze-li vyjádřit spalné teplo plynu v MWh, stanoví se spalné teplo ve výši 15 MWh na tunu plynu.<sup>17</sup>

### 3.2 Daň z pevných paliv

Plátcem daně z pevných paliv je dodavatel, který na daňovém území dodal pevná paliva konečnému spotřebiteli, fyzická nebo právnická osoba, která použila pevná paliva osvobozená od daně k jiným účelům, než na něž se osvobození od daně vztahuje, fyzická nebo právnická osoba, která spotřebovala nezdaněná pevná paliva, s výjimkou pevných paliv osvobozených od daně.

Od daně jsou osvobozena například paliva určená k výrobě elektřiny, paliva určená pro kombinovanou výrobu elektřiny a tepla v generátorech s minimální stanovenou účinností podle zvláštního právního předpisu, pokud je teplo z kombinované výroby elektřiny a tepla dodáváno domácnostem, paliva k výrobě koksu, paliva jako pohonná hmota nebo palivo pro plavby

<sup>17</sup> Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů.

na vodách na daňovém území (toto osvobození se netýká pevných paliv používaných pro soukromá rekreační plavidla vymezená v zákoně o spotřebních daních), paliva užívaná při chemických, metalurgických či mineralogických procesech, paliva určena k technologickým účelům v podniku, ve kterém byla pevná paliva vyrobena, paliva sloužící k jinému účelu než pro pohon motorů nebo pro výrobu tepla, i když při takovém použití vzniká technologické teplo.

Sazba daně činí 8,50 Kč/GJ spalného tepla v původním vzorku. Základem daně je množství pevných paliv vyjádřené v GJ spalného tepla v původním vzorku.<sup>18</sup>

### 3.3 Daň z elektřiny

Plátcem daně z elektřiny je dodavatel, který na daňovém území dodal elektřinu konečnému spotřebiteli, provozovatel distribuční soustavy a provozovatel přenosové soustavy, fyzická nebo právnická osoba, která použila elektřinu osvobozenou od daně k jiným účelům, než na které se osvobození od daně vztahuje, fyzická nebo právnická osoba, která spotřebovala nezdařenou elektřinu, s výjimkou elektřiny osvobozené od daně.

Od daně je osvobozena například elektřina, která je ekologicky šetrná, pokud bude vyrobena v odběrných místech a bude v těchto odběrných místech současně spotřebována a instalovaný výkon výroby elektřiny podle energetického zákona nepřesáhne 30 kW, elektřina vyrobená v dopravních prostředcích (pokud je tam i spotřebována), elektřina vyrobená ze zdaněných výrobků, pokud jsou předmětem daně ze zemního plynu, daně z pevných paliv nebo spotřební daně v zařízeních se jmenovitým elektrickým výkonem do 2 MW, pokud je taková elektřina spotřebována přímo nebo je dodávána prostřednictvím vedení, kterým je dodávána výhradně taková elektřina.

Od daně je osvobozena také elektřina určená k použití nebo použitá k technologickým účelům nezbytným pro výrobu elektřiny nebo kombinovanou výrobu elektřiny a tepla, k technologickým účelům nezbytným k udržení schopnosti vyrábět elektřinu nebo kombinovanou výrobu elektřiny a tepla, ke krytí ztrát v přenosové nebo distribuční soustavě, použitá při provozování

<sup>18</sup> Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů.



dráhy a drážní dopravy pro přepravu osob a věcí na dráze železniční, tramvajové a trolejbusové, použita při elektrolytických nebo metalurgických procesech, použita k mineralogickým postupům.

Sazba daně činí 28,30 Kč/MWh. Základem daně z elektřiny je množství elektřiny v MWh.<sup>19</sup>

## 4 Ekologické daně de lege lata a jejich nedostatky ve vztahu ke Green Dealu

Zdanění energetických produktů dosud upravuje směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. 10. 2003. Daňové sazby se však neopírají o žádný společný princip. Legislativa EU určuje pouze základní minimální sazbu, kterou mohou členské státy libovolně navyšovat. Je tedy zřejmé, že tato směrnice již není v souladu s nynějšími politikami EU a nepromítá v sobě právní závazek EU snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů nejméně o 55 % a do roku 2050 se stát klimaticky neutrálním kontinentem. Jedná se o úpravu téměř dvacet let starou, jejíž novelizace je nezbytná. Situace na počátku století nebyla zdaleka tak vážná jako nyní.

Pro revizi zdanění energií připravila Evropská komise společný rámec EU pro zdanění energie – směrnici o zdanění energie. Návrh na přepracování směrnice je součástí Green Dealu a také již zmíněného legislativního balíčku Fit for 55. Revize směrnice o zdanění energie navrhuje sladit minimální sazby daně z topných paliv a z pohonných hmot s cíli EU v oblasti klimatu a životního prostředí a zároveň zmírňuje sociální dopady. Navrhované minimální sazby budou upraveny tak, aby zohledňovaly aktuální ceny a budou se rovněž každoročně automaticky aktualizovat na základě údajů Eurostatu o spotřebitelských cenách.

Nová pravidla odstraní také zastaralé výjimky (například v letecké a námořní dopravě) a další pobídky k využívání fosilních paliv, jakými jsou například nafta, benzín nebo zemní plyn, a zároveň podpoří přechod na čistá paliva. Široká škála vnitrostátních osvobození od daní a jejich snížení ve skutečnosti zvýhodňuje právě používání fosilních paliv v EU a zároveň přispívá k roztržiténosti jednotného trhu EU. Odstraněním nepřehledného množství

<sup>19</sup> Zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů.

vnitrostátních osvobození od daně se sníží škodlivé účinky soutěže v oblasti zdanění energie, podnikům se poskytne větší právní jistota a sníží se jejich náklady na dodržování předpisů. Tato osvobození rovněž nezohledňují dopad paliv, na která se vztahují, na životní prostředí.<sup>20</sup> Zdroje s vyššími emisemi uhlíku tak nyní budou čelit vyšším sazbám než zdroje čistší, což se následně promítne i do jejich cen.

Nové sazby by podle návrhu mohly začít platit již od 1. ledna 2023. Nejvyšší minimální sazbě 10,75 €/GJ by podléhaly pohonné hmoty, jako jsou benzín, nafta, petrolej a neudržitelná biopaliva, jako je bionafta z palmového oleje. V případě jejich využití pro vytápění by sazba činila 0,9 €/GJ. Další kategorii tvoří zemní plyn či LPG, na kterou by se vztahovala sazba 7,17 €/GJ, respektive 0,6 €/GJ při vytápění. Po deseti letech přechodného období by se pak položky v této kategorii přesunuly do kategorie s nejvyšší sazbou. Třetí kategorii tvoří biopaliva ze zemědělského či lesnického odpadu, kde by sazba činila 5,35 €/GJ, respektive 0,45 €/GJ. Nejnižší daňová sazba ve výši 0,15 €/GJ by pak byla uvalena na elektřinu, vodík z obnovitelných zdrojů či pokročilá biopaliva a bioplyn.<sup>21</sup>

Členské státy budou mít dle návrhu sice možnost sazby navýšit, vždy by ale měly opisovat poměr minimálních sazeb mezi jednotlivými kategoriemi škodlivosti.

Avšak proti danému návrhu se postavil i Senát ČR, jenž návrhu vystavil tzv. žlutou kartu. Česká republika návrh předložený Evropskou komisí striktně odmítá – a není jediná – pokud by se takových členských států našlo více, Evropská komise by se danou problematikou musela zabývat. Politici nesouzní především s tvrdě naplánovanou elektromobilitou.

## 5 Vyhodnocení hypotézy a závěrečné slovo

Jednou z nejmarkantnějších záležitostí je ona dnešní společnost, jež, dovolte ta slova, se spolu s pohodlnou dobou odebrala k lenosti a rozmazlenosti.

<sup>20</sup> RITSCHELOVÁ, I. a kol. *Úvod do ekonomiky životního prostředí*. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Fakulta životního prostředí, 2002.

<sup>21</sup> Revize směrnice o zdanění energie: otázky a odpovědi. *Evropská komise* [online]. 14. 7. 2021 [cit. 2. 4. 2022].

Byť se stále setkáváme s lidmi žijícími ze dne na den, evropská společnost spadá z pohledu celosvětového měřítka mezi ty bohaté.

Zprvu se zaměříme na energetickou oblast. Ještě donedávna jsme zažívali levný energetický luxus, avšak tahle zlatá léta energetická jsou momentálně alespoň na nějakou dobu pryč. Společnost se bez energií již neobejde, zastaví se však někdy růst jejich cen? Zajisté nezůstanou po delší dobu tak vysoké, z ekonomického hlediska lze předpovědět, že nárůst nemůže trvat do nekonečna, nýbrž pouhých pár měsíců. Nelze opomenout, že přes půl milionů obyvatel České republiky se nachází v exekuci, s neustálým zdražováním bude takových občanů jen přibývat. Stát v takových situacích musí zůstat ohleduplný a intervenovat. Společnost pomalými krůčky upadá do energetické chudoby.

I naše planeta Země má však omezené zdroje a lidstvo se neustále rozrůstá. Zejména evropská a severoamerická společnost bude postavena před změnu životního stylu, jež se neodvratně blíží. Dohoda Green Deal spolu s programem Fit for 55 obsahují vskutku ambiciózní plány či vyhlídky, ovšem lze považovat za reálné jejich dosažení v následujících letech? Omezí společnost svůj negativní vliv na klima a životní prostředí? Je třeba si uvědomit, že za Zelenou dohodou pro Evropu stojí taktéž pragmatické záležitosti. Za jednu z nich je považováno například omezení závislosti kontinentu Evropy na fosilních palivech – konkrétně na uhlí, ropě a zemním plynu. Nelze opomenout, že kromě uhlí na tom Evropa s fosilními palivy není nejlépe a měla by společnými silami začít hledat a bojovat za nové alternativy, jelikož nyní je evropská společnost dosti závislá na zemích, jež z pohledu geopolitiky nevěstí nic dobrého.

S jistotou lze také konstatovat, že i v této oblasti se projevily negativní důsledky koronavirové pandemie. I po jejím ústupu se společnost stále finančně zotavuje, a to především v oblastech, na které byla uvalena velmi striktní opatření. Na určitých místech došlo k oživení průmyslu rychleji, na jiných to šlo či stále jde bohužel pomaleji. V souvislosti s průmyslem je třeba podotknout, že průmyslové odvětví taktéž pohltně obrovské množství energie. Je nezbytné stanovit si dlouhodobé výzvy, jelikož změna klimatu a zhoršování životního prostředí představují existenciální výstrahu pro celou naši společnost. Avšak pandemie se výrazně promítla do nejpodstatnější

otázky celé Zelené dohody, a sice do otázky financí. Z tohoto důvodu není možné dosáhnout daných cílů stanovených v Green Dealu v původně předpokládaném časovém horizontu, a to do roku 2050.

Green Deal nyní ztělesňuje cestu, jíž se má Evropa vydat, avšak ubírá se správným směrem? Jedná se o razantní zásah, jež, domníváme se, směřuje ke kompletní změně evropského životního stylu, jelikož se v daném kontextu nehovoří jen o omezení uhlíkových emisí, nýbrž i například o dopravě či zemědělství, jak již bylo zmíněno výše. Avšak v konečném důsledku lze říci, že ukazatel směřuje vyhovujícím směrem, ovšem cesta se zdá příliš trnitá. Zelená dohoda má bezpochyby nemalý potenciál, nicméně nejsou tyto velké ambice z finančního hlediska krátkodobé? Byť je myšlenka Green Dealu zcela inovativní a obdivuhodná, nesmíme však opomenout, co všechno s Dohodou souvisí a jaké ponese důsledky, jelikož s sebou přináší rovněž spoustu nepředstavitelných finančních nákladů. Green Deal spočívá v ohromně drahé transformaci trvající několik desítek let, i když se v daném případě vynaložené investice, doufejme, vyplatí.

Startovací počáteční období bude představovat pro společnost velmi náročnou epochu, jelikož načasování Zelené dohody je aktuálně nejméně vhodné. Podstatná část společnosti se vzpamatovává nejen z koronavirové pandemie, ale i celkového nárůstu cen, především z cen pohonných hmot či energií. Aktuálně probíhající válečný konflikt na Ukrajině bude mít na Zelenou dohodu rovněž neblahý vliv. Byť lze ideu Green Dealu považovat za průkopnickou, v nynější době nabízí ideální řešení převážně pro menší lokální komunity, a sice například rodinné domy či domácnosti, protože větší města či průmysl nebude možné zčista jasna saturovat. Vzorový příklad nemožnosti rychlé a naprosté přeměny představuje i Česká republika. Co se týče otázky měst, čeští obyvatelé vlastní necelých 6 milionů automobilů, z čehož lze vyčíst, že ovzduší ve městech nelze považovat za dlouhodobě udržitelné, jelikož jsou celé dny obehnána hradbou z výfukových plynů, mezi něž patří především zdraví škodlivé oxidy dusíku či uhlíku. Společnost by měla začít klást důraz na rozvoj elektromobility za pomoci obhajitelnosti plánovaného zvýšení daní u běžných pohonných hmot, jež společnost nerada slyší.

Jak již oznámila Komise, splnění ambiciózních cílů Green Dealu vyžaduje poměrně rozsáhlé investice, tudíž jedním ze způsobů, jak Green Deal hodlá

dosáhnout cílů pro rok 2050, jsou finanční opatření. Účinnost Zelené dohody bude následně měřena v porovnání s její schopností mobilizovat finanční prostředky věnované klimatu. Evropská komise hodlá tento finanční rozměr řešit mimo jiné prostřednictvím investic, mobilizací soukromých i veřejných prostředků, věnováním části rozpočtu EU na opatření v oblasti klimatu a poskytováním podpory prostřednictvím Evropské investiční banky. Green Deal skutečně zvláště dobře ukazuje, do jaké míry závazky v oblasti ochrany životního prostředí a změny klimatu vyžadují investice a nové zdůvodnění založené na konceptu udržitelného financování. Budoucnost Zelené dohody lze tedy spatřit pouze společně s investičním plánem dané dohody. Finanční a ekonomický rozměr celého Green Dealu je nanejvýš důležitý, aby se regulační rámec EU stal účinným nástrojem klimatické neutrality.<sup>22</sup> Jak již bylo zmíněno, plán na podporu oživení Evropy vyžaduje masivní veřejné i soukromé investice na evropské úrovni s cílem vytvářet pracovní místa, napravit bezprostřední škody způsobené pandemií COVID-19 a současně podporovat ekologické a digitální priority Unie – a aby měla Evropská unie k dispozici prostředky nezbytné k řešení výzev, bude Komise zmocněna vypůjčit si jménem Unie finanční prostředky ve výši stovek miliard eur na kapitálových trzích.<sup>23</sup>

Pakliže mámě vyhodnotit námi předkládanou hypotézu – ano, zvýšení daní za účelem dosažení Green Dealu považujeme za obhajitelné, jelikož se lidstvem vynaložené investice v budoucnu kladně promítnou do životního prostředí a změny klimatu, jež v nynější éře jednadvacátého století představují obrovskou hrozbu vyžadující ekologickou transformaci. Společnost by se měla natolik uskromnit, aby bylo možné nadcházející přechod ufinancovat a nedošlo k dalšímu razantnímu navýšení státního dluhu či propadu společnosti do krize. K zelené transformaci a jejímu financování však může dojít pouze tam, kde se do ní zapojí jak celá EU, tak státní aktéři a občané EU, jež budou souhlasit s tím, že ponесou náklady a budou se podílet na procesu, zejména v rámci ohlášeného klimatického paktu. Posílená solidarita zeleného přechodu ke klimatické neutralitě by měla být synonymem evropské zelené dohody.

<sup>22</sup> SIKORA, A. European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change. *Springer Science & Business Media* [online]. 2020 [cit. 17. 8. 2022].

<sup>23</sup> Dlouhodobý rozpočet EU na období 2021–2027 a balíček opatření na podporu oživení. *Consilium Europa* [online]. [cit. 17. 8. 2022].

## Literature

- Dlouhodobý rozpočet EU na období 2021–2027 a balíček opatření na podporu oživení. *Consilium Europa* [online]. [cit. 17. 8. 2022]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>
- EUROSTAT. *Environmental taxes – A statistical guide*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.
- FREDINGER, J. Evropský Green Deal je krok správným směrem, ale sám o sobě nestačí. *Greenpeace.org* [online]. 11. 12. 2019 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.greenpeace.org/czech/clanek/5252/evropsky-green-deal-je-krok-spravnym-smerem-ale-sam-o-sobe-destaci/>
- PAVLOVIC, I. Comparing the EU's 'Fit for 55' roadmap and the IEA's net-zero scenario. *Euractiv.com* [online]. 12. 11. 2021 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/comparing-the-eus-fit-for-55-roadmap-and-the-ieas-net-zero-scenario/>
- RADVAN, M. Ekologické daně. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*. 2008, roč. 16, č. 166.
- Revize směrnice o zdanění energie: otázky a odpovědi. *Evropská komise* [online]. 14. 7. 2021 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/qanda\\_21\\_3662](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/qanda_21_3662)
- RITCHIE, H., ROSER, M. CO<sub>2</sub> Emissions. *Our World in Data* [online]. 2020 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://ourworldindata.org/co2-emissions>
- RITSCHELOVÁ, I. a kol. *Úvod do ekonomiky životního prostředí*. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Fakulta životního prostředí, 2002.
- SIKORA, A. European Green Deal – legal and financial challenges of the climate change. *Springer Science & Business Media* [online]. 2020 [cit. 17. 8. 2022]. Dostupné z: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-020-00637-3>
- Sdělení Evropské komise „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě. In: *EUR-lex* [online]. 2021 [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/cs/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550>

TSAFOS, N. Why Europe's Green Deal Still Matters. *Center for Strategic and International Studies* [online]. 2020 [cit. 17. 8. 2022]. Dostupné z: <https://www.csis.org/analysis/whyeuropes-green-deal-still-matters>

Zákon č. 261/2007 Sb., zákon o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Zelená dohoda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. [cit. 2. 4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_cs#relatedlinks](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs#relatedlinks)

### **Contact – e-mail**

[493908@mail.muni.cz](mailto:493908@mail.muni.cz); [493974@mail.muni.cz](mailto:493974@mail.muni.cz)

# ELEKTROMOBILITA Z DAŇOVÉHO POHLEDU<sup>1</sup>

*Jan Neckář*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Príspevek je venovaný daňovým aspektům podpory elektromobility a souvisejícím dopadům do veřejných finančních fondů. Součástí bude i zhodnocení současného stavu kontrolní činnosti v oblasti správy daní souvisejících s použitím osobních vozidel a náměty do budoucna.

## **Keywords in original language**

Elektromobilita; daň; správa daní; veřejný rozpočet.

## **Abstract**

The contribution deals with tax aspects of electromobility, its support and related impacts on public financial funds. Attention will be paid further to tax problems according to using cars in business, common tax errors and possibilities for future changes.

## **Keywords**

Electromobility; Tax; Tax Procedure; Public Financial Fund.

## **1 Úvod**

Požadavek dosažení takzvané klimatické neutrality do poloviny tohoto století změnil náhled a přístup v mnoha oblastech, mimo jiných i na automobily, jež budou (či minimálně mohou být) zásadním způsobem ovlivněny z pohledu jejich vývoje, požadavků na prodeje a provozování. Stěžejním směrem vývoje – jak již ostatně i samotné automobilky nyní nastolily – bude elektromobilita, tedy produkce a provozování automobilů, jejichž pohonným ústrojím je elektromotor namísto v současnosti standardního spalovacího motoru.

<sup>1</sup> Príspevek vznikl jako výstup projektu Specifického výzkumu „Daňové právo v postpandemické době“ MUNI/A/1387/2021.



Pomíňme v tuto chvíli debaty o problematice ekologie (elektrická energie pro provoz vozidel se musí někde a z něčeho vyrobit), účinnosti motorů, politické názory a další zcela nesporně relevantní otázky, jež se v souvislosti s rozvojem (a požadavkem) elektromobility objevují. Cílem následujícího příspěvku je poukázat na rozdílnost zdanění mezi automobily poháněnými spalovacím motorem a elektromobily a související očekávatelné dopady do veřejných rozpočtů v budoucnu za situace, kdy by nedošlo k úpravě daňověprávní regulace. Pozornost bude věnována také související otázce dotační politiky v kontextu nerovnosti zdanění. Nedílnou součástí příspěvku pak je poukázání na problémy správy daní v souvislosti s pořízením a provozem automobilů, jež lze důvodně očekávat spolu s rozvojem elektromobility a úvahy *de lege ferenda*.

## 2 Zdroje příjmů veřejných rozpočtů

Hlavním zdrojem příjmů veřejných rozpočtů ve většině států světa jsou daně. Daňové výnosy v minulosti plnily alokační funkci, postupem času však převažuje redistribuční a stabilizační funkce v rámci ekonomiky.<sup>2</sup>

Vlastnictví a provozování osobních vozidel je neopomenutelným zdrojem příjmů veřejných rozpočtů. Jakkoliv by se možná mohlo zdát daňové inkaso vztahující se k vlastnictví a provozování vozidel za marginální, a přestože nelze u některých daní jasně oddělit výnosy vztahující se pouze k tomuto předmětu zdanění, i tak lze na významnost daňového inkasa poukázat. Předně je však na místě poukázat na to, co v souvislosti s vlastnictvím a provozováním vozidel je předmětem zdanění.

Na daňové inkaso má samozřejmě vliv samotné pořízení vozidla, přičemž v tomto ohledu je pak konkrétní dopad odvislý od specifik jednotlivého případu. V případě daně z přidané hodnoty totiž záleží na tom, zda kupující je plátcem daně a má nárok na odpočet daně, nebo nikoliv. V prvním případě bude inkaso daňově neutrální, ve druhém případě pak veřejné rozpočty inkasují odpovídající výši daně. V tomto ohledu je však na místě poukázat na to, že většina nově registrovaných vozidel je ve vlastnictví podnikajících osob, z principu věci tak lze důvodně předpokládat zachování nároku

<sup>2</sup> TOMÁŠKOVÁ, E. Velikost daňových výnosů. In: TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 74, Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-7749-2.

na odpočet daně a tedy neutrální dopad do veřejných rozpočtů. Vedle toho v případě prodeje použitých („ojetých“) vozidel se v hojně míře uplatňuje zvláštní režim zdanění a daň je vybírána pouze z marže prodejce.<sup>3</sup>

Obdobně v případě daně z příjmů právnických nebo fyzických osob je pořízení vozidla podnikajícím subjektem v principu také neutrální, jelikož pořízené vozidlo je formou odpisů majetku zohledněno jako položka snižující základ daně. V případě kupujících-nepodnikatelů pak pořízení vozidla nemá daňové důsledky u důchodových daní.

Vlastnictví vozidel je návazně zdaněno majetkovou daní *in rem* – daní silniční, „*jejímž účelem je zdanění užívání pozemních komunikací silničními motorovými vozidly v České republice*“<sup>4</sup>. Výnos této daně činil v roce 2021 celkem cca 5,5 mld. Kč, což představuje 0,3 % z veškerých daňových příjmů.<sup>5</sup>

Zcela zásadní daňové výnosy pak představuje spotřební daň z minerálních olejů, přičemž inkaso této daně za rok 2021 činilo 82,3 mld. Kč, tedy 6,4 % příjmů veřejných rozpočtů.<sup>6</sup> Pro úplnost je vhodné uvést, že inkaso této daně je příjmem nejen státního rozpočtu, ale i Státního fondu dopravní infrastruktury. Je zřejmé, že daňový výnos je závislý na provozu vozidel, přesto s ohledem na množství vozidel a jejich používání v období před pandemií lze očekávat v následujících letech významně vyšší výnosy.

V souvislosti s provozem vozidel pak nelze opomenout ani zvláštní dávky poplatkového charakteru, a to mýtné a časový poplatek. I zde jde o příjmy Státního fondu dopravní infrastruktury, přičemž celkově představují částku cca 15 mld. Kč ročně.

### 3 Rozdíly ve zdanění

Jakkoliv je a z principu věci bude přechod na elektromobilitu postupný, je nutné vzít daňový výnos související se zdaněním vozidel v úvahu ačas

<sup>3</sup> § 90 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>4</sup> RADVAN, M. *Propedeutika finančního práva. III, Daňové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2021, s. 79, Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-9948-7.

<sup>5</sup> Přehled vývoje inkasa na vybraných druzích příjmů v letech 1993 až 2021. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-danova-statistika/Inkasa\\_dan%c3%ad\\_1993-2021\\_grafy.xls](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-danova-statistika/Inkasa_dan%c3%ad_1993-2021_grafy.xls)

<sup>6</sup> Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2021. Sešit C. Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu. *Ministerstvo financí* [online]. S. 26 [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-zaverecny-ucet\\_2021\\_Priloha-C.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-zaverecny-ucet_2021_Priloha-C.pdf)

zvážit případné legislativní změny. V této souvislosti se totiž nabízí zkušenost z Norska, kde roční výpadek příjmů veřejných rozpočtů představuje již nyní částku cca 50 mld. Kč.<sup>7</sup>

Jak bylo poukázáno výše, veřejné rozpočty v České republice získávají díky zdanění vlastnictví a provozu vozidel více než 100 mld. Kč ročně, což není opomenutelná částka. Současné ale již nyní se na inkasu negativně projevuje rozdílnost zdanění v případě vozidel se spalovacím motorem a u elektromobilů.

Mezi funkce daní jsou mimo jiných řazeny i funkce regulační a stimulační. V rámci rozvoje elektromobility jsou obě tyto funkce využívány, přičemž v obou případech ve prospěch elektromobilů, kdy daňové zatížení a regulace provozu těchto vozidel je výhodnější oproti standardním vozidlům se spalovacím motorem. Daňové výhody lze spatřovat jak v rámci zdanění vlastnictví vozidel, tak jejich provozu, a to u mnoha různých daní.

### 3.1 Silniční daň

Silniční daň představuje majetkovou přímou daň vybíranou u poplatníků, kterým je právnická osoba, nebo podnikající fyzická osoba. V rámci právní úpravy zdanění vlastnictví motorových vozidel zákonodárce přijal daňovou úlevu pro „vozidla pro dopravu osob nebo vozidla pro dopravu nákladů s největší povolenou hmotností méně než 12 tun, která

1. mají elektrický pohon,
2. mají hybridní pohon kombinující spalovací motor a elektromotor,
3. používají jako palivo zkapalněný ropný plyn nebo stlačený zemní plyn, nebo
4. jsou vybavena motorem určeným jeho výrobcem ke spalování automobilového benzínu a ethanolu 85“<sup>8</sup>

Takto vymezená skupina vozidel je od daně zcela osvobozena, což v konečném důsledku znamená, že odlišnost pohonu vozidla je rozhodujícím kritériem pro určení výše daně. Poměříme-li daňové důsledky totožného typu vozidla s odlišnými pohonnými jednotkami, tak v jednom případě bude

<sup>7</sup> Norsko je lídrem v elektromobilitě, státu ale začíná chybět příjem z daní. *iDnes* [online]. MAFRA, a. s. [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/auto/zpravodajstvi/norsko-elektromobil-dan-statni-prijmy-dotace.A210805\\_215848\\_automoto\\_fdv](https://www.idnes.cz/auto/zpravodajstvi/norsko-elektromobil-dan-statni-prijmy-dotace.A210805_215848_automoto_fdv)

<sup>8</sup> § 3 písm. f) zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů.

takové vozidlo od daně osvobozeno a ve druhém případě vznikne povinnost uhradit daň v řádu tisíců Kč ročně.<sup>9</sup>

### 3.2 Daň z příjmů právnických/fyzických osob

V rámci daně z příjmů právnických nebo fyzických osob představuje pořízení osobního vozidla u podnikajících subjektů daňově účinný náklad, jež prostřednictvím odpisů ovlivňuje základ daně v určitém počtu zdaňovacích období.<sup>10</sup> Daňové odpisy však představují pouze rozdělení nákladu v čase a z celkového pohledu je standardně uplatněn celý náklad bez ohledu na pořizovací cenu.

Výše daňové povinnosti konkrétního subjektu je tedy ovlivněna výší pořizovací ceny vozidla, přičemž platí, že čím vyšší je pořizovací cena, tím nižší je základ daně a návazně daň. Z pohledu inkasa veřejných rozpočtů pak s ohledem na to platí, že pořízení elektromobilu (jež má vyšší pořizovací cenu) představuje snížení výnosu rozpočtů, protože při pořízení totožného vozidla se spalovacím motorem by daný subjekt odvedl na dani vyšší částku.

### 3.3 Spotřební daň z minerálních olejů

Provozování vozidel ze spalovacím motorem přináší veřejným rozpočtům další nezanedbatelný výnos, a to spotřební daň z minerálních olejů. Předmětem daně jsou minerální oleje,<sup>11</sup> z povahy věci tomuto zdanění nepodléhají elektromobily; v případě hybridních vozů pak daňové dopady lze vztáhnout pouze k části provozu, kdy jsou využívány motorové oleje.

### 3.4 Daň z přidané hodnoty

Z pohledu daňových dopadů zdanění motorových vozidel nestanoví daň z přidané hodnoty jakýkoliv rozdíl podle druhu pohonu vozidla. Dopady do inkasa veřejných rozpočtů tak představují pouze druhotné situace, jež se odvíjí od otázky vzniku nároku na odpočet daně.

<sup>9</sup> Srov. § 6 zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10</sup> Odpisy osobních vozidel bývají využívány k podpoře ekonomiky prostřednictvím zavedení rychlejšího způsobu odepisování, ať již se jednalo o ekonomickou krizi kolem roku 2010, tak i v době COVIDu.

<sup>11</sup> § 45 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

Většina nových vozidel je koupena a provozována podnikajícími subjekty, jež mají zcela typicky nárok na odpočet daně. Takové situace jsou tedy pro veřejné rozpočty daňově neutrální, jelikož průběžně vybraná daň z přidané hodnoty je v celé výši nárokována kupujícím z titulu použití vozidla pro ekonomickou činnost. V tomto ohledu je tedy irelevantní, zda podnikající subjekt mající nárok na odpočet daně koupí vozidlo se spalovacím motorem, nebo elektromobil.

V případě druhé skupiny provozovatelů vozidel, tedy subjektů nemajících nárok na odpočet daně (nerozhodno, zda podnikajících-neplátců daně z přidané hodnoty, nebo soukromých provozovatelů) lze pak konstatovat, že koupele elektromobilu představuje pro veřejné rozpočty vyšší inkaso, a to s ohledem na vyšší kupní cenu těchto typů vozidel.

Samostatně je však na místě poukázat na to, že daň z přidané hodnoty je vybírána i z prodaných motorových olejů využívaných k provozu spalovacích motorů (nafta, benzín), přičemž tato daň je vybírána jak ze samotné ceny benzínu/nafty, tak i spotřební daně.<sup>12</sup>

### 3.5 Mýto a dálniční známka

Vedle výše uvedených daní je vhodné poukázat i na další daňověprávní regulaci provozování vozidel, jež zajišťuje pro veřejné rozpočty další příjmy. Primární postavení má v tomto ohledu zpoplatnění užívání pozemních komunikací, přičemž se jedná o vybraný okruh komunikací a tyto daňové důsledky tedy nedopadají na všechna vozidla.

V České republice je zavedeno výkonové a časové zpoplatnění (mýto a časový poplatek laiky nazývaná dálniční známka).<sup>13</sup> Z pohledu druhu provozovaného vozidla je na místě poukázat na to, že od zpoplatnění jsou osvobozena vozidla používající „jako palivo elektrickou energii nebo vodík výlučně, nebo v kombinaci s jiným palivem, je-li hodnota emisí CO<sub>2</sub> v kombinovaném provozu nejvýše 50 g/km“.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Srov. propočty dopadu zdanění nafty a benzínu, in: BUREŠ, M. Kolik odvedete na daních při tankování nafty, benzínu, CNG či LPG? *Finance.cz* [online]. [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: <https://www.finance.cz/535911-snizeni-spotrebni-dane-u-nafty/>

<sup>13</sup> § 20 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>14</sup> § 20a odst. 1 písm. o) a 21 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

## 4 Elektromobily (jen) pro podnikatele?

Je neoddiskutovatelnou skutečností, že elektromobily jsou dražší oproti standardním vozidlům, přičemž rozdíl v cenách je v řádech několika set tisíc korun. S ohledem na výše uvedené rozdíly ve zdanění a z toho plynoucí daňové výhody je patrné, že naplno využít všech možností mohou podnikající subjekty, které si mohou dovolit pořídit elektromobil i při jeho vyšší ceně. V takovém případě totiž dojde k odpočtu daně z přidané hodnoty, do daňově účinných nákladů si formou odpisů uplatní celou výši pořizovací ceny vozidla, ušetří na silniční dani i na časovém poplatku za používání pozemních komunikací.

Vedle těchto výhod plynoucích podnikatelům z titulu pořízení a provozování elektromobilů je ještě potřeba poukázat na skutečnost, že se opakovaně hovoří o možnosti poskytování dotací na pořízení právě elektromobilů pro podnikající subjekty.<sup>15</sup> Pokud skutečně budou využity veřejné prostředky na financování nákupu elektromobilů tak, že dorovnájí rozdíl mezi cenou ekologické varianty a vozidla se spalovacím motorem, bude to další dopad na veřejné rozpočty krom již zmíněného sníženého inkasa u jednotlivých daní.

S ohledem na pořizovací ceny elektromobilů a plánované omezení možnosti pořídit vozidla se spalovacím motorem lze očekávat, že dojde ke zvýšení tlaku na zaměstnavatele k poskytování výhod zaměstnancům formou možnosti užívání služebního vozidla k soukromým účelům. Jakkoliv takové řešení v sobě zahrnuje i dodatečné daňové inkaso,<sup>16</sup> zcela určitě to nevyrovná výpadek příjmů způsobený snížením prodeje pohonných hmot a u dalších daní.

## 5 Kontrola a ochrana veřejných finančních fondů

V souvislosti s vlastnictvím a provozováním osobních vozidel lze již nyní spatřovat tlak na veřejné rozpočty, když jsou účelově pořizována vozidla u podnikajících subjektů z důvodu daňových výhod a následně jsou užívána (částečně

<sup>15</sup> V současné chvíli je poskytování dotací řešeno na úrovni Evropské komise a dosud není odsouhlaseno. Srov. České dotace na elektromobily dostaly stopku. Evropská komise má výhrady. *iDnes* [online]. MAFRA, a. s. [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/auto/zpravodajstvi/dotace-elektromobi-pdodpora.A220316\\_174525\\_automoto\\_fdv](https://www.idnes.cz/auto/zpravodajstvi/dotace-elektromobi-pdodpora.A220316_174525_automoto_fdv)

<sup>16</sup> Zaměstnanec hradí daň a odvody z 1 % pořizovací ceny vozidla, případně může dojít k omezení nároku na odpočet daně v rámci koeficientů apod.

či plně) k soukromým účelům. V rámci kontrolních postupů při správě daní jsou cestovní náhrady a náklady na provozování služebních vozidel častým zájem správce daně, přitom pro daňové subjekty to znamená složitou situaci stran prokázání veškerých souvisejících skutečností. S ohledem na množství provedených daňových kontrol je ale případů, kdy dojde k reálnému zpochybnování nákladů a nároků na odpočet daně v souvislosti s provozem vozidel co do počtu subjektů velmi nízký a daňové subjekty toho s oblibou využívají.

Z pohledu daně z příjmů je stěžejní prokázání vynaložení nákladu na dosažení, zajištění a udržení příjmů, u daně z přidané hodnoty pak prokázání použití vozidla pro ekonomickou činnost. Jakkoliv není přesně stanovena povinnost vést knihu jízd konkrétního vozidla, prostřednictvím evidence využívání vozidla je možné předmětné skutečnosti prokázat; samotné předložení evidence (knihy jízd) však není samo o sobě dostatečné a v mnoha případech je nutné přistoupit ještě k prokázání souladu skutečnosti (tj. že cesta byla skutečně vykonána) dle deklarovaných záznamů.

Daňové subjekty záznamy o provozu vozidel vedou v různé podobě, ze záznamů by však mělo být vždy patrno, kdy byla jízda realizována, cíl jízdy, účel jízdy, ujeté kilometry. Do takové evidence by pak měly být zaznamenávány všechny cesty vozidlem, včetně třeba samotné cesty na čerpací stanici a zpět.<sup>17</sup> Právě absence podrobnějších pravidel pro evidence jízd a samotné prokázání realizovaných cest je důvodem, proč ve velkém množství případů jsou vozidla podnikajících subjektů využívána i k soukromým účelům a kdy jsou soukromé cesty „rozepsány“ jako cesty služební.

Vzhledem k výše uvedeným (nejen) daňovým výhodám plynoucím podnikatelským subjektům je logickým předpokladem, že do budoucna se bude zvětšovat množství případů, kdy k takovému „rozepisování“ cest bude přistupováno. Jakkoliv je takové jednání zcela nesporně nezákonné, finanční správa by měla rozhodně více dbát na kontrolu a požadovat po daňových subjektech podrobnější evidenci cest za účelem předcházení daňových úniků. Jakou formou toto bude učiněno je věc zákonodárce a návazně výkonu správy daní, avšak již nyní se nabízí využití existujících evidencí provozu

<sup>17</sup> Autor se setkal v praxi s případem, kdy v rámci daňové kontroly správce daně zpochybňoval náklady na provoz vozidla právě mimo jiné s poukazem na to, že subjekt tankoval pohonné hmoty ve dnech, kdy nerealizoval cestu dle knihy jízd.

vozidel,<sup>18</sup> nehledě na to, že do doby masivního nástupu elektromobilismu se jistě vyskytnou další (dosud ne běžná) technická řešení.

Díky jasně nastaveným požadavkům na prokazování využití vozidel by došlo k efektivní kontrole a snížení případů nezákonného jednání daňových subjektů. Je zřejmé, že nikdy nebudou podvody zcela potlačeny, ale i jejich snížení bude znamenat vyšší inkaso veřejných rozpočtů.

## 6 Omezení výše pořizovací ceny

Je na místě se zabývat také otázkou výše pořizovací ceny vozidel, kdy elektromobily jsou v porovnání s vozidly se spalovacím motorem nesporně dražší a ani budoucí výhled nepředpokládá srovnání cenové úrovně při koupi nových vozů.

V současné chvíli platí, že podnikající subjekt odepisuje celou pořizovací cenu vozidla bez ohledu na to, jak vysoká taková cena je. V minulosti byla zavedena horní hranice daňově uznatelných odpisů u osobních vozidel v celkové maximální výši 900 000 Kč.<sup>19</sup> Důvodová zpráva k zavedení uvedené hranice uvádí, že „*osobní automobily pořizované pro účely podnikání jsou často používány i pro soukromé účely a prokazování účelu použití je velmi obtížné a je odvislé pouze od evidence poplatníka. Přitom v některých případech se jedná o automobily s poměrně vysokou pořizovací cenou. Na vrub daňových nákladů jsou tak uplatňovány vysoké částky, což však ve svém důsledku znamená, že na komfort vlastníků nebo uživatelů těchto vozidel přispívají de facto všichni poplatníci. Proto se navrhuje stanovení limitu vstupní ceny pro odpisování osobních automobilů a současně výše nájemného při pořízení vozidla formou finančního leasingu částkou 900 tis. Kč. Uplatnění tohoto limitu i na straně pronajímatele – leasingové společnosti sleduje pouze výrazné omezení pořizování těchto vozidel formou finančního leasingu. Jedná se o úpravu, která je používána v některých členských státech OECD (Kanada, Slovensko).*“<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Moderní vozidla prostřednictvím vlastních komunikačních systémů vedou záznamy provozu (datum, počet najetých kilometrů), bylo by možné využít ke kontrole záznamů průjezdu pod mýtnými branami na zpoplatněných úsecích dálnic a dalších komunikací (technologie je dostupná již nyní a autorovi je znám případ, kdy díky záznamům na mýtných branách byl vysledován pohyb kradeného vozidla), apod.

<sup>19</sup> Srov. bod 208 zákona č. 438/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, kterým byl novelizováno ustanovení § 29 zákona o daních z příjmů.

<sup>20</sup> Strana 122 Důvodové zprávy k zákonu č. č. 438/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=6926&cpdf=1>



Již v roce 2003 si tedy byl zákonodárce vědom obtížnosti prokazování využívání vozidel a současně od určité částky i jiné aspekty, jež pořízení dražšího vozidla přináší. Obdobně by bylo *pro futuro* možné uvažovat o zavedení obdobného řešení, byť s ohledem na časový odstup se stanovením hranice v odlišné výši – např. 1 500 000 Kč. Taková cena by na jedné straně umožňovala daňovému subjektu získat odpovídající daňovou výhodu související s provozováním vozidla pro svoji činnost, současně by daňová výhoda byla omezena u situací, kdy si subjekt koupí vozidlo za mnohem vyšší cenu z důvodu své pohodlnosti či reprezentace.

## 7 Závěr

Masivního rozšíření elektromobility lze dosáhnout buď pozitivní motivací, nebo naopak diskriminací. V rámci pozitivní motivace již nyní český stát využívá rozsáhlé daňové úlevy a do budoucna předpokládá i poskytování dotací pro subjekty, jež elektromobily pořídí. Lze si však položit otázku – má stát pořízení elektromobilů dotovat u vybrané skupiny (zde podnikajících subjektů) v situaci, kdy právě tato skupina má přiznány (výlučně nebo převážně) daňové výhody? Z pohledu veřejných rozpočtů se bude jednat o dvojí zatížení, jež navíc bude významně stoupat spolu s navyšováním počtu elektromobilů.

Významné snížení vozidel se spalovacím motorem bude pro veřejné rozpočty znamenat zásadní dopady a výpadky inkasa daní, přitom nahrazení takového výpadku bude v praxi velice složité řešitelné. Není totiž jednoduše možné zatížit zdaněním elektřinu využívanou pro nabíjení elektromobilů, protože tyto mohou být nabíjeny kdekoliv (typicky v domácnostech přes noc<sup>21</sup>) na rozdíl od omezených možností čerpání pohonných hmot zatížených spotřební daní.

Rozvoj elektromobility s uvedenými problémy bude pravděpodobně znamenat, že většina nových vozidel bude pořizována podnikajícími subjekty, jež (mimo standardních výhod) budou moci využít i další daňové výhody,

<sup>21</sup> V rámci výkladu platných norem Ministerstvo financí spolupracovalo se Svazem průmyslu a dopravy na příručce řešící vybrané legislativní problémy. Srov. Daňové otázky elektromobility. Aktualizované vydání prosinec 2021. *Svaz průmyslu a dopravy* [online]. [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: [https://www.spcr.cz/images/Da%C5%88ov%C3%A9\\_ot%C3%A1zky\\_elektromobility\\_SPCR\\_prosinec\\_final6\\_clean.pdf](https://www.spcr.cz/images/Da%C5%88ov%C3%A9_ot%C3%A1zky_elektromobility_SPCR_prosinec_final6_clean.pdf)

na které by soukromý provozovatel nedosáhl, případně které zvýhodní pořízení vozidla ve prospěch podnikajícího subjektu. Takový přístup však bude klást stěžejní požadavky na správu veškerých daňových povinností a jejich efektivní kontrolu; za současné situace je kontrola minimální a při zachování takové úrovně daňových kontrol se i nadále vyplatí subjektům s provozem vozidel podvádět.

Je výlučnou věcí zákonodárce, jakým způsobem nastaví daňový systém a co podrobí zdanění. Veřejné rozpočty, které nyní stojí v období post-covidovém a aktuálně v období dotčeném válkou na Ukrajině, budou v rámci podpory elektromobilismu stát před další velkou výzvou. Lze jen věřit, že se podaří nastavit efektivní pravidla zdanění včas tak, aby dopady do veřejných rozpočtů byly co nejmenší a elektromobilismus nebyl vykoupen daňovým zatížením jiných komodit jen proto, že to bude jednodušší.

## Literature

- BUREŠ, M. Kolik odvedete na daních při tankování nafty, benzínu, CNG či LPG? *Finance.cz* [online]. [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: <https://www.finance.cz/535911-snizeni-spotrebni-dane-u-nafty/>
- České dotace na elektromobily dostaly stopku. Evropská komise má výhrady. *iDnes* [online]. MAFRA, a. s. [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/auto/zpravodajstvi/dotace-elektromobi-pdodpora.A220316\\_174525\\_automoto\\_fdv](https://www.idnes.cz/auto/zpravodajstvi/dotace-elektromobi-pdodpora.A220316_174525_automoto_fdv)
- Daňové otázky elektromobility. Aktualizované vydání prosinec 2021. *Svaž průmyslu a dopravy* [online]. [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: [https://www.spcr.cz/images/Da%C5%88ov%C3%A9\\_ot%C3%A1zky\\_elektromobility\\_SPCR\\_prosinec\\_final6\\_clean.pdf](https://www.spcr.cz/images/Da%C5%88ov%C3%A9_ot%C3%A1zky_elektromobility_SPCR_prosinec_final6_clean.pdf)
- Důvodová zpráva k zákonu č. 438/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. *Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=6926&pdf=1>
- Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2021. Sešit C. Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-zaverecny-ucet\\_2021\\_Priloha-C.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-zaverecny-ucet_2021_Priloha-C.pdf)

Norsko je lídrem v elektromobilitě, státu ale začíná chybět příjem z daní. *iDnes* [online]. MAFRA, a. s. [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: [https://www.idnes.cz/auto/zpravodajstvi/norsko-elektromobil-dan-statni-prijmy-dotace.A210805\\_215848\\_automoto\\_fdv](https://www.idnes.cz/auto/zpravodajstvi/norsko-elektromobil-dan-statni-prijmy-dotace.A210805_215848_automoto_fdv)

Přehled vývoje inkasa na vybraných druzích příjmů v letech 1993 až 2021. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 7. 6. 2022]. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-danova-statistika/Inkasa\\_dan%c3%ad\\_1993-2021\\_grafy.xls](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-danova-statistika/Inkasa_dan%c3%ad_1993-2021_grafy.xls)

RADVAN, M. *Propedeutika finančního práva. III, Daňové právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2021, Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-9948-7.

TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I. *Veřejné finance – ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, Učebnice Právnické fakulty MU. ISBN 978-80-210-7749-2.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 438/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

### **Contact – e-mail**

*jan.neckar@lan.muni.cz*

# ZELENÁ DOHODA NA ÚKOR ČESKÉ EKONOMIKY

*Sandra Papavasilevská*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Cílem daného příspěvku je přiblížení uzavření Zelené dohody a její uplatnění v rámci České republiky, zejména s odrazem na ekonomiku státu. Česká republika, stejně jako řada jiných států Evropské unie, podpořila a zavázala se k plnění cílů z této dohody. V souvislosti s tímto přistoupením vláda České republiky již v roce 2020 schválila energeticko-klimatický plán (NECP). Hlavním úkolem dané dohody bylo dosáhnout ekonomického růstu při zachování zdravého prostředí a připravit tak Evropskou unii na jednotlivé výzvy 21. století, včetně pomoci s obnovou ekonomiky, a to zejména v souvislosti s pandemií COVID-19. Značná část státního rozpočtu jde zejména na realizaci cílů plynoucích z této dohody, které však nesmí být k tíži již tak zatížené české ekonomiky. Otázkou však zůstává, zda veškeré členské státy Evropské unie, které se zavázaly k plnění jednotlivých cílů dané dohody, budou mít dostatek financí pro jejich splnění. Evropská ekonomika již po dobu bezmála tří let bojuje vyčerpaně s pandemií COVIDu-19. Cílem daného textu je zejména zmapovat stěžejní důvody představující plnění cílů dané dohody s ohledem na zatížení nejen české ekonomiky, ale i politiky veškerých členských států Evropské unie, kterých se daná dohoda týká.

## **Keywords in original language**

Zelená dohoda; emise; ekonomika státu; dopad na ekonomiku; současný stav.

## **Abstract**

The aim of the contribution is to approximate the conclusion of the Green Agreement and its application within the Czech Republic, in particular with a reflection on the economy of the state. The Czech Republic, like many other European Union states, has supported and committed itself to the objectives of this agreement. In the context of this accession, the

government of the Czech Republic has already approved an energy-climate plan (NECP) in 2020. The main task of the agreement was to achieve economic growth while maintaining a healthy environment and thus preparing the European Union for the various challenges of the 21st century, including helping to rebuild the economy, particularly in the context of the COVID-19 pandemic. In particular, a large part of the state budget is devoted to the realisation of the objectives resulting from this agreement, which must not be charged to the already burdened Czech economy. The question remains, however, whether all the Member States of the European Union that have committed themselves to the individual objectives of the agreement will have sufficient funding to meet them. For nearly three years, the European economy has been struggling exhaustedly with the COVID-19 pandemic. In particular, the aim of the text is to map out the core reasons representing the achievement of the objectives of the agreement in view of the burden not only on the Czech economy, but also on the policies of all the Member States of the European Union affected by the agreement.

### **Keywords**

The European Green Deal; Emission; State Economy; Impact on Economy; status quo.

## **1 Úvod**

Zelená dohoda pro Evropu představuje moderní krok odpovídající 21. století, ke kterému se zavázalo již spousta členských států Evropské unie. Tato dohoda vznikla zejména v souvislosti s rychle měnícím se klimatem a zhoršováním životního prostředí. Řada států již pochopila, že udržovat zdravé životní prostředí je nedílnou součástí každodenního života nás všech a je potřeba jej podporovat. Neřešení, či úplné opomenutí těchto problémů by představovaly nejen pro Evropu, ale i pro celý svět existencionální hrozbu. K překonání těchto a dalších výzev vznikla Zelená dohoda pro Evropu, která se pomocí Unii snaží transformovat na moderní, konkurenceschopnou ekonomiku, která si především klade za cíl do roku 2050 dosáhnout nulových čistých emisí skleníkových plynů, podpořit hospodářský růst oddělený od využívání zdrojů. Evropská komise již přijala jednotlivý soubor návrhů, které

mají přizpůsobit politiky EU v oblasti klimatu, energetiky a zdanění tak, aby se mohli podílet na plnění jednotlivých cílů plynoucí z této dohody.<sup>1</sup>

V daném příspěvku bude zejména snaha vymezit hlavní důvody uzavření Zelené dohody pro Evropu, stanovení jednotlivých cílů této dohody, jejich dopad na ekonomiku celé Evropské unie s odkazem na konkrétnější rozbor i dopad na ekonomiku České republiky. V rámci této dohody nebudou opomenuty jisté výhody i nevýhody, na základě kterých byla daná dohoda uzavřena. Nedílnou součástí bude i vymezení současného stavu a další osud této dohody vzhledem k současné krizové situaci na Ukrajině. S touto dohodou úzce souvisí i stanovení plánů jednotlivých zemí pro její udržení a neustálá kontrola chodu příjmů pro její naplnění. Dané téma považuji z hlediska současného pokroku za velmi důležité, které si jistě zaslouží hlubší zpracování. Nicméně otázkou zůstává, zda osud této dohody není nadobro zpečetěn současným stavem. Celá řada států utrpěla značné finanční ztráty vzhledem k jednotlivým událostem, kterým musela v posledních letech čelit. Ačkoliv je tato dohoda velice atraktivním krokem vpřed, není její osud v následujících letech zcela jasný.

## 2 Zelená dohoda pro Evropu

Celková změna klimatu a zhoršování životního prostředí představují nejen pro nás, ale pro celý svět čím dál tím větší hrozbu. K překonání těchto nezdáratelných překážek došlo k plánování a vzniku Zelené dohody pro Evropu. Tato dohoda měla vést zejména k čistému ovzduší, nezávadným vodám, zdravé půdě a biologické rozmanitosti, dále k renovaci budov v zájmu energetické účinnosti, zdravým a především cenově dostupným potravinám, ekologičtější energii a inovaci díky špičkovým technologiím, globálně konkurenceschopný a odolný průmysl. Hlavním cílem bylo však zejména spravedlivá a prosperující společnost, která do roku 2050 měla dosáhnout nulových čistých emisí skleníkových plynů, klimatické neutrality, přičemž hospodářský růst měl být oddělený od využívání zdrojů. V samotném sdělení komise<sup>2</sup> bylo zaznamenáno, že k naplnění dohody je potřeba masivní investice a zvýšené

<sup>1</sup> Zelená dohoda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_cs](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs)

<sup>2</sup> Sdělení Evropské Komise (EU), COM(2019) 640, 2019 [cit. 6. 4. 2022]. Zelená dohoda pro Evropu.

úsilí ze všech stran členských států této dohody, a to zejména v nasměrování soukromých kapitálů do opatření proti klimatu a životního prostředí. Cílem dané dohody byla mimo jiné i rozsáhlá infrastruktura, dodávka čisté energie, doprava, potraviny včetně oblasti zemědělství, stavebnictví a v neposlední řadě i zdanění.

Jedním z podstatných bodů dané dohody bylo snížení skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030, a o 80–95 % do roku 2050, a to vše oproti roku 1990. Jak bude dále nastíněno, z hlediska současného vývoje a rostoucí krize na Ukrajině způsobené válkou není jisté, zda dané cíle bude vůbec možné v rámci dohody naplnit, a zda tak tomu opravdu bude v tak krátkém časovém intervalu. Zelená dohoda byla prvně představena v roce 2019, od této doby prodělala několik změn včetně přijetí nových opatření a plánů pro realizace stanovených cílů. Mezi jedno z nejdůležitějších nařízení patří zejména nařízení z roku 2021, a to „evropský právní rámec pro klima“<sup>3</sup>, který představuje jakýsi akční plán pro ekologické zemědělství či akční plán pro nulové znečištění. Dané nařízení má za úkol zejména snižovat antropogenní emise skleníkových plynů ze zdrojů. Důležitost daného nařízení spočívá zejména v tom, že ukotvilo povinnost každého státu zřídit v souladu s vnitrostátními předpisy tzv. víceúrovňový dialog o klimatu a energetice. Dalším z akčních plánů je plán EU pro nulové znečištění ovzduší, vody a půdy. Mezi hlavní opatření k naplnění cílů patří větší sblížení norem kvality ovzduší, podpora nulového znečištění z výroby a spotřeby či snížení externí ekologické stopy EU omezením vývozu výrobků a odpadů.

Evropská unie se v rámci znovuoobnovení finančních prostředků a povzbuzení celkové ekonomiky rozhodla pro stimulační balíček, který by byl v rámci Unie financován. Balíček s nástrojem NextGeneration (NGEU), pomůže s obnovou Evropy po této pandemii s bezmála celkem 2,018 bilionu €<sup>4</sup>, zejména pro ekologičtější, digitálnější a odolnější Evropu. Celá tato dohoda představuje více než 50 % této částky pro podporu modernizačních procesů prostřednictvím financování, a to výzkumu a inovací z programu Horizont Evropa, spravedlivé a klimatické a digitální transformace z Fondu

<sup>3</sup> Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. 6. 2021 kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality („evropský právní rámec pro klima“).

<sup>4</sup> Plán na podporu oživení Evropy. *Evropská komise* [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_cs](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_cs)

pro spravedlivou transformaci a programu Digitální Evropa. Dlouhodobý rozpočet EU bude i nadále financován z dobře známých zdrojů příjmů, a to zejména z cel, příspěvků členských států na základě přidané hodnoty (DPH) a příspěvků založených na hrubém národním důchodu (HND).<sup>5</sup>

Investiční plán pro udržení a realizaci cílů Zelené dohody pro Evropu, bude převážně financován z rozpočtu Evropské unie, kdy bezmála 25 % bude směřovat právě na oblast klimatu, dohromady se však může jednat až o 503 miliard EUR,<sup>6</sup> kdy zejména půjde o podporu konkrétních projektů, včetně projektu českého průmyslu. Je však zřejmé, že některé oblasti členských států budou dotčeny více, jiné zase méně. Zatíženy budou zejména ty regiony, které jsou silně v tradičním průmyslu, pomocí níž má právě cílená finanční podpora zmírnit socioekonomické dopady.

### 3 Zelená dohoda pro Českou republiku

Česká republika, stejně jako mnoho jiných států Evropské unie, podpořila a přistoupila k Zelené dohodě pro Evropu a zavázala se tak k plnění jednotlivých cílů této dohody. Ačkoliv se Česká republika podílela na tvorbě této dohody, byla součástí relevantních konzultací, existovala řada důvodů, pro které Česká republika původně dohodu uzavřít nechtěla. Nicméně vláda České republiky schválila na svém zasedání dne 25. května 2020 prohlášení k Zelené dohodě pro Evropu, ve kterém mimo jiné uvedla, že „*Česká republika si je vědoma potřeby rychlé obnovy hospodářství a nutnosti návratu lidí do života bez jakýchkoliv omezení způsobených pandemií COVID-19.*“<sup>7</sup>

Každá země si stanovuje vlastní plán, který zejména odráží její potřeby a možnosti. V rámci této snahy schválila vláda České republiky energeticko-klimatický plán (NECP), který obsahuje a počítá s bezmála 22 % podílem energie z obnovitelných zdrojů, a to do konce roku 2030.

Jak již bylo zmíněno výše, podstatnou otázkou zůstává, zda je Evropa a současně i Česká republika schopná tak rozsáhlý projekt zafinancovat vzhledem

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Zelená dohoda pro Evropu – Kde na to všechno vezmeme? *Cirkulární dotace* [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.cirkularnidotace.cz/clanky/zelena-dohoda-pro-evropu-kde-na-to-vsechno-vezmeme>

<sup>7</sup> Prohlášení ČR k Zelené dohodě pro Evropu. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 25. 5. 2020. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/zelena\\_dohoda\\_prohlaseni](https://www.mzp.cz/cz/zelena_dohoda_prohlaseni)



k přetrvávající krizi na Ukrajině. Troufám si říci, že značná část finančních prostředků (ať už přímo, či nepřímo v jiné formě, než peněžitě), odešla na pomoc právě Ukrajině. Vzhledem k této skutečnosti je potřeba získat peněžitě prostředky na znovuoobnovení a dosažení Zelené dohody jinou cestou. Jistou cestou by mohlo být samotné zvýšení ekologické daně.

Ekologická daň je taktéž označována jako daň energetická, daň environmentální či eko-daň a je jedním z pěti ekonomických nástrojů politiky životního prostředí. Zejména z tohoto důvodu by bylo její zvýšení výhodným prvkem pro udržení Dohody. Základní definici pro daň ekologickou v české právní úpravě nenajdeme, nicméně si ji dle vyjádření OECD a EEA můžeme vyložit jako „*jakékoli povinné neopětované platby státu uvalené ve formě daní, kterým je přiřipován určitý vztah ke životnímu prostředí*“.<sup>8</sup> Environmentální daně jsou dokonalým příkladem regulačních dopadů v daňové politice. OECS uvádí, že environmentální daně mají mnoho důležitých výhod, jako je environmentální lehkost, ekonomická efektivita, schopnost zvýšit veřejné příjmy a transparentnost.<sup>9</sup>

Ekologickou daň lze členit podle cílů, kterých se snaží dosáhnout, podle účelu, podle předmětu jednotlivých daní a podle techniky zdanění. Převážně dle předmětu jednotlivých daní lze zařadit daň z energetických surovin, kdy do této kategorie patří zejména daně z uhlí, lehkých či těžkých topných olejů, zemního plynu a elektrické energie. K zavedení této daně přispěla v České republice zejména směrnice 2003/96/ES, která zavazuje členské státy Evropské unie k zavedení minimální sazby spotřebních daní pro energetické produkty, a to zemního plynu, uhlí a a elektřiny. Evropská unie v tomto směru zavedla velmi přísné ekologické normy, kterými se řídí veškeré členské státy. V roce 2018 byl výtěžek z ekologických daní bezmála 324,6 miliardy €, což představuje 6 % celkových příjmů vlád všech členských států.<sup>10</sup> Vzhledem ke stále stoupajícím cenám elektrické energie, plynu a pohonných hmot

<sup>8</sup> OECD/EEA database on environmentally related taxes: definition of environmentally related taxes. *OECD* [online]. [cit. 19. 2. 2010] Dostupné na: <http://www2.oecd.org/econstat/queries/index.html>

<sup>9</sup> RADVAN, M. Ecological aspects in Czech property taxes. In: CUBERO TRUYO, A., MASBERNAT, P. *Protección del Medio Ambiente. Fiscalidad y otras medidas del Derecho al Desarrollo*. Aranzadi, 2019, s. 555.

<sup>10</sup> Environmental tax statistics – Statistics Explained. *ec.europa.eu* [online]. [cit. 4. 6. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental\\_tax\\_statistics#Environmental\\_taxes\\_in\\_the\\_EU](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics#Environmental_taxes_in_the_EU)

se domnívám, že momentální zvýšení této daně by nebylo vhodným krokem. K této změně mělo dojít již dříve, kdy byly ceny těchto produktů stále. Současné znovu zvýšení těchto produktů by mohlo vést až k jistým nepokojům, neboť samotný vzrůst by dopadl převážně na osoby, které jsou nuceny tyto produkty a služby využívat denně.

### 3.1 Výhody Zelené dohody pro Evropu

Zelená dohoda pro Evropu představuje celou řadu výhod, samozřejmě jsou jimi jednotlivé vytyčené cíle, kterých se snaží veškeré smluvní státy dosáhnout. Nicméně je chvályhodná snaha a boj o čím dál tím větší udržitelnost a znovuoobnovu životního prostředí, které je nedílnou součástí nás všech. Tato snaha je především zakotvena v jednotlivých cílech, které se snaží členské státy této dohody dosáhnout. Jistou výhodou je, že se k této dohodě přidala celá řada států, které mají snahu zlepšit celkovou úroveň životního prostředí. Další výhodou je uzavření balíčku tzv. „Fit for 55“, který byl uzavřen právě v rámci této dohody prostřednictvím evropského právního rámce pro klima, který se snaží do roku 2050 dosáhnout naprosté klimatické neutrality.<sup>11</sup> Hlavním cílem je zde naprosté snížení skleníkových plynů v příštích desetiletích. Tento ambiciózní plán představuje snahu o udržení klimatické neutrality do roku 2030 se snížením emisí alespoň o 55 %. Tento balíček je však souborem návrhů na revizi právních předpisů týkajících se klimatu, energetiky a dopravy a představuje tak klíč pro zavedení nových legislativních iniciativ s cílem sladit jednotlivé právní předpisy Evropské unie s ujnými cíli v oblasti klimatu.<sup>12</sup>

### 3.2 Nevýhody Zelené dohody pro Evropu

Je nutné uvést také celou řadu nevýhod, které spolu s naplněním cílů Zelené dohody pro Evropu mohou nastat. Zatím stále neexistují spolehlivé a hlavně obnovitelné technologie, na základě kterých by docházelo k uchování energie pro pozdější využití. Současné zdroje nejsou schopny udržet a skladovat takové množství energie, které by bylo následně možné znovu využít.

<sup>11</sup> Balíček „Fit for 55“. *Evropská rada* [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>

<sup>12</sup> Ibid.

Na druhou stranu v dnech, kdy není výroba této energie dostatečně možná, nejsme ani schopni výrobu natolik urychlit, aby stačila a byla dostupná pro všechny, kteří ji potřebují.

Další velkou nevýhodou je účast jednotlivých států. Ačkoliv se jedná o dohodu pro Evropu, velikáni světa, jako jsou převážně Čína a Spojené státy americké, chybí. Ačkoliv by rozsah těchto smluv a jejich sjednávání bylo náročné, jistě by byl celý tento proces mnohem efektivnější. Situace, kdy by veškeré státy světa, nebo alespoň převážná většina těchto států měla snahu o udržitelnější rozvoj a udržování životního prostředí je sice asi bláhová, ale věřím, že se současným pokrokem jistě časem dostupná. Nicméně snaha alespoň Evropské unie o dodržení této dohody je více než chvalyhodná a je na každém z nás, zda se k ní i jako jednotlivci budeme chtít připojit, či ne.

## **4 Dopad zelené dohody na ekonomiku České republiky**

Ekonomika nejen České republiky, ale i ostatních států po celém světě utrpěla značné ztráty způsobené v souvislosti s pandemií COVID-19. Ačkoliv Česká republika přistoupila k naplnění cílů uvedených v Zelené dohodě pro Evropu, nesmíme zapomenout na stále dopadající krizi způsobenou pandemií. Vzhledem ke značným ekonomickým a sociálním dopadům této krize na členské státy, je nutné brát na paměti, že již tak zatížený rozpočet České republiky přistupuje k další dohodě, na základě které bude muset uvolnit značné množství svých zdrojů pro naplnění této dohody. Samotné plnění těchto cílů je navíc naplánováno v časově rozsáhlém intervalu, proto je potřeba jasně a důkladně zvážit veškeré dopady takto rozsáhlých investic a klasifikovat skutečné dopady probíhající pandemie na hospodářství členských států Evropské unie jako celku. Obnova celostátní ekonomiky bude zejména vyžadovat enormní přísun z evropských, národních i soukromých zdrojů.

Veškeré zdroje poskytnuté na splnění cílů této dohody představují bezmála 30 % víceúčelového rozpočtu Evropské unie, který plyne do zelených investic, včetně unijního nástroje NextGeneration (NGEU), který má zejména

pomoci podpořit postpandemické zotavení.<sup>13</sup> Pro Českou republiku však může být naplnění Zelené dohody pro Evropu náročnou výzvou. Česká republika však na Radě EU zdůraznila, že nesouhlasí s navrhovaným radikálním navýšením unijních klimaticko-energetických cílů už do roku 2030 na úroveň 50–55 %. Jako jedna z mála zemí přitom ČR plní již cíl redukce emisí CO<sub>2</sub> do roku 2020 a má dobře nakročeno ke splnění aktuálně stanoveného cíle do roku 2030.<sup>14</sup> Je jistě potřeba i dlouhodobě naplánovat tok finančních prostředků, ze kterých by bylo možné realizovat cíle této dohody, a to nad rámec zdrojů pro ostatní priority, a to zejména v rámci celé Evropské unie.

Přístup České republiky k dané dohodě byl jistě krokem vpřed, dle následujících let se však uvidí, zda se jednalo o prospěšnou příležitost či riziko, které by mohli poškodit její konkurenceschopnost.

## 5 Osud zelené dohody

Ačkoliv měla Zelená dohoda pro Evropu být jistým přínosem pro všechny země, které k ní v rámci daných dohod přistoupily, naplnění jejího osudu je kvůli rusko-ukrajinskému konfliktu již nadobro pouhou historií. Díky těmto okolnostem bude kladen mnohem větší důraz na soběstačnost Evropské unie, a to zejména v oblasti energetiky. Čím dál tím více řešenou otázkou v souvislosti s tímto konfliktem je i nahrazení ruských zdrojů, a to převážně obnovitelnými zdroji energie, tj. větrné, vodní a solární energie, biopaliv a dalších. Veškeré dodávky z jaderných a uhelných elektráren měly být nahrazeny ruským levným plynem, tento však již dle původní dohody dodáván nebude a nahradí jej tzv. LNG (zkapalněný zemní plyn), který je však bezmála třikrát dražší než plyn ruský<sup>15</sup>. Z tohoto hlediska

<sup>13</sup> Financování cílů Zelené dohody. *Evropská komise* [online], [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal\\_cs](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal_cs)

<sup>14</sup> Zelená dohoda na úkor České ekonomiky. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/zelena-dohoda-nesmi-jit-na-ukor-ceske-ekonomiky--je-treba-postupny-prechod--samostatnost-zemi-pri-rozhodovani-o-zdrojich-energie-a-finance---253158/>

<sup>15</sup> Zelená dohoda v současné podobě. *České noviny* [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/analytici-zelena-dohoda-v-soucasne-podobе-kvuli-krizi-na-ukrajine-skoncila/2166939>

i z hlediska zvyšování cen nejen plynu, ale i ropy, se tato dohoda neuskuteční. Jistou náhradou bude z části biomasa, z části pak energie okolí, jakožto tepelné čerpadlo, z části pak uhlí a jaderná energie, která však bude realizována v menším formátu, než dosud. To se však razantně mine jednotlivým cílům, na kterých se příslušné státy dohody podílely. Existuje stále mnoho zastánců této dohody, kteří tvrdí, že i přes veškeré současné dění by se daná dohoda měla realizovat.

Otázkou také je, zda vůbec se k dané dohodě budou chtít, již tak ekonomicky zatížené státy, v dohlednu vracet. Válka se netýká pouze Ruska a Ukrajiny, ale dotkne se také mnoha zemí, kde převážně vzroste cena elektřiny, pohonných hmot a zemního plynu. Závislost EU na dovozu energie dnes činí 60 %, což je nejvíce za posledních 30 let. V roce 2021 EU dovážela 45 % plynu z Ruska. Naše závislost znamená, že navzdory sankcím stále platíme Rusku každý den stovky milionů eur za dovoz zemního plynu a ropy – dohromady 1 miliardu € denně.<sup>16</sup> Daná krize s sebou nese i problém ohledně hledání nového a stálého dodavatele, na základě kterého by bylo možné diverzifikovat dodávky od našeho současného dodavatele, a doplnit tak kapacity plynu ještě před začátkem zimy. Z tohoto hlediska je velmi obtížné, a to zejména ekonomicky, danou dohodu naplnit. Řada prostředků, která pro její naplnění byla jednotlivými státy vyhrazena, nyní půjde na vlastní zdroje v udržitelnosti a obnovy jednotlivých zdrojů pro veškeré státy, kterých se tento konflikt dotkne.

Ačkoliv nebyl zatím vydán finální verdikt, osud Zelené dohody pro Evropu je již pro tak zatížený rozpočet nejen jednotlivých států, ale Evropské unie všeobecně, zatím v nedohlednu. Nepředpokládá se, že jednotlivě stanovené cíle by bylo možné dodržet v původně stanovených termínech, a to zejména do konce roku 2050, ale věřím, že i přes rozsáhlou současnou finanční krizi způsobenou ať už pandemií COVID-19, či krizí na Ukrajině, bude jistě naplnění těchto cílů složitější, ale ne nedosažitelné.

<sup>16</sup> MASTANTUONO, A. Green deal je mrtev, ať žije Green Deal. *Euractiv* [online]. 11. 3. 2022 [cit. 6.4. 2022]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/energeticka-bezpecnost/opinion/green-deal-je-mrtev-at-zije-green-deal/>

## 6 Závěr

Závěrem daného příspěvku by mělo být shrnutí současného stavu Zelené dohody pro Evropu. V souvislosti se stále probíhající pandemií COVID-19 a krizí na Ukrajině způsobenou ruským útokem, je osud této dohody stále nejasný, spíše až nereálný. Mnoho států se k dané problematice vyjádřilo negativně, a to ve smyslu, že osud dané dohody je nadobro zpečetěn. Avšak se stále se rozvíjející technikou je zde možnost zajištění obnovitelných zdrojů, na základě kterých by většina států mohla být nezávislá a v určitém směru energeticky soběstačná.

Největším problémem je však financování této dohody nejen ze strany České republiky, ale i jednotlivých států Evropské unie, které dohodu přijaly. Dohoda je stále financována hlavně z rozpočtu Evropské unie včetně jednotlivých programů, které se jí stále snaží držet naživu. Je však možné, že řada států nebude chtít k dané dohodě přistoupit, či dokonce ji současné státy nebudou chtít již naplnit. Celková ekonomika jednotlivých zemí je momentálně velmi zatížená a sehnat dostatečné finanční prostředky pro splnění těchto cílů není jistě snadnou záležitostí. I když v současné době existuje celá řada iniciativ a programů, které by danou dohodu jistě podpořili, není jasné, zda se podaří nasbírat dostatečné množství finančních prostředků pro její naplnění.

Jisté však ale dle mého názoru je, že se s velkou pravděpodobností nepodaří splnit cíle dohody, a to určitě ne v dříve vytyčeném časovém horizontu, který byl stanoven na rok 2050. Za současného dění se domnívám, že tato dohoda bude odsunuta na druhou kolej vzhledem k naléhavějšímu řešení problémů, které se týkají nejen České republiky, ale Evropské unie způsobené přicházející a stále se prohlubující ekonomickou krizí. Ve stavu, v jakém je momentální Zelená dohoda pro Evropu prosazována či naplánována, lze mít zásadní pochybnost, zda ji můžeme považovat za sociálně citlivou a nezpůsobující vnitřní otřes fungování celé Evropské unie.

## Literature

- Balíček „Fit for 55“. *Evropská rada* [cit. 6.4. 2022]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>
- Environmental tax statistics – Statistics Explained. *ec.europa.eu* [online]. [cit. 4. 6. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental\\_tax\\_statistics#Environmental\\_taxes\\_in\\_the\\_EU](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics#Environmental_taxes_in_the_EU)
- Financování cílů Zelené dohody. *Evropská komise* [online]. [cit. 6.4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal\\_cs](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal_cs)
- MASTANTUONO, A. Green deal je mrtev, ať žije Green Deal. *Euractiv* [online]. 11. 3. 2022 [cit. 6.4. 2022]. Dostupné z: <https://euractiv.cz/section/energeticka-bezpecnost/opinion/green-deal-je-mrtev-at-zije-green-deal/>
- OECD/EEA database on environmentally related taxes: definition of environmentally related taxes. *OECD* [online]. [cit. 19. 2. 2010] Dostupné na: <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/index.html>
- Plán na podporu oživení Evropy. *Evropská komise* [online]. [cit. 6.4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_cs](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_cs)
- Prohlášení ČR k Zelené dohodě pro Evropu. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. 25. 5. 2020. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/zelena\\_dohoda\\_prohlaseni](https://www.mzp.cz/cz/zelena_dohoda_prohlaseni)
- RADVAN, M. Ecological aspects in Czech property taxes. In: CUBERO TRUYO, A., MASBERNAT, P. *Protección del Medio Ambiente. Fiscalidad y otras medidas del Derecho al Desarrollo*. Aranzadi, 2019, s. 553–570.
- Sdělení Evropské Komise (EU), COM(2019) 640, 2019 [cit. 6.4. 2022]. Zelená dohoda pro Evropu. Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. 6. 2021 kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality („evropský právní rámec pro klima“).

Zelená dohoda na úkor České ekonomiky. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/zelena-dohoda-nesmi-jit-na-ukor-ceske-ekonomiky--je-treba-postupny-prechod--samostatnost-zemi-pri-rozhodovani-o-zdrojich-energie-a-finance---253158/>

Zelená dohoda pro Evropu – Kde na to všechno vezmeme? *Cirkulární dotace* [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.cirkularnidotace.cz/clanky/zelena-dohoda-pro-evropu-kde-na-to-vsechno-vezmeme>

Zelená dohoda pro Evropu. *Evropská komise* [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_cs](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_cs)

Zelená dohoda v současné podobě. *České noviny* [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/analytici-zelena-dohoda-v-soucasne-podobе-kvuli-krizi-na-ukrajine-skoncila>

### **Contact – e-mail**

[453838@mail.muni.cz](mailto:453838@mail.muni.cz)



# VLASTNÉ ZDROJE ROZPOČTU EÚ A ICH REFORMA<sup>1,2</sup>

*Adrián Popovič*

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika  
v Košiciach, Slovenská republika

## Abstract in original language

Otázka zásadnej reformy systému vlastných zdrojov je diskutovaná v podstate od 80-tych rokov 20. storočia, kedy sa členské štáty dohodli financovať rozpočet EÚ prostredníctvom vlastného zdroja založeného na DPH a vlastného zdroja založené na HNP (HND). Historický pohľad na vývoj systému vlastných zdrojov preukazuje, že tento bol predmetom mnohých reformných návrhov, ktoré však nepriniesli žiadne výraznejšie zmeny týkajúce sa samotnej podstaty vlastných zdrojov, ich štruktúry a ich súladu s povahou EÚ a jej politikami. Je preto nevyhnutné venovať sa aktuálnym výzvam a otázkam, ktoré súvisia s reformou systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ, a stanoviť možné ciele tejto reformy a podmienky, za ktorých ju bude možno realizovať. Autor spracoval tento príspevok za použitia viacerých metód realizácie výskumu a písania vedeckých prác, a to najmä metódu analýzy, syntézy, indukcie a dedukcie.

## Keywords in original language

Vlastné zdroje; rozpočet EÚ; reforma; zelená ekonomika.

## Abstract

The issue of a fundamental reform of the own resources system has been debated since the 1980s, when the Member States agreed to finance

---

<sup>1</sup> Táto práca vznikla ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0485/21: „*Súčasnosť a východiská reformovania systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ (právne a ekonomické aspekty aj v kontexte dôsledkov pandémie ochorenia COVID-19)*“.

<sup>2</sup> Autor pri tvorbe tohto príspevku a formulovaní svojich záverov vychádza zo svojho širšieho výskumu prezentovaného v jeho dizertačnej práci s názvom *Rozpočet EÚ a právne aspekty jeho ďalšieho smerovania* vydanéj v Košiciach v roku 2018.

the EU budget through a VAT-based own resource and a GNI-based own resource. A historical view of the development of the own resources system shows that this system has been the subject of many reform proposals, which, however, have not made any significant changes to the very nature of own resources, their structure and their consistency with the nature of the EU and its policies. It is therefore essential to address the current challenges and issues related to the reform of the EU budget's own resources system, and set out the possible objectives of this reform and the conditions under which it can be implemented. The author wrote this paper using several methods of realising research and scientific works, especially the method of analysis, synthesis, induction and deduction.

## Keywords

Own Resources; EU Budget; Reform; Green Economy.

## 1 Úvod

Po dlhých desaťročia formovania Európskej únie (ďalej len „EÚ“) a realizácie mnohostranných vzťahov v jej rámci možno bez ďalších pochyb tvrdiť, že myšlienka zmeny financovania súčasného systému vlastných zdrojov EÚ nie je ničím novým. Diskusie ohľadom tejto problematiky prebiehajú dlhé roky najmä na nadnárodnej úrovni, no nevyhnutne aj na národnej úrovni<sup>3,4</sup>.

Rokovania a úvahy v oblasti reformovania financovania rozpočtu EÚ vlastnými zdrojmi dospeli v teoretickej rovine až do takého štádia, v ktorom sa často operuje s pojmami ako európske dane alebo vlastné dane EÚ, ktoré by mali pri ich zavedení nahradiť doterajšie zdroje financovania rozpočtu EÚ<sup>5,6</sup>.

<sup>3</sup> MONTI, M. Summary Statement of Mario Monti's Keynote Introduction, in: *EU Own Resources: Momentum for a Reform?* European Union Institute, 2016, s. 2–3..

<sup>4</sup> FEO, A. de. EU Own Resources: Momentum for a Reform? In: *EU Own Resources: Momentum for a Reform?* European Union Institute, 2016., s. 63..

<sup>5</sup> LEEN, A. What an EU Tax Means (From Collective to Individual Net Positions). *EC Tax Review*. 2011, č. 4.

<sup>6</sup> WALDHOFF, Ch. Legal restrictions and possibilities for greater revenue autonomy of the EU. In: *The Future of EU-Finances: Working Papers for the Brussels Symposium on 14th January 2016*. Cologne: FiFo Institute for Public Economics, 2016.

S otázkou reformy štruktúry systému vlastných zdrojov EÚ je úzko spojená taktiež citeľná potreba reformy rozpočtových pravidiel v rámci rozpočtu EÚ, pričom sa v tejto súvislosti poukazuje najmä na korekcie a výnimky pre vybrané členské štáty súvisiace so zložitou v súčasnosti fungujúceho systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ<sup>7</sup>. Dlhodobo sa konštatuje, že vzniká potreba zaviesť originálne (daňové a rozpočtové) nástroje, ktorými sa zabezpečí spravodlivé a účinné financovanie rozpočtu EÚ v súlade so spoločnými politikami EÚ.

Úvahy o zmene a reforme systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ podporuje aj stav súčasného systému financovania rozpočtu EÚ, ktorý vo viacerých rovinách vykazuje určitú mieru rozporu s ustanoveniami zakladajúcich zmlúv a ich pôvodným zamýšľaným významom a obsahom. Vlastné zdroje založené na dani z pridanej hodnoty (ďalej len „DPH“) a založené na hrubom národnom dôchodku (ďalej len „HND“) sú vo vedeckej sfére a spisbe považované len za povinné príspevky členských štátov, teda ich mnohí nepokladajú za skutočné vlastné zdroje EÚ. Navyše o výške týchto príjmov a ich štruktúre nerozhodujú autonómne inštitúcie EÚ, ale každé jedno rozhodnutie o vlastných zdrojoch musí byť schválené národnými parlamentmi, teda členskými štátmi. Členské štáty napokon v konečnom dôsledku držia kontrolu nad fiskálnou/daňovou politikou EÚ vo vzťahu k financovaniu rozpočtu EÚ.

Súčasný model financovania rozpočtu EÚ a realizácia systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ fakticky funguje, pričom napriek známym výhradám a nedostatkom sa udržiava akési *status quo* pri realizácii rozpočtových vzťahov. Uvedené však neznamená, že tu neexistuje alebo by nemala existovať potreba identifikácie zásadných nedostatkov tohto systému, prípadne hľadania nových vhodných riešení pre reformu tohto systému.

Cieľom tohto príspevku je najmä vymedzenie možných cieľov reformy systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ (a zmeny financovania rozpočtu EÚ) a stanovenie podmienok, za ktorých bude možné takúto reformu realizovať. Autor spracoval tento príspevok za použitia viacerých metód realizácie výskumu a písania vedeckých prác, a to najmä metódu analýzy, syntézy, indukcie a dedukcie.

<sup>7</sup> LAFFAN, B. Own Resources: the Need for a Reform. In: *EU Own Resources: Momentum for a Reform?* European Union Institute, 2016.

## 2 Právny základ systému vlastných zdrojov EÚ

Aby bolo možné vytýčiť možné ciele reformy systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a stanoviť podmienky, za ktorých je možné takúto reformu realizovať, v prvom rade treba upriamiť pozornosť na článok 3 ods. 6 Zmluvy o EÚ (ďalej len „ZEÚ“), v zmysle ktorého platí: „*Únia dosahuje svoje ciele primeranými prostriedkami podľa rozsahu, v akom boli na ňu zmluvami prenesené príslušné právomoci.*“ Právny základ systému vlastných zdrojov je ustanovený v Zmluve o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEÚ“) v druhej hlave s názvom *Finančné ustanovenia*, v jej prvej kapitole s názvom *Vlastné zdroje Únie* v článku 311 (pôvodný článok 269 ZES).

Podľa tohto článku si Únia zabezpečí prostriedky potrebné na dosiahnutie svojich cieľov a uskutočňovanie svojich politík. Amsterdamskou zmluvou sa v tomto článku stanovilo, že rozpočet je plne financovaný z vlastných zdrojov bez toho, aby boli dotknuté iné príjmy. Žiada sa však poukázať na skutočnosť, že uvedená požiadavka bola konštatovaná v každom rozhodnutí Rady o systéme vlastných zdrojov naprieč vývojovými štádiami rozpočtu EÚ.

Čo sa týka procesného postupu pri prijímaní systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ, podľa uvedeného článku Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom po porade s Európskym parlamentom (konzultačný postup) jednomyseľne prijme rozhodnutie upravujúce systém vlastných zdrojov Únie. V tomto rámci možno zaviesť nové kategórie vlastných zdrojov alebo zrušiť existujúce kategórie. Toto rozhodnutie nenadobudne účinnosť, kým ho neschvália členské štáty v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami. Akékoľvek rozhodnutie Rady, ktoré by sa týkalo systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ a prípadne by ho reformovalo, teda musí byť prijaté jednomyseľne a musí byť schválené národným parlamentom každého členského štátu, inak nenadobudne takéto rozhodnutie účinnosť. Tieto požiadavky, a najmä požiadavka jednomyseľnosti, sú teda silnými prostriedkami slúžiacimi na ochranu fiskálnej/daňovej suverenity členských štátov EÚ.

V poslednom odseku tohto článku je vyjadrené pravidlo, že Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom ustanoví prostredníctvom nariadení vykonávacie opatrenia pre systém vlastných zdrojov Únie, pokiaľ tak

ustanovuje rozhodnutie prijaté na základe tretieho odseku. Rada sa uznáva po udelení súhlasu Európskeho parlamentu. V tomto prípade sa aplikuje súhlasný postup v prípade Európskeho parlamentu a Rada rozhoduje v týchto otázkach kvalifikovanou väčšinou.

V súčasnosti tvoria právny základ systému vlastných zdrojov najmä nasledovné právne akty inštitúcií EÚ:

- ZEÚ a ZFEÚ;
- Rozhodnutie Rady č. 2020/2053/EÚ, EURATOM z 14. decembra 2020 o systéme vlastných zdrojov Európskej únie a o zrušení rozhodnutia 2014/335/EÚ, E.,
- Nariadenie Rady (EÚ, Euratom) 2021/768 z 30. apríla 2021, ktorým sa stanovujú vykonávacie opatrenia týkajúce sa systému vlastných zdrojov Európskej únie a zrušuje nariadenie (EÚ, Euratom) č. 608/2014;
- Nariadenie Rady (EÚ, EURATOM) č. 609/2014 z 26. mája 2014 o metódach a postupe sprístupňovania tradičných vlastných zdrojov a vlastného zdroja založeného na DPH a HND a o opatreniach na zabezpečenie požiadaviek na pokladničnú hotovosť (prepracované znenie);
- Nariadenie Rady (EÚ, EURATOM) č. 2020/2093 zo 17. decembra 2020, ktorým sa ustanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027;

atď.

### **3 Možný cieľ reformy systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ**

Možno bez ďalších pochybností vysloviť tvrdenie, že ak bude realizovaná reforma systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ, tak ju bude nevyhnutné vystavať na vopred daných pravidlách a podmienkach, ktoré budú eliminovať kritické situácie pri rokovaní o tejto otázke a prostredníctvom ktorých bude možné prípadné spory prekonať.

Ešte pred samotným stanovením možných cieľov a podmienok reformy systému vlastných zdrojov je nutné poukázať na vybrané špecifiká

inštitucionálneho rámca EÚ, ktoré formujú rozpočet EÚ do jeho súčasnej podoby, ktorá je jedinečná a ktoré ho značne odlišujú od rozpočtov na národnej, regionálnej a miestnej úrovni:

1. Špecifikom rozpočtu EÚ je to, že sa zostavuje ako vyrovnaný rozpočet a nesmie byť deficitný. Rozpočet EÚ doposiaľ nebolo možné financovať z pôžičiek;
2. Rozhodnutie o systéme vlastných zdrojov, ktorým sa stanovuje maximálny strop príjmov získaných týmito vlastnými zdrojmi a ktorým sa určujú rôzne typy vlastných zdrojov, prijímajú jednomyseľne členské štáty EÚ a zároveň musí byť ratifikované národnými parlamentmi;
3. Príjmová časť rozpočtu EÚ pozostáva zo štyroch vlastných zdrojov, a to tradičných vlastných zdrojov (clá a odvody z produkcie cukru vyberané od roku 1970 do roku 2018), vlastného zdroja založeného na DPH, vlastného zdroja založeného na HND a vlastného zdroja založeného na odpade z plastových obalov. Vlastným zdrojom založeným na HND sa financujú viac ako dve tretiny rozpočtu EÚ a zároveň vystupuje v pozícii zostatkového zdroja – vypočítava sa až po výpočte ostatných vlastných zdrojov, a to tak, aby bola zabezpečená vyrovnanosť rozpočtu EÚ. Okrem toho tvoria príjmy rozpočtu EÚ iné príjmy, zostatok prenesený z predchádzajúceho roka a úvery pre účely financovania nástroja obnovy NextGenerationEU<sup>8,9</sup>;
4. Systém vlastných zdrojov sa tiež využíva na korekciu rozpočtových nerovnováh medzi čistými príspevkami členských štátov. Korekcia pre Spojené kráľovstvo odsúhlasená v roku 1984 znížila príspevok Spojeného kráľovstva a rovnakým dielom ju financovali všetky ostatné členské štáty s výnimkou Nemecka, Holandska, Rakúska a Švédska, ktorých príspevky boli znížené. Aj keď sa už korekcia pre Spojené kráľovstvo z dôvodu BREXIT-u neuplatňuje, v rokoch 2021–2027 budú mať Dánsko, Nemecko, Holandsko, Rakúsko a Švédsko aj naďalej prínos z paušálnych korekcií;

8 BUZKOVÁ, R. Own Resources in the Light of European Council Conclusions on the MFF and Next Generation EU. In: *Financial Law Review*. 2020, č. 4, s. 22–34.

9 BUZKOVÁ, R., NEVEČERA LOVÁ, N. EU financial assistance during COVID-19 pandemic: Are loans the solution? In: *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*. 2021, č. 1, s. 116–121.

5. Členské štáty si ponechali takmer v maximálnej miere fiskálnu suverenitu a daňovú suverenitu, čo okrem iného znamená, že majú právo ukladať a vyberať dane a zostavovať vlastnú daňovú sústavu;
6. Určité špecifikum sa týka aj rozhodovacích právomocí Európskeho parlamentu pri rozhodovaní o jednotlivých otázkach týkajúcich sa rozpočtu EÚ, ktoré vykazujú značne „asymetrické“ ČRTy. Pri rozhodovaní o systéme vlastných zdrojov má Európsky parlament iba poradnú funkciu, no pri rozhodovaní o prijatí viacročného finančného rámca nemožno rozhodnúť bez jeho súhlasu a dokonca o ročnom rozpočte spolurozhoduje s Radou EÚ<sup>10</sup>.

Prípadná výrazná reforma systému vlastných zdrojov je závislá a podmienená rozhodnutím členských štátov, ktorým sa tieto svorne rozhodnú, ako chcú v rámci ďalšieho smerovania EÚ pokračovať. Ťažko totiž predpokladať nielen politickú vôľu, ale aj vôľu občanov EÚ na reformu systému vlastných zdrojov, ak sa členské štáty rozhodnú pokračovať v súčasnom smerovaní (teda neobmedzovať ďalšiu svoju suverenitu), prípadne ak sa dokonca rozhodnú oklieštiť právomoci EÚ.

Možnými cieľmi reformy systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ sú v zásade tieto:

1. Členské štáty sa zhodnú na udržaní súčasného systému vlastných zdrojov a uprednostnia jeho zachovanie pred neistotou zavádzania spočiatku zložitej, ale v budúcnosti možno prínosnej reformy vlastných zdrojov;
2. Členské štáty pripustia, že reforma systému vlastných zdrojov je aj napriek vystúpeniu Veľkej Británie z EÚ a vzhľadom na nedostatky súčasných korekcií, rôznych zliav a zložitých výpočtov nevyhnutná, avšak nebudú chcieť nahrádzať v súčasnosti ustanovené typy vlastných zdrojov novými typmi;
3. Členské štáty sa zhodnú na zachovaní súčasného systému vlastných zdrojov EÚ, ktorý budú postupne dopĺňať a rozširovať o nové typy vlastných zdrojov. Tieto iniciatívy a snahy možno vidieť v obmedzenom rozsahu aj v súčasnosti, a to naposledy pri rozšírení systému

<sup>10</sup> MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. December, 2016 (B), s. 13.

vlastných zdrojov rozpočtu EÚ o vlastný zdroj založený na odpade z plastových obalov;

4. Členské štáty nebudú po oboznámení sa s návrhmi inštitúcií EÚ súhlasiť s úplným (resp. so žiadnym) zachovaním súčasného systému financovania rozpočtu EÚ, uznajú potrebu jeho rozsiahlej reformy a započnú dlhodobý proces rokovaní o tom, ako by mal budúci systém vlastných zdrojov vyzerat' a ako túto reformu uskutočniť.

## 4 Podmienky reformy systému vlastných zdrojov

Zrealizovanie rozsiahlej reformy systému vlastných zdrojov je vylúčené bez náležitého stanovenia základných podmienok ďalšieho smerovania a stanovenia predpokladov procesu tejto reformy za účelom udržania konzistentnosti rokovaní medzi členskými štátmi a zachovaním ich presvedčenia o správnosti takejto reformy do budúcnosti.

Za účelom úspešného dosiahnutia konečného cieľa spočívajúceho v podstatnej reforme systému vlastných zdrojov by bolo potrebné vystavať proces vedúci k tomuto cieľu na nasledovných podmienkach, resp. predpokladoch:

- uvedomenie si požiadavky jednomyselnosti rozhodovania o zmenách systému vlastných zdrojov, a to ako na úrovni členských štátov, tak aj na úrovni inštitúcií EÚ;
- objektívne posúdenie pozitív a negatív súčasného systému vlastných zdrojov s ohľadom na záväzné znenie a zmysel právnej úpravy zakladajúcich zmlúv;
- prijatie stanovísk národných parlamentov jednotlivých členských štátov a zaujatie jednoznačných pozícií každého členského štátu ako vyjadrenia vlastnej predstavy reformovania systému vlastných zdrojov;
- zaujatie pozície k problematike vlastných daní EÚ, prípadne prediskutovanie možnosti odovzdania časti fiskálnej/daňovej suverenity na úroveň EÚ za účelom zabezpečenia jej autonómneho financovania a vydanie stanoviska k postupu smerujúceho k federalizácii EÚ;
- požiadavka racionálnej diskusie založenej na vzájomných ústupkoch a konsolidácii spoločnej predstavy o ďalšej budúcnosti financovania rozpočtu EÚ;



- stanovenie zásad, ktorým bude tento reformný proces podliehať a ktoré bude nevyhnutné dodržiavať;
- stanovenie hierarchie a váhy jednotlivých kritérií hodnotenia vlastných zdrojov podľa ich významu vzhľadom na jednomyseľný konsenzus a plán ďalšieho smerovania EÚ;
- oboznámenie sa s návrhmi nových vlastných zdrojov prezentovaných inštitúciami EÚ, resp. predloženie vlastných návrhov;
- určenie, ktorými navrhovanými vlastnými zdrojmi má byť nahradený súčasný systém financovania rozpočtu EÚ so zameraním na tie, ktoré by potenciálne splňali čo najviac kritérií, podľa ktorých sa posudzujú jednotlivé súčasné i navrhované vlastné zdroje;
- presné stanovenie korekčného mechanizmu, ktorým by sa vyrovnali rozdiely v miere financovania rozpočtu EÚ jednotlivými členskými štátmi (ak to bude potrebné vzhľadom na charakter navrhovaných vlastných zdrojov), a ktorý by podliehal zásadám tvorby korekčného mechanizmu do budúcnosti;
- prehodnotenie nutnosti revidovania primárneho práva;
- prerokovanie otázky rozhodovania o systéme vlastných zdrojov formou jednomyseľného súhlasu alebo rozhodovania kvalifikovanou väčšinou;
- prijatie rozhodnutia o systéme vlastných zdrojov, prípadne novelizovanie právnej úpravy zakladajúcich zmlúv v prípade vzniku takejto požiadavky.

## 5 Záver

Splnenie podmienok procesu reformovania systému vlastných zdrojov v každom prípade nebude jednoduché. Postup podmienený podmienkami reformy systému vlastných zdrojov vymedzených v tomto príspevku si bude vyžadovať kolektívny prístup, realizovanie ústupkov a maximálne objektívne zmýšľajúce personálne obsadenie (tak, ako je to čo najviac možné v prípade zastupovania záujmov jednotlivých členských štátov), ktorými sa bude možné dopracovať ku konsenzu.

Dosiahnutie zmeny financovania rozpočtu EÚ takisto sťažuje rozdielnosť jednotlivých členských štátov vo viacerých dôležitých oblastiach (úroveň

ekonomiky, odlišné hospodárstvo, rôzne geografické podmienky, sociálne prostredie, rozdielna kultúra, historický pozostatok vzájomných vzťahov medzi členskými štátmi a pod.) a rôzne právne, ekonomické, politické a iné záujmy, ktoré v konečnom dôsledku môžu pôsobiť tým účinkom, že k výraznejšej reforme nedôjde. Na doplnenie uvedeného možno uviesť, že ak by sme vychádzali pri stanovení predpokladaného vývoja v tejto problematike z historických súvislostí a skúseností z minulosti, bolo by možné s relatívne veľkou istotou skonštatovať, že k výraznejšej reforme naozaj nemusí nikdy dôjsť.

Predpovedať presný vývoj však nie je možné. V minulosti bola aj otázka a predstava o spoločnej Európskej únii skôr nereálnym zdaním ako realitou. Vývoj v Európe a vo svete však môže zmeniť okolnosti do takej miery, že výrazná reforma financovania rozpočtu EÚ sa môže zrazu stať želaným javom. Netreba opomínať ani vplyv a dôsledky napríklad pandémie ochorenia COVID-19 alebo vojny na Ukrajine, ktoré boli hybnou silou k zmenám vo viacerých oblastiach politiky EÚ.

## Literature

- BUZKOVÁ, R. Own Resources in the Light of European Council Conclusions on the MFF and Next Generation EU. In: *Financial Law Review*. 2020, č. 4.
- BUZKOVÁ, R., NEVEČEŘALOVÁ, N. EU financial assistance during COVID-19 pandemic: Are loans the solution? In: *Institutiones Administrationis – Journal of Administrative Sciences*. 2021, č. 1.
- FEO, A. de. EU Own Resources: Momentum for a Reform? In: *EU Own Resources: Momentum for a Reform?* European Union Institute, 2016.
- LAFFAN, B. Own Resources: the Need for a Reform. In: *EU Own Resources: Momentum for a Reform?* European Union Institute, 2016.
- LEEN, A. What an EU Tax Means (From Collective to Individual Net Positions). *EC Tax Review*. 2011, č. 4.
- MONTI, M. Summary Statement of Mario Monti's Keynote Introduction, in: *EU Own Resources: Momentum for a Reform?* European Union Institute. 2016.

MONTI, M. et al. *Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*. December, 2016.

WALDHOFF, Ch. Legal restrictions and possibilities for greater revenue autonomy of the EU. In: *The Future of EU-Finances: Working Papers for the Brussels Symposium on 14th January 2016*. Cologne: FiFo Institute for Public Economics, 2016.

**Contact e-mail**

*adrian.popovic@npjs.sk*

# ZELENÉ DANĚ VČERA, DNES A ZÍTRA

*Martin Pracný*

Právnícká fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Tento příspěvek pojednává o institutu ekologických daní. Na začátku textu se autor věnuje detailnímu vysvětlení pojmu ekologických daní jako ekonomického nástroje ochrany životního prostředí. V další části je popsán historický vývoj ekologických daní v prostoru Evropské unie a České republiky. Opomenut nezůstane ani současný právní stav věci. Klimatická neutralita je důležitým tématem evropské politiky posledních let, a proto je značná pozornost autora věnována novelizaci směrnice Rady 2003/96/ES, která upravuje danění energetických produktů a elektřiny. Cílem příspěvku je analyzovat současný systém ekologických daní v České republice a Evropské unii, jakož i představit budoucí kroky v daňové oblasti, které mohou pomoci dosáhnout uhlíkové neutrality v roce 2050.

## **Keywords in original language**

Ekologické daně; směrnice Rady 2003/96/ES; Zelená dohoda pro Evropu; klimatická změna.

## **Abstract**

This paper deals with the institute of environmental taxes. At the beginning of the text, the author focuses on a detailed explanation of environmental taxes as an economic tool for environmental protection. The next section describes the historical development of environmental taxes in the European Union and the Czech Republic. The current legal status of the matter will not be left out either. Climate neutrality is an important topic of European policy in recent years, and therefore the author pays considerable attention to the revision of Council Directive 2003/96/EC, which regulates the taxation of energy products and electricity. The aim of this paper is to analyze the current environmental tax system in the Czech Republic

and the European Union, as well as to introduce future steps in the field of taxation, which can help achieve carbon neutrality in 2050.

## Keywords

Ecological Taxation; Council Directive 2003/96/EC; European Green Deal; Climate Change.

## 1 Úvod

Klimatická změna je slovním spojením, jež rezonuje naší společností poslední roky čím dál hlasitěji. Setkáte se s ním ve večerním zpravodajství, při brouzdání na sociálních sítích nebo při rozhovoru s přáteli. Meteorologický slovník změnu klimatu definuje jako „*vývoj klimatu probíhající v uvažovaném časovém měřítku po dlouhou dobu jednostranně, např. směrem ke oteplení nebo ochlazení. Týká se buď určitého regionu, nebo Země jako celku, i v tom případě se však může na různých místech projevit různě intenzivně; oteplení či ochlazení bývá např. nejvíce patrné ve vysokých zeměpisných šířkách. Příčinou změn klimatu bývá jednostranná působení některého z globálně působících klimatických faktorů. V souvislosti s aktivitou člověka se ke přirozeným změnám (např. sopečným erupcím) přidávají antropogenní změny klimatu (např. zvýšená emise skleníkových plynů a prachu).*“<sup>1</sup>

Důležitost tématu podtrhují i statistická data. Z výzkumu Česká společnost 2020 – klimatická změna agentur STEM, PAQ Research a CVVM pro Český rozhlas vyplývá, že 50 % české společnosti věří, že se klima na Zemi mění, 43 % věří, že se klima na Zemi spíše mění a naopak jen 5 % dotázaných věří, že se klima na Zemi spíše nemění a 1 % věří, že se klima na Zemi nemění. Změnu klimatu jako závažný problém hodnotí 27 % dotázaných. Dalších 44 % hodnotí dopady změny klimatu jako poměrně závažný problém, 22 % jako méně závažný problém a 5 % jako okrajový problém. V hodnocení závažnosti se podle tvůrců výzkumu projevuje převážně jeho abstrakce, jelikož ho značná část české populace zatím nepocítuje konkrétně.<sup>2</sup> To ovšem nemění nic na faktu, že se jedná o relevantní problém naší doby, jehož negativní dopady mohou naprosto změnit procesy, které přirozeně probíhají

<sup>1</sup> Elektronický meteorologický slovník. *Česká meteorologická společnost* [online]. 2017 [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <http://slovník.cmes.cz/heslo/4764>

<sup>2</sup> Rozdělení svobodou – klimatická změna. *STEM* [online]. Ústav empirických výzkumů [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.stem.cz/rozdeleni-svobodou-klimaticka-zmena/>

na naší planetě, což by se nepříznivě projevilo na lidském zdraví a životním standardu. Tento celoplanetární problém bude lidstvo muset prioritně řešit, ačkoli se do popředí vládních programů derou jiné neodkladné záležitosti vycházející např. z obnovy po pandemii COVID-19 a války na Ukrajině. Je to právě válka na Ukrajině a energetická závislost Evropy na ruských nerostných surovinách, jež může být impulsem k rychlejšímu přeorientování se na ekologičtější a udržitelnější zdroje energie.

Hlavní hybnou silou ekologické transformace v prostoru Evropské unie je soubor politických iniciativ Evropské komise pod názvem **Zelená dohoda pro Evropu** (European Green Deal). Jedná se o strategii růstu představenou Evropskou komisí dne 11. prosince 2019, jejímž cílem je za pomoci opatření ke snížení emisí a investic do vědy a inovací transformovat Evropskou unii na spravedlivou a prosperující společnost s moderní a konkurenceschopnou ekonomikou efektivně využívající zdroje, která v roce 2050 nebude produkovat žádné emise skleníkových plynů<sup>3</sup> a ve které je hospodářský růst oddělen od využívání zdrojů. Mezi její další cíle patří zachování a posilování přírodního kapitálu Evropské unie a ochrana zdraví a blahobytu občanů před environmentálními riziky a dopady. Jako strategie růstu může navíc pomoci restartovat hospodářství postpandemické Evropy.

Významným ekonomickým nástrojem přechodu k ekologičtějšímu a udržitelnějšímu evropskému růstu je zdanění, konkrétně ekologické daně. Je nadmíru jasné, že vytyčených záměrů nebude možno dosáhnout bez harmonizace daňových systémů s klimatickými cíli Evropské unie. Cílem příspěvku je tedy představit současný systém ekologických daní v České republice a Evropské unii, jakož i představit plánovanou revizi ekologických daní, která pomůže dosáhnout ambiciózního cíle, a to uhlíkové neutrality v roce 2050.

## 2 Ekologické daně

V našem jazyce se pro daně spojené s ochrannou životního prostředí ustálilo několik názvů. Nejčastěji se setkáme s pojmem ekologická daň, ale teorie

<sup>3</sup> Skleníkovými plyny se označují ty plyny v atmosféře, které způsobují skleníkový efekt – proces, při kterém atmosféra způsobuje ohřívání planety tím, že absorbuje dopadající sluneční záření a zároveň brání jeho zpětnému odrazu do prostoru. Jedná se kupříkladu o oxid uhličitý a freony.

a praxe používají také pojmy zelená daň, energetická daň, environmentální daň nebo eko-daň. Jak vyplývá z výše uvedeného bohatého názvosloví, ekologické daně je možno chápat různě. Na tuto skutečnost poukazuje ve svém vyjádření i Evropská komise, která upozorňuje, že členské státy Evropské unie pohlíží na ekologické daně odlišně.

Nejvyužívanější formulace ekologických daní pochází z dílny Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a Evropské agentury pro životní prostředí (EEA), které společně vytvořily databázi ekonomických nástrojů souvisejících s životním prostředím. V databázi nalezneme definici, která říká, že „*daně související se životním prostředím (environmentally related taxes) jsou definované jako jakékoli povinné nenávratné platby vládním institucím vybírané z daňových základů, které jsou považovány za zvláště důležité z hlediska životního prostředí*“<sup>4</sup> [překlad aut.].<sup>5</sup> Daně jsou nenávratné v tom smyslu, že užitek poskytovaný daňovému poplatníkovi státem běžně neodpovídá jeho odvodům. Opětované platby ve formě poplatků uvalených v poměru k poskytované službě (např. objem svozu a zpracování odpadů) je možno do jisté míry mezi ekologické daně taktéž zahrnout.<sup>6</sup>

Další hojně využívaná definice pochází z pera Evropského statistického úřadu (Eurostat), který definuje daň související se životním prostředím jako „*daň, jejíž daňový základ je fyzická jednotka (eventuálně její zástupná jednotka) něčeho, co má prokazatelně negativní vliv na životní prostředí*“<sup>7</sup> [překlad aut.].<sup>8</sup> S ohledem na to, že ve většině případů je nemožné změřit konkrétní hodnotu vypouštěných škodlivých látek, dochází ke zdanění produktů před jejich spotřebou (např. spotřební daň u pohonných hmot). Z tohoto důvodu definice uvádí vztah fyzické jednotky k daňovému základu.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> “Environmentally related taxes” are defined as any compulsory, unrequited payment to general government levied on tax-bases deemed to be of particular environmental relevance.

<sup>5</sup> OECD. *Consumption Tax Trends 1999*. Paris: OECD Publishing, 1999, s. 85.

<sup>6</sup> BOUŠKOVÁ, Š. *Dopady environmentální daňové reformy v ČR*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2007, s. 21. Vedoucí práce doc. Ing. Alena Kocmanová, Ph.D.

<sup>7</sup> EUROSTAT. *Environmental taxes – A statistical guide*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001, s. 9.

<sup>8</sup> A tax whose tax base is a physical unit (or a proxy or fit) of something that has a proven, specific impact on the environment.

<sup>9</sup> BOUŠKOVÁ, op. cit., s. 20.

Na základě dostupných definic uvádí Radvan jedinou univerzální definici ekologických daní – „*ekologická daň je povinná, zákonem předem sazbou stanovená dávka, jejímž základem je fyzická jednotka, která má prokazatelný určitý negativní vliv na životní prostředí a kterou se víceméně pravidelně na nenávratném principu bez ekvivalentního protiplnění odčerpává část nominálního důchodu ekonomického subjektu ve prospěch veřejného peněžního fondu*“.<sup>10</sup> Radvan dále dodává, že s ohledem na to, že český právní řád nedefinuje ani termín daň ani termín poplatek a v praxi dochází k záměně těchto pojmů, je vhodné definovat i ekologický poplatek. Ekologický poplatek tedy definuje jako „*povinnou, zákonem předem sazbou stanovenou dávku, jejímž základem je fyzická jednotka, která má prokazatelný určitý negativní vliv na životní prostředí a kterou se spíše nepravidelně na nenávratném principu odčerpává část nominálního důchodu ekonomického subjektu ve prospěch veřejného peněžního fondu*“.<sup>11</sup> Poplatník za úhradu poplatku očekává adekvátní protihodnotu, což se mu v případě ekologických poplatků při protiplnění ze strany státu nebo jiné veřejnoprávní korporace nedostává, a proto mají všechny ekologické platby charakter daně a nikoliv poplatku. Určitou výjimku může představovat již zmíněný poplatek za komunální odpad.<sup>12</sup>

Potřeba využití zdanění jako nástroje ochrany životního prostředí vychází ze situace, že v tržním prostředí by samovolného ekologického chování ekonomických subjektů nemuselo být dosaženo v případě absence vlastní ekologické uvědomělosti. Producenti ekologicky závadných statků by v prostředí volného trhu v naprosté většině případů dosahovali větších zisků než producenti, jejichž cena statku by byla vyšší o náklady na ekologicky udržitelnější produkty. Levnější produkty by taktéž preferovala ta část společnosti, která není na ochraně životního prostředí zainteresována a v prvé řadě bere v potaz svou finanční situaci. Ideálním výsledkem působení ekologických daní je v této situaci přenesení na producenta nákladů státu, které je potřeba vynaložit na odstranění ekologické zátěže způsobené výrobcem.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> RADVAN, M. Ekologické daně. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví* [online]. 2008, roč. 16, č. 16. Dostupné z: [Beck-online \[právní informační systém\]](https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqhbpxa4s7ge3f6427gyydm&groupIndex=6&crowIndex=0). C. H. Beck [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqhbpxa4s7ge3f6427gyydm&groupIndex=6&crowIndex=0>

<sup>11</sup> RADVAN, op. cit.

<sup>12</sup> RADVAN, op. cit.

<sup>13</sup> ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie: s praktickou aplikací*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 197.



Ekologické daně jako ekonomické nástroje politiky životního prostředí tedy sledují dva hlavní cíle. Prvním je snaha o omezení poptávky po statcích, které negativně působí na životní prostředí. Druhým cílem je stimulace alternativních ekologických řešení.<sup>14</sup> Cílů lze dosáhnout dvěma způsoby, a to daňovým zvýhodněním (daňovou úlevou, dotací) nebo daňovým znevýhodněním (ekologickou daní). Při negativní stimulaci je na ekologicky škodlivé výroby nebo výrobky uvalena k jejich ceně přírůžka ve formě sankce, úplaty nebo daně podle množství emitovaných škodlivin. Opačným případem jsou dotace pro výrobce a jednotlivce, kteří ekologické zásady dodržují. V dnešní době se kupříkladu setkáme s velkým množstvím daňových pobídek k investicím do udržitelných činností, kdy řada zemí nabízí daňové pobídky a dotace na podporu používání ekologických zdrojů tepla nebo elektrických vozidel. Významná jsou i daňová zvýhodnění v procesu stanovení daní (osvobození od daně, slevy na dani) nebo v procesu výběru (prominutí nebo snížení daně), kde je vyměřovacím základem snížené množství emisí. Kromě výhod je ovšem potřeba přihlížet k nákladům na takové pobídky a dotace, neboť znamenají růst výdajů státní pokladny. Na to navazuje i druhý fiskální aspekt, kterým je snížení příjmů státu, neboť ekologické daně představují pro státní kasu značné příjmy.<sup>15</sup> V roce 2020 dosahovaly příjmy z ekologických daní v Evropské unii 299,9 miliard €, což představuje 2,2 % HDP Unie a 5,4 % celkových daňových příjmů.<sup>16</sup>

### 3 Ekologické daně v České republice

Historie určité formy ochrany životního prostředí skrze povinné platby sahá v Československu do poloviny šedesátých let 20. století. V té době došlo zákonem č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečištění ovzduší k zavedení poplatků za znečištění ovzduší. V sedmdesátých letech 20. století pak byly zákonem č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon) stanoveny úplaty za vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních.

<sup>14</sup> ZYLICZ, T. Může existovat „ekologická“ daň? *Platforma pro environmentální fiskální reformu v ČR* [online]. 2002 [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://web.archive.org/web/20050505084644/http://www.czp.cuni.cz/ekoreforma/KONFERENCE/FSV%201-11-2002/Zylicz%20cz.doc>

<sup>15</sup> ŠIROKÝ, op. cit., s. 198.

<sup>16</sup> Environmental tax statistics. *Statistics Explained* [online]. Eurostat [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental\\_tax\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics)

Jednalo se ovšem o světlé výjimky v celkové ignoraci ochrany životního prostředí komunistickým vedením země. V období totality docházelo v důsledku orientace na těžký průmysl k značné devastaci krajiny a životního prostředí.<sup>17</sup>

Obrat v pohledu na důležitost ochrany životního prostředí nastal po sametové revoluci v roce 1989. V roce 1992 byl Federálním shromážděním České a Slovenské Federativní republiky přijat zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní, který zavedl mimo jiné následující typy daní: daň z přidané hodnoty, spotřební daň, daně z příjmů, daň z nemovitostí, daň silniční, daň z dědictví a darování, daň z převodu nemovitostí a také daně k ochraně životního prostředí, které ovšem nikdy nebyly implementovány.<sup>18</sup> Ke změně přístupu došlo po vstupu České republiky do Evropské unie v roce 2004. Směrnice Rady 2003/96/ES totiž zavazuje členské státy Evropské unie k zavedení minimální spotřební daně pro pohonné hmoty, paliva a elektřinu. K transpozici směrnice do českého právního řádu došlo zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, který zavedl od 1. ledna 2008 tzv. ekologické daně.<sup>19</sup> Jedná se konkrétně o:

- daň ze zemního a některých dalších plynů;
- daň z pevných paliv;
- daň z elektřiny.

V našem daňovém systému je možné za ekologické daně považovat i spotřební daně, které mají neplánovaný ekologický dopad. Jedná se o:

- daň z pohonných hmot;
- daň silniční.

Mezi ekologické daně lze zařadit i další nástroje ochrany životního prostředí, které vystupují ve formě poplatků, odvodů a úhrad souvisejících s životním prostředím. Jedná se např. o:

- poplatek za znečištění ovzduší;
- poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují (freony);

<sup>17</sup> KOVÁŘ, J. *Analýza ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR* [online]. Praha, 1994 [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.czp.cuni.cz/knihovna/undp/studie/S37.htm>

<sup>18</sup> RITSCHELOVÁ, I. a kol. *Úvod do ekonomiky životního prostředí*. 1. vyd. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Fakulta životního prostředí, 2002, s. 65.

<sup>19</sup> RADVAN, op. cit.

- poplatek za odebrané množství podzemní vody;
- poplatek za vypouštění odpadních vod do vod povrchových;
- platba k úhradě správy vodních toků a správy povodí;
- úhrada z dobývacího prostoru;
- odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu;
- poplatek za odnětí dle lesního zákona;
- poplatky za uložení odpadů;
- poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů;
- poplatek na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků.

## 4 Ekologické daně v Evropské unii

Myšlenky o využití ekologických daní s cílem snížit negativní vlivy společnosti na životní prostředí datujeme v Evropském společenství do počátku devadesátých let 20. století. V oblasti evropského práva je nejdůležitějším předpisem týkajícím se ekologických daní již zmiňovaná směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny. Účelem směrnice bylo zajistit, aby jednotný trh Evropské unie pro energetiku fungoval hladce a aby se zabránilo možnému narušení hospodářské soutěže rozdíly ve vnitrostátních daňových systémech jednotlivých členských států. Došlo tedy k zavedení strukturálních pravidel zdanění energetických produktů a určení minimálních sazeb spotřební daně na základě jejich množství – členské státy mohou samostatně rozhodnout o sazbě daně, pokud dodrží určené minimální sazby.<sup>20</sup> Zdanění energetických produktů a elektřiny je jedním z dostupných nástrojů k dosažení **Kjótského protokolu**<sup>21</sup>, který Unie jako strana **Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně**

<sup>20</sup> Většina států zdaňuje energetické produkty a v některých případech i elektřinu výrazně vyššími sazbami, než jsou minimální sazby stanovené směrnicí.

<sup>21</sup> Kjótský protokol je mezinárodní smlouvou k Rámcové úmluvě OSN o klimatických změnách. Byl dojednán v prosinci 1997 a průmyslové země se v něm zavázaly snížit emise skleníkových plynů o 5,2 %.

**klimatu**<sup>22</sup> ratifikovala. Směrnice nahradila dosavadní normativní právní akty<sup>23</sup> upravující spotřební dan z minerálních olejů a zvýšila tlak na efektivní využívání energetických zdrojů. Mimo jiné umožnila členským státům poskytnout daňové stimuly ve formě osvobození od daně nebo snížení daně těm společnostem, které budou dobrovolně eliminovat emise škodlivých látek. Směrnice nabyla účinnosti dne 1. ledna 2004 a pro nově přistoupivší členy Evropské unie, včetně České republiky, byly přijaty přechodné dohody ve formě dvou směrnic měnících směrnici Rady 2003/96/ES. Jedná se konkrétně o směrnici Rady 2004/74/ES a směrnici Rady 2004/75/ES<sup>24</sup>. Směrnicí Rady 2004/74/ES ze dne 29. dubna 2004 došlo ke stanovení možnosti uplatňovat úplné nebo částečné osvobození od daně nebo snížení úrovně zdanění u elektřiny, pevných paliv a zemního plynu až do 1. ledna 2008. Po tomto datu musely nově přistoupivší státy společně uplatňovat ekologickou daň ze zemního plynu, pevných paliv a z elektřiny.<sup>25</sup>

Směrnice Rady 2003/96/ES o zdanění energetických produktů byla naposledy aktualizována v roce 2003. Obsah směrnice proto neodpovídá současným politickým cílům Evropské unie v oblasti klimatu a energetiky vyjádřeným Zelenou dohodou pro Evropu, a tudíž nereflektuje právní závazek snížit do roku 2030 emise skleníkových plynů o nejméně 55 %<sup>26</sup> (ve srovnání se stavem v roce 1990) a do roku 2050 učinit Evropu prvním klimaticky neutrálním kontinentem na světě. Neaktuálnost směrnice se kupříkladu projevu nezohledňováním energetického obsahu paliv a jejich dopadu na životní prostředí v minimálních sazbách. Směrnice rovněž neodráží

<sup>22</sup> Rámcová úmluva OSN o změně klimatu (United Nations Framework Convention on Climate Change) je mezinárodní smlouvou o ochraně životního prostředí sjednanou na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji, neformálně známé jako „Summit Země“, která se konala v Rio de Janeiro od 3. do 14. června 1992. Cílem smlouvy je stabilizovat koncentrace skleníkových plynů v atmosféře na úrovni, která by zabránila nebezpečným antropogenním zásahům do klimatického systém.

<sup>23</sup> Jedná se o směrnici Rady 92/81/EHS ze dne 19. října 1992 o harmonizaci struktury spotřebních daní z minerálních olejů a směrnici Rady 92/82/EHS ze dne 19. října 1992 o sblížení sazeb spotřebních daní z minerálních olejů.

<sup>24</sup> Směrnice upravovala možnost Kypru uplatňovat u energetických produktů a elektřiny dočasné osvobození od daně nebo sníženou úroveň zdanění.

<sup>25</sup> RADVAN, op. cit.

<sup>26</sup> Aby došlo k udržení globálního oteplování pod hranici 1,5 °C je potřeba do roku 2030 snížit emise skleníkových plynů na polovinu celosvětově, nejev v Evropské unii. V roce 2020 se Unie podílela na emisích 7,5 % a vyprodukovala 2,6 miliard tun emisí oxidu uhličitého, což ji řadí na třetí místo za Čínu a USA.

současnou skladbu energetických produktů na trhu, když opomíjí alternativní paliva jako je vodík – chybí tudíž větší podpora investic do čistých technologií a udržitelné energie<sup>27</sup>. V neposlední řadě je třeba brát v potaz, že se v průběhu let hodnota směrnici stanovených minimálních sazeb reálně snížila a zároveň došlo k vytvoření nerovných podmínek na jednotném trhu z důvodu vnitrostátních daňových osvobození.

Evropská komise dne 14. července 2021 zveřejnila novou aktualizovanou verzi směrnice v rámci legislativního balíčku **Fit for 55**<sup>28</sup>, který tvoří základ Zelené dohody pro Evropu a reviduje a aktualizuje legislativu v oblasti klimatu, energetiky a dopravy. Revidovaná verze směrnice již plně odpovídá ambicím Evropské unie v oblasti klimatu a ochrany životního prostředí. V rámci zrychleného legislativního procesu by mělo dojít k projednání balíčku Evropským parlamentem a Evropskou radou v roce 2022. Účinnost je předběžně stanovena na leden 2023. Cílem je ochránit a zlepšit vnitřní trh Evropské unie, a to tak, že se aktualizuje rozsah energetických produktů a struktura sazeb. Zároveň je potřeba racionalizovat daňová zvýhodnění v jednotlivých státech, tak aby byla zachována schopnost vytvářet příjmy pro rozpočty členských států.

Aktualizovaná směrnice zavádí novou strukturu daňových sazeb založenou na energetickém obsahu paliv a elektřiny a jejich vlivu na životní prostředí. Doposud bylo hlavním kritériem množství. Minimální sazby budou nově vycházet z energetického obsahu vyjádřeného v eurech za gigajoule (EUR/GJ) každého produktu, což umožní spotřebitelům jednodušší srovnání ekologičnosti jednotlivých produktů. Ve výsledku budou paliva, která více znečišťují životní prostředí zatížena vyšší daní. Nejvyššímu zdanění budou podléhat fosilní paliva, a to konkrétně motorová nafta, motorový benzín, petrolej a neudržitelná biopaliva. Minimální sazba bude v tomto případě 10,75 €/GJ v případě použití těchto paliv jako pohonné hmoty a 0,9 €/GJ v případě vytápění. Tato sazba bude navíc sloužit jako referenční sazba pro ostatní kategorie.

<sup>27</sup> Energie je udržitelná, pokud uspokojuje potřeby současnosti, aniž by ohrožovala schopnost budoucích generací uspokojovat své vlastní potřeby.

<sup>28</sup> Balíček je rozdělen do třinácti zákonných opatření a upravuje stávající směrnice či nařízení, jakož i přináší úplně nové legislativní návrhy, přičemž se zaměřuje na oblasti, jako je obchodování s emisními povolenkami (EU ETS), uhlíkové vyrovnání na hranicích (CBAM), energetiku a paliva či využívání půdy a lesnictví. V neposlední řadě pak přináší podpůrná opatření, jejichž cílem je učinit transformaci sociálně spravedlivější.

Druhému nejvyššímu zdanění budou podléhat paliva, která sice jsou na fosilní bázi, ale přesto mohou v krátkodobém a střednědobém horizontu do určité míry přispět k dekarbonizaci<sup>29</sup>. Jedná se o zemní plyn a LPG. Ve stejné kategorii nalezneme také neudržitelný bioplyn a neobnovitelná paliva nebiologického původu. V přechodném období deseti let se na tuto kategorii bude uplatňovat minimální sazba, která odpovídá dvěma třetinám referenční sazby – 7,17 €/GJ při použití jako pohonná hmota a 0,6 €/GJ při vytápění. Po přechodné době bude tato skupina zdaněna stejně jako první skupina. Třetí kategorii představují udržitelná biopaliva a udržitelný bioplyn, která ovšem nejsou pokročilá<sup>30</sup>. Z důvodu zohlednění potenciálu těchto produktů při dekarbonizaci, se na ně bude vztahovat polovina referenční sazby – tedy sazba 5,38 €/GJ při použití jako pohonná hmota a 0,45 €/GJ při vytápění. Po přechodné době bude tato skupina zdaněna stejně jako první skupina. Naopak nejnižší sazba ve výši 0,15 €/GJ bez ohledu na způsob využití se bude týkat elektřiny, nízkouhlíkových paliv, obnovitelných paliv nebiologického původu a pokročilých udržitelných biopaliv a bioplynu. Sazba je stanovena výrazně pod úroveň referenční sazby, jelikož elektřina a další paliva v této skupině mohou významně pomoci k přechodu na čistou energii, což by v konečném důsledku vedlo k dosažení cílů Zelené dohody pro Evropu a ke klimatické neutralitě v roce 2050. Na nízkouhlíková paliva se bude po přechodné době deseti let uplatňovat sazba čtvrté kategorie. Minimální sazby jsou stanoveny, tak aby zohledňovaly aktuální ceny a oproti verzi z roku 2003 bude docházet k jejich každoroční aktualizaci na základě údajů Eurostatu o spotřebitelských cenách.

Kromě nové struktury daňových sazeb rozšiřuje aktualizovaná směrnice výčet výrobků, na které se použije a odstraňuje možnost států stanovit daňové výjimky a sazby nižší než minimální. Tyto výjimky znamenaly de facto dotace pro určitá fosilní paliva a hospodářská odvětví. Odstraněním nepřehledného množství vnitrostátních osvobození od daně se zmírní škodlivé účinky soutěže v oblasti zdanění energie, podnikům se navíc poskytne větší právní jistota a sníží se jejich náklady na dodržování předpisů. Ke spravedlivějšímu

<sup>29</sup> Termín dekarbonizace doslova znamená redukci uhlíku. Jedná se o přechod na ekonomický systém, který udržitelně snižuje a kompenzuje emise oxidu uhličitého a za dlouhodobý cíl má vytvoření globální ekonomiky právě bez oxidu uhličitého.

<sup>30</sup> Pokročilá jsou ta biopaliva, která se vyrábějí z nepotravinářské biomasy – nepocházejí z plodin, které pěstujeme na zemědělské půdě.

rozdělení nákladů na ochranu životního prostředí v odvětví dopravy přispěje zavedení minimální sazby spotřební daně na paliva používaná pro leteckou dopravu v rámci Evropské unie, jakož i pro trajekty, rybářská a nákladní plavidla v rámci Evropské unie. Doposud byly tyto paliva od daně osvobozeny, a i když Unie členským státům umožňuje uplatňovat daň z leteckého petroleje, žádný stát této možnosti nevyužívá. Daň z leteckého paliva by měla být zaváděna postupně. To znamená, že za deset let od účinnosti pravidel bude letecký petrolej pro lety uvnitř Unie zdaněn minimální sazbou 10,75 €/GJ, což odpovídá zdanění benzínu v silniční dopravě. Lodní paliva budou podléhat nižší sazbě daně, jaká se uplatňuje v zemědělství – to by mělo zabránit daňovým unikům spočívajícím v tankování plavidel pro plavby v Unii mimo Unii. Kvůli podpoře čistší energie bude na udržitelná a alternativní paliva v letecké a lodní dopravě po dobu deseti let uvalena nulová minimální sazba. Ekologické daně by měly hrát jako součást širšího mixu opatření klíčovou roli při podpoře politik v oblasti čistší energie, zaměstnanosti, udržitelnějšího průmyslu a ekologičtějších návyků společnosti. Dopad daní na obyvatele do značné míry závisí na komplexní podobě daňového systému jednotlivých států a na tom, jak distribují své příjmy. Ekologické daně mohou podporovat mezigenerační spravedlnost a stabilizovat úroveň daňových příjmů států, např. v případě nižšího danění práce. Podle principu solidarity by pro nízkopříjmové domácnosti mělo být vyšší zdanění fosilních paliv používaných k vytápění kompenzováno financováním energeticky účinného zboží – revidovaná směrnice také počítá s možností osvobození od daně z topných paliv a elektřiny. Toto cílené osvobození pomůže podpořit a ochránit zranitelné domácnosti při přechodu na čistší zdroje energie. S ohledem na zajištění sociální spravedlnosti je potřeba cílit dopad ekologických daní na ty, co se o znečištění zaslouhují nejvíce.<sup>31</sup>

## 5 Povolenky, uhlíkové clo a budoucnost ekologických daní

Jak bylo uvedeno výše k dosažení cílů Evropské unie v oblasti klimatu je potřeba širšího mixu opatření. Jedním z těchto zamýšlených opatření

<sup>31</sup> Green Taxation. *European Commission* [online]. [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/green-taxation-0\\_cs](https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0_cs)

je nový Evropský systém pro obchodování s emisemi (EU ETS). Podle návrhu Evropské komise dojde v roce 2026 k zavedení emisních povolenek v silniční dopravě a stavebnictví – regulaci budou podléhat dodavatelé paliv na začátku dodavatelského řetězce, nikoliv domácnosti a řidiči.<sup>32</sup> Ze začátku by měl systém fungovat souběžně se systémem EU ETS, který byl spuštěn v roce 2005 a zahrnuje průmysl a některé elektrárny. Sloučení systémů je plánováno v momentu, kdy bude možno po několikaletém provozu zhodnotit jeho účinnost v rámci snižování škodlivých emisí. Systémy povolenek fungují na velice jednoduchém principu. Provozovatel zařízení (dodavatel paliva), na které povolenkový systém spadá, musí předložit platnou povolenku na každou tunu vypouštěného oxidu uhličitého. Povolenky jsou dostupné v omezeném množství a jejich počet se navíc postupně snižuje. Část povolenek obdrží provozovatelé (dodavatel paliva) bezplatně, zbývající množství je pak draženo. S povolenkami lze dále obchodovat, to znamená, že provozovatelé (dodavatelé paliva) mohou prodat přebytečné povolenky, které nepotřebují a nabídnout je provozovatelům (dodavatelům paliv), kteří je potřebují pro svou činnost. Emise tak dostávají cenu a provozovatelé zařízení (dodavatelé paliva) jsou motivováni ke snižování emisí. Významnou novinkou bude taktéž zahrnutí letecké a námořní dopravy do systému EU ETS.<sup>33</sup>

Systém ETS by měl doplňovat mechanismus uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM) neboli tzv. „uhlíkové clo“. Cílem tohoto opatření je chránit producenty z Unie před nekalou soutěží ze strany producentů z nečlenských států. Clo bude uvaleno na dovozy produktů s vysokou uhlíkovou stopou ze zemí, kde výrobci nepodléhají tak přísné legislativě. Dovozy cementu, hnojiv, oceli, hliníku a elektřiny budou nuceni v případě, kdy chtějí své produkty uvést na evropský trh nakoupit CBAM certifikáty podle množství skleníkových plynů vypuštěných při výrobě daných komodit, ve výsledku čehož budou zatíženi poplatky za emise jako ti, kteří dané produkty vyrábějí v Evropské unii.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Podle analýz se budovy podílejí na emisí skleníkových plynů 36 %.

<sup>33</sup> Increasing the ambition of EU emissions trading. *European Commission* [online]. [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/increasing-ambition-eu-emissions-trading\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/increasing-ambition-eu-emissions-trading_en)

<sup>34</sup> Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers. *European Commission* [online]. [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_3661](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3661)



## 6 Závěr

Ochrana životního prostředí a udržitelný rozvoj jsou jedněmi z nejvýraznějších témat evropské politiky posledních let. Pandemie COVID-19 a válka na Ukrajině sice vyvolaly pochybnosti o tom, zda je reálné docílit cílů Evropské unie ve stanovených termínech, avšak události posledních měsíců umocnily potřebu evropské transformace k větší udržitelnosti a energetické samostatnosti. Pokračování tohoto směřování potvrdil i neformální summit lídrů členských států Evropské unie ve francouzském Versailles, který se konal od 10. do 11. března 2022. O potřebě diverzifikovat dodávky energií z různých států, snaze o co nejvyšší energetickou účinnost a o významu obnovitelných zdrojů nepanovala mezi členskými státy nikdy větší shoda. Pohled na energetickou politiku Unie částečně přehodnotily i v této oblasti kritické státy jako je např. Polsko nebo Slovensko. V některých aspektech Zelené dohody pro Evropu se členské státy ovšem stále nepotkávají – lze proto předpokládat, že v krátkodobém až střednědobém horizontu mohou některé z nich upřednostňovat oživení a růst hospodářství. Je třeba zdůraznit, že uhlíkové neutrality bude složité dosáhnout čistě unijními opatřeními. Svou roli zde musí hrát i vnitrostátní ekologické daně, které navíc mohou svou účinnost zaměřovat na specifické environmentální problémy jednotlivých členských států. V případě upřednostňování ekonomického růstu lze předpokládat spíše nárůst daňových pobídek, které podporují zelené investice na úkor zavádění nových vnitrostátních ekologických daní. Ovšem i pouhá deklarace postupného vyřazení ruských fosilních paliv může výrazně pomoci v cestě k dosažení uhlíkové neutrality. Při zavádění ekologických daní je důležité brát v potaz také stav hospodářských odvětví, na které mají dopadnou, kdy kupříkladu letecká doprava se stále potýká se sníženým zájmem cestujících. Je tedy otázkou, zda je pro zdanění leteckého paliva a zavedení emisních povolenek vhodný okamžik a zda tímto krokem nedojde k dalšímu prohloubení krize.

O představených unijních opatřeních budou jistě nadále probíhat živé diskuse, ale nic nenasvědčuje tomu, že by jasný cíl evropské klimatické neutrality v roce 2050 měl být posunut.

## Literatura

- BOUŠKOVÁ, Š. *Dopady environmentální daňové reformy v ČR*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2007, s. 82. Vedoucí práce doc. Ing. Alena Kocmanová, Ph.D.
- Carbon Border Adjustment Mechanism: Questions and Answers. *European Commission* [online]. [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_3661](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3661)
- Elektronický meteorologický slovník. *Česká meteorologická společnost* [online]. 2017 [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <http://slovník.cmes.cz/heslo/4764>
- Environmental tax statistics. *Statistics Explained* [online]. Eurostat [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental\\_tax\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics)
- Eurostat. *Environmental taxes – A statistical guide*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001. ISBN 92-894-1358-1.
- Green Taxation. *European Commission* [online]. [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/green-taxation-0\\_cs](https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0_cs)
- Increasing the ambition of EU emissions trading. *European Commission* [online]. [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/increasing-ambition-eu-emissions-trading\\_en](https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/increasing-ambition-eu-emissions-trading_en)
- KOVÁŘ, J. *Analýza ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí v ČR* [online]. Praha, 1994 [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.czp.cuni.cz/knihovna/undp/studie/S37.htm>
- OECD. *Consumption Tax Trends 1999*. Paris: OECD Publishing, 1999. ISBN 92-64-17035-9.
- Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE restructuring the Union framework for the taxation of energy products and electricity (recast). In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0563>

- RADVAN, M. Ekologické daně. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní advokáti* [online]. 2008, roč. 16, č. 16. Dostupné z: [Beck-online](https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqhbpxa4s7ge3f6427gyydm&groupIndex=6&rowIndex=0) [právní informační systém]. C. H. Beck. [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=nrptembqhbpxa4s7ge3f6427gyydm&groupIndex=6&rowIndex=0>
- RITSCHELOVÁ, I. a kol. *Úvod do ekonomiky životního prostředí*. 1. vyd. Ústí nad Labem: Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, Fakulta životního prostředí, 2002. ISBN 80-7044-415-0.
- Rozdělení svobodou – klimatická změna. *STEM* [online]. Ústav empirických výzkumů [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.stem.cz/rozdeleni-svobodou-klimaticka-zmena/>
- Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0096&qid=1653998369760>
- Směrnice Rady 2004/74/ES ze dne 29. dubna 2004, kterou se mění směrnice 2003/96/ES, pokud jde o možnost některých členských států uplatňovat u energetických produktů a elektřiny dočasné osvobození od daně nebo sníženou úroveň zdanění. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0074&qid=1653998547140>
- Směrnice Rady 2004/75/ES ze dne 29. dubna 2004, kterou se mění směrnice 2003/96/ES, pokud jde o možnost Kypru uplatňovat u energetických produktů a elektřiny dočasné osvobození od daně nebo sníženou úroveň zdanění. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0075&qid=1653998629456>
- ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie: s praktickou aplikací*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-005-8.
- Zákon č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon). In: *Zákony pro lidi* [online]. [cit. 30. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1973-138>

Zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní. In: *Zákony pro lidi* [online]. [cit. 30. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-212>

Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. In: *Zákony pro lidi* [online]. [cit. 30. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2007-261>

Zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečištění ovzduší. In: *Zákony pro lidi* [online]. [cit. 30. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1967-35>

ZYLICZ, T. Může existovat „ekologická“ daň? *Platforma pro environmentální fiskální reformu v ČR* [online]. 2002 [cit. 29. 3. 2022]. Dostupné z: <https://web.archive.org/web/20050505084644/http://www.czp.cuni.cz/ekoreforma/KONFERENCE/FSV%201-11-2002/Zylicz%20cz.doc>

## Contact – e-mail

*[martinpracny@seznam.cz](mailto:martinpracny@seznam.cz)*

# KLASIFIKÁCIA TRANSAKCIE V SYSTÉME DANE Z PRIDANEJ HODNOTY A ROZHODOVACIA ČINNOSŤ SÚDNEHO DVORA EURÓPSKEJ ÚNIE<sup>1,2</sup>

*Jozef Sábó*

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika  
v Košiciach, Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Tento článok sa zaoberá daňovou klasifikáciou transakcie pre účely dane z pridanej hodnoty. Klasifikáciou rozumieme určenie rozhodujúcich okolností, za ktorých transakcia prebieha za účelom subsumpcie transakcie pod daňovo-právne inštitúty spoločného systému dane z pridanej hodnoty. Článok uvádza výber z hlavných kritérií, ktoré pre klasifikáciu transakcie identifikoval vo svojej rozhodovacej činnosti Súdny dvor Európskej Únie.

## **Keywords in original language**

Transakcia; daňová klasifikácia; spoločný systém dane z pridanej hodnoty; Súdny dvor Európskej Únie.

## **Abstract**

The article deals with tax classification of transaction for the purpose of value added tax. Term „classification“ is understood as identification of the most important circumstances of the transaction in order to subsume the transaction under the tax-rules of the common system of value added tax. The article presents selection of leading criteria for classification

---

<sup>1</sup> Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-19-0124 a vznikla ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0485/21: „*Súčasná a východiská reformovania systému vlastných zdrojov rozpočtu EÚ (právne a ekonomické aspekty aj v kontexte dôsledkov pandémie ochorenia COVID-19)*“.

<sup>2</sup> Autor pri tvorbe tohto príspevku a formulovaní svojich záverov vychádza zo svojho širšieho výskumu prezentovaného v jeho dizertačnej práci s názvom *Daňová politika Európskej Únie* vydané v Košiciach v roku 2016.

of transaction from identified in rulings of The Court of Justice of the European Union.

## Keywords

Transaction; Tax Classification; the Common System of Value Added Tax; The Court of Justice of the European Union.

## 1 Úvod

V tomto článku sa budeme venovať klasifikácii transakcie v rámci spoločného systému dane z pridanej hodnoty (ďalej len „VAT“). Za VAT budeme považovať takú daň, ktorá je: určená pre všeobecné zdanenie spotreby, ktorá je systematicky ukladaná pri predaji so systematickým odpočítaním dane uloženej na vstupe oproti dani uloženej na výstupe<sup>3</sup>. Charakteristiku európskej VAT možno odvodiť z čl. 1 ods. 2 smernice o spoločnom systéme VAT (Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax), podľa ktorého je spoločný systém VAT založený na zásade, že na tovar a služby sa uplatňuje všeobecná daň zo spotreby presne úmerná cene tovaru a služieb bez ohľadu na počet transakcií uskutočnených vo výrobnom a distribučnom procese pred stupňom, na ktorom sa daň účtuje. Na každú transakciu sa uplatní VAT vypočítaná z ceny tovaru alebo služieb podľa sadzby platnej pre tento tovar alebo služby po odpočítaní sumy VAT, ktorou boli priamo zatťažené rôzne nákladové prvky. Spoločný systém VAT sa uplatňuje až po maloobchodný stupeň vrátane. Európska VAT, tak ako je upravená v práve EU a implementovaná v právnych poriadkoch členských štátov, sa vyznačuje nasledujúcimi znakmi<sup>4</sup>:

- jedná sa o daň nepriamu (*indirect tax*),
- táto daň je ukladaná na všetkých stupňoch dodania (*multi-stage tax*),
- jedná sa o spotrebnú daň (*consumption tax*), a teda jej cieľom je dosiahnutie zdanenia osobných výdavkov,
- základ dane je vyjadrený protihodnotou získanou za dodanie tovaru alebo služby v príslušnom stupni dodania (*a contrario* onerózne transakcie nie sú predmetom zdanenia).

<sup>3</sup> JAMES, K. *The Rise of the Value-Added Tax*. New York: Cambridge University Press, 2015, s. 19.

<sup>4</sup> HARGITAI, C. Value Added Taxation of Electronic Supply of Services within the European Community. *Jean Monnet Working Paper*. 2001, č. 13/01, s. 10.

Podľa čl. 401 smernice o spoločnom systéme VAT platí, že bez toho, aby boli dotknuté iné ustanovenia Spoločenstva, ustanovenia tejto smernice nesmú brániť členskému štátu zachovávať alebo zavádzať dane z poistných zmlúv, dane z hazardných hier a stávk, spotrebné dane, poplatky za prevod nehnuteľností a všeobecne akékoľvek dane, clá alebo poplatky, ktoré nemožno označiť za dane z obratu, za predpokladu, že výber týchto daní, cieľ a poplatkov nepovedie v obchode medzi členskými štátmi k vzniku formálnych úkonov spojených s prechodom hraníc. Tento článok je zhodný s bývalým článkom 33 Šiestej smernice Rady zo 17. mája 1977 o zosúladiení právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa daní z obratu — spoločný systém dane z pridanej hodnoty. Súčasná právna úprava systému VAT v EÚ teda zakazuje členským štátom zaviesť obdobný systém nepriameho zdaňovania spotreby, ktorý by predstavoval konkurenciu pre daň z pridanej hodnoty<sup>5</sup>.

VAT je v štátoch Európskej únie natoľko harmonizovaná, že jej výber je v jednotlivých štátoch úzko prepojený, a súčasne i jej správa.<sup>6</sup> Z hľadiska charakteristiky „obdobnej“ dane z obratu ako VAT (teda dane, ktorú nesmú členské štáty zaviesť) je možné poukázať na rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „SD EÚ“) vo veci *Denkavit*, C-346/09. V predmetnej veci posudzoval SD EÚ daň, ktorú zákonom č. 840 z 18. decembra 1987 zaviedlo Dánske kráľovstvo. Jednalo sa o zamestnávateľskú daň s názvom „príspevok na podporu trhu práce“ (arbejssmarkedsbidrag, ďalej len „AMBI“). AMBI mala v zásade rovnaký výpočtový základ ako daň z pridanej hodnoty. Podľa bodu 14. na to, aby bola daň považovaná za daň konkurujúcu dani z pridanej hodnoty, postačuje, aby „mala esenciálne vlastnosti dane z pridanej hodnoty“ (The Court of Justice of The European Union: C-346/09). Esenciálne vlastnosti VAT vymedzil SD EÚ tak, že sa „jedná o daň, ktorá je ukladaná na všetkých stupňoch produkcie výrobkov, jej základ je určený z protihodnoty, za ktorú sú takéto výrobky dodané vo vymedzenom zdaňovacom období, s právom na odpočítanie takejto dane na jednotlivých stupňoch dodania“ (The Court of Justice of The European Union: C-346/09). Na uvedenom právnom základe konštatoval SD EÚ, že AMBI je ukladaná v rozpore s komunitárnym právom.

<sup>5</sup> WILLIAMS, W. D. *Ec Tax Law (European Law Series)*. New York: Longman Pub Group, 1998, s. 91.

<sup>6</sup> JÁNOŠÍKOVÁ, P. et. al. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 369.

V prípade, ak hovoríme o právnom stave de lege lata systému VAT v práve EU je tento označovaný pojmom spoločný systém VAT (takáto VAT je zároveň európskou VAT, resp. európskym typom VAT).

Na základe vyššie uvedeného je možné konštatovať, že VAT v podobe takejto modernej VAT predstavuje právnu reguláciu dane, ktorá sa snaží najmä o prehĺbenie princípu daňovej neutrality. Z uvedených východísk vychádza aj výklad pravidiel pre klasifikáciu transakcie v rámci spoločného systému VAT.

## 2 Všeobecná klasifikácia transakcie v systéme VAT

Základné prvky daňového vzťahu VAT, ktoré stanovuje daňovo-právna úprava, majú umožniť subsumovať transakciu pod daňovú normu a tak založiť daňový vzťah. Na vymedzenie týchto prvkov je možné nazerať z hľadiska krokov, ktoré pri posúdení súkromno-právneho vzťahu je potrebné urobiť, aby mohla byť transakcia klasifikovaná pre účely VAT.

V prvom kroku je potrebné rozhodnúť, či sa jedná alebo nejedná o odplatnú transakciu. Pre účel vymedzenia odplatnosti transakcie ustanovuje systém VAT daňovú kategóriu dodania/nadobudnutia „za protihodnotu“<sup>7</sup>. Pri vymedzení dodania za protihodnotu môže nastať viacero aplikačných problémov. Niekedy je problematické v konkrétnom prípade rozhodnúť, čo je možné považovať za protiplnenie. S uvedeným prirodzene súvisí problematická otázka ako posúdiť situáciu, ak má protiplnenie inú ako peňažnú formu, t. j. teda keď sa jedná o tovar alebo o službu. Na uvedené reagoval SD EU svojou rozhodovacou činnosťou.

V prvom rade, aby bolo možné klasifikovať určité plnenie ako plnenie za protihodnotu, musí existovať priama súvislosť medzi dodaním tovarov či poskytnutím služieb a protihodnotou, ktorú zdaniteľná osoba za tieto komodity skutočne získala (The Court of Justice of The European Union: C283/12). Za to, že osoba získa takúto protihodnotu, sa považuje

<sup>7</sup> Výnimku z tohto pravidlá predstavujú kategórie zdaniteľných obchodov prijaté na predchádzajúce zneužívanie rozdielnych daňových sadzieb: nadobudnutie tovaru (Act on DPH, Art. 11/8), ak je tento tovar odoslaný alebo prepravený ňou alebo na jej účet do iného členského štátu na účely jej podnikania. Za základ dane sa v takom prípade považujú náklady spojené s nadobudnutím/vytvorením tovaru (Act on DPH, Art. 22/5, 23/2).



aj situácia, keď je protihodnota vyššia alebo nižšia ako režijná cena (The Court of Justice of The European Union: C-412/03). Nezáleží na samotnej výške ekonomického protiplnenia za dodanie tovaru alebo služby, ale toto musí byť vyjadriteľné v peniazoch (The Court of Justice of The European Union: C-154/80). Pojem „za protihodnotu“ totiž predpokladá jedine existenciu priamej súvislosti medzi dodaním tovarov alebo poskytnutím služieb a protihodnotou skutočne prijatou platiteľom dane (The Court of Justice of The European Union: C-412/03). Priama spojitosť je preukázaná vtedy, ak medzi poskytovateľom a príjemcom existuje právny vzťah, v rámci ktorého dôjde k výmene vzájomných plnení, pričom odmena prijatá poskytovateľom predstavuje skutočnú protihodnotu za službu poskytnutú príjemcovi (The Court of Justice of The European Union: C283/12).

V tomto kontexte je ďalej potrebné posúdiť právny vzťah dodania tovaru, kde je ako protihodnota dodanie služby a zároveň dodanie tovaru, kde ako „protihodnota“ vystupuje dodanie tovaru. Zmluvy o výmene, v ktorých je protihodnota v zásade vyjadrená v naturáliách a plnenia, pri ktorých je protihodnota vyjadrená v peniazoch, z ekonomického a obchodného hľadiska predstavujú dve rovnocenné situácie (The Court of Justice of The European Union: C380/99). Na základe uvedeného je potom možné rozlíšiť, ktorá časť protiplnenia v synalagmatickej transakcii zakladá dodanie komodity a ktorá protiplnenie za takéto dodania. V niektorých prípadoch je možné rozlíšiť transakciu ako čiastočné dodanie tovarov/služieb a čiastočné protiplnenie za dodanie tovarov/služieb (The Court of Justice of The European Union: C53/09).

Transakcie sú pre účely ich zaradenia pod príslušné pravidlá zdanenia v systéme VAT v EU rozdelené podľa viacerých kritérií. Tieto pojmy boli z rozličných dôvodov diferencované do niekoľkých špecifických kategórií. Ak zdaniteľnú transakciu očistíme od špecifických kategórií komodít, ostanú nám východiskové kategórie – tovar a služba. Uvedené predstavuje kostru konštrukcie a zároveň základnú podobu systému VAT v EU.

V druhom kroku je potrebné rozhodnúť, o ktorú kategóriu komodity sa pri jednotlivých transakciách má jednať. V systéme VAT sú transakcie komodít klasifikované do dvoch veľkých kategórií: dodanie tovaru a dodanie služby. V zásade sa jedná o technické rozdelenie pre účely nastavenia mechanizmu

zdanenia. Toto rozdelenie umožňuje sledovať pohyb tovarov a presnejšie stanoviť technickú stránku ich zdanenia.<sup>8</sup>

Problematická je klasifikácia transakcie, ak pozostáva z viacerých hospodárskych plnení. Takto pôjde o súhrn služieb, súhrn dodania tovarov alebo zmiešané plnenie, ktoré pozostáva z dodania tovarov aj dodania služieb. Určenie rozsahu plnenia má zásadný význam pre zaradenie transakcie pod všetky nadväzujúce uplatnenia mechanizmu VAT. Určenie rozsahu plnenia znamená rozhodnutie o tom, či pri plnení, ktoré sa skladá z niekoľkých prvkov, má byť takéto plnenie považované za jediné plnenie alebo má byť mechanizmus zdanenia VAT uplatnený samostatne alebo jednotlivé zložky takého zdaniteľného plnenia predstavujú samostatný zdaniteľný obchod. Ako interpretačné východisko pri posúdení rozsahu plnenia platí, že každé plnenie má byť zvyčajne považované za odlišné a samostatné (The Court of Justice of The European Union: C-242/08). Posúdenie dvoch plnení ako nezávislých plnení prichádza do úvahy najmä vtedy, ak jedno z týchto plnení predstavuje dodanie špecifickej komodity, ktorá podlieha oslobodeniu VAT, zatiaľ čo druhá časť transakcie oslobodeniu nepodlieha. Ako príklad je možné uviesť situáciu, pri ktorej dochádza k dodaniu služby spočívajúcej v prenájme nehnuteľností spolu s dodaním upratovacích služieb.

Možnosť samostatného posudzovania jednotlivých zložiek transakcie limitoval SD EU s tým, že operácia nesmie byť umelo členená (The Court of Justice of The European Union: C-453/05). Prílišné delenie jedného plnenia na viaceré čiastkové plnenia komplikuje uplatňovanie ustanovení o VAT (The Court of Justice of The European Union: C-572/07). Dve alebo viaceré plnenia alebo úkony dodané zdaniteľnou osobou zákazníkovi nie sú samostatné vtedy, ak sú tak úzko spojené, že objektívne tvoria jedno neoddeliteľné hospodárske plnenie. V prípade, ak z hospodárskeho hľadiska všetky čiastkové zložky plnenia naplňujú jeden hospodársky cieľ, jedná sa o jediné plnenie (The Court of Justice of The European Union: C-461/08). Zároveň je potrebné prihliadať na to, či spotrebiteľ, ktorý je považovaný za priemerného spotrebiteľa, bude vnímať viacero hlavných

<sup>8</sup> Uvedené si v systéme VAT vyžiadalo rozčlenenie štruktúry zdaniteľných obchodov na dodanie tovaru, nadobudnutie tovaru z iného členského štátu a dovoz tovaru. Pri službách systém VAT v EU zakotvuje iba jednu kategóriu zdaniteľného obchodu: dodanie služby.

rôznych plnení alebo jediné plnenie (The Court of Justice of The European Union: C-111/05). Uvedené je však potrebné posudzovať podľa objektívnych kritérií a nie podľa subjektívneho vnímania osoby v konkrétnej veci.

Následne, ak transakcia je z formálneho hľadiska rozdelená do viacerých zložiek, je potrebné určiť, či tieto zložky plnenia majú povahu viacerých hlavných plnení alebo či plnenie pozostáva z hlavného plnenia a vedľajších plnení. Vedľajšie plnenie vo vzťahu k hlavnému plneniu je také, ktoré nepredstavuje samostatný cieľ, ale prostriedok pre využívanie hlavnej služby za lepších podmienok (The Court of Justice of The European Union: C-308/96). Takto viaceré formálne odlišné plnenia, ktoré môžu byť poskytnuté oddelene, a tak osobitne viesť buď k zdaneniu alebo k oslobodeniu, musia sa, ak nie sú nezávislé, považovať za jedno plnenie (The Court of Justice of The European Union: C-425/06). Transakcia môže ako jeden celok predstavovať buď dodanie tovaru/služby alebo sa skladá z jednotlivých zložiek, ktoré je nutné samostatne klasifikovať ako dodanie tovaru/služby. Takto vieme transakciu ako celok, alebo ako súbor plnení klasifikovať pre účely VAT.

### **3    Specifické znaky pre klasifikáciu transakcie v systéme VAT**

V tret'om kroku je potrebné rozlíšiť niektoré špecifické typy tovarov a služieb. Ako sme uviedli vyššie, systém VAT rozlišuje dve široké kategórie: dodanie tovaru a dodanie služby (tieto budeme preto na rozdiel od týchto osobitých kategórií komodít v ďalšom texte označovať ako všeobecné dodanie tovaru/služby). Pravidlá, ktoré určujú zdanenie – podobu daňových inštitútov – práve všeobecného dodania tovaru/služby vytvárajú kostru systému VAT. Vzhľadom k zjednodušeniu systému VAT daňová politika EU usiluje o zavedenie zdanenia všeobecného dodania tovaru/služby na základe zjednotených pravidiel pre národné a intra-komunitárne dodania. Javí sa žiaduce docieľť v daňovej politike EU odstránenie osobitých kategórií zdaniteľných obchodov a zavedenie zdanenia na jednotnom širokom základe. Každá osobitá kategória komodity takto predstavuje výnimku z tohto všeobecného

vymedzenia. Zavedenie rozličných kategórií výnimiek môže mať v daňovej politike EU viacero dôvodov:

- zabezpečenie oslobodenia komodity kvôli sociálnym cieľom,
- zjednodušenie mechanizmu zdaňovania pre niektoré komodity,
- z dôvodu špecifickej povahy komodity, ktoré si vyžaduje osobitý mechanizmu zdanenia komodity,
- z dôvodu špecifickej povahy komodity, ktoré si vyžaduje oslobodenie komodity,
- z dôvodu konsenzu medzi členskými štátmi o rozdelenie daňovej jurisdikcie pri niektorých komoditách.

Na tieto špecifické kategórie dodania tovarov a služieb je z hľadiska aplikačných dôsledkov potrebné nazerať ako na výnimky zo všeobecných pravidiel pre zdanenie tovaru/služby – teda musí byť jednoznačne preukázané, že sa skutočne jedná o danú osobitú kategóriu komodity a zároveň je potrebné takéto výnimky vykladať reštriktívne. Paradoxom zostáva, že z pohľadu daňovej politiky EU sú práve tieto špecifické kategórie komodít prejavom kompromisu v daňovej politike EU. Na druhej strane, voči pravidlám upravujúcim zdanenie všeobecného dodania tovarov/služieb vyjadrili jednotliví účastníci (prominentne Komisia) opakované a zásadné výhrady.

V štvrtom kroku je potrebné určiť, medzi akými kategóriami daňových subjektov sa transakcia uskutočňuje. Daňové subjekty môžu byť rozdelené na zdaniteľné osoby a osoby, ktoré nie sú zdaniteľnými osobami (pojmovo stoja a contrario voči zdaniteľným osobám). Keďže zdaniteľné osoby sú subjekty vykonávajúce nezávislú ekonomickú (t. j. podnikateľskú) činnosť, sú transakcie medzi zdaniteľnými osobami označované ako transakcie business to business alebo „B2B“ (podnikateľ pre podnikateľa). Nezdaniteľná právnická osoba, ktorá je identifikovaná pre DPH sa taktiež považuje za zdaniteľnú osobu. Dodanie komodity / nadobudnutie tovaru / dovoz tovaru medzi osobou konajúcou v postavení zdaniteľnej osoby a nezdaniteľnými osobami (fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá nie je zdaniteľnou osobou) sú transakciami business to customer „B2C (podnikateľ pre spotrebiteľa). Smernica o spoločnom systéme VAT pri dodaní služieb stanovuje výkladové pravidlo že: zdaniteľná osoba, ktorá vykonáva

aj činnosti alebo transakcie, ktoré sa nepovažujú za zdaniteľné dodanie tovaru ani poskytnutie služieb, považuje sa za zdaniteľnú osobu s ohľadom na všetky služby, ktoré sa jej poskytnú.

V piatom kroku je potrebné prikročiť k určeniu samotného miesta zdaniteľného obchodu. Na uvedený účel obsahujú pravidlá v systéme VAT určitý okruh zástupných znakov, pomocou ktorých je možné miesto zdaniteľného obchodu stanoviť. Miesto a čas zdaniteľného obchodu sú spojené nádoby, keďže potrebujeme vedieť moment, kedy dôjde k zdaniteľnému obchodu, aby sme mohli určiť miesto zdaniteľného obchodu. Zároveň to platí aj obrátene, keďže nevieme určiť moment, kedy dochádza k zdaniteľnému obchodu, kým nemáme vyjasnené kritériá, na ktorom mieste sa má zdaniteľný obchod uskutočniť. Tie isté základné znaky takto môžu určovať miesto zdaniteľného obchodu a zároveň moment vzniku daňovej povinnosti.

Na tomto mieste možno stanoviť rozdelenie zástupných znakov určujúcich miesto dodania, podľa toho ako sa môžu typicky vyskytovať v technike zdaňovania VAT.<sup>9</sup> Z hľadiska konštrukcie daňového vzťahu tieto zástupné znaky vytvárajú väzbu medzi daňovým vzťahom a konkrétnou zdaňovanou transakciou. Klasifikácia zástupných znakov vychádza z delenia zástupných znakov na zástupné znaky, ktoré vychádzajú z reálnych skutkových okolností, ktoré sa vyskytujú pri realizácii transakcie a zástupné znaky nezávislé od skutkových okolností transakcie. Prvú skupinu je ďalej možné členiť podľa toho, či sú zástupné znaky odvodené od miesta skutočnej realizácie transakcie. Miesto skutočnej realizácie transakcie je miesto, kde nastávajú účinky sledované transakciou vo vonkajšom svete. Tieto účinky môžu predstavovať splnenie hlavného predmetu záväzku (teda reálneho dodania tovaru, reálneho dodania/spotreby služby) alebo byť odvodené od niektorého z iných úkonov spojených s dodávanou komoditou (preprava). Do druhej skupiny patria zástupné znaky na základe formálnych kritérií. Takto môže byť miesto zdaniteľného obchodu určené miestom bydliska

<sup>9</sup> Takto načrtnutá klasifikácia je najvšeobecnejším rozdelením zástupných znakov, ktoré by prichádzali do úvahy v právnej regulácii VAT. Pričom v daňových systémoch jednotlivých štátov sa niektoré z týchto znakov nevyskytujú (rovnako tak v systéme VAT v EU, avšak môžu byť predmetom návrhov modelov VAT *de lege ferenda*). Zároveň je potrebné podotknúť, že ako každá klasifikácia aj nižšie prezentované rozdelenie zástupných znakov je do istej miery arbitrárne.

alebo sídlom<sup>10</sup> dodávateľa alebo odberateľa komodity bez ohľadu na miesto, kde v rámci transakcie dochádza k skutočnému plneniu. Do druhej skupiny taktiež patrí taký zástupný znak, kedy určenie miesta zdaniteľného plnenia je dané miestom vymedzeným v zmluvnom dojednaní medzi dodávateľom a odberateľom. Vo vzťahu k transakcii, ktorej predmetom je dodanie tovaru, je výsledok takejto transakcie, že kupujúci nadobudne právo nakladať s tovarom ako vlastník. Podľa smernice o spoločnom systéme VAT dodanie tovaru konštituuje aj niektoré ďalšie skutkové situácie, pri ktorých sa nadobúda právo k hmotnému majetku (napr. prevod vlastníctva majetku za náhradu, a to na základe príkazu vydaného orgánom verejnej moci alebo v jeho mene alebo na základe zákona). Spoločne možno tento zástupný znak označiť ako: **uskutočnenie dodania** (pod uvedené zaraďujeme aj použitie tovaru, ak toto členské štáty fakultatívne zaradia do svojich právnych poriadkov ako dodanie tovaru).

Taktiež môže byť zástupný znak spojený s niektorým **iným úkonom spojeným s komoditou**. Medzi týmito typmi zástupných znakov sme vyčlenili: prepravu tovaru, colné opatrenia a iné úkony. Miesto všeobecného dodania tovaru v B2B transakciách je pri vnútroštátnych situáciách založené na zástupnom znaku uskutočnenie dodania alebo zástupnom znaku odoslanie. Keďže miestom začatia prepravy aj uskutočnenia plnenia je jeden a ten istý štát (štát pôvodu tovaru), tak rozlišovanie týchto znakov vo vnútroštátnych situáciách nemá žiadne relevantné dôsledky. Situácia je odlišná pri cezhraničných transakciách. Keďže tieto sú pri dodaní tovaru vždy spojené s prepravou, v systéme VAT sa pri týchto momentálne pre určenie miesta dodania používa zástupný znak preprava (konkrétne miesto, kde sa preprava alebo odoslanie začína). V tomto smere platí, že kvalifikácia transakcie ako dodania alebo nadobudnutia v rámci Európskej únie nemôže závisieť od rešpektovania lehoty, počas ktorej by sa mala preprava dodávaného alebo nadobúdaného tovaru začať alebo skončiť. Aby však mohlo dôjsť k takejto kvalifikácii a k určeniu miesta nadobudnutia, je potrebné preukázať časový a vecný vzťah medzi dodaním dotknutého tovaru a jeho prepravou, ako aj nepretržitosť priebehu tejto transakcie (The Court of Justice

<sup>10</sup> Napríklad miestom trvalého pobytu, skutočného vedenia alebo miesto podnikania, atď. V ďalšom texte budú všetky tieto alternatívy spoločne uvedené ako sídlo/miesto bydliska.

of The European Union: C-84/09). Časový a vecný vzťah medzi dodaním a prepravou chýba, ak predávajúci nechal vykonať poskytovateľom služieb so sídlom v tomto druhom členskom štáte dokončovacie práce s cieľom urobiť tento tovar vhodným na dodanie pred jeho zaslaním týmto poskytovateľom služieb (The Court of Justice of The European Union: C446/13). Následne štát, do ktorého je tovar dodávaný, môže zdaniť nadobudnutie tohto tovaru ako nadobudnutie tovaru z iného členského štátu. Aby nedochádzalo k disparite medzi použitými zástupnými znakmi, taktiež pri zdaniteľnom obchode nadobudnutie tovaru z iného členského štátu je miesto zdaniteľného obchodu založené zástupným znakom prepravy – t. j. kde sa preprava alebo odoslanie končí (The Court of Justice of The European Union: C606/12).

V poslednom kroku je potrebné určiť, kedy vzniká a aká je výška daňovej povinnosti, prípadne uplatniť úpravu dane. Konštrukcia pravidiel systému VAT odkazuje na moment, kedy došlo k uskutočneniu príslušného zdaniteľného obchodu cez splnenie vybraného okruhu zástupných znakov. Daňová povinnosť ako rozdiel medzi sumou dane na výstupe a tzv. odpočítaním dane (ak je rozdiel dane kladný) sa potom nazýva vlastnou daňovou povinnosťou<sup>11</sup>. Vznik daňovej povinnosti takto nastáva po tom, čo sú splnené všetky právnu úpravou stanovené predpoklady zdanenia. Z vyššie uvedeného vzťahu je pre cezhraničné situácie zaujímavý vzťah základných znakov dodania tovaru a základných znakov nadobudnutia tovaru z iného členského štátu.

## 4 Záver

Prvá časť článku bola venovaná východiskám spoločného systému VAT v EU. Pre správne uplatňovanie pravidiel tohto systému je nevyhnutá daňová kvalifikácia transakcie – ako predpoklad určenia správnych právnych pravidiel viažucich sa na zdaňovanie takejto transakcie v spoločnom systéme VAT. Výber z týchto kritérií sme predstavili v častiach 2. a 3. tohto článku.

Za týmto účelom sme načrtli poradie krokov, ktoré je potrebné rešpektovať za účelom vykonania subsumpcie transakcie. Tieto kroky vychádzajú

<sup>11</sup> BAKEŠ, M. et. al. *Finanční právo*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 170.

z uplatnenia legálnych pojmov spoločného systému VAT. K týmto zaradujeme: odplatnosť, kategória komodity tovar/služba, kategória plnenia: jednotlivé/z viacerých zložiek, rozlíšenie niektorých špecifických typov transakcií, rozlíšenie subjektov, medzi ktorými sa transakcia uskutočňuje, určenie času a miesta uskutočnenia transakcie a určenie vzniku daňovej povinnosti. Vo vzťahu k určaniu času a miesta transakcie sme vymedzili okruh zástupných znakov, ktoré lokalizujú transakciu vo vzťahu k miestu jej uskutočnenia. V článku sme upozornili na to, že pri týchto pojmoch je nutné uplatňovať eurokonformný výklad. Takýto výklad je nutné realizovať v kontexte právneho rámca daňového práva EÚ, výkladové východiská predstavené SD EU a taktiež cieľmi a širšími funkčnými úlohami, ktoré má spoločný systém VAT ako nadnárodný mechanizmus daňových pravidiel plniť. Uvedené má viesť k rešpektovaniu požiadavky daňovej neutrality spoločného systému VAT (ktorého jednou z primárnych úloh je napomáhať odstráneniu fiskálnych a administratívnych prekážok pri intra-komunitárnych dodaniach v rámci vnútorného trhu EU).

## Literature

Act on DPH no. 222/2004.

BAKEŠ, M. et. al. *Finanční právo*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012.

Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax. OJ L 347, 11. 12. 2006.

JAMES, K. *The Rise of the Value-Added Tax*. New York: Cambridge University Press, 2015.

JÁNOŠÍKOVÁ, P. et. al. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.

HARGITAI, C. Value Added Taxation of Electronic Supply of Services within the European Community. *Jean Monnet Working Paper*. 2001, č. 13/01.

WILLIAMS, W.D. *Ec Tax Law (European Law Series)*. New York: Longman Pub Group, 1998.

The Court of Justice of The European Union: C53/09.

The Court of Justice of The European Union: C-84/09.



The Court of Justice of The European Union: C-111/05.

The Court of Justice of The European Union: C-242/08.

The Court of Justice of The European Union: C283/12.

The Court of Justice of The European Union: C-346/09.

The Court of Justice of The European Union: C380/99.

The Court of Justice of The European Union: C-412/03.

The Court of Justice of The European Union: C-425/06.

The Court of Justice of The European Union: C446/13.

The Court of Justice of The European Union: C-453/05.

The Court of Justice of The European Union: C-461/08.

The Court of Justice of The European Union: C-572/07.

The Court of Justice of The European Union: C-308/96.

The Court of Justice of The European Union: C606/12.

**Contact e-mail**

*jozef.sabo@upjs.sk*

# SYSTEMATIZACE DANÍ V OBLASTI PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

*Kristýna Šedová*

Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Česká republika

## **Abstract in original language**

Príspevek<sup>1</sup> shrnuje daně v užším smyslu dle českých právních předpisů, které mohou skrz finanční zatížení či naopak osvobození motivovat subjekty ke snížení dopadů na životní prostředí. Jednotlivé daně, a sice silniční daň, spotřební daň z minerálních olejů a energetické daně, jsou tak přiblíženy z hlediska jejich právní úpravy na úrovni české a unijní, pozornost je věnována jejich efektivitě v České republice a dále se příspěvek zamýšlí nad možným přispěním těchto daní k plnění cílů zelené politiky EU.

## **Keywords in original language**

Daně; životní prostředí; zelená politika EU.

## **Abstract**

The contribution summarizes taxes *sensu stricto* under Czech law which might motivate subjects to reduce environmental impacts through financial burdens or exemptions. Particular taxes, namely road tax, excise tax on mineral oils and energetic taxes, are described with respect to their legislation on a level of both Czech and EU law, attention is paid to their effectiveness and further the contribution considers the possible contribution of these taxes to meet the objectives of EU Green Policy.

## **Keywords**

Taxes; Environments; EU Green Policy.

---

<sup>1</sup> Tento text byl zpracován v rámci projektu studentského vědeckého výzkumu „Vývoj finančněprávní a trestněprávní regulace pod vlivem normotvorby Evropské unie“ realizovaného v letech 2020–2022 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, SVV 260 493/2020.

# 1 Úvod

Zelená politika EU nastavuje členským státům ambiciózní cíle prostřednictvím celé řady strategických a právních nástrojů. Rámec pro jednotlivá legislativní opatření byl zakotven ve sdělení Evropské komise ze dne 11. 12. 2019, které „*představuje počáteční plán klíčových politik a opatření nezbytných ke realizaci Zelené dohody pro Evropu.*“<sup>2</sup> Hlavní vizí Zelené dohody pro Evropu je dosažení v Evropské unii do roku 2050 klimatické neutrality. Za tím účelem Evropská komise přijala druhé významné sdělení ze dne 14. 7. 2021, kterým stanovila cíl dosáhnout snížení emisí o 55 % do roku 2030 oproti roku 1990,<sup>3</sup> a řadu dalších a již konkrétnějších opatření dle plánu stanoveného v příloze sdělení Zelená dohoda pro Evropu.

Dílčí kroky k zelené politice na úrovni Evropské unie však započaly mnohem dříve např. směrnicí o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší,<sup>4</sup> která vnesla do členských států vč. České republiky dodatečné povinnosti k ochraně ovzduší. Vedle zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, tak jsou vypracovávány další strategické dokumenty ze strany Ministerstva životního prostředí, jak předcházet znečištění ovzduší (Národní program snižování emisí, Programy zlepšování kvality ovzduší, Střednědobá strategie zlepšení kvality ovzduší v ČR).<sup>5</sup>

Daňové právo bývá tradičně ovlivňováno mnoha aspekty, přičemž k jedním z významných trendů patrných zejména v posledních dekadách je posilování

<sup>2</sup> Sdělení komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Zelená dohoda pro Evropu. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640&qid=1649587009194>

<sup>3</sup> Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52021DC0550>

<sup>4</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2284&from=CS%C3%AD>

<sup>5</sup> Ministerstva životního prostředí. Strategické dokumenty. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/strategie\\_dokumenty#narodni\\_program](https://www.mzp.cz/cz/strategie_dokumenty#narodni_program)

významu aspektu ekologického. V tomto smyslu lze tedy hovořit o dílčí limitaci daňového práva.<sup>6</sup> Z hlediska daňového práva lze přitom identifikovat tři druhy daní v užším smyslu<sup>7</sup>, které k ochraně životního prostředí a naplňování cílů zelené politiky EU mohou přispět ať už z hlediska fiskálního, či vyloženě motivačního, a sice silniční daň, spotřební daň z minerálních olejů a energetické daně. Cílem tohoto příspěvku tak bude popsat základní charakteristiky těchto daní, posoudit jejich efektivitu a předložit možné myšlenky, jak tyto daně mohou výrazněji napomoci především ke snížení emisí a dosažení klimatické neutrality.

## 2 Silniční daň

### 2.1 Právní úprava silniční daně

Silniční daň je v České republice upravena zákonem České národní rady č. 16/1993 Sb., o dani silniční (dále jen „**zákon o dani silniční**“), který za svou existenci prošel několika novelizacemi s ohledem mimo jiné na implementaci unijních předpisů, s čímž souvisí také zapracování nástrojů v podobě osvobození od daně, slevy na dani nebo snížení či zvýšení sazby daně „*ke stimulaci podnikatelské sféry k pořizování vozidel s příznivějšími emisními parametry*“.<sup>8</sup> Daň silniční byla zavedena s účelem zdanit užívání pozemních komunikací v České republice,<sup>9</sup> kdy tento účel lze i po jeho vynětí z textu zákona považovat za validní. Platí přitom, že čím více vozidlo pro podnikatelské účely (předmět daně) díky svým parametrům pozemní komunikace zatěžuje, tím vyšší je sazba daně. Nicméně s jeho myšlenkou se rozchází daňová zvýhodnění či znevýhodnění, která reflektují více ekologické parametry vozidel než samotný dopad na užívání pozemní komunikace.

<sup>6</sup> K limitům v oblasti finančního práva obecně viz VYBÍRAL, R. K některým limitům v oblasti finančního práva. In: HAMUŤÁK, O., MADLEŇÁKOVÁ, L. (eds.). *Limity Práva: Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2012*. Praha: Leges, 2012, s. 381 a násl. ISBN 978-80-87576-45-8.

<sup>7</sup> Tedy peněžité plnění, které je příjmem veřejných rozpočtů a nenávratné, nedobrovolné, nesankční a neúčelové povahy, a které je formálně výslovně označeno jako „daň“.

<sup>8</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 246/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> Ustanovení § 1 zákona o dani silniční, ve znění účinném do 1. 1. 2003.

Na úrovni Evropské unie není úprava silniční daně harmonizována, pouze pro případ nákladních vozidel je stanovena minimální sazba daně silniční.<sup>10</sup> Úprava silniční daně a jejich konstrukčních prvků je tak napříč členskými státy rozdílná, kdy v převážně většině zemí jsou předmětem daně i motorová vozidla, která neslouží podnikatelským účelům. Naopak se ale najdou i země, a to konkrétně Estonsko, Litva, Polsko a Slovinsko, kde silniční daň (tzv. „majetková“) celkově absentuje.<sup>11</sup>

Celostátní hrubý výnos daně silniční je dle aktuální právní úpravy zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní) (dále jen „**zákon o rozpočtovém určení daní**“) příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury,<sup>12</sup> kdy tento fond může v souladu se zákonem č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury, použít finanční prostředky získané mimo jiné z výnosu silniční daně pouze na zde vymezené účely.<sup>13</sup>

## 2.2 Efektivita silniční daně

Finanční správa České republiky (dále jen „**Finanční správa**“) sestavuje statistická data vývoje inkasa mj. silniční daně od roku 1993<sup>14</sup>, kdy pro účely tohoto příspěvku autorka znázorňuje vývoj příjmů veřejných rozpočtů za posledních deset let v tabulce č. 1.

Tabulka č. 1: Příjmy veřejných rozpočtů ze silniční daně v letech 2012–2021

Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Celkový příjem (v mil. Kč)	5 206	5 273	5 539	5 814	5 970	6 191	6 276	6 484	5 959	5 429

Zdroj: vlastní zpracování dle statistických dat Finanční správy

<sup>10</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0062&qid=1649180996906>

<sup>11</sup> ACEA Tax Guide 2021. *European Automobile Manufacturers Association* [online]. Dostupné z: [https://www.acea.auto/files/ACEA\\_Tax\\_Guide\\_2021.pdf](https://www.acea.auto/files/ACEA_Tax_Guide_2021.pdf)

<sup>12</sup> Ustanovení § 5 písm. a) zákona o rozpočtovém určení daní.

<sup>13</sup> Ustanovení § 2 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

<sup>14</sup> Vývoj inkasa vybraných daní v ČR v letech 1993–2001. *Finanční správa České republiky* [online]. Daně, Analýzy a statistiky, Údaje z výběru daní. Dostupné z: <https://www.finanncisprava.cz/cs/dane/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>

Z dat lze dovodit, že ačkoli je číselná řada výnosů stabilní žádným způsobem nereflakuje cenu peněz a reálný dopad daně na uživatele vozidel se stává každým rokem více zanedbatelný.

Dále se efektivitou silniční daně v roce 2021 zabíral Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) v rámci kontrolní akce 21/34, kdy NKÚ provedl kontrolu u správců silniční daně – Generálního finančního ředitelství a dvou finančních úřadů. NKÚ dospěl k následujícím závěrům:

- „Efektivnost správy daně silniční je v porovnání s efektivností správy všech daní více než čtyřikrát nižší (byl použit ukazatel efektivnosti na 1 Kč výdajů, kdy v roce 2020 bylo na 1 Kč výdajů vybráno na silniční dani 12,96 Kč, naproti tomu na všech daních 63,02 Kč).
- *Motivační prvky ve formě úlev na dani mají zanedbatelný vliv na plnění environmentálních cílů* (posuzována byla pouze negativní motivace formou zvýšené sazby daně o 25 % u vozidel registrovaných před 31. 12. 1989).
- *Správa daně je administrativně náročná* (mj. s ohledem na (i) nemožnost ověřit splnění povinností daňových poplatníků; (ii) chybovost záznamů v registru silničních vozidel; a (iii) na absenci automatizovaného přístupu k údajům).“<sup>15</sup>

Vůči kontrolnímu závěru NKÚ reagovala Finanční správa vyjádřením na svých internetových stránkách, že nízká efektivita výběru silniční daně je ovlivněna především inflací a neměnnou výší sazeb, nikoli administrativní náročností, které má být naopak odlehčeno připravovanou automatizací správy daně.<sup>16</sup>

### 2.3 Silniční daň a zelená politika EU

Silniční daň by bylo možné použít jako jeden z nástrojů, jak přispět k pilíři zelené politiky EU spočívajícím ve snížení emisí skleníkových plynů, na nichž se v roce 2019 doprava v Evropské unii podílela cca 25 %<sup>17</sup>, přičemž z toho

<sup>15</sup> Kontrolní závěr z kontrolní akce 21/34. Peněžní prostředky státu z daně silniční a správa této daně. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. 2021. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K21034.pdf>

<sup>16</sup> Reakce na závěry NKÚ o výběru silniční daně. *Finanční správa České republiky* [online]. Média a veřejnost, Nepřesnosti v médiích 2022, 21. 2. 2022 [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/nepresnosti-v-mediich/nepresnosti-v-mediich-2022/reakce-na-zavery-nku-o-vyberu-silnicni>

<sup>17</sup> Data dostupná z rozhraní Eurostatu, který je čerpá od Evropské agentury pro životní prostředí. Tabulka s modelací vstupů dostupná z: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ENV\\_AIR\\_GGE\\_\\_custom\\_2445891/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ENV_AIR_GGE__custom_2445891/default/table?lang=en) [cit. 5. 4. 2022].

silniční doprava 72 %<sup>18</sup> (a pro zajímavost osobní automobily 60 %<sup>19</sup>). Nicméně v takovém případě je dle názoru autorky žádoucí, aby se předmětem daně silniční stala i ostatní vozidla, která dle současné právní úpravy předmětem daně dle ustanovení § 2 zákona o dani silniční nejsou, tedy vozidla nesloužící k podnikatelským účelům. Z kontrolní akce NKÚ 21/34 totiž vyplývá, že ačkoli bylo ke dni 31. 12. 2020 registrováno 8512458 vozidel, ke dni 10. 6. 2021 bylo pouze 2264126 vozidel předmětem silniční daně. Na základě číselných dat je tak zřejmé, že právní úprava svými pozitivními či negativními nástroji může motivovat pouze přibližně čtvrtinu uživatelů vozidel. Jak již bylo uvedeno výše, daný přístup je uplatňován ve většině členských zemích Evropské unie a mohl by výrazně přispět k efektivitě výběru silniční daně a následně k výraznější motivaci daňových subjektů zvažovat volbu či obměnu motorového vozidla, a to převážně vozidel, jež provozují soukromé subjekty.

Další možností, která by mohla dle autorky přispět ke zvýšení dopadu silniční daně na daňové subjekty a tím nepřímo k dosažení snížení emise skleníkových plynů, jsou výše sazby silniční daně. Ty se se od roku 1993 významně nezvýšily, ba naopak zákon č. 299/2020 Sb., kterým se mění některé daňové zákony v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2 a zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, ve znění pozdějších předpisů, zavedl bez časového omezení „*snížení sazby daně silniční, a to u všech vozidel, s výjimkou osobních automobilů, s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny, a to o cca 25 %*“.<sup>20</sup> Dle závěrů NKÚ právě tato změna přispěla od roku 2020 k poklesu výnosu daně silniční a rovněž ke snížení efektivity samotného výběru, s čímž souhlasí i Finanční správa.

Ačkoli je v tuto chvíli v legislativním procesu návrh novely zákona o dani silniční (sněmovní tisk 204), jeho cílem je namísto vyššího daňového zatížení redukce směřující ke zjednodušení systému odůvodněná válečným

<sup>18</sup> Greenhouse gas emissions from transport in Europe. *European Environment Agency* [online]. Indicators [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/ims/greenhouse-gas-emissions-from-transport>

<sup>19</sup> Emise CO<sub>2</sub> z aut: fakta a čísla (infografika). *Evropský parlament* [online]. Aktuality, Společnost [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/society/20190313STO31218/emise-co2-z-aut-fakta-a-cisla-infografika>

<sup>20</sup> Informace o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2020. *Finanční správa České republiky* [online]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Dane\\_Vyhodnoceni-Pr-001\\_2020\\_Informace-o-cinnosti-FS-CR.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Dane_Vyhodnoceni-Pr-001_2020_Informace-o-cinnosti-FS-CR.pdf)

konfliktem na Ukrajině a růstem cen pohonných hmot, které by dle důvodové zprávy bez kompenzace v podobě daňové úlevy vedly ke zvýšení cen služeb a zboží.<sup>21</sup> Předmětem daně silniční mají zůstat pouze nákladní vozidla s největší povolenou hmotností nad 3,5 tuny, a to navíc za splnění určitých podmínek. Osobní automobily by tak nově měly stát v plném rozsahu mimo právní úpravu předmětu daně silniční.

### 3 Spotřební daň z minerálních olejů

#### 3.1 Právní úprava spotřební daně z minerálních olejů

Spotřební daň z minerálních olejů je upravena zákonem č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních (dále jen „**zákon o spotřebních daních**“), který nahradil zákon č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, a který zapracovává soustavu směrnic Rady Evropské unie. Obecně jsou předmětem spotřebních daní výrobky, které mají negativní dopad, ať už na zdraví (alkohol, tabák), nebo životní prostředí (minerální oleje). Konkrétně u daně z minerálních olejů se pak jedná o minerální oleje či zkapalněné ropné plyny, popř. jejich směsi atd., jak jsou vyjmenované v ustanovení § 45 zákona o spotřebních daních. Pro tyto minerální oleje je typické označování pod kódy nomenklatury, tedy pod kódy harmonizovaného systému pro účely společného celního sazebníku EU.<sup>22</sup> Vzhledem k tomu, že se jedná o daně nepřímé, daň je obsažena v ceně konečného výrobku a ekonomicky se přenáší na spotřebitele/kupujícího.

Ze soustavy směrnic, kterými dochází k harmonizaci právní úpravy spotřebních daní v členských státech Evropské unie, je pro účely minerálních olejů nejzásadnější směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny (dále jen „**směrnice o zdanění energie**“), která kromě označení konkrétních výrobků, které musí členské státy zdanit,

<sup>21</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (ST 204).

<sup>22</sup> Nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CŠ/TXT/?uri=celex:31987R2658>



stanovila také minimální daňové sazby, jež musí členské státy uplatnit. Přesto je výše sazeb napříč členskými státy a s ohledem na jednotlivé předměty daně poměrně variabilní, jak analyzuje Evropská komise ve své publikaci zaměřené na porovnání zdanění napříč Evropskou unií (aktuálně s údaji k 1. 7. 2021).<sup>23</sup> Česká republika má v porovnání s ostatními zeměmi sazby daně na středním až nižším průměru, naopak nejvyššími sazbami u většího počtu vybraných výrobků disponuje Dánsko a Nizozemí.

Z hlediska rozpočtového určení spotřební daně z minerálních olejů, připadá:

- 90,9 % celostátního hrubého výnosu státnímu rozpočtu;<sup>24</sup> a
- 9,1 % celostátního hrubého výnosu Státnímu fondu dopravní infrastruktury.<sup>25</sup>

### 3.2 Efektivita spotřební daně z minerálních olejů

Výnosy ze spotřebních daní patří ke stabilním příjmům veřejných rozpočtů, kdy konkrétně spotřební daň z minerálních olejů je tou nejvýnosnější a za rok 2021 přispěla do státního rozpočtu 77,5 miliardy Kč.<sup>26</sup> Celkový obraz příjmů z daně z minerálních olejů v letech 2012–2021 znázorňuje tabulka č. 2 níže sestavená dle statistických dat Celní správy České republiky (dále jen „**Celní správa**“).

Tabulka č. 2: Příjmy veřejných rozpočtů ze spotřební daně z minerálních olejů v letech 2012–2021

Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Celkový příjem (v mil. Kč)	81 227	78 419	81 610	84 478	88 410	91 746	92 966	93 932	88 216	77 471

Zdroj: vlastní zpracování dle statistických dat Celní správy

<sup>23</sup> Excise Duty Tables. *European Commission* [online]. Directorate-General, Taxation and Custom Union, Indirect Taxation and Tax Administration, Indirect taxes other than VAT, 2021 [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/system/files/2021-09/excise\\_duties-part\\_ii\\_energy\\_products\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2021-09/excise_duties-part_ii_energy_products_en.pdf)

<sup>24</sup> Ústanovení § 6 odst. 1 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

<sup>25</sup> Ústanovení § 5 písm. b) zákona o rozpočtovém určení daní.

<sup>26</sup> Daň z minerálních olejů – celkové inkaso z minerálních olejů – 2021. *Celní správa České republiky* [online]. Daně, Statistika, Statistická data z oblasti výroby, dopravy a dovozu minerálních olejů, 21. 2. 2022 [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.celnisprava.cz/cz/dane/statistiky/MO\\_inkaso/Vymer\\_SPD\\_MO\\_2021\\_SK\\_05.pdf](https://www.celnisprava.cz/cz/dane/statistiky/MO_inkaso/Vymer_SPD_MO_2021_SK_05.pdf)

Na pokles příjmů v roce 2021 může mít vliv snížení sazby daně u středních olejů a těžkých plynových olejů podle § 45 odst. 1 písm. b) zákona o spotřebních daních, z 10 950 Kč na 9 950 Kč s účinností od 1. 1. 2021 (ustanovení § 48 odst. 1 bylo novelizováno zákonem č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony).

Efektivitu výběru spotřebních daní a rovněž energetických daní posuzoval NKÚ naposledy za období let 2012–2015 v rámci kontrolní akce 15/33 u Generálního ředitelství cel. Výběr těchto daní byl vyhodnocen s ohledem na administrativní náklady jako efektivní, kdy v roce 2015 byl příjem z výběru spotřebních a energetických daních na 1 Kč vynaložených výdajů 60,02 Kč.<sup>27</sup>

### 3.3 Spotřební daň a zelená politika EU

Spotřební daň z minerálních olejů zatěžuje vybrané výrobky, které se používají pro výrobu tepla nebo pohon určitých typů motorů, a vedle fiskální funkce tak může mít rovněž vliv na rozhodování daňového subjektu o volbě prostředku, prostřednictvím něhož jsou minerální oleje používány. Ačkoli výše ceny pohonných hmot je ovlivněna především cenou surové ropy na komoditní burze a cenou distribuce a zpracování, na něž mají výrazný vliv geopolitické události, spotřební daň (vedle daně z přidané hodnoty) tvoří fixní část konečné ceny, a to k dnešnímu dni (19. 5. 2022) 12,84 Kč/litr u benzínu a 9,95 Kč/litr u nafty.<sup>28</sup>

Pokud porovnáme standardní paliva s alternativními palivy jako je LPG, kde je spotřební daň 3 933 Kč za tunu, tedy v přepočtu přibližně 2,15 Kč/litr, nebo CNG, u něhož je spotřební daň 1 290 Kč za tunu, tedy v přepočtu přibližně 2,80 Kč/m<sup>3</sup>, daňové subjekty by mohly být motivovány volit motorová vozidla, prostřednictvím kterých lze na palivu výrazně ušetřit, a především přispět tak i svým jednáním k zelené politice EU. Tato alternativní paliva totiž produkují méně skleníkových plynů než benzin či nafta<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/33. Správa spotřebních daní. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. 2016. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K15033.pdf>

<sup>28</sup> Faktory vývoje maloobchodních cen pohonných hmot. *Česká národní banka* [online]. Měnová politika, Archiv Zpráv o inflaci, 2012 [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/zpravy-o-inflaci/tematicke-prilohy-a-boxy/Faktory-vyvoje-maloobchodnich-cen-pohonnych-hmot>

<sup>29</sup> ŠTROBL, P. Jak ekologická jsou jednotlivá paliva? *CDR* [online]. 11. 7. 2017 [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://cdr.cz/clanek/tema-jak-ekologicka-jsou-jednotliva-paliva>

a reálně tak mohou pomoci ke splnění cílů uhlíkové neutrality do roku 2050, a to za cenu přijatelných nákladů pro uživatele.

I v případě spotřebních daní vláda navrhla zmírnění daňové zátěže v souvislosti s válečným konfliktem na Ukrajině, a to oproti silniční dani dočasným snížením sazby daně z motorové nafty a bezolovnatého benzínu o 1,50 Kč na litr v období od 1. 6. 2022 do 30. 9. 2022, kdy tento návrh jako sněmovní tisk č. 205 byl podepsán prezidentem dne 18. 5. 2022.<sup>30</sup>

## 4 Energetické daně

### 4.1 Právní úprava energetických daní

Energetické daně byly do daňové soustavy doplněny s účinností od 1. 1. 2008 v rámci tzv. ekologické daňové reformy (dále jen „EDR“) zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů. Záměrem EDR bylo dosáhnout „*úspory paliv, ochrany životního prostředí, snížení produkce CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> a NO<sub>x</sub>, prašnosti a v neposlední řadě celkové úspory energií v rozsahu 0,35 % – 1,7 % ze spotřeby roku 2005.*“<sup>31</sup> Konkrétně tak byla zavedena daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z pevných paliv a daň z elektřiny, jejichž výnosy plynou v celé výši do státního rozpočtu.<sup>32</sup>

Implementace EDR vychází ze směrnice o zdanění energie, která zavedla minimální sazby energetických daní dle použití na obchodní či neobchodní účely s cílem přispět k ochraně životního prostředí a k řádnému fungování vnitřního trhu.<sup>33</sup> Stejně jako v případě spotřebních daně z minerálních olejů Evropská komise zpracovává porovnání zdanění energetických daní, kdy výše sazeb v České republice opět patří k těm nejnižším, jak je zobrazeno na příkladu daně ze zemního plynu pro obchodní účely v grafu č. 1 níže.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (ŠT 205).

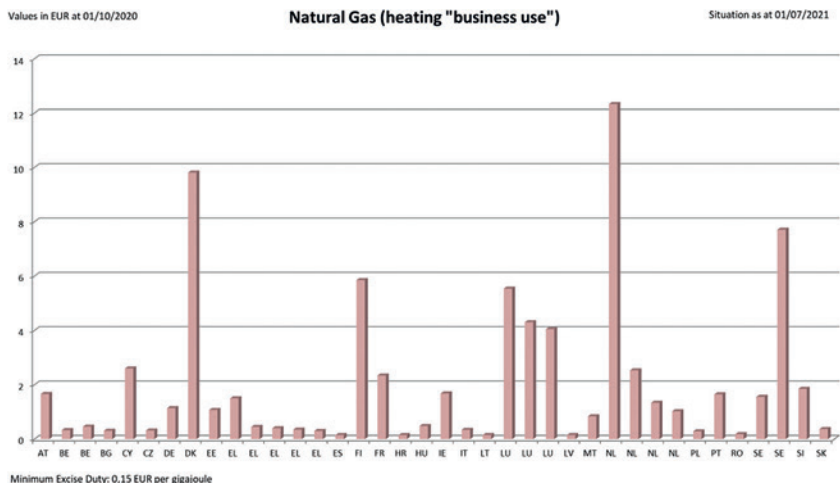
<sup>31</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

<sup>32</sup> Ustanovení § 5 písm. b) zákona o rozpočtovém určení daní.

<sup>33</sup> Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0096&qid=1649262050168>

<sup>34</sup> *Excise Duty Tables* [online], op. cit. sub 14, s. 79 a násl.

Graf č. 1: Výše sazeb daně ze zemního plynu (obchodní účely)



Zdroj: Evropská komise, 2021

## 4.2 Efektivita energetických daní

Při zavedení energetických daní byly očekávané výnosy cca 4,3 mld Kč za rozpočtový rok<sup>35</sup> a následující tabulka č. 3 ukazuje na základě dat Celní správy, jaké příjmy do státního rozpočtu energetické daně skutečně přinesly v letech 2012–2021 a že odhad se téměř o 1 mld. Kč lišil.

Tabulka č. 3: Příjmy veřejných rozpočtů z energetických daní v letech 2012–2021

Rok	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Příjem zemní plyn (v mil. Kč)	1 258	1 269	1 138	1 149	1 167	1 300	1 349	1 359	1 418	1 443
Příjem pevná paliva (v mil. Kč)	454	463	403	417	420	457	401	357	322	316
Příjem elektřina (v mil. Kč)	1 347	1 307	1 256	1 226	1 451	1 537	1 568	1 567	1 503	1 449
<b>Celkový příjem (v mil. Kč)</b>	<b>3 059</b>	<b>3 039</b>	<b>2 797</b>	<b>2 792</b>	<b>3 038</b>	<b>3 294</b>	<b>3 318</b>	<b>3 283</b>	<b>3 243</b>	<b>3 208</b>

Zdroj: vlastní zpracování dle statistických dat Celní správy

<sup>35</sup> Op. cit. sub. 21.

Jak již bylo uvedeno výše v části 3.3, NKÚ prověřil v rámci své kontrolní akce 15/33 vedle spotřebních daní také energetické daně, jejichž efektivitu z hlediska správy vyhodnotil v poměru s ostatními daněmi jako vysokou, ačkoli je stále prostor pro zlepšení v oblasti administrativních nákladů. NKÚ rovněž dospěl k závěru, že *„podíl energetických daní na celkových příjmech nestoupá, což není v souladu se strategickými materiály Evropské unie a vlády České republiky.“*<sup>36</sup>

### 4.3 Energetické daně a zelená politika EU

Z vývoje příjmů z daně pevných paliv v posledních letech lze sledovat sestupnou tendenci, naopak v příjmech z daně ze zemního plynu tendenci vzestupnou, z čehož lze usoudit, že tento trend pravděpodobně není způsoben méně mrazivými zimními obdobími, ale dochází k nižšímu dodávání pevných paliv k jejich použití. K dané skutečnosti mohou přispívat i aktivity Ministerstva životního prostředí, které v rámci svých programů, podpor či dotací cílí na snižování spotřeby energie právě změnou skladby zdrojů energie nebo růstem energetické efektivity.<sup>37</sup>

Podobně jako spotřební daně z minerálních olejů i energetické daně mají dopad na cenu jednotlivých druhů paliva, a jak již bylo uvedeno výše, mají tak přispívat k úspoře paliv a snížení produkce skleníkových plynů. Aby však těchto cílů bylo dosaženo, daň by měla účinně stimulovat daňové subjekty k omezení spotřeby výrazněji. Tento fakt je vnímán i na úrovni Evropské unie a z toho důvodu je jedním z významných opatření Zelené dohody pro Evropu a legislativního balíčku „Fit for 55“ také revize směrnice o zdanění energie. První návrh revize ze 14. 7. 2021 si dává za cíl nastavit efektivnější systém zdanění napříč členskými státy úpravou minimálních sazeb vč. zavedení jejich každoroční indexace a odstranění možných daňových úlev z vnitrostátních úprav tak, aby jednotlivé ekonomické subjekty byly více

<sup>36</sup> Op. cit. sub. 18.

<sup>37</sup> Ochrana klimatu a energetika. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/ochrana\\_klimatu\\_energetika](https://www.mzp.cz/cz/ochrana_klimatu_energetika)

motivované snižovat emise at' už přechodem na alternativní zdroje energie, či snižováním spotřeby.<sup>38, 39</sup>

## 5 Závěr

Příspěvek se zabýval daněmi v úzkém smyslu, jež v současnosti česká právní úprava zná a které souvisí s ochranou životního prostředí. Silniční daň, spotřební daň z minerálních olejů a energetické daně lze vnímat jako nástroje, s jejichž efektivním nastavením by daňové subjekty mohly být motivovány k nižší spotřebě a k volbě alternativních pohonných hmot či paliv.

Pokud např. přihlédneme k dosud platnému osvobození vozidel pro dopravu osob či nákladu do 12 tun, které používají jako palivo zkapalněný ropný plyn nebo stlačený zemní plyn, od silniční daně<sup>40</sup> a k rozdílné ceně těchto paliv oproti benzínu či naftě, mohou být daňové subjekty pozitivně motivovány k volbě těchto motorových vozidel přinejmenším pro podnikatelské účely. Ještě výraznější by však tato motivace mohla být i pro soukromé subjekty v případech, kdy by silniční daň dopadala i na ně. S ohledem na tuto myšlenku si autorka klade otázku, proč není tato možnost, jež může nabízet ekonomičtější i ekologičtější řešení komunikována širší veřejnosti. Podobnou úvahu lze vést také nad elektromobily, nad kterými však lze vést dlouhou diskusi s odborníky nejen s ohledem na jejich zátěž životního prostředí, ale i vysokou počáteční investici či hustotu rozmístění dobíjecích stanic.

Podporou environmentální politiky v oblasti příjmů veřejných rozpočtů se také zabýval NKÚ ve své kontrolní akci 18/22, jejímž cílem bylo provéřit, zda je podpora v oblastech daní, poplatků, mýtného, cel a dalších příjmů veřejných rozpočtů nastavena tak, aby účinně přispívala k naplnění cílů klimaticko-energetické politiky při zachování dlouhodobé udržitelnosti veřejných příjmů. NKÚ vyhodnotil, že české právní předpisy nemotivují obyvatele k používání ekologičtějších vozidel, snížení spotřeby energie

<sup>38</sup> Návrh SMĚRNICE RADY, kterou se mění struktura rámcových předpisů Unie o zdanění energetických produktů a elektřiny (přepřacované znění). In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0563>

<sup>39</sup> Návrh směrnice je v tuto chvíli projednáván ve výborech Evropského parlamentu a orientační datum plenárního zasedání je naplánováno na září 2022.

<sup>40</sup> Ustanovení § 3 písm. f) zákona o dani silniční.

a k přechodu na ekologičtější zdroje energie. Vozový park v České republice zastarává, roste dovoz starých vozidel, emise neklesají, zatímco podíl vozidel s ekologicky šetrným pohonem stoupá jen pomalu a je nízký.<sup>41</sup>

S ohledem na výše uvedené je autorka toho názoru, že sazby všech daní v oblasti životního prostředí by měly být zvýšeny tak, aby dostaly takové zátěže, která jim byla přisuzována v době jejich zavedení, a dále by měly být především pravidelně indexované, aby byla v dlouhodobém horizontu zachována jejich efektivita. Tento přístup je však nezbytné podložit důslednou komunikací, která by v případě realizace podpořila jinak negativně vnímané politické rozhodnutí.

Závěrem je rovněž důležité poukázat na současnou nejistotu způsobenou válečným konfliktem na Ukrajině, která přirozeně Zelenou dohodu pro Evropu upozadňuje až za ochranu lidských životů, ke které Evropská unie přispívá mj. soubor ekonomických sankcí. Z toho důvodu dochází k růstu cen samotných surovin a členské státy přijímají různá opatření, jak tento růst alespoň částečně regulovat. Vláda České republiky za tím účelem schválila balíček, jehož součástí je především zrušení silniční daně u osobních automobilů autobusů a nákladních aut do 12 tun, snížení spotřební daně na naftu a benzín o 1,50 Kč na litr a zrušení povinného přimíchávání biosložky do paliv.<sup>42</sup>

## Literature

ŠTROBL, P. Jak ekologická jsou jednotlivá paliva? *CDR* [online]. 11. 7. 2017 [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://cdr.cz/clanek/tema-jak-ekologicka-jsou-jednotliva-paliva>

VYBÍRAL, R. K některým limitům v oblasti finančního práva. In: HAMUĽÁK, O., MADLEŇÁKOVÁ, L. (eds.). *Limity Práva: Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2012*. Praha: Leges, 2012, ISBN 978-80-87576-45-8.

<sup>41</sup> Kontrolní závěr z kontrolní akce 18/22. Podpora environmentální politiky v oblasti příjmů veřejných rozpočtů. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K18022.pdf>

<sup>42</sup> Vláda připravila kroky ke snížení dopadů vysokých cen pohonných hmot, zabývala se i posílením obranyschopnosti země. *Vláda České republiky* [online]. 6. 4. 2022 [cit. 9. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/vlada-pripravila-kroky-ke-snizeni-dopadu-vysokych-cen-pohonnnych-hmot-zabyvala-se-i-posilenim-obranyschopnosti-zeme-195495/>

- WEISS, T. Vláda schválila balíček opatření proti růstu cen pohonných hmot. *Ministerstvo financí* [online]. Tiskové zprávy, 6. 4. 2022 [cit. 9. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2022/vlada-schvalila-balicek-opatreni-proti-r-47104/>
- ACEA Tax Guide 2021. *European Automobile Manufacturers Association* [online]. Dostupné z: [https://www.acea.auto/files/ACEA\\_Tax\\_Guide\\_2021.pdf](https://www.acea.auto/files/ACEA_Tax_Guide_2021.pdf)
- Daň z minerálních olejů – celkové inkaso z minerálních olejů – 2021. *Celní správa České republiky* [online]. Daně, Statistiky, Statistická data z oblasti výroby, dopravy a dovozu minerálních olejů, 21. 2. 2022 [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.celnisprava.cz/cz/dane/statistiky/MO-inkaso/Vymer\\_SPD\\_MO\\_2021\\_SK\\_05.pdf](https://www.celnisprava.cz/cz/dane/statistiky/MO-inkaso/Vymer_SPD_MO_2021_SK_05.pdf)
- Emise CO<sub>2</sub> z aut: fakta a čísla (infografika). *Evropský parlament* [online]. Aktuality, Společnost [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/news/cs/headlines/society/20190313STO31218/emise-co2-z-aut-fakta-a-cisla-infografika>
- Excise Duty Tables. *European Commission* [online]. Directorate-General, Taxation and Custom Union, Indirect Taxation and Tax Administration, Indirect taxes other than VAT, 2021 [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/system/files/2021-09/excise\\_duties-part\\_ii\\_energy\\_products\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2021-09/excise_duties-part_ii_energy_products_en.pdf)
- Faktory vývoje maloobchodních cen pohonných hmot. *Česká národní banka* [online]. Měnová politika, Archiv Zpráv o inflaci, 2012 [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/zpravy-o-inflaci/tematicke-prilohy-a-boxy/Faktory-vyvoje-maloobchodnich-cen-pohonnych-hmot>
- Greenhouse gas emissions from transport in Europe. *European Environment Agency* [online]. Indicators [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/ims/greenhouse-gas-emissions-from-transport>
- Ochrana klimatu a energetika. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 6. 4. 2022]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/ochrana\\_klimatu\\_energetika](https://www.mzp.cz/cz/ochrana_klimatu_energetika)



## Právní předpisy

Nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:31987R2658>

Sdělení komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. Zelená dohoda pro Evropu. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0640&qid=1649587009194>

Sdělení komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů. „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52021DC0550>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0062&qid=1649180996906>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/2284 ze dne 14. prosince 2016 o snížení národních emisí některých látek znečišťujících ovzduší, o změně směrnice 2003/35/ES a o zrušení směrnice 2001/81/ES. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L2284&from=CS%3%AD>

Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0096&qid=1649262050168>

Zákon České národní rady č. 16/1993 Sb., o dani silniční.

Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní).

Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.

Zákon č. 299/2020 Sb., kterým se mění některé daňové zákony v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2 a zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2.

## Ostatní zdroje

Důvodová zpráva k návrh zákona, kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (ST 205).

Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů (ST 204).

Důvodová zpráva k zákonu č. 246/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů.

Důvodová zpráva k zákonu č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

Informace o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2020. *Finanční správa České republiky* [online]. Dostupné z: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Dane\\_Vyhodnoceni-Pr-001\\_2020\\_Informace-o-cinnosti-FS-CR.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Dane_Vyhodnoceni-Pr-001_2020_Informace-o-cinnosti-FS-CR.pdf)

Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/33. Správa spotřebních daní. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. 2016. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K15033.pdf>

Kontrolní závěr z kontrolní akce 21/34. Peněžní prostředky státu z daně silniční a správa této daně. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. 2021. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/K21034.pdf>

Návrh SMĚRNICE RADY, kterou se mění struktura rámcových předpisů Unie o zdanění energetických produktů a elektřiny (přepracované znění). In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0563>

Reakce na závěry NKÚ o výběru silniční daně. *Finanční správa České republiky* [online]. Média a veřejnost, Nepřesnosti v médiích 2022, 21. 2. 2022 [cit. 5. 4. 2022]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/nepresnosti-v-mediich/nepresnosti-v-mediich-2022/reakce-na-zavery-nku-o-vyberu-silnicni>

Strategické dokumenty. *Ministerstvo životního prostředí* [online]. Dostupné z: [https://www.mzp.cz/cz/strategicke\\_dokumenty#narodni\\_program](https://www.mzp.cz/cz/strategicke_dokumenty#narodni_program)

Vývoj inkasa vybraných daní v ČR v letech 1993–2001. *Finanční správa České republiky* [online]. Daně, Analýzy a statistiky, Údaje z výběru daní. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>

## Contact – e-mail

*sedovak@prf.cuni.cz*

# SAMOSPOTŘEBITELÉ ELEKTŘINY Z OBNOVITELNÝCH ZDROJŮ V PRÁVU EVROPSKÉ UNIE

*Malvína Urbánková*

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

## **Abstract in original language**

Tento příspěvek zpracovává právní problematiku přístupu samospotřebitelů elektřiny z obnovitelných zdrojů na energetický trh pod vlivem příslušných směrnic Evropské unie v rámci tzv. Zimního balíčku – Čistá energie pro všechny Evropany. Stat' nabízí náhled do jednotlivých implementací několika evropských států včetně České republiky a jejich větší či menší úspěšnost v daném směru. Práce dále poukazuje na roli samospotřebitele při výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů jako na potenciální způsob dosažení evropských cílů při řešení energetických problémů. Mezi tyto problémy lze zařadit především energetickou chudobu, ohrožování životního prostředí, globální oteplování a závislost na fosilních palivech dovezených z politicky nestabilních zemí. Cílem tohoto příspěvku je zhodnotit aktuální úpravu a její dostatečnost v jednotlivých státech Evropské unie v oblastech právního rámce, podpory ze strany státu, technologických možností a obecného zapojení samospotřebitele do energetického trhu.

## **Keywords in original language**

Samospotřebitel; aktivní zákazník; elektřina; samovýroba.

## **Abstract**

This paper deals with the legal issues of access of prosumers of electricity from renewable sources to the energy market under the influence of the relevant EU directives within the framework of the so-called Winter Package – Clean Energy for All Europeans. The paper offers an insight into the individual implementations of several European countries, including the Czech Republic, and their greater or lesser success in this direction. The paper also

highlights the role of self-consumption in the production of electricity from renewable sources as a potential way to achieve European goals in addressing energy challenges. These problems include in particular energy poverty, environmental threats, global warming and dependence on fossil fuels imported from politically unstable countries. The aim of this paper is to assess the current regulation and its sufficiency in the different EU countries in the areas of legal framework, state support, technological possibilities and general involvement of the self-consumer in the energy market.

## Keywords

Prosumer; Active Consumer; Electricity; Self-generation.

## 1 Úvod

Evropské státy si již na počátku procesu evropské integrace uvědomovaly, že energetická problematika je jeden z nejdůležitějších směrů, kam upírat svou pozornost. Vypovídá o tom snaha o sjednocení jednotlivých právních řádů v rámci smluv zakládající Evropské sdružení uhlí a oceli z roku 1951 a Evropské společenství pro atomovou energii z roku 1957. Vyrcholením dlouholetých pokusů o zařazení energetiky do primárního práva Evropské unie se stala ratifikace Lisabonské úmluvy v roce 2009, která oblast energetiky podřadila pod sdílenou pravomoc<sup>1</sup> a stanovila její základní koncept. V souvislosti s mezinárodní situací, jež si žádala efektivní řešení na nadnárodní úrovni, se začaly také konkrétněji tvarovat další cíle energetické unijní politiky. Jednalo se především o mezinárodní závazky související se změnou klimatu a rusko-ukrajinské spory o dodávky zemního plynu, které vyústily k přerušení těchto dodávek na území Evropské unie.<sup>2</sup>

S vývojem společenské, politické i enviromentální situace ve světě začaly vyvstávat nové otázky a překážky, s nimiž se aktuální energetická politika musí vypořádat. Jedná se především o problémy související s ekonomickou stránkou jako je kupříkladu energetická chudoba, nedostatečné pokrytí nebo

<sup>1</sup> VÍCHA, O. *Základy horního a energetického práva*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 168.

<sup>2</sup> „To (přerušování dodávek plynu) EU do určité míry donutilo věnovat mnohem větší pozornost východní dimenzi své externí politiky i samotné energetické politice, a to nejen z hlediska klimatických změn, obnovitelných zdrojů a dalších témat, na které byla tato oblast v posledních měsících zúžena především, na úkor jiných aktuálních problémů.“ KRUTÍLEK, O. a kol. *Monitoring evropské legislativy 2009–2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2011, s. 18.

nákladný transport. Dále problémy se životním prostředím, které trpí neuctivou těžbou neobnovitelných zdrojů, ale také následným spalováním kaustobiolitu, které zvětšuje podíl oxidu uhličitého či oxidu dusíku v ovzduší a zapříčiňuje se o vznik poléťavého prachu. V závěru se jedná o problémy týkající se dovozu fosilních paliv z politicky nestabilních zemí, zemí, které nerespektují základní lidská práva, či z finančních prostředků získaných prodejem svých zdrojů vedou brutální válečné operace na územích jiných států. S posledním uvedeným souvisí rovněž současná válečná situace odehrávající se ve východní části Evropy, kdy byla Evropská unie nucena pozastavit veškerou ekonomickou spolupráci s Ruskem, což má za důsledek extrémní cenové výkyvy energetických zdrojů či absolutní nemožnost se k těmto zdrojům fyzicky dostat.

Právě tyto problémy vedly a stále vedou evropskou politiku směrem k obnovitelným zdrojům energie, které pomáhají vytvářet obraz nové energeticky udržitelné budoucnosti. I díky udržitelným zdrojům mohlo dojít k realizaci myšlenky zapojení koncových uživatelů do výroby elektřiny ve formě samospotřebitelství. To bylo důležitým krokem pro proces decentralizace výroby, který může vést k dostatečnému energetickému pokrytí jednotlivých subjektů, větší energetické účinnosti a flexibilitě, a zároveň jim může významně ekonomicky pomoci díky umožnění výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů pro svou vlastní spotřebu či další sdílení bez nutnosti odebírat energie z veřejné sítě ve větší míře. Rovněž se jedná o systém, který napomáhá procesu zbavování se závislosti na neobnovitelných zdrojích energie, čímž se lze účinně bránit před cenovými výkyvy, podporou politicky či jinak nestabilních zemích, a především dalším ekologickým katastrofám, jež mohou mít za následek zhoršující se kvalitu života na celé planetě.

V této práci jsem se rozhodla zaobírat několika odvětvími, které se otázky samospotřebitelství věnují. V první kapitole představím jednotnou harmonizaci Evropské unie, jež stanovuje základní požadavky pro umožnění vstupu koncových uživatelů na energetický trh, a cíle, kterých má být dosaženo. V následující kapitole přednesu implementaci těchto směrnic jednotlivými státy – Českou republikou, Německem a Slovenskem, a jejich větší či menší úspěšnost v této oblasti. Poukážu především na rozdílné cesty, které si konkrétní státy k implementaci směrnic zvolily a jaké volí způsoby

podpory samospotřebitele. Dané země jsem se rozhodla zvolit především z toho důvodu, že Německo představuje jakýsi pomyslný maják a dobrý příklad ve snaze o co nejrychlejší využití obnovitelných zdrojů. Slovensko na druhou stranu představuje právní režim, který je tomu českému nejbližší, a je proto možné z něj pro účely České republiky inspirativně čerpat.

## 2 Pojem „samospotřebitel“

Na začátek této práce je nutné vymezit, co si představit pod pojmem „samospotřebitel“. Poprvé bylo možno se s tímto termínem na oficiální evropské úrovni setkat v rámci směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2018/2001, o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (dále též jako „Směrnice o POZE“). Pojem „samospotřebitel“ vychází z původního (a dle mého názoru o něco přesnějšiho) anglického překladu „prosumer“. Ten vznikl ze spojení anglických termínů „producer“ a „consumer“, což avizuje, že se jedná o takový subjekt, který energii nejenom spotřebovává, ale rovněž ji i produkuje, a to nikoli pouze pro svou vlastní potřebu, ale také pro energetickou síť.

Pojem samospotřebitele však není v současné právní úpravě na úrovni EU sjednocený. Jiné právní předpisy, kupříkladu Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU (dále též jako „Směrnice o SP“), samospotřebitele označují jako „aktivního zákazníka.“ Tato směrnice však pracuje především s konceptem stanovení podmínek pro přímé působení na energetickém trhu, a proto může pojem „aktivní zákazník“ představovat definici širší, než je „samospotřebitel“.

Další zdroje mohou dávat přednost označení „aktivní spotřebitelé.“ Pojem „aktivní spotřebitel“ je však v evropském mezinárodním právu soukromém známý již v rámci jiných, byť souvisejících odvětvích, a proto může být jeho výklad nejednoznačný.<sup>3</sup> Je proto dobré jeho dostatečně odlišení, může se jednat například o pojem „energeticky aktivní spotřebitel.“ Rozhodně

<sup>3</sup> Pojem „aktivní spotřebitel“ může být znám například z výkladu k Nařízení o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (nařízení Řím I) nebo je možné jej z pohledu SDEU vnímat jako pozornou a kriticky uvažující osobu, která aktivně vyhledává informace před uskutečněním konkrétního právního úkonu, na rozdíl od pasivního spotřebitele, který vyžaduje vzhledem ke svému slabému postavení vyšší míru ochrany. (srov. TOMANČÁKOVÁ, B. *Ochrana spotřebitele v praxi se vzory a příklady*. 2. vyd. Praha: Linde, 2011, s. 16).

však nelze na institut samospotřebitele (resp. prosumera) nazírat jako na úplnou legislativní novinku. Problematika samospotřebitelství není výjimečná evropskému právnímu prostoru ani obecné energetice a bohatě se o ní zmiňuje i odborná literatura.<sup>4</sup>

Směrnice o POZE definuje samospotřebitele jako konečného zákazníka provozujícího zařízení ve vlastních prostorách umístěných ve vymezených hranicích nebo, pokud to členský stát povolí, v jiných prostorách, který vyrábí elektřinu z obnovitelných zdrojů pro svou vlastní spotřebu a který může ukládat nebo prodávat elektřinu, kterou sám vyrobil, za předpokladu, že u samospotřebitelů elektřiny z obnovitelných zdrojů, kteří nejsou domácnostmi, uvedené činnosti nepředstavují jejich hlavní obchodní nebo profesní činnost.<sup>5</sup>

Definice pojmu aktivního zákazníka je dle Směrnice o SP velice podobná a operuje s konceptem konečného zákazníka nebo skupinou společně jednajících konečných zákazníků, kteří spotřebovávají nebo ukládají elektřinu vyrobenou ve svých vlastních prostorách umístěných ve vymezených hranicích, anebo pokud to členský stát povolí, v jiných prostorách, nebo kteří prodávají elektřinu vyrobenou z vlastních zdrojů, či se účastní programů flexibility nebo energetické účinnosti, za předpokladu, že uvedené činnosti nepředstavují jejich hlavní obchodní nebo profesionální činnost.<sup>6</sup>

Zjednodušeně tak můžeme říci, že dané úpravy operují s konceptem výrobce, který vyrábí elektřinu pro vlastní spotřebu a který bude moci tuto elektřinu skladovat či prodávat její přebytky ním do sítě nebo je jinak sdílet. Tato činnost však nesmí být jeho hlavní obchodní nebo profesní činností. Status samospotřebitele není omezen pouze na domácnosti a soukromá obydlí, ale zahrnuje i na další subjekty či zvláštní části prostorů, kupříkladu obchodní zóny, bytové domy, univerzitní kampusy a další. Směrnice navíc umožňují samospotřebitelství nikoli pouze individuální, ale rovněž prostřednictvím tzv. agregátorů nebo energetických společenství.

<sup>4</sup> „Some state statutes have begun to describe customers with distributed generation on-site as ‘customer-generators.’ However, ‘prosumer’ is more useful as a general term because the modern energy consumers described above do more than generate electricity. They also provide essential grid services, such as storage, regulation, and demand response in both retail and wholesale markets.“ JACOBS, S. B. The Energy Prosumer. *Ecology Law Quarterly* [online]. [cit. 5. 2. 2022]. Dostupné z: <https://scholar.law.colorado.edu/articles/709>

<sup>5</sup> Čl. 2 odst. 14 Směrnice o POZE.

<sup>6</sup> Čl. 2 odst. 8 Směrnice o SP.



### 3 Evropský právní rámec pro působení samospotřebitele na energetickém trhu

#### 3.1 Primární právo Evropské unie

Jak již bylo zmíněno v úvodu, primární právo upravuje oblast energetiky stanovením obecných základních cílů. Mezi tyto cíle dnes můžeme zařadit zajištění fungování trhu s energií, zajištění bezpečnosti dodávek energie v Unii, podpora energetické účinnosti a úspor energie jakož i rozvoje nových a obnovitelných zdrojů energie a podpora propojení energetických sítí.<sup>7</sup> Tyto cíle stanovené primárním právem jsou prováděny pomocí aktů sekundárního práva. Dané akty tak lze považovat za právo odvozené od práva primárního. V oblasti energetiky funguje princip sdílené pravomoci, což znamená, že Evropská unie zasahuje do této sféry pod tíhou zásady subsidiarity, tedy pouze v případě, kdy nelze danou otázku s odkazem na efektivitu upravit jinak než na evropské úrovni. Členské státy mají právo si své záležitosti upravovat do té míry, do které Evropská unie svoji pravomoc dosud nevykonala nebo do které se rozhodla ji nevykonávat.<sup>8</sup> SFEU navíc upřesňuje, že Evropská unie smí členskými státy zasahovat do výběru zdrojů dodávek energie pouze za předpokladu jednomyslnosti a za podmínek stanovených v čl. 192 SFEU.

Z cílů stanovených primárním právem je očividné, že problematika samospotřebitelů elektřiny z obnovitelných zdrojů při energetické transformaci naprosto přesně zapadá do strategického konceptu Unie, která se tak snaží řešit vzniklé potíže související s energetickou účinností, flexibilitou a životním prostředím. Zapojení koncového uživatele s ohledem na dostupné technologické prostředky může tedy představovat možnost řešení současných energetických problémů i vizi předcházení problémů budoucích.

#### 3.2 Sekundární právo Evropské unie

Nejdůležitější právní prameny pro vstup samospotřebitelů na energetický trh představila Evropská unie v legislativním balíčku Čistá energie pro všechny

<sup>7</sup> Čl. 194 odst. 1 SFEU.

<sup>8</sup> TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2017, s. 155.

Evropany. Tento tzv. Zimní balíček byl navržen Evropskou Komisí v roce 2016 a kladl si za cíl naplnit závazky plynoucí z Pařížské klimatické dohody a podpořit přechod z fosilních paliv na obnovitelné zdroje energie (dále též jako „OZE“). Zimní balíček se svým obsahem zaměřil rovněž na snahu o vysokou energetickou účinnost, dekarbonizaci energetiky a její decentralizaci, k čemuž směřuje i institut samospotřebitele. Významné změny tak byly patrné především ve Směrnici o energetické účinnosti<sup>9</sup> a Směrnici o energetické náročnosti budov.<sup>10</sup> Došlo také k přepracování dalších nařízení a směrnic týkajících se oblasti OZE. Jako nové předpisy byly představeny již zmíněná Směrnice o POZE,<sup>11</sup> Směrnice o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou,<sup>12</sup> Nařízení o vnitřním trhu s elektřinou<sup>13</sup> a Nařízení o správě energetické unie.<sup>14</sup>

### 3.2.1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů

Směrnice o POZE stanovila členským státům povinnost umožnit spotřebitelům stát se samospotřebiteli (prosumers) elektřiny z obnovitelných zdrojů, a to za podmínek, které sama stanovila. Umožnila samozřejmě částečné přizpůsobení jednotlivými státy či zohlednění specifických skutečností.<sup>15</sup> Ve svých úvodních ustanoveních hovoří rovněž o základních předpokladech,

<sup>9</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES.

<sup>10</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov.

<sup>11</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů.

<sup>12</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/944 ze dne 5. června 2019 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou a o změně směrnice 2012/27/EU.

<sup>13</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/943 ze dne 5. června 2019 o vnitřním trhu s elektřinou.

<sup>14</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013.

<sup>15</sup> Čl. 15 odst. 4 Směrnice o POZE.

kterými jsou zákaz diskriminace či zamezení neúměrným břemenům, nákladům a neoprávněným poplatkům. S ohledem na jejich přispívání k dosažení cílů v oblasti energetiky a klimatu poukazuje na vyvarování se neúměrnému zpoplatnění elektřiny vyrobené a spotřebované samospotřebiteli v týchž prostorách. Tento požadavek lze hodnotit jako logický a žádoucí, neboť si lze jen těžko představit samospotřebitelský systém založeném na neúměrném poplatkovém principu za odběr své vlastní energie. Taková legislativa by měla dozajista negativní dopad na iniciativu spotřebitelů zapojit se do výroby energie z obnovitelných zdrojů.

Směrnice o POZE nicméně uznává, že zavedení nediskriminačních a úměrných poplatků, především pak v případě, je-li to nutné k zajištění finanční udržitelnosti elektrizační soustavy, k omezení podpory na objektivně nezbytnou a k účinnému využívání svých systémů podpory, může působit efektivně, a je proto umožněno. Zároveň také stanovuje povinnost zajištění ze strany členských států, aby samospotřebitelé elektřiny z obnovitelných zdrojů přispívali vyváženým a přiměřeným způsobem k celkovému systému sdílení nákladů na výrobu, distribuci a spotřebu v případě dodání jejich elektřiny do sítě.<sup>16</sup> Při tom by měla zůstat zachována všechna práva náležející spotřebitelům.<sup>17</sup> Mezi práva náležející spotřebitelům je nutno zařadit práva jednotlivých členských států v souvislosti s jejich harmonizací na evropské úrovni.<sup>18</sup> V České republice lze zmínit kupříkladu ustanovení zákona č. 458/2000 Sb., O podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (dále též „energetický zákon“) nebo zákon č. 634/1992 Sb., O ochraně spotřebitele.

Povinnost členských států je stanovena především v oblasti umožnění vyrábět elektřinu z obnovitelných zdrojů včetně výroby pro svou vlastní potřebu, skladování a prodeje přebytečné energie do energetické sítě prostřednictvím smluv o nákupu elektřiny z obnovitelných zdrojů, dodavatelů elektřiny a ujednání o přímém obchodování.<sup>19</sup> Na samospotřebitele se v daném ohledu nemohou vztahovat dle výše zmíněného diskriminační nebo nepřiměřené postupy v souvislosti s elektřinou, kterou z distribuční soustavy

<sup>16</sup> Úvodní ustanovení bod 68 a 69 Směrnice o POZE.

<sup>17</sup> Úvodní ustanovení bod 72 Směrnice o POZE.

<sup>18</sup> Čl. 4 odst. 2 písm. f) SEU.

<sup>19</sup> Čl. 21. odst. 2 písm. a) Směrnice o POZE.

odebírají nebo do ní dodávají, ani v souvislosti s elektřinou z obnovitelných zdrojů, kterou sami vyrobili, a která zůstává v jejich prostorách. Stát rovněž nemůže stanovit žádné dvojí poplatky v případě, kdy samospotřebitel instaluje a provozuje systémy skladování elektřiny v kombinaci se zařízeními na výrobu elektřiny z obnovitelných zdrojů pro samospotřebu.<sup>20</sup> Naopak však Směrnice i POZE přiznává samospotřebitelům právo na odměnu za elektřinu dodanou do distribuční soustavy, a to i prostřednictvím režimu podpory. Výše odměny není striktně stanovena, avšak Směrnice o POZE hovoří toliko o tržní hodnotě této elektřiny při zohlednění její dlouhodobé hodnoty pro distribuční soustavu, životní prostředí a společnost.<sup>21</sup>

S povinnostmi členských států na faktické umožnění samospotřebitelství souvisí také nutnost podpory. V tomto případě se hovoří o rámci, který má za cíl podporovat a usnadňovat rozvoj samospotřeby elektřiny z obnovitelných zdrojů na základě posouzení stávajícího potenciálu a neodůvodněných překážek samospotřeby. Ten zahrnuje kupříkladu řešení neodůvodněných regulačních a finančních překážek nebo pobídky pro majitele budov k zavedení systému samospotřebitelství.<sup>22</sup> Informace o podporách musí být všem samospotřebitelům přístupné.<sup>23</sup>

Podmínky, při nichž Směrnice o POZE umožňuje využití nediskriminačních a úměrných poplatků a plateb jsou přesně stanoveny v případech, kdy je elektřina z obnovitelných zdrojů, kterou samospotřebitelé vyrobili, účinně podporována prostřednictvím režimů podpory, a to pouze v rozsahu, který neohrožuje ekonomickou životaschopnost projektu a pobídkový účinek takové podpory a dále v případě, je-li elektřina z obnovitelných zdrojů, kterou samospotřebitelé vyrobili, vyráběna v zařízeních s celkovým instalovaným výkonem vyšším než 30 kW. Směrnice však pracuje i s určitými podmínkami stanovenými do budoucna. Zde hovoří konkrétně o datu 1. prosince 2026 a situaci, kdy překročí celkový podíl zařízení pro samospotřebu 8 % celkového instalovaného výkonu elektřiny členského státu.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Čl. 21. odst. 2 písm. b) Směrnice o POZE.

<sup>21</sup> Čl. 21. odst. 2 písm. d) Směrnice o POZE.

<sup>22</sup> Čl. 21 odst. 6 Směrnice o POZE.

<sup>23</sup> Čl. 18 odst. 1 Směrnice o POZE.

<sup>24</sup> Čl. 21 odst. 3 písm. a) – c) Směrnice o POZE.

Poměrně nadčasově Směrnice o POZE umožňuje samospotřebitelům působících v jedné budově (počítá se zde především s bytovými jednotkami) zapojit se do činnosti stanovené v čl. 21 odst. 2, a tím je podpořit ve sdílení energie, aniž by byly dotčeny síťové a jiné příslušné poplatky, odvody a daně vztahující se na každého dotčeného samospotřebitele elektřiny z obnovitelných zdrojů. Státy také mohou podmínky mezi individuálními a společně jednajícími samospotřebiteli rozlišovat. Každé další rozlišení však musí být ze strany státu odůvodněno a musí působit přiměřeně.<sup>25</sup>

Samospotřebitelé mohou využít ke správě (zde je myšlena instalace, provoz, měření a údržba) zařízení na výrobu elektřiny třetí osobu. Tato třetí osoba může k zařízení disponovat také vlastnickým právem, a to i v případě, že jej sama nevyužívá. V tento okamžik je však tato třetí osoba zatížena stejnými povinnostmi jako samospotřebitelé, a to i přesto, že zákon na ni jako na samospotřebitele nenahlíží.<sup>26</sup>

## 4 Samospotřebitel v České republice

Proces výroby elektřiny v České republice představuje z velké části využití centralizovaných výroben, jejichž činnost spočívá v získávání energie ze spalování uhlí, zemního plynu a jaderného palivo. Proces je navíc podpořen dobře dimenzovanou přenosovou a distribuční soustavou. Velká část tepla je získávána spalováním uhlí, zemního plynu a biomasy v centralizovaných teplárnách a do domácností je přenášeno pomocí systému centrálního zásobování teplem, či spalováním v lokálních topeništích v případě biomasy a zemního plynu. Tato soustava centralizovaného charakteru je nadále doplňována výrobny, jež využívají obnovitelné zdroje energie nebo směsný komunální odpad. Závěrem tedy vyplývá, že značná část elektřiny a tepla se nevyrábí v místě spotřeby, nýbrž je zákazníkům dodávána skrze přenosové a distribuční soustavy.<sup>27</sup>

Ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi se Česká republika v otázce samospotřebitelství drží spíše v pozadí. I přes nepřilíš přívětivou právní

<sup>25</sup> Čl. 21 odst. 4 Směrnice o POZE.

<sup>26</sup> Čl. 21 odst. 5 Směrnice o POZE.

<sup>27</sup> ANDER, M. a kol. Energeticky aktivní spotřebitelé ve vybraných zemích EU. *Svaž moderní energetiky* [online]. [cit. 20. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.modernien energetika.cz/aktuality/energeticky-aktivni-spotrebitele-ve-vybranych-evropskych-zemich/>

úpravu a nedostatečnou podporu je však možno si povšimnout, že přibývá subjektů (ať už domácností nebo obchodních společností), které vyrábějí elektřinu ze svého vlastního zdroje, a pokrývají tak všechnu nebo část své energetické spotřeby, nebo tuto energii posílají dále do energetické sítě. To souvisí nejenom s rozmachem a ekonomicky dostupnějších fotovoltaických systémů a baterií, ale rovněž s aktivnější politikou státu oproti minulosti. Zákon č. 458/2000 Sb., O podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) na subjekty, které se chtějí zapojit do výroby elektřiny, reaguje v souvislosti s ustanovením § 23 odst. 1 písm. b) „*Výrobce má možnost vyrobenou elektrickou energii použít především ke své vlastní spotřebě. Zákonodárce však výrobci kromě toho přiznává právo jím vyrobenou elektřinu dodávat také ostatním účastníkům na trhu s elektřinou, a to prostřednictvím přenosové soustavy či distribuční soustavy, popřípadě i přímým vedením.*“<sup>28</sup>

I přesto bychom však v českém právním řádu samotný pojem samospotřebitele (či jiný totožný pojem, kupříkladu již zmíněný aktivní zákazník) hledali marně. Přesná legislativní definice není dosud v zákoně stanovena a samospotřebitelům není proto vyčleněno ani specializované místo na energetickém trhu. Obdobně tzv. energetická společenství nemají v zákoně dosud svou roli.<sup>29</sup> Česká republika v případě implementace příslušných směrnic značně zaspala, a energetický ani jiný zákon se tak o možnosti zapojení do výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů v procesu energetické transformace nezmiňuje, či se o aktivním spotřebitelství (resp. výrobě elektřiny pro vlastní spotřebu) zmiňuje spíše „mimořádně“ v souvislosti s některými podmínkami, ale i právy a výhodami. Nutno podotknout, že současná právní regulace pracuje především s verzí motivace k výrobě elektřiny pro vlastní spotřebu než s výrobou elektřiny posílané dále do sítě. Taková úprava se zcela neshoduje s jedním z hlavních cílů evropského sekundárního práva, kterým je decentralizace obecné výroby energií.

<sup>28</sup> DOSTÁL, P. a kol. *Energetický zákon – judikatorní komentář*. Dostupné z: <https://app.codexis.cz/doc/CR/5646/s/energetický%20zákon> [cit. 20. 2. 2022].

<sup>29</sup> Mohou však vznikat tzv. lokální distribuční soustavy. Účastníci těchto soustav dosáhnou na levnější elektřinu ze zapojených místních výroben elektřiny, což samozřejmě přináší značnou výhodu. Administrativní nároky jsou však na provozovatele velice vysoké, což zabraňuje silnějšímu rozšíření.

Snahy o novelizace či vznik nových právních předpisů, které by upravovaly funkci samospotřebitele v české úpravě jasně, přehledně, a především v souladu s unijními směrnici, však stále probíhají. Důkazem je věcný záměr energetického zákona z roku 2020.<sup>30</sup> Ten předpokládá nárůst počtu fyzických osob v pozici aktivního zákazníka s odkazem na Směrnici o POZE a Směrnici o SP. Hlavní motivační prvek by samozřejmě mělo představovat lepší ekonomické zabezpečení konkrétního subjektu, tedy mj. zájem na snížení svých nákladů nebo zvýšení příjmu za dodávku přebytků jím vyrobené elektřiny do soustavy. Vzhledem k tomu, že se nebude jednat o hlavní obchodní ani podnikatelskou činnost, neměla by se na tyto subjekty vztahovat povinnost disponovat odpovídajícím podnikatelským oprávněním, ani jinou licenci.<sup>31</sup> Aktivní zákazník bude v zákoně definován tak, že se jedná o zákazníka, který kromě odběru elektřiny ze soustavy a její spotřeby odběrným elektrickým zařízením, i dodává jím vyrobenou elektřinu do soustavy a/nebo realizuje jednu či více z výše uvedených činností.<sup>32</sup> Novela zapojující samospotřebitele do výroby elektřiny však bude pravděpodobně otázkou ještě několika příštích let.

Současná úprava v ustanovení § 3 odst. 3 energetického zákona stanovuje podmínku podnikání na energetickém trhu pouze po udělení licence Energetickým regulačním úřadem. Výjimku pak tvoří výrobní elektřiny s instalovaným výkonem do 10 kW určené pro vlastní spotřebu zákazníka, pokud je výrobní elektřina propojena s přenosovou soustavou nebo s distribuční soustavou. Prakticky se jedná téměř výhradně o střešní fotovoltaické elektrárny.<sup>33,34</sup> Zákon č. 164/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů (dále též „ZPZE“) přiznává (nejenom

<sup>30</sup> „Novou právní úpravou dojde ke zjednodušení přístupu k oprávnění k podnikání, zavádí se nová databáze energetických zařízení a subjektů provozujících tato zařízení, dále se zavádí institut aktivního zákazníka, nový subjekt v podobě energetického společenství, nové činnosti do trhu s elektřinou v podobě agregace, ukládání energie a poskytování flexibility, a místo pojmu spotřebitel se zavádí pojem zákazník v domácnosti.“ (Předkládací zpráva k záměru 70/20 Věcný záměr energetického zákona T:3. 7. 2020)

<sup>31</sup> 70/20 Věcný záměr energetického zákona T:3.7.2020. Bod A.2.2 – Výkon činností podnikatelským způsobem, s. 50.

<sup>32</sup> Ibid., Bod A.3.1 – Právní regulace činností, s. 53.

<sup>33</sup> DOSTÁL a kol., op. cit.

<sup>34</sup> Licence je ovšem potřeba v případě výrobní elektřiny s instalovaným výkonem do 10 kW (vč.) určené pro vlastní spotřebu zákazníka, pokud je ve stejném odběrném místě připojena jiná výrobní elektřina držitele licence.

samospotřebitelům) právo osvobození od odvodu (daně) z elektřiny vyrobené ze slunečního záření ve výrobně elektřiny s instalovaným výkonem výrobní do 30 kW a elektřiny vyrobené ze slunečního záření přesahující celkové množství elektřiny.

Program Ministerstva životního prostředí administrovaný Státním fondem životního prostředí ČR<sup>35</sup> umožňuje vlastníkům a stavebníkům rodinných a bytových domů žádat o dotaci mj. na solární termické a fotovoltaické systémy bez omezení výkonu. Musí být ale schopni využít alespoň 70 % vyrobené elektřiny či tepla a výše investiční dotace může činit maximálně 40 až 50 % způsobilých výdajů. Prodej vyrobené elektřiny lze uskutečnit do sítě za tržní cenu silové elektřiny, přičemž cena elektřiny koncového uživatele je jasně vyšší než cena silové elektřiny, kterou tvoří z více než poloviny poplatky a daně. Z tohoto důvodu není pro samospotřebitele příliš výhodné vyrobenou elektřinu prodávat a spíše ji tak spotřebuje pro vlastní využití.<sup>36</sup>

## 5 Samospotřebitel v Německu

Německo je proslulé svými silnými tendencemi týkajícími se odklonu od jaderné a uhelné energie směrem k obnovitelným zdrojům a v dané věci si klade poměrně ambiciózní cíle. Energetický sektor je již dlouhou dobu jeden z klíčových bodů politické pozornosti. V otázce samospotřebitelství se díky tomu může Německo pyšnit škálou nejrozmanitějších technologií, a především velice aktivního zapojení samotných subjektů. S podporou řady dotací a dalších podpůrných mechanismů určených ke snížení nákladů a zvýšení efektivity vlastní výroby elektřiny investovalo mnoho německých domácností a podniků do procesu své vlastní výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie. A přestože německá snaha o co nejrychlejší přechod k obnovitelným zdrojům energie je v Evropské unii jeden z nejpatrnějších, ani německá úprava se nevyhýbá určitým překážkám.

Pro všeobecný rozvoj obnovitelných zdrojů se stal jedním z nejdůležitějších právních předpisů zákon o obnovitelných zdrojích energie (anglicky *Renewable Energy Sources Act*, německy *Erneuerbare-Energien-Gesetz*, dále jen

<sup>35</sup> Program Nová zelená úsporám.

<sup>36</sup> ANDER a kol., op. cit.



jako „EEG“), který vešel v účinnost 1. dubna 2000. Jeho základní aspekty spočívaly v zajištění připojení obnovitelných zdrojů do sítě, přednostním odběru elektrické energie z obnovitelných zdrojů a státem garantované výkupní ceny elektrické energie po dobu 20 let.<sup>37</sup> Německo tak přijetím tohoto zákona značně předběhlo svou dobu a proaktivně se snažilo o zapojení koncového uživatele do výroby elektřiny daleko dříve než jiné země. EEG byl a dodnes zůstává hlavním řídicím nástrojem pro rozšiřování obnovitelných zdrojů energie na německém území. Mezi jeho hlavní cíle lze zařadit zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie na dodávkách elektřiny na nejméně 80 % do roku 2050. Dále zákon pracuje s ideou snížení ekonomických nákladů na dodávky energie, šetření fosilními zdroji a pokročení v technologickém postupu. Jeho přijetí bylo provedeno v zájmu ochrany klimatu a životního prostředí pro rozvoj udržitelného zásobování energií.<sup>38</sup>

Přestože německý zákon zpracovává problematiku samospotřebitství již od roku 2014,<sup>39,40</sup> samotný termín „prosumer“, který je deklarován Směrnicí o POZE v něm najdeme až od roku 2017. Německý zákonodárce v tomto směru ukryl veškerou oblast samospotřebitelství pod pojem „self-supply“ (*Eigenversorgung*, což lze přeložit jako „soběstačnost“ nebo „samovýroba“), který často představuje rovněž jako „auto-supply“, „auto-generation“ nebo „self-consumption“. Do EEG se pojem *Eigenversorgung* v dnešní podobě zavedl v rámci novelizace z roku 2017, která je aktuální dodnes.

Aby mohl být samospotřebitel považován za samospotřebitele v pravém slova smyslu, musí splňovat několik základních podmínek, které mu zákon ukládá. V prvé řadě se jedná o princip *Personenidentität*, který stanovuje, že výrobce a spotřebitel elektřiny musí být jednou tatáž osobou, a obecně zamezuje šíření elektřiny skrze privátní sítě do sousedních obydlí jiných spotřebitelů k pokrytí jejich vlastní spotřeby. Dále je nutné, aby se zdroj

<sup>37</sup> ANDER a kol., op. cit.

<sup>38</sup> Informationsportal Erneuerbare Energien. *Erneuerbare-Energien-Gesetz* [online]. [cit 25. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Dossier/eeg.html>

<sup>39</sup> ROGGENKAMP, M., BANET, C. *European Energy Law Report. Volume XII*. Cambridge: Intersentia, 2018, s. 136.

<sup>40</sup> Samospotřebitelství bylo definováno jako „spotřeba elektřiny, kterou fyzická nebo právnická osoba spotřebuje sama v bezprostřední blízkosti zařízení na výrobu elektřiny, pokud není tato elektřina dodávána prostřednictvím rozvodné sítě a tato osoba sama provozuje zařízení na výrobu elektřiny.“ (Oddíl 5 odst. 12 EEG 2014)

elektřiny nacházel v bezprostřední blízkosti místa spotřeby. To znamená, že k přenosu elektřiny nesmí být použita veřejná síť. To však nepředstavuje překážku pro dodávku přebytků elektřiny do veřejné sítě. Tyto dodávky jsou předmětem provozní podpory formou pevné výkupní ceny (*feed-in tariff*), která zvýšila poptávku po instalaci zařízení vyrábějících energii z obnovitelných zdrojů.<sup>41</sup> K tomu nutno podotknout, že právo zapojit se režimu samospotřebitelství je umožněno pouze těm instalacím, které zároveň mají nárok na pobírání podpory formou feed-in tarifu. Napojení na veřejnou síť je důvodem, proč jsou i výroby v režimu samo-spotřeby předmětem příplatku na obnovitelné zdroje.

Příplatky za obnovitelné zdroje energie (*EEG – Umlage*) jsou základní povinností pro všechny koncové spotřebitele včetně samospotřebitelů.<sup>42</sup> Ti se však mohou danému příplatku v několika případech vyhnout či jeho výši alespoň snížit jako součást podpory samospotřebitelství. První možností osvobození je spotřeba elektřiny přímo ve výrobně nebo v souvisejících pomocných a podpůrných zařízeních pro výrobu elektřiny v technickém smyslu (*Kraftwerkseigenverbrauch*, doslova „vlastní spotřeba v elektrárně“).<sup>43</sup> Dále není podle nutné příplatek platit, pokud výroba elektřiny samospotřebitele není přímo ani nepřímo připojena k síti<sup>44</sup> či pokud se samovýrobce zásobuje výhradně elektřinou z obnovitelných zdrojů energie a nežádá proplacení elektřiny posílané do sítě.<sup>45</sup> V poslední řadě se jedná situaci, kdy je elektřina vyrobena ve výrobnách s výkonem nižším než 10 kWp.<sup>46</sup> Osvobození se zde týká elektřiny, kterou si samospotřebitelé sami vyrobí a sami spotřebují v daném objektu. Objem této energie musí činit maximálně 10 MWh za rok.

V některých případech, kdy samo-výroba nesplní požadavky pro celkové osvobození od EEG příplatku, může samospotřebitel využít alespoň možnosti redukce jeho výše. Kupříkladu snížení na 40 % stanovené výše je využitelné v situaci, pokud byla využita elektřina pro vlastní spotřebu vyrobena pouze z obnovitelných zdrojů nebo zemního plynu či se jedná o elektřinu

<sup>41</sup> ANDER a kol., op. cit.

<sup>42</sup> § 61 odst. 1 EEG.

<sup>43</sup> § 61a odst. 1 EEG.

<sup>44</sup> § 61a odst. 2 EEG.

<sup>45</sup> § 61a odst. 3 EEG.

<sup>46</sup> § 61a odst. 4 EEG.

vyrobenou v zařízeních na vysoce účinnou kombinovanou výrobu elektřiny a tepla. Dá se tedy předpokládat, že například v případě překročení roční hodnoty 10 MWh by samospotřebitel nemusel platit plný příplatek, ale pouze jeho část.<sup>47</sup> Zákon rovněž pracuje se zvláštní klauzulí pro výrobní existující před rokem 2014, kdy ani tyto nepodléhají za splnění zvláštních podmínek EEG příplatku.<sup>48</sup> Úplné osvobození však může být uskutečněno pouze v případě, kdy konečný zákazník využívá zařízení k výrobě elektřiny jako samovýrobce pro vlastní spotřebu (*Eigenerzeuger*), využívá ji sám a elektřina není přenášena prostřednictvím sítě.<sup>49</sup> Výše příplatku je možno rovněž modernizační starších zařízení snížit až na 20 % běžné výše.<sup>50</sup> Na závěr je však nutno podotknout, že obdobně jako může dojít k redukcí výše příplatku, může dojít k jejímu navýšení zpět na 100% hodnotu. Tak se děje zpravidla ve chvíli, kdy samospotřebitel určitým způsobem porušuje jemu stanovené povinnosti.<sup>51</sup>

Kromě politiky osvobození od některých dalších poplatků jsou samospotřebitelé podporováni přímými dotacemi a možností vyhnout se placení určitých daní. Tyto programy nadále poskytují spotřebitelům investiční jistotu ve střednědobém horizontu, neboť většina těchto programů disponuje účinností do roku 2030, přičemž některé z nich mají i zvláštní, vyhrazený rozpočet. V neposlední řadě existují finanční výhody při nepoužívání sítě provozovatele distribuční soustavy, čímž se lze vyhnout vysokým síťovým poplatkům, zejména pro zákazníky z řad domácností. To je další aspekt, který přispívá k růstu kombinovaných systémů fotovoltaiky a bateriových úložišť. Rovněž tato bateriová úložiště mohou využívat významné přímé investiční dotace. Kromě toho je pro zákazníky, kteří si pořizují solární fotovoltaické systémy a bateriová úložiště, k dispozici možnost financování s nízkou úrokovou sazbou.<sup>52</sup>

Důležitou roli u výroby elektřiny koncovými zákazníky hraje také stále rostoucí zájem o elektromobilitu. Ta je společně dobíjecími stanicemi podporována přímými podpůrnými mechanismy, které rovněž sehrály svou roli

<sup>47</sup> § 61b odst. 1 EEG.

<sup>48</sup> § 61e EEG.

<sup>49</sup> § 61e odst. 1, 2 a 3 EEG.

<sup>50</sup> § 61g EEG.

<sup>51</sup> § 61i EEG.

<sup>52</sup> The SmartEn Map – Prosumers. *Smart Energy Europe* [online]. [cit. 24. 2. 2022]. Dostupné z: [https://smarten.eu/wpcontent/uploads/2020/12/the\\_smarten\\_map\\_2020\\_DIGITAL.pdf](https://smarten.eu/wpcontent/uploads/2020/12/the_smarten_map_2020_DIGITAL.pdf)

ve zvyšující se popularitě. V říjnu roku 2021 tak činilo zastoupení elektromobilů mezi automobily téměř třetinu.<sup>53</sup>

V otázce technologických postupů je Německo na pomyslném evropském vrcholu v oblasti střešních instalací fotovoltaických elektráren s kapacitou téměř 3 GW, které jsou rozdělené mezi domácnosti, komerční oblasti a průmyslové areály. Průmyslové areály tvoří až 66,5 % celkové kapacity fotovoltaických elektráren instalovaných v Německu (jedná se o jednotky do 500 kW). Široké využití solární energie v domácnostech dává za vznik také rostoucímu rozšíření bateriových úložišť, přičemž do roku 2019 bylo instalováno více než 206 000 baterií v domácnostech. Flexibilitu zajišťují také noční akumulární jednotky, což je starší technologie využívaná napříč Německem.<sup>54</sup>

Princip *Personenidentität* značně komplikuje v německém právu funkci tzv. energetických sdružení. Podpora kolektivní samospotřeby tak zatím probíhá v rovině jednotlivých bytových domů, kdy tuto úpravu zavedla novela v roce 2017 – tzv. *Mieterstrommodel*. V rámci tohoto programu může provozovatel zařízení na výrobu elektřiny z obnovitelného zdroje energie prodávat svou elektřinu majitelům bytových jednotek nebo nájemníkům daného domu, kteří se nachází v bezprostřední blízkosti zdroje. Dodávka elektřiny musí být realizovaná přímo tak, aby nedošlo k využití distribuční sítě. Regulační a technické překážky do jisté míry omezují účast agregátorů a snižují rozsah možností výroby a sdílení elektřiny. Model je administrativně náročný na řízení a na technologické zabezpečení, přičemž podpora, kterou poskytuje, je nedostatečná k jeho případnému většímu rozvoji.<sup>55, 56</sup>

## 6 Samospotřebitel na Slovensku

Základní stavební kámen v této problematice tvoří na Slovensku Zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov (dále též jako „zákon o energetike“) a Zákon č. 309/2009 Z. z. o podpore

<sup>53</sup> Elektromobily, hybridy, Tesla, Volkswagen, Škoda. *Hybrid.cz* [online]. Dostupné z: <https://www.hybrid.cz/rijen-2021-skoro-tretina-novych-aut-v-nemecku-je-na-baterky/>

<sup>54</sup> ANDER a kol., op. cit.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> The SmartEn Map – Prosumers, op. cit.

obnovitelných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej tiež jako „zákon o podpore obnovitelných zdrojov“). Obdobně jako česká právní úprava ani slovenské psané právo prozatím nezná pojem „prosumer“ v jeho originální ani jinak implementované formě. Projednávaná novela zákona o energetike však již hovoří o aktivním odběrateli (*aktívny odberateľ*) i energetickém společenství (*energetické spoločenstvo*) či agregátorech jako nových plnohodnotných subjektech energetického trhu.<sup>57</sup> Aktivním odběratelem se v tomto případě všeobecně myslí koncoví odběratelé elektřiny, kteří při samotném spotřebování (odběru) elektřiny ze soustavy v určitém rozsahu elektřinu také vyrábějí, a případně i dodávají na trh, a kteří dokáží též upravit své spotřebitelské jednání tak, že mohou být zdrojem dodatečné flexibility pro trh.

Prozatím však v současném zákoně figuruje jako základ pro možnou samovýrobu elektřiny definice pojmu zariadenie na výrobu elektriny,<sup>58</sup> odběrné miesto,<sup>59</sup> výrobce elektřiny<sup>60</sup> dodávateľ a odberateľ elektřiny s jednotlivými odchylkami,<sup>61</sup> a rovněž definice termínu uživatel sústavy.<sup>62</sup> Odběratel elektřiny, který by chtěl k síti připojit vlastní výrobu, musí dodržet ustanovení o povinnostech výrobce elektřiny a ustanovení o podnikání v energetice, jež jsou mířená na centralizované výroby. Výjimku z této úpravy tvoří tzv. malé zdroje, které zákon popisuje jako zařízení na výrobu elektřiny z obnovitelného zdroje s celkovým instalovaným výkonem do 10 kW.<sup>63</sup> S přijetím novelizace energetického zákona však dojde k zániku pojmu „malý zdroj,“ neboť pozbyde svého významu, a nahradí jej nová úprava týkající se samospotřebitelství jako takového.

<sup>57</sup> „Predpokladá sa pozitívny dopad novej legislatívy z pohľadu sociálnych vplyvov, nakoľko predkladaný legislatívny návrh posilní možnosti všetkých odberateľov aktívne sa zapájať do účasti na energetickom trhu, riadiť vlastnú spotrebu či znižovať náklady na energiu formou poskytovania flexibility alebo inštalácie zariadení na výrobu energií z OZE.“ (Důvodová správa k zákonu LP/2021/574 Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony)

<sup>58</sup> § 2 písm. b) odst. 1 zákona o energetike.

<sup>59</sup> § 2 písm. b) odst. 12 zákona o energetike.

<sup>60</sup> § 3 písm. b) odst. 1 zákona o energetike.

<sup>61</sup> § 3 písm. b) odst. 6 a 7 zákona o energetike.

<sup>62</sup> § 3 písm. b) odst. 15 zákona o energetike.

<sup>63</sup> § 2 písm. b) odst. 28 zákona o energetike.

V současné době tedy malé zdroje představují prozatímní způsob zapojení se do energetického systému coby výrobce a spotřebitel zároveň. Zákon jim proto umožňuje preferenční zacházení. Takovým zacházením je kupříkladu oproštění od povinnosti funkční zkoušky připojení zařízení do soustavy (*funkční skúška*), právo na přednostní přenos, distribuci a dodávku elektřiny, právo na bezplatné připojení do distribuční soustavy v místě, které je identické s existujícím odběrným místem či právo na bezplatnou montáž měřidla, které započítává vyrobenou a dodanou elektřinu mezi fázemi v reálném čase. Výroba elektřiny z malého zdroje se rovněž nepovažuje za podnikání. Není tedy vyžadováno ani povolení na výrobu elektřiny s celkovým instalovaným výkonem do 1 MW.<sup>64</sup> Novelizace energetického zákona, která plánuje přenést samospotřebitele na energetický trh, rovněž nepožaduje po aktivních odběratelích oprávnění k podnikání, ani oznámení podle § 4 odst. 7 zákona o energetice, pokud provozují zařízení do 10,8 kW. Oznámení je však potřeba v případě, že dojde k provozu zařízení na výrobu elektřiny od 10,8 kW – 1 MW, a v případě přesáhnutí hodnoty 1 MW pak povolení k podnikání, resp. povolení k výrobě a uskladňování elektřiny.<sup>65</sup>

Kromě běžných práv spotřebitelů lze hovořit o konkrétních právech samospotřebitelů, která novelizace nově zahrnuje do svého obsahu. Ta budou zcela nově upravena v § 35 odst. 4 ZoE. Mezi tato práva lze zařadit právo uskladňovat elektřinu v zařízení na uskladňování elektřiny připojenou v odběrném místě nebo mimo místo spotřeby, vyrábět elektřinu v zařízení na výrobu elektřiny připojenou v odběrném místě anebo mimo místo spotřeby, dodávat nebo sdílet elektřinu vyrobenou tímto zařízením jinému koncovému odběrateli nebo energetickému společenství, a samozřejmě tuto elektřinu také prodávat na organizovaném trhu s elektřinou. Podle splnění určitých podmínek provozu zařízení se na aktivního odběratele vztahují také další příslušná práva a povinnosti (kupříkladu práva výrobce elektřiny, provozovatele uskladňovacího zařízení apod.) Agregátorům pak kromě jejich individuálních práv, mezi něž lze zařadit právo nabízet služby agregátora flexibility výrobcům elektřiny, provozovatelům zařízení na uskladňování

<sup>64</sup> Dôvodová správa k zákonu LP/2021/574 Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

<sup>65</sup> Ibid.

elektriny, aktivním odběratelům nebo organizovaném trhu s elektrinou, přiznává také práva příslušející aktivním odběratelům.

Hlavním prostředkem podpory představuje program Zelená domácnostiam II provozovaný Slovenskou inovační a energetickou agenturou. Lze předpokládat, že se bude jednat o hlavní formu financování i v budoucnu. Podporované zdroje investičními dotacemi jsou solární termické kolektory, fotovoltaika (která rovněž představují nejrozšířenější technologický postup na Slovensku), tepelná čerpadla a kotle na biomasu. Od druhu a výkonu zařízení se odvíjí výše podpory. O podporu mohou žádat vlastníci či spoluvlastníci rodinných domů a v bytových domech společenství vlastníků nebo vlastníci bytů zastoupeni správcem domu podle smlouvy o správě. Při využití dotace majitel ztrácí právo na odměnu za nadbytečnou elektrinu dodanou do sítě. Při nevyužití podpory může samospotřebitel tuto elektrinu prodávat za výkupní cenu několikanásobně nižší, než je výše ceny elektriny, která je ze sítě dodána. Tato úprava se však může s příchodem novelizace změnit, především s ohledem na právo aktivních odběratelů vyrobenou elektrinu prodávat na organizovaném trhu.<sup>66</sup>

## 7 Závěr

Samospotřebitelé jakožto nové subjekty na energetickém trhu přinášejí do celoevropského energetického konceptu bezpochyby nový potenciál v řešení nejdůležitějších aktuálních energetických otázek. Úprava na evropské úrovni se proto snaží o co nejhladší a nejsnadnější přístup jednotlivých potenciálních samospotřebitelů do energetického systému, a motivuje tyto subjekty především nejrůznějšími finančními podporami nebo úlevami. Na představených příkladech je patrné, že přestože ne všechny právní úpravy byly schopny implementovat směrnici ve stanoveném čase a dosáhnout tak požadovaných cílů, všechny státy si však uvědomují důležitost této oblasti.

Očividná je také skutečnost, že každý stát volí svůj nejefektivnější způsob „lákání“ nových subjektů do procesu energetické transformace. Zatímco tedy německá úprava sice disponuje různými finančními podporami, její úprava upozorňuje především na možnost zbavení se povinnosti platit jinak

<sup>66</sup> ANDER a kol., op. cit.

běžné poplatky či jejich výši alespoň redukovat. Slovenská úprava na druhou stranu disponuje jasnými a přehlednými programy financování, jejichž informace jsou snadno dohledatelné pro každého, kdo nad zavedením svých vlastních zařízení na výrobu elektřiny uvažuje. Nejvyužívanější technologií jsou v tomto případě samozřejmě solární elektrárny. Některé ostatní země však kromě solárních panelů pracují také s větrnými elektrárnami. Česká republika je sice v otázce samospotřebitelství pozadu, avšak nepochybuji, že brzy přijme úpravu, která umožní samospotřebitelům jednoduchý přístup k energetickému trhu. Otázka podpory těchto subjektů je stále otevřená. Lze se domnívat, že obdobně jako slovenská úprava půjde cestou přímé finanční podpory. Takové programy však budou muset, stejně jako celý energetický zákon, projít svou reorganizací, aby došlo k co nejefektivnější reakci na novou právní úpravu.

S ohledem na současnou válečnou situaci na Ukrajině je patrné, že role samospotřebitele při výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů bude realizována stále rychleji. Nemožnost spolehnout se na stabilnější ceny energií či dokonce jejich dostatečnou dodávku bude spoustu konečných zákazníků lákat k využití své vlastní vyrobené elektřiny. Je proto nutné, aby státy umožnily těmto subjektům rychlý přechod do role samospotřebitele bez větší finanční a byrokratické zátěže.

.

## Literature

- ANDER, M. a kol. Energeticky aktivní spotřebitelé ve vybraných zemích EU. *Svaz moderní energetiky* [online]. [cit. 20. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.modernienergetika.cz/aktuality/energeticky-aktivni-spotrebitel-ve-vybranych-evropskych-zemich/>
- DOSTÁL, P. a kol. Energetický zákon – judikatorní komentář. Dostupné z: *CODEXIS*. [https://app.codexis.cz/doc/CR/5646/s/energetický%20zákon](https://app.codexis.cz/doc/CR/5646/s/energeticky%20zakon) [cit. 20. 2. 2022].
- JACOBS, S.B. The Energy Prosumer. *Ecology Law Quarterly* [online]. [cit. 5. 2. 2022]. Dostupné z: <https://scholar.law.colorado.edu/articles/709>



- KRUTÍLEK, O., KUCHYŇKOVÁ, P., FRÍZLOVÁ, I. *Monitoring evropské legislativy 2009–2010*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2011.
- ROGGENKAMP, M., BANET, C. *European Energy Law Report. Volume XII*. Cambridge: Intersentia, 2018.
- TOMANČÁKOVÁ, B. *Ochrana spotřebitele v praxi se vzory a příklady*. 2. vyd. Praha: Linde, 2011.
- TOMÁŠEK, M., TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. 2. aktualizované vyd. Praha: Leges, 2017.
- VÍCHA, O. *Základy horního a energetického práva*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015.
- Elektromobily, hybridy, Tesla, Volkswagen, Škoda. *Hybrid.cz* [online]. Dostupné z: <https://www.hybrid.cz/rijen-2021-skoro-tretina-novych-aut-v-nemecku-je-na-baterky>
- Informationsportal Erneuerbare Energien. *Erneuerbare-Energien-Gesetz* [online]. [cit 25. 2. 2022]. Dostupné z: <https://www.erneuerbare-energien.de/EE/Redaktion/DE/Dossier/eeg.html>
- The SmartEn Map – Prosumers. *Smart Energy Europe* [online]. [cit. 24. 3. 2022] Dostupné z: [https://smarten.eu/wpcontent/uploads/2020/12/the-smarten\\_map\\_2020\\_DIGITAL.pdf](https://smarten.eu/wpcontent/uploads/2020/12/the-smarten_map_2020_DIGITAL.pdf)

### Contact – e-mail

477061@mail.muni.cz

# ZELENÁ POLITIKA NA LOKÁLNEJ ÚROVNI MESTA KOŠICE<sup>1</sup>

*Anna Vartašová*

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika  
v Košiciach, Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Zelená politika je témou, o ktorej sa v poslednom období už nie len diskutuje, ale sa začína aj reálne uplatňovať v prístupe jednotlivých súkromnoprávných a verejnoprávných subjektov. S tým je spojená aj otázka financovania opatrení a projektov sledujúcich za cieľ ochranu životného prostredia a trvalú udržateľnosť. Autorka sa zameriava na zelenú politiku realizovanú na obecnej úrovni na príklade mesta Košice z pohľadu na to určených výdavkov mestského rozpočtu a rozpočtových príjmov s environmentálnym aspektom. Na základe analýzy a komparácie v čase vyhodnocuje finančnú stránku jej realizácie, a to za pomoci metód popisnej štatistiky.

## **Keywords in original language**

Zelená politika; ochrana životného prostredia; obecné financie; miestny rozpočet; miestne dane.

## **Abstract**

Green policy is a topic that, in recent years, has not only been discussed, but also started to be actually applied by the individual private and public entities. An important thereto related issue is the funding of the measures and projects aimed at environmental protection and sustainability. The author focuses on the green policy implemented at the municipal level on the example of the city of Košice, from the viewpoint of its determined budgetary expenditures and the revenues with an environmental aspect. Based on the analysis and comparison over time, she evaluates the financial aspect of its implementation, using also the methods of descriptive statistics.

<sup>1</sup> Tento príspevok vznikol v rámci riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0214/21.

## Keywords

Green Policy; Environmental Protection; Municipal Finance; Local Budget, Local Taxes.

## 1 Úvod

Obec ako základná jednotka územnej samosprávy (čl. 64 ústavného zákona č. 460/1992 Zb., Ústavy Slovenskej republiky) plní mnoho úloh, a to buď samosprávnych alebo úloh preneseného výkonu štátnej správy<sup>2</sup>. To, či ide o samosprávnu kompetenciu alebo prenesený výkon štátnej správy vymedzuje § 4 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb., *o obecnom zriadení*, ktorý uvádza, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Územnú samosprávu charakterizujú určité princípy, vyjadrené v normatívnom texte aj v európskej charte územnej samosprávy<sup>3</sup>, ako subsidiarita, relatívna nezávislosť od štátu, ale i primeranosť vlastných finančných zdrojov<sup>4</sup>. Môžeme zjednodušene skonštatovať, že kým na výkon prenesených kompetencií je finančné zdroje povinný obciam poskytnúť štát<sup>5</sup>, pri samosprávnych kompetenciách by obec potrebné prostriedky mala mať k dispozícii z vlastných zdrojov. Ako ďalej uvádzame, povinnosti obce v rámci starostlivosti o životné prostredie sú definované jednak ako samosprávne kompetencie, ale aj ako povinnosti v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Je teda zjavné, že finančné prostriedky na ich výkon by mali zabezpečovať tak obce z vlastných zdrojov ako aj štát. Aký je však reálny stav krytia týchto povinností potrebnými zdrojmi financovania?

Cieľom príspevku je zhodnotiť vzt'ah príjmov a výdavkov v oblasti starostlivosti o životné prostredie v meste Košice a identifikovať vývojové tendencie v jej financovaní v sledovanom období.

<sup>2</sup> JESENKO, M. a kol. *Obec ako subjekt tvorby práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 15.

<sup>3</sup> Pozri aj ROMÁNOVÁ, A., RADVAN, M., SCHWEIGL, J. Constitutional Aspects of Local Taxes in the Slovak Republic and in the Czech Republic. *Lex Localis: journal of Local Self-Government*. 2019, roč. 17, č. 3, s. 591–616.

<sup>4</sup> Pozri podrobnejšie MOLTORIS, P., ŽOFČINOVÁ, V., VERNARSKÝ, M. *Kompetencie obce v právnej teórii a judikatúre*. Praha: Leges, 2021, s. 15–28. ISBN 978-80-7502-581-4.

<sup>5</sup> „S prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky.“ § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

Po metodickej stránke sme v prvom rade analyzovali legislatívu v oblasti kompetencií obcí v oblasti životného prostredia. Následne sme identifikovali zdroje, z ktorých by obce mali prioritne financovať výdavky na starostlivosť o životné prostredie, teda sme brali do úvahy tie, ktoré obsahujú/zohľadňujú environmentálny aspekt aspoň čiastočne. V ďalšej fáze výskumu sme analyzovali príjmy a výdavky v oblasti starostlivosti o životné prostredie vo vybranej obci, a to meste Košice, pričom sme vychádzali zo širšieho poňatia pojmu životné prostredie, teda brali sme do úvahy nie len priamu ochranu životného prostredia, ale aj jeho utváranie v kontexte mestských podmienok (teda zahŕňajúc i rozvoj hromadnej dopravy, znižovanie energetickej náročnosti, územné plánovanie s ohľadom zlepšovanie kvality prostredia mesta a pod.<sup>6</sup>). Vychádzali sme z údajov zverejnených mestom Košice v rámci záverečných účtov mesta za roky 2015 až 2020, ktoré sme vyhodnocovali na základe metód popisnej štatistiky. Na báze získaných údajov sme vyvodili závery vo vzťahu k situácii financovania starostlivosti o životné prostredie v meste Košice a porovnaním so situáciou platnou všeobecne pre obce v rámci Slovenska sme vo vybraných aspektoch identifikovali aj všeobecnejšie trendy vzťahujúce sa na stav obcí v SR v oblasti starostlivosti o životné prostredie.

## 2 Kompetencie obce a ich financovanie

V SR obec zabezpečuje široko nastavené úlohy v oblasti ochrany životného prostredia, ktoré v samosprávnej rovine definuje zákon o obecnom zriadení v § 4 ods. 3 a zahŕňa k nim zabezpečenie výstavby a údržby a správu miestnych komunikácií a verejných priestranstiev, nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou,

<sup>6</sup> V tomto kontexte sme nebrali do úvahy najširšie možné vnímanie starostlivosti o životné prostredie v zmysle zahrnutia aj „utvárania podmienok na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport“ ktoré obci zveruje zákon o obecnom zriadení (§ 4 ods. 3 písm. h) a Tekeli ich uvádza ako zložky starostlivosti o životné prostredie, a to z dôvodu, že by sa ponímanie životného prostredia takýmto spôsobom v podstate rozšírilo na všetky aspekty zabezpečované obcami, teda by vyžadovalo zahrnutie prakticky všetkých výdavkov rozpočtu obce.

TEKELI, J. § 4 Samospráva obce. In: TEKELI, J., HOFFMAN, M., TOMÁŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 179. ISBN 978-80-571-0359-2.

odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žúmp, miestnu verejnú dopravu a utváranie a ochranu zdravých podmienok a zdravého spôsobu života a práce obyvateľov obce, ochranu životného prostredia (vo všeobecnosti), obstarávanie a schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie obcí a zón, koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obce, programy rozvoja bývania a spolupôsobenie pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci.

Úlohy obce v rámci starostlivosti o životné prostredie predstavujú spojenie samosprávnej pôsobnosti i preneseného výkonu štátnej správy<sup>7</sup>. Vyššie uvedené i ďalšie úlohy obce definujú, resp. konkretizujú osobitné právne predpisy, na základe ktorých vykonáva obec aj úlohy preneseného výkonu štátnej správy<sup>8</sup>, a to najmä v týchto oblastiach:

- a) nakladanie s odpadmi – upravuje ho zákon č. 79/2015 Z. z. *o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, ktorý obci stanovuje viacero povinností v tejto oblasti. V prvom rade je to zodpovednosť za nakladanie s komunálnymi odpadmi (§ 81 ods. 1 zákona), a to ak ide o zmesový odpad a oddelene vyzbieraný odpad z domácností, z iných zdrojov a drobný stavebný odpad. Náklady za toto nakladanie môže obec zahrnúť do miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, pričom pri stanovení jeho výšky vychádza zo skutočných nákladov. Obec je povinná s takýmto odpadom nakladať podľa pravidiel stanovených zákonom pre držiteľa odpadu a taktiež zabezpečiť zber a prepravu zmesového komunálneho odpadu vznikajúceho na jej území na účely jeho zhodnotenia alebo zneškodnenia, zavedenie a vykonávanie triedeného zberu vybraných biologicky rozložiteľných druhov odpadov a olejov z domácností, papiera, plastov, kovov, skla a pod., umožniť ďalšie formy zberu a triedenia vybraných druhov odpadov (napr. elektro-odpad), realizovať pravidelný zber objemných odpadov atď. Podrobný popis celého systému

<sup>7</sup> TEKELI, J. § 4 Samospráva obce. In: TEKELI, J., HOFFMAN, M., TOMÁŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 173. ISBN 978-80-571-0359-2.

<sup>8</sup> Vymedzuje ich § 1 ods. 2 zákona v poznámke, no, ako uvádza Tomáš, obci sa zverujú kompetencie preneseného výkonu štátnej správy aj podľa iných tam neuvedených zákonov. TOMÁŠ, L. § 5 Vzťah štátu a obce. In: TEKELI, J., HOFFMAN, M., TOMÁŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 233. ISBN 978-80-571-0359-2.

nakladania s komunálnymi odpadmi vrátane triedeného zberu a údaje o komunálnom odpade z obce v rozsahu štátneho štatistického zisťovania je obec povinná zverejniť na svojom webovom sídle. Najmenej jedenkrát do roka je povinná realizovať informačnú kampaň zameranú na zvýšenie triedeného zberu biologicky rozložiteľných komunálnych odpadov. Všetky podrobnosti o nakladaní, zbere, triedení odpadu a pod. má obec upraviť vo všeobecne záväznom nariadení. Obec ako jeden z orgánov štátnej správy odpadového hospodárstva (§ 109) prejednáva priestupky v odpadovom hospodárstve (za porušenia ustanovenia zákona, uloženie odpadu na iné miesto než na miesto určené obcou a pod.) a ukladá za ne pokuty do výšky 1500 €. Rozhodovanie o odpadoch s výnimkou komunálnych odpadov nie je plnením úloh samosprávy.<sup>9</sup>

- b) nakladanie s vodami – zákon č. 364/2004 Z. z. *o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon)* upravuje kompetencie obce na úseku štátnej vodnej správy ako prenesený výkon štátnej správy. V zmysle § 63 zákona vydáva obec povolenia na odber povrchových vôd a podzemných vôd a ich iné užívanie na potreby jednotlivých občanov (domácností), uskutočnenie, zmenu a odstránenie vodných stavieb, ktoré súvisia s týmto odberom, povoľuje niektoré vodné stavby, ukladá opatrenia na odstránenie škodlivého stavu pri poškodení verejnej kanalizácie alebo verejného vodovodu, prípadne pri ohrození ich prevádzky, dáva vyjadrenie k stavbe rodinného domu, k stavbe na individuálnu rekreáciu a na domové žumpy, vedie evidenciu o vodách, vykonáva štátny vodoochranný dozor v rámci svojej pôsobnosti a ukladá opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov, prejednáva niektoré priestupky (napr. ak niekto ťaží riečny materiál z pozemkov tvoriacich koryto bez povolenia, sadí/stúna stromy a kry v korytách, umýva vozidlá vo vodných tokoch, poškodzuje brehy, ukladá predmety do vodného toku, ktoré môžu ohroziť plynulosť odtoku vody v koryte, zdravie ľudí a ich bezpečnosť, alebo ukladá predmety na miesta, z ktorých

<sup>9</sup> ČIGÁŠOVÁ, L. Rozhodovanie o odpadoch s výnimkou komunálnych odpadov nie je plnením úloh samosprávy. In: PERDUKOVÁ, V., KOJLOVÁ, S. (eds.) Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, s. 17–27, s. 21.

môžu byť splavené do vodného toku, poškodzuje vodné stavby, atď.), za ktoré môže uložiť pokutu do 165 €. Tieto pokuty sú príjmom rozpočtu obce. Obec môže všeobecne záväzným nariadením upraviť, obmedziť alebo zakázať všeobecné užívanie povrchových vôd na drobných vodných tokoch a iných vodných útvaroch zo zákonom uvedených dôvodov.

- c) verejné vodovody a kanalizácie – podľa zákona č. 442/2002 Z. z. *o verejných vodovodoch a verejných kanalizáciách a o zmene a doplnení zákona č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach* môže byť vlastníkom verejných vodovodov a verejných kanalizácií (z dôvodu verejného záujmu) len subjekt verejného práva, a to obec, alebo právnické osoby s majetkovou účasťou obce, prípadne ich združenia. Obec ako subjekt verejnej správy na úseku verejných vodovodov a verejných kanalizácií v zmysle § 36 ods. 7. zákona zabezpečuje podmienky na zásobovanie obyvateľov pitnou vodou z verejného vodovodu, na odvádzanie a zneškodňovanie odpadových vôd verejnou kanalizáciou, na vyprázdňovanie obsahu domových žump v obci, na núdzové zásobovanie pitnou vodou a na náhradné zásobovanie pitnou vodou a odvádzanie odpadových vôd; zabezpečuje rozvoj verejných vodovodov a verejných kanalizácií zodpovedajúci potrebám obce; rozhoduje o uložení povinnosti vlastníka stavby alebo pozemku pripojiť sa na verejnú kanalizáciu; všeobecne záväzným nariadením dočasne obmedzuje alebo zakazuje užívanie pitnej vody na iné účely, ak je to nevyhnutné na zabezpečenie zásobovania pitnou vodou v obci v čase jej nedostatku; vydáva všeobecne záväzné nariadenie o spôsobe náhradného zásobovania vodou a náhradného odvádzania odpadových vôd a o zneškodňovaní obsahu žump podľa miestnych podmienok; vydáva pre okresný úrad stanovisko v konaní o povolenie osobitného užívania vôd, zmene alebo zrušení, o povolenie zhotoviť, zmeniť alebo zrušiť vodnú stavbu a uviest' ju do prevádzky alebo ju z nej vyradiť a ukladá pokuty, a to vo výške od 300 € do 3319 € právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, ktorá porušila vyššie zmienené všeobecné záväzné nariadenia. Pokuta uložená obcou je príjmom obce. Tekeli uvádza, že napriek nie úplne

jednoznačnému legislatívnemu vymedzeniu je možné považovať výkon kompetencií obce na tomto úseku za výkon samosprávy.<sup>10</sup>

- d) ochrana ovzdušia – v zmysle § 27 zákona č. 137/2010 Z. z. *o ovzduší* sa obec pri prenesenom výkone štátnej správy v oblasti ochrany ovzdušia podieľa na vypracovaní a realizácii programov na zlepšenie kvality ovzdušia, informuje verejnosť o vzniknutej smogovej situácii (na všetkých jej dostupných komunikačných zdrojoch, ktorými sú najmä verejná oznamovacia tabuľa, miestny rozhlas a internetová stránka obce) a s cieľom obmedzenia znečistenia ovzdušia z dopravy môže obec všeobecne záväzným nariadením zriadiť nízkoemisnú zónu, do ktorej je povolený vjazd len vybraným cestným motorovým vozidlám (napr. s elektrickým či vodíkovým pohonom lebo nad určitú emisnú triedu a pod.). Rozsiahle kompetencie má vo vzťahu k malým zdrojom znečistenia ovzdušia, a to vydávanie súhlasu na ich prevádzkovanie, určovanie podmienok ich prevádzkovania, kontrola dodržiavanie povinností ich prevádzkovateľmi, ukladanie opatrení na nápravu a pokút, prípadne i nariadenie obmedzenia alebo zastavenie ich prevádzky. Pokuty môže uložiť od 33 do 3300 €, resp. pri opakovanom porušení povinnosti v rámci jedného roka od uloženia pokuty, ak uložené opatrenia neboli splnené, tak až do dvojnásobku hornej hranice sadzby pokuty. Výnosy pokút uložené obcou podľa tohto zákona sú príjmom obce.
- e) ochrana prírody a krajiny – podľa zákona č. 543/2002 Z. z. *o ochrane prírody a krajiny* patrí obec (§ 69 zákona) k prvostupňovým orgánom štátnej správy vo veciach ochrany drevín a v tomto rámci ukladá vlastníkom príp. nájomcom pozemkov v zastavanom území obce vykonanie nevyhnutných opatrení na ozdravenie dreviny, vydáva súhlas na výrub drevín rastúcich v zastavanom území obce a v rámci tohto konania ukladá vykonanie primeranej náhradnej výsadby alebo zapltenie finančnej náhrady, vyhlasuje obecne chránené územie, schvaľuje koncepčné dokumenty, vykonáva štátny dozor vo veciach, ktoré spadajú pod jej kompetencie a plní ďalšie úlohy. Obec môže vydať všeobecne záväzné nariadenia, ktorými ustanoví podrobnosti o ochrane drevín, ktoré sú súčasťou verejnej zelene alebo vyhlási

<sup>10</sup> TEKELI, J. § 4 Samospráva obce. In: TEKELI, J., HOFFMAN, M., TOMÁŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 176. ISBN 978-80-571-0359-2.



obecné chránené územie lokalitu, ide však o výkon prenesenej pôsobnosti. Obec ako orgán ochrany prírody ukladá aj sankcie za priestupky a iné správne delikty, tie sú však príjmom Environmentálneho fondu.

- f) ochrana pred šírením invázných a nepôvodných druhov – podľa zákona č. 150/2019 Z.z. o *prevencii a manažmente introdukcie a šírenia invázných nepôvodných druhov a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, kde obec ako samosprávnu pôsobnosť plní rôzne úlohy zamerané na prevenciu, najmä upozorňuje vlastníkov či užívateľov pozemkov na výskyt invázných druhov a na ich povinnosti v tomto ohľade.
- g) ochrana pre povodňami – obec má podľa zákona č. 7/2010 Z.z. o *ochrane pred povodňami* rozsiahle povinnosti a v rámci preneseného výkonu štátnej správy na úseku ochrany pred povodňami je povinná vykonávať viaceré činnosti – v oblasti prevencie pred povodňami (napr. koordináčna a kontrolná činnosť, spolupráca so správcami vodných tokov, najmä pri navrhovaní a vykonávaní preventívnych opatrení, spracúvanie povodňových plánov obce, zriaďovanie povodňovej komisie obce, zabezpečovanie pracovných síl a vecných prostriedkov na ochranu pred povodňami, atď.), počas povodňovej situácie (vyhlasovanie a odvolávanie II. a III. stupňa povodňovej aktivity pre územie obce, zriaďovanie a vykonáva hliadkovej služby počas III. stupňa povodňovej aktivity a počas mimoriadnej situácie, dohliadanie na vykonávanie opatrení na ochranu pred povodňami podľa povodňového plánu záchranných prác vlastníckmi a užívateľmi stavieb, vyžadovanie osobnej pomoci od fyzických osôb, ukladanie povinností poskytnúť vecné plnenie na zvládnutie úloh počas povodňovej situácie, vypracúvanie priebežných správ o povodňovej situácii, operatívne riešenie problémov) a po povodni (zabezpečenie obnovenia základných podmienok pre život ľudí a pre hospodársku činnosť na povodňou zaplavenom území, vyhodnocovanie škôd, vypracúvanie súhrnnej správy o povodni). Obec ďalej vykonáva pri ochrane pred povodňami úlohy aj v rámci územného plánovania a stavebného poriadku, napr. poskytuje informácie z územnoplánovacej dokumentácie a podklady potrebné na vyhotovenie a aktualizáciu mapy povodňového rizika, koordinuje povoľovanie stavieb, zabezpečuje vyznačenie záplavových čiar do územného plánu obce alebo zóny a ďalšie. Obec vyhlasuje

a odvoláva mimoriadnu situáciu, poskytuje obyvateľovi obce nevyhnutnú okamžitú pomoc v náhlej núdzi spôsobenej povodňou a i. Prejednáva i priestupky za vykonávanie nedovolených činností vo vodnom toku a v inundačnom území, za ktoré ukladá pokuty do 1 700 €, ktorých výnos je príjmom rozpočtu obce.

- h) územné plánovanie a stavebný poriadok – upravuje ich zákon č. 50/1976 Zb. o *územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)*, v ktorých sa významným spôsobom prihliada na ochranu životného prostredia – v kontexte postavenia obce ako orgánu územného plánovania (v rámci územného konania sa rozhoduje o umiestnení stavby, využití územia, chránenom území alebo o ochrannom pásme a o stavebnej uzávere; obce sú napr. povinné obstarávať územnoplánovacia dokumentáciu v súlade s potrebami územného rozvoja a starostlivosti o životné prostredie v primeranom a hospodárnom rozsahu) i ako stavebného úradu (vplyv na životné prostredie sa posudzuje pri povolení stavieb a ich zmien, ich kolaudácii, teda i stanovení podmienok užívania stavieb a pod.). Pôsobnosť obce v rámci územného plánovania je výkonom samosprávnej kompetencie<sup>11</sup> a ako stavebného úradu je preneseným výkonom štátnej správy.
- i) poľovníctvo, rybárstvo, veterinárna správa a iné.

Tento široký diapazón povinností nevyhnutne predpokladá finančné zabezpečenie možností realizovania uvedených kompetencií. Štruktúra príjmov zohľadňujúcich environmentálny aspekt je nasledovná:

- a) miestne dane a poplatky
- miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady podľa zákona č. 582/2004 Z. z. o *miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady*);
  - miestny poplatok za rozvoj podľa zákona č. 447/2015 Z. z. o *miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov*<sup>12</sup>;

<sup>11</sup> TEKELI, J. § 4 Samospráva obce. In: TEKELI, J., HOFFMAN, M., TOMÁŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 175. ISBN 978-80-571-0359-2.

<sup>12</sup> Pozri viac POPOVIČ, A. Reflection on the Local Fee for Development. In: *Finansovanie samorządu terytorialnego i jego zadaní a Europejska Karta Samorządu Lokalnego* [Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government]. Varšava: CeDeWu, 2016, s. 57–68. ISBN 9788375568479.

- daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta podľa zákona o miestnych daniach;
  - daň za jadrové zariadenie podľa zákona o miestnych daniach;
  - daň z nehnuteľností podľa zákona o miestnych daniach (tu však len veľmi okrajovo – cez viaceré prípady oslobodení od dane z pozemkov)<sup>13</sup>;
- b) ostatné poplatky, najmä:
- úhrada za dobývací priestor podľa zákona č. 44/1988 Zb. *o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon)*;
  - poplatok za znečisťovanie ovzdušia malým zdrojom znečistenia podľa zákona č. 401/1998 Z. z. *o poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia*;
  - finančná náhrada za výrub drevín podľa zákona o ochrane prírody a krajiny;
- c) sankcie ukladané podľa osobitných predpisov, najmä tých vyššie zmienených (podľa zákona o odpadoch ukladá obec pokuty do výšky 1500 €; podľa zákona o vodách pokuty do 165 €; podľa zákona o verejných vodovodoch a kanalizáciách pokuty v rozmedzí od 300 € do 3 319 €; podľa zákona o ovzduší pokuty od 33 do 3 300 €; podľa zákona o ochrane pred povodňami pokuty do 1 700 €);
- d) granty a transfery od štátu, ktoré štát poskytuje obciam na plnenie úloh preneseného výkonu štátnej správy na jednotlivých úsekoch a účelovo viazané dotácie;
- e) transfery a dotácie z Environmentálneho fondu (predovšetkým transfer poplatku za uloženie odpadov na skládku odpadu podľa zákona č. 329/2018 Z. z. *o poplatkoch za uloženie odpadov a o zmene a doplnení zákona č. 587/2004 Z. z. o Environmentálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov*).

Vzhľadom na rozsah týchto povinností (samosprávnych i v rámci preneseného výkonu štátnej správy) by oba zdroj príjmov (vlastné i granty a transfery zo strany štátu) mali predstavovať vyváženú spoluprácu obce a štátu na finančnom

<sup>13</sup> K dani z nehnuteľností pozri viac VARTAŠOVÁ, A., ČERVENÁ, K. *Views on Quality of Tax Regulation in the Slovak Republic (Focused on Real Property Taxation)*. Praha: Nakladatelství Leges, 2019, 93 s. ISBN 9788075024169; k ostatným miestnym daniam VARTAŠOVÁ, A. Komparácia systémov miestnych daní v krajinách Vyšehradskej štvorky. In: LIPTÁKOVÁ, K. (ed.). *Miestne dane v krajinách Vyšehradskej štvorky*. Praha: Nakladatelství Leges, 2021, s. 127–186. ISBN 9788075025098.

zabezpečení starostlivosti o životné prostredie, keďže v jednotlivých prípadoch môže byť náročne presne vymedziť, či ide o vec samosprávy alebo už o vec preneseného výkonu štátnej správy<sup>14</sup>. Autorka sa preto bližšie venovala rozboru jednotlivých príjmov (a tiež výdavkov) v rámci konkrétneho prípadu obce v SR.

### **3 Príjmy a výdavky rozpočtu mesta Košice vo vzťahu k ochrane životného prostredia**

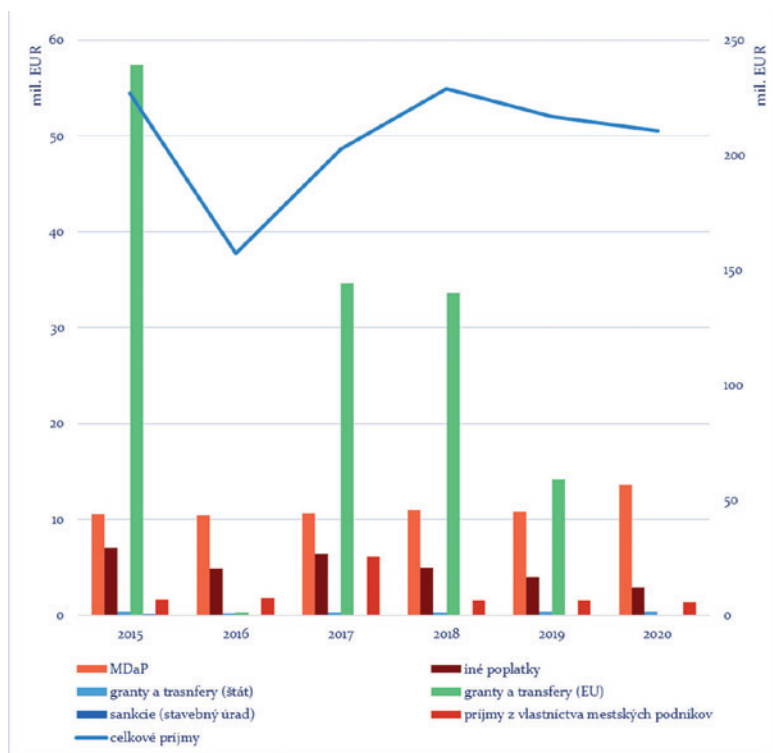
Predmetom bližšej analýzy boli príjmy a výdavky mesta Košice v období od roku 2015 do roku 2020. Z vyššie zmienených druhov príjmov boli brané do úvahy príjmy, ktoré majú environmentálny aspekt hoc i len čiastočne. Zahrnuté teda boli:

- v rámci položky miestne dane a poplatky: daň z pozemkov (ako zložka dane z nehnuteľností), daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti, miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, miestny poplatok za rozvoj; neaplikuje sa daň za jadrové zariadenie ani úhrada za dobývací priestor;
- v rámci položky iné poplatky: poplatok za uloženie odpadov, poplatok za znečistenie ovzdušia malým zdrojom znečistenia; peňažná náhrada za výrub drevín bola zahrnutá len v sumárnej položke spolu s inými poplatkami tak ako ju mesto vykazuje, rovnako položka poplatky uhradené v stavebnom konaní;
- v rámci položky granty a transfery od štátu: granty a transfery v oblasti úhrady nákladov preneseného výkonu štátnej správy na úseku životného prostredia, stavebného úradu a dopravy, ktoré sú určené na mzdové a iné prevádzkové náklady, granty a transfery z Environmentálneho fondu určené na sanáciu miest s nezákonne umiestneným odpadom a granty a transfery na úseku civilnej ochrany určené na úhradu nákladov odstraňovania následkov povodní;
- v rámci položky granty a transfery z fondov EÚ: transfery určené na financovanie rozvojových projektov, rozvoj dopravy, zvyšovanie energetickej efektívnosti budov, rozvoj mestskej zelene, výstavbu cyklochodníkov a pod.);

<sup>14</sup> TEKELI, J. § 4 Samospráva obce. In: TEKELI, J., HOFFMAN, M., TOMÁŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 154. ISBN 978-80-571-0359-2.

- v rámci položky sankcie: zahrnuté boli len sankcie za porušenie stavebného zákona, aj to len v sumárnej položke (uvádzané spolu s príjmami z pokút za fajčenie, príjmami vyplývajúce zo súdnych rozhodnutí a úroky z omeškania za nezaplatenie daní a poplatkov); sankcie za porušovanie povinností podľa iných vyššie zmienovaných predpisov neboli zahrnuté z dôvodu absencie ich jasného vyčíslenia v rámci mestom zverejnených dokumentov;
- v rámci položky príjmy z vlastníctva mestských podnikov: výnosy z dividend z podnikov Mestské lesy, s. r. o. a Kosit, a. s., výnos z predaja akcií Kosit, a. s. a výnosy z prenájmu majetku podnikom Mestské lesy, s. r. o., Dopravný podnik mesta Košice, a. s., Tepelné hospodárstvo, s. r. o.

Graf č. 1: Príjmy s environmentálnym prvkom



Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov mesta Košice

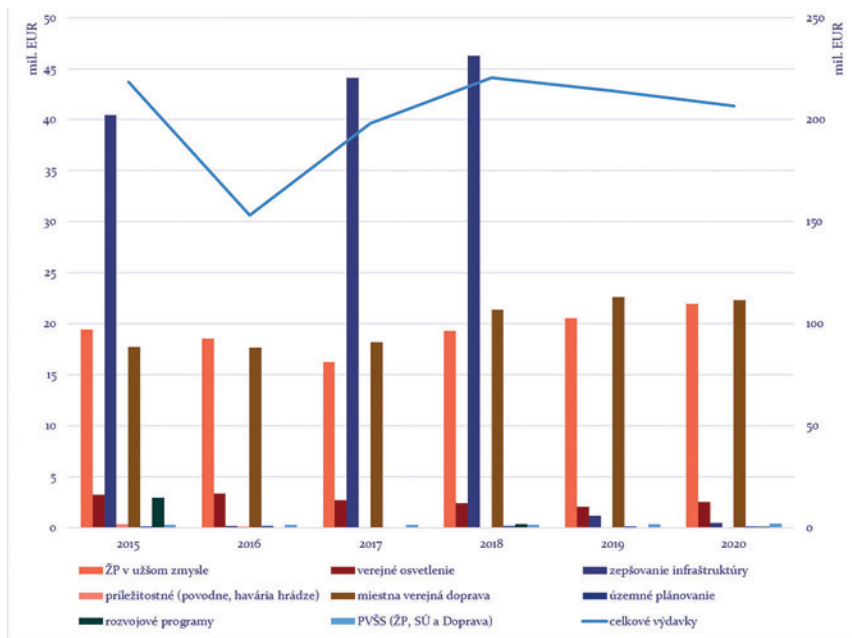
Z grafu č. 1 vyplývá dominancia významu financovania z prostriedkov EÚ (v priemere za sledované obdobie až 41,15%). Ďalším významným zdrojom sú miestne dane a poplatky, kde dominuje miestny poplatok za odpad tvoriaci priemerne za sledované obdobie 78,6% príjmov z miestnych daní a poplatkov; významná je i daň z pozemkov, no tá má len marginálny súvis s ochranou životného prostredia. Z iných poplatkov má majoritný význam poplatok za uloženie odpadov, ktorý predstavuje v priemere 93,3% príjmov z tejto skupiny. Granty a transfery od štátu na vymedzené účely sú nevýznamnou položkou (priemerne 1,03% všetkých príjmov s environmentálnym aspektom). Príjmy z vlastníctva mestských podnikov poskytujú mestu priemerne 6,4% príjmov, no táto hodnota je skreslená vysokým jednorazovým príjmom z predaja akcií spoločnosti Kosit, a. s. v roku 2017.

Vo vzťahu k výdavkom, sme brali do úvahy také, ktoré sa dotýkajú rôznych aspektov životného prostredia s širšom slova zmysle, teda nie len priamu ochranu či utváranie životného prostredia, ale aj také, ktoré smerujú k splneniu tohto cieľa popri iných významných cieľoch. V tomto zmysle sme sledovali výdavky v nasledujúcom zložení:

- výdavky na starostlivosť o životné prostredie v užšom zmysle, vrátane prírodného prostredia, budovanie zelenej a modrej infraštruktúry a znižovania negatívnych vplyvov na životné prostredie: zvyšovanie energetickej efektívnosti, čistota územia mesta, odpadové hospodárstvo, starostlivosť o zeleň, ochrana vôd;
- výdavky na verejné osvetlenie;
- výdavky na zlepšovanie infraštruktúry: rozvíjanie cyklodopravy a pešej dopravy, dôležité dopravné investície;
- výdavky na prevádzku a rozvoj miestnej verejnej dopravy;
- výdavky na územné plánovanie so zameraním na utváranie vhodného prostredia, úpravy verejných plôch, zvyšovanie environmentálnej kvality mestského prostredia, rozvoj cyklodopravy a pod.;
- výdavky na tvorbu rozvojových programov s obdobným zameraním;
- použitie dotácií na prenesený výkonom štátnej správy na úseku životného prostredia, stavebného úradu a dopravy – celkové prevádzkové výdavky (mzdy, poisťné, materiál, energie, nájomné apod.) neboli brané do úvahy;

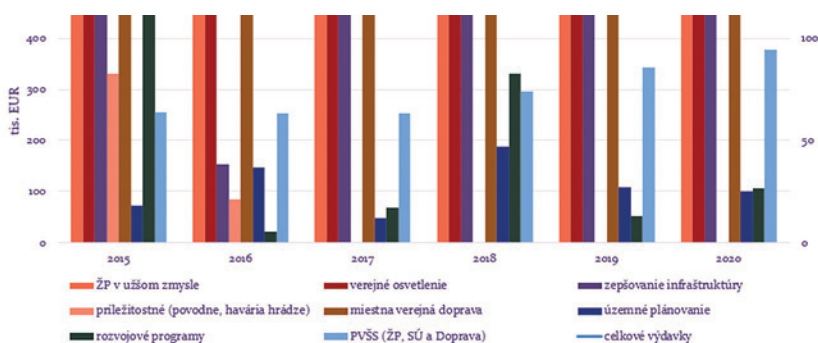
- výdavky na mimoriadne udalosti (odstraňovanie následkov povodní a havárie ochranných hrádzí a dna Mlynského náhonu).

Graf č. 2: Výdavky s environmentálnym prvkom



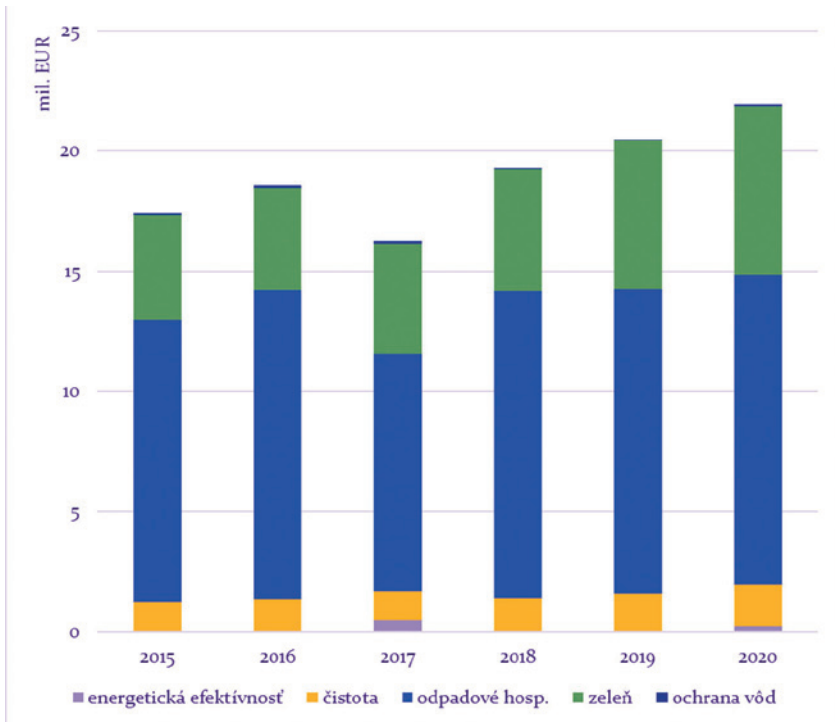
Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov mesta Košice

Výsek Grafu č. 2:



Z Grafu č. 2 vyplýva, že tri najvýznamnejšie výdavkové položky v mestskom rozpočte predstavujú starostlivosť o životné prostredie v užšom zmysle, miestna verejná doprava a výstavba infraštruktúry. Výdavky na prevádzku miestnej verejnej dopravy zaberajú až 34,38% všetkých výdavkov týkajúcich sa životného prostredia a výdavky súvisiace so starostlivosťou o životné prostredie v užšom zmysle 33,44%, pričom v ich rámci je najväčšou položkou starostlivosť o odpadové hospodárstvo, ako na to poukazuje Graf č. 3. Rozvoj infraštruktúry zahŕňa jednak budovanie a rekonštrukcie integrovanej koľajovej dopravy, modernizáciu električkových tratí a v menšej miere i výstavbu cyklochodníkov a chodníkov pre peších. Výdavky tu predstavujú za sledované obdobie priemerne až 26,38% výdavkov s environmentálnym aspektom. Výdavky na verejné osvetlenie predstavovali 4,65% výdavkov a rozvojové projekty tvoria 0,73% výdavkov; ostatné položky sú v celkovom meradle nevýznamné.

Graf č. 3: Zloženie výdavkov na starostlivosť o ŽP u užšom zmysle



Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov mesta Košice



## 4 Závěry a diskusia

Na základe analýzy legislatívneho zakotvenia povinností obcí v oblasti životného prostredia a konkrétnych údajov o príjmoch a výdavkoch v tejto oblasti v meste Košice za obdobie rokov 2015 až 2020 sme dospeli k nasledovným záverom:

Rozsah kompetencií v oblasti životného prostredia je obsiahly. Samosprávne kompetencie sú definované zvlášť široko, rovnako je na obce prenesený veľký rozsah povinností pri prenesenom výkone štátnej správy. Tento záver platí i všeobecne vo vzťahu k celkovému rozsahu kompetencií územnej samosprávy, ktorá podľa Združenia miest a obcí Slovenska vykonáva viac než 4300 jednotlivých kompetencií.<sup>15</sup>

Na výkon týchto povinností disponujú obce väčším počtom rôznych druhov daní, poplatkov a platieb poukazovaných či už štátom alebo získaných z fondov EÚ, no v prípade analyzovanej obce (mesta Košice) má len časť týchto zdrojov príjmov väčšiu relevanciu pre obecný rozpočet. Rozpočtovo najzásadnejšie sú účelové granty z fondov EÚ na rozdiel od takmer nevýznamných špecifických grantov zo štátneho rozpočtu. Z ďalších príjmov sú rozpočtovo významné poplatok za komunálny odpad a poplatok za uloženie odpadov, väčší potenciál do budúcnosti má i poplatok za rozvoj. Ostatné zdroje sú rozpočtovo zanedbateľné.<sup>16</sup> Celkové príjmy mesta Košice z rôznych zdrojov, ktoré aspoň čiastočne obsahujú environmentálny prvok predstavujú za sledované obdobie priemerne 19,9% celkových príjmov mesta, no po vylúčení transferov z fondov EÚ je to priemerne len 9,3%.

Mesto Košice vynaložilo na rôzne účely, ktoré aspoň čiastočne súvisia so životným prostredím v priemere 31,8% svojich celkových výdavkov (avšak bez zohľadnenia režijných nákladov, ktoré nie sú vyčíslňované tak, aby ich bolo možné priamo priradiť), z nich priamo súvisiace so starostlivosťou o životné prostredie tvoria 9,7%. Najviac investuje do miestnej verejnej

<sup>15</sup> Dobrý deň, samospráva! 2018–2022. *Združenie miest a obcí Slovenska* [online]. December 2018, 131 s., s. 2. Dostupné z: <https://www.zmos.sk/dobry-den-samosprava.html>

<sup>16</sup> Pre celkový obraz o podieloch jednotlivých druhov príjmov celoslovenskom meradle pozri viac VARTAŠOVÁ, A., ČERVENÁ, K. Podatki lokalne – zdrojlo finansovania samorządu lokalnego na Slowacji. In: *Regulacje prawa finansów publicznych i óprawa podatkowego: podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian*. Varšava: Wolters Kluwer, 2020, s. 673. ISBN 9788381878982.

dopravy, samotnej tvorby/ochrany životného prostredia a zlepšovania infraštruktúry (spolu v priemere 94,2%). Z výdavkov na starostlivosť o životné prostredie v užšom zmysle je najvyšším výdavkom nakladanie s odpadmi.

Pri celkovom pohľade na pomer výdavkov a zodpovedajúcich príjmov mesta Košice možno identifikovať, že iba v rokoch 2015 a 2017 bolo možno pokryť výdavky na starostlivosť o životné prostredie v užšom zmysle z príjmov, ktoré majú aspoň čiastočný environmentálny aspekt, aj to len tých bezprostredných a pri vylúčení fondov EÚ, ktoré sa primárne čerpali na projekty rozvoja infraštruktúry. Čo sa týka všetkých výdavkov, ktoré súvisia so životným prostredím, tieto vysoko prekračujú príjmy mesta s environmentálnym aspektom. Všetky výsledné údaje sú zhrnuté v Tabuľke č. 1. Reálne podiely vyznievajú ešte viac v neprospech príjmov, a to v dôsledku skutočnosti, že sme zahrnuli i daň z pozemkov, ktorá sleduje environmentálny aspekt len okrajovo (cez niektoré oslobodenia) a že suma finančnej náhrady za výrub drevín i suma sankcií uložených v stavebnom konaní boli vykazované sumárnymi hodnotami spolu s príjmami z iných zdrojov.

Tabuľka č. 1

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
podiel príjmov s enviro aspektom na celkových príjmoch	34,0%	11,3%	28,7%	22,5%	14,3%	8,7%
• bez EU fondov	8,7%	11,1%	11,6%	7,8%	7,8%	8,7%
podiel výdavkov s enviro aspektom na celkových výdavkoch	37,7%	26,3%	41,2%	40,8%	21,8%	23,1%
• len výdavkov na starostlivosť o ŽP (v užšom zmysle)	8,9%	12,1%	8,2%	8,7%	9,6%	10,6%
<b>Pomer všetkých výdavkov s enviro aspektom k všetkým príjmom s enviro aspektom</b>	<b>106,8%</b>	<b>226,2%</b>	<b>140,3%</b>	<b>175,1%</b>	<b>150,8%</b>	<b>259,9%</b>
<b>Pomer výdavkov na starostlivosť o ŽP (v užšom zmysle) k príjmom s enviro aspektom bez EÚ fondov</b>	<b>98,1%</b>	<b>106,3%</b>	<b>69,0%</b>	<b>108,3%</b>	<b>121,9%</b>	<b>119,6%</b>

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov mesta Košice

- Mesto Košice významnú časť svojich prostriedkov vynakladá na oblasť starostlivosti o životné prostredie (v užšom i širšom zmysle). Vzhľadom na pomer jednotlivých príjmov a výdavkov, ktorý sme identifikovali v prípade mesta Košice, sme dospeli k záveru, že kompetencie v oblasti životného prostredia zverené obciam či už v rámci preneseného výkonu štátnej správy alebo v rámci samosprávnych kompetencií nie sú dostatočne finančne zabezpečené na to účelovo viazanými prostriedkami (transfermi prostriedkov, resp. špecifickými vlastnými príjmami obce – environmentálneho charakteru) a obce musia tieto výdavky uhrádzať i z iných (vlastných) zdrojov, či už z nedaňových príjmov, ostatných miestnych daní alebo poukazaného podielu dane z príjmov fyzických osôb. Navyše, významné finančné aktivity smerom k rozvoju mesta a investičným aktivitám (výstavba či zlepšovanie infraštruktúry) záviseli od financovania zo zdrojov fondov EÚ. Na tomto príklade sa ukazuje, že finančné zásadnejší rozvoj mesta je závislý od externých zdrojov. Tento aspekt je výrazne viditeľný aj v celkovom meradle slovenských obcí, ktoré často nedisponujú finančnými zdrojmi potrebného rozsahu<sup>17</sup>, a to zvlášť v kontexte veľkej fragmentácie sídiel v SR<sup>18</sup>, na čo poukazujú aj Liptáková a Rigová v súvislosti s nižšou mierou investičnej sily malých obcí<sup>19</sup> a ukazuje to i stav pre životné prostredie zásadnej infraštruktúry v podobe existencie verejného vodovodu a kanalizácie, kde viac než 16% obcí stále nie je pripojených na verejný vodovod a viac než 60% obcí nie je pripojených na verejnú kanalizáciu.<sup>20</sup>

17 BUJŇÁKOVÁ, M. Finančné problémy fungovania obcí a miest v Slovenskej republike a možnosti ich riešenia. In: *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*. Rzeszów: RS Druk Rzeszów, 2018, s. 580–590.

18 Z celkového počtu 2927 obcí v SR má až 1919 obcí do 1 000 obyvateľov, z nich až 1 134 do 500 obyvateľov (41. Skrytý poklad v samospráve: Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach (jún 2017). *Inštitút finančnej politiky* [online]. Dostupné z: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/ekonomicke-analyzy/41-skrity-poklad-samosprave-alternativne-moznosti-sustredenia-vykonu-spravy-samospravach-jun-2017.html>.

19 LIPTÁKOVÁ, K., RIGOVÁ, Z. Financial assumptions of Slovak municipalities for their active participation in regional development. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 2021, roč. 8, č. 4, s. 312.

20 Koľko slovenských obcí a miest má a koľko nemá kanalizáciu? *ministerstvo životného prostredia SR* [online]. Dostupné z: <https://www.minzp.sk/faq/kolko-slovenskych-obci-miest-ma-kolko-nema-kanalizaciju.html>

- Rovnako sme dospeli k názoru, že štát širokým vymedzením (samosprávnych) kompetencií vo vzťahu k utváraniu a ochrane životného prostredia v zákone o obecnom zriadení do istej miery preniesol zodpovednosť za túto oblasť na obce v rámci ich samosprávnej kompetencie, čím sa potenciálne zbavil povinnosti poskytovať obciam na tento účel potrebné finančné prostriedky. Na príklade starostlivosti o odpadové hospodárstvo je možné poukázať na skutočnosť, že všeobecné kompetencie vo vzťahu k nakladaniu s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom a udržiavanie čistoty definované v zákone o obecnom zriadení (ako samosprávne úlohy) veľmi podrobne rozvádza zákon o odpadoch a hoci obec je oprávnená vybrať špecificky miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, jeho výnos nepokrýva náklady na výkon tejto úlohy<sup>21</sup> (okrem legislatívneho obmedzenia maximálnej výšky poplatku napr. aj z dôvodu súvisiacich nákladov, ako je povinnosť odstraňovať na vlastné náklady tzv. čierne skládky, zabezpečovanie kompostovacích zásobníkov na triedený zber biologicky rozložiteľného odpadu zo záhrad podľa vyhlášky MŽV SR č. 371/2015 Z. z., režijné náklady a pod.).

## Literature

41. Skrytý poklad v samospráve: Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach (jún 2017). *Inštitút finančnej politiky* [online]. Dostupné z: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/ekonomicke-analyzy/41-skryty-poklad-samosprave-alternativne-moznosti-sustredenia-vykonu-spravy-samospravach-jun-2017.html>

<sup>21</sup> Výdavky na nakladanie s odpadmi predstavujú v meste Košice v priemere až 138,65% týchto príjmov, čo korešponduje s celkovým trendom obcí v SR – za obdobie rokov 2015 až 2020 boli totiž náklady na zber, prepravu a nakladanie s komunálnym odpadom v priemere 1,54x vyššie než výnosy z miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Mesto Košice však má k dispozícii ešte jeden zdroj v tejto oblasti, a to z poplatku za uloženie odpadov na skládku, ktorého výnos je relatívne významný (dosahuje v priemere 54,9% príjmov z poplatku za komunálne odpady, no s výrazne klesajúcou tendenciou – v roku 2020 to bolo už len 25,2%), ktorým ale napríklad nedisponujú všetky obce v SR.

Vlastný prepočet podľa údajov mesta Košice a Ministerstva financií. Územná samospráva. *Ministerstvo financií SR* [online]. Dostupné z: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/>

- BUJŇÁKOVÁ, M. Finančné problémy fungovania obcí a miest v Slovenskej republike a možnosti ich riešenia. In: *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego*. Rzeszów: RS Druk Rzeszów, 2018, s. 580–590. ISBN 9788365293459.
- ČIGÁŠOVÁ, L. Rozhodovanie o odpadoch s výnimkou komunálnych odpadov nie je plnením úloh samosprávy. In: PERDUKOVÁ, V., KOEOVÁ, S. (eds.). *Ochrana životného prostredia v podmienkach územnej samosprávy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011, 168 s., s. 17–27. ISBN 978-80-7097-873-3.
- Dobrý deň, samospráva! 2018–2022. *Združenie miest a obcí Slovenska* [online]. December 2018, 131 s. Dostupné z: <https://www.zmos.sk/dobry-den-samosprava.html>
- JESENKO, M. a kol. *Obec ako subjekt tvorby práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, 184 s. ISBN 978-80-8152-372-4.
- Koľko slovenských obcí a miest má a koľko nemá kanalizáciu? *Ministerstvo životného prostredia SR* [online]. Dostupné z: <https://www.minzp.sk/faq/kolko-slovenskych-obci-miest-ma-kolko-nema-kanalizaciju.html>
- LIPTÁKOVÁ, K., RIGOVÁ, Z. Financial assumptions of Slovak municipalities for their active participation in regional development. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*. 2021, roč. 8, č. 4, s. 312–330. DOI [https://doi.org/10.9770/jesi.2021.8.4\(18\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2021.8.4(18))
- MOLITORIS, P., ŽOFČINOVÁ, V., VERNARSKÝ, M. *Kompetencie obce v právnej teórii a judikatúre*. Praha: Leges, 2021, 122 s. ISBN 978-80-7502-581-4.
- POPOVIČ, A. Reflection on the Local Fee for Development. In: *Finansovanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego* [Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government]. Varšava: CeDeWu, 2016, s. 57–68. ISBN 9788375568479.
- Programový rozpočet mesta Košice, záverečný účet a výročná správa – archív. *Mesto Košice* [online]. Dostupné z: <https://www.kosice.sk/obcan/programovy-rozpocet-mesta-kosice-zaverecny-ucet-a-vyrocnna-sprava-archiv>

- ROMÁNOVÁ, A., RADVAN, M., SCHWEIGL, J. Constitutional Aspects of Local Taxes in the Slovak Republic and in the Czech Republic. *Lex Localis: journal of Local Self-Government*. 2019, roč. 17, č. 3, s. 591–616. DOI 10.4335/17. 3. 591-616(2019)
- TEKELI, J., HOFFMAN, M., TOMÁŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, 904 s. ISBN 978-80-571-0359-2.
- VARTAŠOVÁ, A., ČERVENÁ, K. Podatki lokalne – źródło finansowania samorządu lokalnego na Słowacji. In: *Regulacje prawa finansów publicznych i óprawa podatkowego: podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian*. Varšava: Wolters Kluwer, 2020, s. 664–675. ISBN 9788381878982.
- VARTAŠOVÁ, A., ČERVENÁ, K. *Views on Quality of Tax Regulation in the Slovak Republic (Focused on Real Property Taxation)*. Praha: Leges, 2019, 93 s. ISBN 9788075024169.
- VARTAŠOVÁ, A. Komparácia systémov miestnych daní v krajinách Vyšehradskej štvorky, In: LIPTÁKOVÁ, K. (ed.). *Miestne dane v krajinách Vyšehradskej štvorky*. Praha: Nakladatelství Leges, 2021, s. 127–186. ISBN 9788075025098.
- Územná samospráva. *Ministerstvo financií SR* [online]. Dostupné z: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/>

### Contact – e-mail

*anna.romanova@upjs.sk*



**EU GREEN POLICY – LAW,  
FINANCE AND INNOVATION**



# GREEN POLICY AS A TOOL OF AGGRESSIVE TAX PLANNING

Tereza Čejková

Faculty of Law, Masaryk University, Czech Republic

## Abstract

The author analyzes the tools of EU green policy in the field of corporate finance in connection with corporate tax obligations. Green transition across industries brings many opportunities for investments in research and innovation, which is widely supported by the EU Green Deal. The initiatives under the Green Deal constitute a number of funding programmes, including the promotion of motivational packages provided by the Member States, i. e. in a form of tax reliefs.

The result of the research is to find out whether the green transition and Innovation funding programmes under the Green Deal can open up space for aggressive tax planning on the side of corporations as receivers of incentives. Based on an analysis of the principles of such programmes and their position in relation to corporate taxation, and if such risks exist, the author evaluates their impact on the objectives of green policy using a proportional formula and proposes a solution *de lege ferenda*.

## Keywords

Green Deal; Corporate Taxation; Tax Optimisation; Aggressive Tax Planning; Taxation in R & D.

## 1 Introduction

In 2015, United Nations (UN) member states committed themselves at COP21 to reducing greenhouse gas emissions beyond 2020 and signed the so-called Paris Agreement on Climate Change (European Council, 2022). The agreement calls on the Member States to “*take measures to implement and promote, inter alia, results-based financial support, of the existing framework set out*

*in the relevant guidelines and decisions already agreed under the Convention for: policy approaches and positive incentives for emission reduction activities...*” The importance of public financial instruments is then repeatedly emphasized in the agreement, especially the relationship between mutual support and financial solidarity between the Member States, taking into account the degree of economic development of each country. This recognition only confirms the widely accepted fact that public money and tax schemes play a crucial role in the fight against climate change, which will affect the path and outcome of the green transition efforts more than any other element. The European Union then reacted by beginning its work on the Green Deal for Europe (Grutnová Kolingerová, 2018), which responds to the Paris Agreement with its ambition to take the lead in global green transition in all economic and social areas. These were also affected by the advent of the global pandemic, and the OECD call on countries to adopt Green Recovery Plans (OECD, 2020).

Green transition includes a number of areas, such as non-financial reporting and the new Corporate Sustainability Reporting Directive, the introduction of renewable energy and materials, environmental waste management, sustainable supply chains and relations with a positive impact on the environment and quality of life, and more. However, one of the essential pillars of the green transition is the search for a sustainable path of business and economic and technological growth. Support for research and development (R & D) in the private sector thus plays a crucial role. The following two types dominate among many types of support for R & D from public sources: direct support in the form of European or national subsidies or indirect support in the form of tax deductions or tax reliefs. Although there is no single model of support in each country, most countries in the EU use a combination of these basic tools. These are policy instruments, Vedung<sup>1</sup> defines them as *“a set of measures through which the government exercises its powers to provide support to influence or prevent social change.”* This definition is important for understanding why the choice of policy instruments is a necessary part of making policies promoting technological innovation, which must

<sup>1</sup> VEDUNG, E. *Policy instruments: typologies and theories. Policy instruments and their evaluation.* London: Transaction Publishers, 1998.

be approached with the utmost care. According to the EU POLITICO server (Politico, 2022), half of the technologies required for achieving the *net-zero* climate target by 2050 have not yet been invented. The search for innovative solutions in both industry and other economic areas is at the heart of the green transition. For the purposes of this work, I will deal with financial instruments to support research and development.

However, research shows that although companies are very willing to invest in innovative solutions and R&D development, the uncertainty associated with the use of both types of support has a negative effect on their motivation (Gruntová, 2018). The overall availability of subsidies, especially for large companies, is significantly reduced (e.g. reduced financial allocation for large companies according to specific subsidy programmes). The conditions for providing direct public support are becoming increasingly stringent, especially in terms of exploiting the results of research and development activities, conducting tenders or meeting formalities. Furthermore, there have been recent cases of incorrectly set subsidy programmes by the subsidy provider or ambiguity of subsidy rules with the result of returning already granted subsidy and occurring associated tax problems. European and national authorities are working to address these challenges by expanding administrative, financial, and tax support. The existing measures run the risk of free-riding<sup>2</sup> and create costs where there is no potential for the desired effect.

The Green Deal for Europe represents a major milestone in the history of the fight against climate change. Although it may have shortcomings and possible negative effects on the economy, its goals should not be abandoned under any circumstances. This paper ought to examine some of its shortcomings in the area of funding programmes, in particular, to determine whether the relevant legislation adequately covers the area of taxation in terms of combating tax evasion in general. As much as it may seem that only environmental taxes are directly related to green policy, the opposite is true. My research suggests that green transition policies can be misused for unwanted behaviour of tax subjects and tax optimization, thus opening

---

<sup>2</sup> BECK, M. et al. On the economic effects of research and development – Executive summary. *DEA* [online]. 2017.

up space for some types of tax avoidance under the guise of supporting the objectives of the Green Deal. I will work with this suspicion as with the hypothesis of this article.

The existing literature does not really examine the link between green policies and tax optimization, with minor exceptions concerning China, which is not new to government green innovation funding programmes. These resources will therefore be used in a more supportive way to gain an insight into a possible approach to the issue and to try to find an analogy applicable in the European environment. I will draw general information on the financing agreements of the Green Deal mainly from official sources of the European Union and from the policy papers of relevant stakeholders. Given the nature of this work, I will treat legislation as a source of support rather than as an assessment of the synergies between major European policies than as a legislative analysis. Data from databases such as Eurobarometer will also be used.

In the first part of the work, I talk about direct tools of support to R & D, the second part will examine the indirect tools. I will focus on a description of the mechanisms of operation of financing programmes for the green transition of the industry with a focus on subsidy opportunities and possible tax breaks for corporations. I will proceed mainly using descriptive and interpretive methods. When evaluating tax instruments to support research and innovation in the context of transformation, I will analyze policies and related documents of a legislative nature that relate to or may relate to this area. Part of the work will be devoted to the assessment of these policies and finding arguments to support or refute the established hypothesis – here again, will be widely used analysis, but also thought processes such as analogy or induction. This part will focus on specific forms of aggressive tax planning and tax optimization in relation to green transition and the opportunities that theoretically open up to such behaviour. The expected output of the article is a brief set of *de lege lata* recommendations to cover the gaps thus created, which could be adopted to improve or maintain the existing system, depending on the outcome of the hypothesis evaluation.

## 2 Direct Instruments of the Green Transition Support

Direct instruments to support businesses are the head-on provision of funding to specific entities for specific projects, in particular in the form of grants and subsidies, both at European and national levels. With regard to the focus of research on the EU green policy and financing the transformation of the private sector in the name of the Green Deal for Europe, in this part of the paper, I will focus mainly on instruments in the hands of the EU, commenting on national instruments only marginally where appropriate and expedient.

Cunningham et al.<sup>3</sup> define direct support instruments in a broader sense as general – covering all types of enterprises and all sectors, and targeted, which is provided with regard to specific types of enterprises, specific sectors or problems is appropriate using financial instruments when the government has sufficient information and projects can be supported to the extent that corresponds to their social contribution/return. The authors consider direct support appropriate due to its adaptability to focusing on specific areas where public support intervention is needed. Direct support should focus on projects that show the highest possible societal benefits.

Becoming a carbon-neutral continent requires significant investment from both the public and the private sector. Public finance needs to lead the way, private actors need to provide the scale. The Green Deal includes an investment plan in the value of at least 1 trillion euros: 25% of the total EU funds are dedicated to supporting the fight against climate change, 30% of the InvestEU<sup>4</sup> fund is dedicated to research and development in the field of green innovation in the private and public sector (European Commission, 2020). The European Investment Bank (EIB) also supports green investment. The Just Transition Mechanism project will mobilize at least 100 billion € to provide targeted support to regions, workers and sectors that are most affected by the transition towards the green economy. This action is collectively called the Sustainable Europe Investment Plan (SEIP) (European

<sup>3</sup> CUNNINGHAM, P. et al: The Impact of Direct Support to R&D and Innovation in Firms. *Nesta Working Paper*. Manchester: Manchester Institute of Innovation Research, 2013, no. 13/03.

<sup>4</sup> More information available at: [https://europa.eu/investeu/home\\_en](https://europa.eu/investeu/home_en)

Commission, 2020) and includes a number of stimulus tools for various actors. In this work, with regard to the topic of my overarching research, I will focus on tools dedicated to business corporations.

The SEIP is the investment pillar of the Green Deal. Sustainable Europe requires significant investment efforts in all sectors of the economy. Achieving the climate and energy targets by 2030 will require an additional investment of € 260 billion per year<sup>5</sup>. The SEIP will enable the transition to a climate-neutral, green economy across the following three dimensions:

1. The above-mentioned 1 trillion euros for investment in sustainable projects within the EU's multiannual budget. It will be spread over five funds/funding programmes:
  - General climate and environmental expenditure under the EU multiannual budget: 503 billion €. This goes in line with additional national climate and environmental co-financing of 114 billion € in 2021–2027;
  - InvestEU Fund: 279 billion € of private and public investment related to climate and the environment by providing a guarantee from the EU budget to reduce risk in financing and investment operations – I assume that this item also includes the risk of unwanted tax optimization, although this is not explicitly mentioned;
  - The Just Transition Mechanism (JTM): 100 billion €, including funding from the EU budget, co-financing from the Member States, as well as contributions from InvestEU and the EIB, which, when extrapolated over 10 years, will reach 143 billion € to meet JTM targets;
  - The Innovation and Modernization funds: 25 billion €. These are not part of the EU budget and are financed through part of the proceeds from the auctioning of carbon allowances under the Emissions Trading Scheme<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Special Eurobarometer 498: Undeclared work in the European Union. *European Commission* [online]. 2019.

<sup>6</sup> ČEJKOVÁ, T. Financování Zelené dohody pro Evropu (Financing the Green Deal for Europe). In: JANOVEC, M., MALÝ, J., ŠÍP, J., POHL, J., ZAHRADNÍČKOVÁ, M. (eds.). *Cofola 2021, Conference proceedings*. 2021.

Creating a financial environment that is conducive to both private investment and the public sector. It will seek to ensure a cost-effective transition according to the Green Deal's principles. Financial institutions and private investors need tools to properly identify sustainable investments;

Tailored support to public authorities and project promoters – i.e. private entities, in identifying, structuring and implementing sustainable projects. Support for public authorities in assessing financial needs and planning subsequent investments will be strengthened, as will direct support for public and private project promoters.

Other tools will be provided to support green projects from traditional funds, such as the Cohesion Fund and the European Regional Development Fund, Horizon Europe, Common Agriculture Policy funding, the LIFE Program, the Connecting Europe Facility budget, and the European Social Fund.

This volume of funding is achieved through spending within the EU's multi-annual budget, a quarter of which will go to climate change-related purposes, including an estimated 39 billion € for broader environmental spending. In addition, the plan will raise additional private funding using the EU budget guarantee under the InvestEU programme. Under these three pillars, (not only) business corporations will be provided with financial incentives at the national (in the form of subsidies) and local (Just Transition mechanism) levels. In its 2020 statement, the European Commission also indirectly called on the Member States and the private sector to invest in this nature, as it believes that SEIP alone is not enough to achieve the Green Deal goal. The support focuses on the public sector, which has the task of transforming primarily households and managing public procurement, as well as the private sector.

In the private sphere, I look mainly into the field of research, development and innovation. Deloitte's 2018 research<sup>7</sup> suggests that green industrial transformation and innovation have huge potential for sustainable economic growth in both business and the national economy, in contrast to traditional

---

<sup>7</sup> Daňová a dotační podpora činnosti výzkumu a vývoje. Vyhodnocení průzkumu v ČR [Tax and subvention support to research and development. Evaluation of the research in Czechia]. *Deloitte* [online]. 2018.

capital items such as labour volumes and financial resources spent on business operations. Research shows that in the future, the key to increasing productivity will be innovation, by 1.2 percentage points globally<sup>8</sup>. Innovation activity can be supported by spending money on research and development. It is no coincidence that successful economies such as South Korea, Japan, the USA, Germany, or the Scandinavian countries are very advanced in terms of R & D spending.

## 2.1 Green Funding as a Taxable Income

Funding in the form of subsidies is provided to both companies and research organizations in the range of 25–100% of non-investment costs. The second type of direct support is structural funds, which combine foreign and national resources to support both non-investment and investment costs. Typically, these mixed resources are provided through a competent national authority (ministry or a government agency) from funds channelled by a relevant European agency (e.g. the WiFi4EU program funded through the Innovation and Networks Executive Agency). According to the rules of public support, the amount of the subsidy depends on the size of the company (small/medium/large) and the type of activities. The last area of direct support is solely European subsidies, where the largest subsidy program to support research and development is currently Horizon 2020. Support from this program is focused notably on international cooperation projects.

However, income from European and national subsidies is usually classified as a taxable profit under national income tax regulations. As this is a financial amount that comes from public budgets, it is a reasonable assumption that the tax authorities are informed of such corporation income. However, three factors are important for tax purposes: the type and purpose of the subsidy, properly maintained corporate accounting for the subsidy, and project documentation. An important item is whether the subsidy is intended as operating – i.e. dedicated to cover the costs of project implementation,

---

<sup>8</sup> Daňová a dotační podpora činnosti výzkumu a vývoje. Vyhodnocení průzkumu v ČR [Tax and subvention support to research and development. Evaluation of the research in Czechia]. *Deloitte* [online]. 2018.



or as an investment – i.e. for the acquisition of fixed assets<sup>9</sup>. Subsidies can be type-divided into subsidies with co-participation and without co-participation. Participating grants are based on the recipient's participation in the total amount spent. This means that the beneficiary must spend a certain part of the total expenditure, usually determined by a percentage, of their budget<sup>10</sup>. Subsidies can be further divided into eligible and non-eligible subsidies, or preliminary, ongoing, and subsequent. All these factors can affect the structure of the tax base and the tax period.

If we have determined the type of subsidy, it is important to account correctly for how it is handled in the company. Accounting involves the preparation of information for the purposes of control and decision-making that may require interpretation as well as simply recording factual information. Taxation requires a degree of certainty that may not always be in line with commercial accounting. Furthermore, there may be alternative methods of preparing accounts that are equally acceptable in terms of accounting standards but the choice of which might be influenced by the tax implications inappropriately. Depending on the origin of the subsidy, either the relevant accounting standards of the country that provided the grant and in which it is used will be applied, or International Accounting Standards (IAS) and International Financial Reporting Standards (IFRS) if an international element is included in the transaction. It is quite common for national accounting regulations to refer to the use of international standards – for example in Czechia, Germany, France, or Spain. On the other hand, none of the EU Member States has a fully recognized definition of profit or loss under these standards as the tax base for an income tax<sup>11</sup>, which may cause ambiguities in the resulting financial statements, especially when there is an international element involved.

<sup>9</sup> CHALUPA, R. *Abeceda účetnictví pro podnikatele 2013* [Alphabet pf accounting for business 2013]. Olomouc: Anag, 2013.

<sup>10</sup> KARFÍKOVÁ, M. *Teorie finančního práva a finanční vědy* [Theory of financial law and financial science]. Praha: Wolters Kluwer, Law monographies, 2017.

<sup>11</sup> JIRÁSKOVÁ, S., MOLÍN, J. IFRS Adoption for Accounting and Tax Purposes: An Issue Based on the Czech Republic as Compared with Other European Countries. Dostupné z: Conference proceedings: 16th Annual Conference on Finance and Accounting, ACPA Prague 2015. *Procedia Economics and Finance*, 2015, Vol. 25, pp. 53–58.

Accounting and taxes are important indicators of the economic prosperity of a territorial unit and reflect current policies that are associated with a particular industry. James and Nobes<sup>12</sup> highlight the socio-economic policies as some kind of a synergetic bridge between accounting and taxation; they point out that it goes the other way as well: occurred accounting issues generate sets of useful and relevant data having an impact on shaping the managerial and overall decision-making process. It is thus clear that the quality of this phase of taxation of green subsidies will affect the future development of business transformation policy.

## 2.2 Swartz System: Illegal Employment Settings

For the green transition to be successful and, most importantly, sustainable, it is necessary to accelerate employment among all groups of workers, including youth and the socially disadvantaged<sup>13</sup>. The European Commission places social affairs and employment at the heart of the green transition. Retraining of workers and the creation of new sustainable jobs are funded through the JTM, the Social Climate Fund, or the European Social Fund Plus (European Commission, 2021). An EY study done in collaboration with the European Climate Foundation estimates that in terms of employment, the green transition represents an aggregate investment of 200 billion €, and could create 2.3 million jobs<sup>14</sup>. Evidence suggests that employment requirements are emerging in the allocation of business subsidies – the creation of new or even sheltered positions for the socially disadvantaged may be required, as well as the provision of youth unemployment prevention programs. I believe that this might be of concern notably in the transportation sector (i.e. Shift2Rail initiative), agriculture and fisheries, and energy. Across the legal disciplines related to business and employment, an issue of seemingly independent activities of persons contracting with a company,

<sup>12</sup> JAMES, S., NOBES, C. W. The Economic of Taxation: Principles, Policy and Practice. In: *Financial Times/Prentice Hall*. 7. ed. Harlow: 2002.

<sup>13</sup> POPLAWSKI, L., RUTKOWSKA-PODOŁOWSKA, M., SULICH, A. Protected areas and green jobs versus environmental goods and services sector – competitive analysis. In: LEKKAS, T. D. (ed.). *Proceedings of 15th International Conference on Environmental Science Technology. CEST 2017*. Rhodes: Greecepp, 1–5.

<sup>14</sup> EY. *Perspectives on a European green recovery from the COVID-19 pandemic*. Summary report, 2021.

while the company, in fact, provides the person with all the assets of regular employment, appears. This is a typical phenomenon in European countries, where the parties try to avoid the disadvantages associated with employment under labour law, such as social security contributions and tax implications<sup>15</sup>. At the macroeconomic level, this type of employment relationship distorts the state's budget revenues, especially tax revenues, and distorts social security financing. From a microeconomic point of view, this can distort competition and ultimately lead to social dumping. It is known as “undeclared work” in general, however, the narrower term commonly used in the Czech legal environment is referred to as “*Svartz system*,” similarly to Germany's “*Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz*.” For simplicity, I will be using the Czech-ish term.

According to the 2019 Eurobarometer data, undeclared work is rising – although again, there is no specific data available, yet only 2% of Europeans are willing to refuse a payment from an employer for it would not be declared (Eurobarometer, 2019). Half of Europeans admit doing undeclared work on their own account, either as a part of their waged work (16%) or as a supplement to their regular employment (11%). The same survey suggests that 21% of Europeans admit all their profitable activities to be undeclared. 9% of Europeans do so upon their employer's request. With employment being one of the common conditions for being awarded a subsidy or a grant, it may be logically assumed that the number of *svartz system* cases will rise. Unfortunately, there is no existing data on undeclared work occurrence in correlation with subventions and other forms of governmental financial support.

### 3 Indirect Instruments of the Green Transition Support

Indirect instruments to support transition and R&D include various tax reliefs, most often tax rebates and deductions. While in the case of investments in environmentally friendly solutions, the use of subsidies is more efficient, in the case of R&D and innovation policy, in addition to grants, the use of indirect instruments is appropriate. The main advantage of indirect

<sup>15</sup> RADVAN, M., MRKÝVKA, P. a kol. *Důchodové daně* [Income Taxes]. 1. ed. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2016.

support is its widespread and non-selective usability without distorting the competitive environment. By indirect support, companies gain the opportunity to operate in the areas they have chosen, to the extent that they bring them the most efficient allocation of their resources in the future.

For example, the Czech Republic and Slovakia have an institute of *super deduction* that allows a tax subject to deduct from a corporate income tax base up to 200% of the costs incurred during the implementation of R & D projects: a deduction of 100% of incurred qualifying research expenses reflected in the profit/loss calculation, and an additional 100% deduction from the tax base provides a tax savings of 19% of qualifying research expenses. Belgium offers tax incentives on three levels: deduction on qualifying intellectual property income tax base, corporate withholding tax exemptions for wages paid to qualifying researchers of a specific degree working on R & D projects, and a one-time additional deduction of all R & D investments recorded on the balance sheet, or an additional deduction of the total depreciation amount for the same R & D investments. Belgium has also an extensive scheme of Environmental Sustainability Incentives. In Germany, the incentive scheme provides a 25% tax incentive for in-house R & D activities in Germany, which is granted as a tax credit and is available to companies regardless of their size or economic position.

### **3.1 Tax Deduction to Support R & D and Innovation**

Indirect support instruments most often appear in the form of items deductible from corporate income tax. Here it is appropriate to draw attention to the difference between the tax rebate and the deductibles from the tax base. If a tax credit is mentioned, it is a direct reduction of the taxpayer's own tax liability and in the tax return – this is typical for the investment incentives described below. On the contrary, as the term suggests, the deductible item entitles the taxpayer to deduct from the tax base the amount of the R & D expenditure.

However, for such a deduction to be applicable, it is necessary to meet the criteria for assessing whether it is an item directly related to an aided R & D project. Many regulations set out such criteria, both at the national level and the EU and OECD levels.

The OECD's Development Assistance Committee (DAC) first introduced evaluation criteria (relevance, effectiveness, efficiency, impact, and sustainability) in the Principles for Evaluation of Development Assistance, and later defined the terms in the 2002 Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. These five criteria began to serve as a basic reference for the evaluation of international development projects, programs and policies. At the EU level, it usually depends on individual funding programmes. Whether a given project brings innovation is always evaluated, preferably on an ad hoc basis. Horizon Europe's largest R & D funding program, for example, provides such basic criteria.<sup>16</sup> Other programmes often build other, more narrowly defined programs on it. However, to assess whether the specific costs of a project are deductible from the tax base, it is necessary to study the relevant national tax and accounting regulations. These will often be influenced by international criteria and standards, but the final decision always depends on the tax administrator.

When filing a tax return, documentation for the project financed by a specific subsidy in question is often needed. At the same time, it is a somewhat problematic requirement, as it is usually required to be designed prospectively. However, as this is a relatively novel institute in the Czech legal environment, the issue of documentation can be relatively sensitive and even demotivating (Nevečeřalová, 2018). At the same time, the aspect of prospectivity opens up some room for manipulation on the part of the tax subject but also on the part of the tax administrator. In practice, it is quite common that such a preliminary document does not correspond exactly to the result of the project. Thus, each such deduction applied must be assessed individually and particularly carefully.

### **3.2 Investment Incentives**

Investment incentives are a hybrid between direct and indirect government support for economic activities with a specific goal. I will mention them in this work only for completeness because the scope of such programmes

---

<sup>16</sup> More information available at: [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/assessment-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/assessment-criteria_en)

is too broad and touches on a number of aspects that would need to be elaborated in detail. These are typically actions at the national level based on the state's interest in attracting foreign investors, thus supporting the development of a specific economic area, and often in particular with a view to creating new jobs (see the previous chapter).

Investment incentives can take a variety of forms, from income tax rebates to material support for training, retraining, and especially job creation, to discounted property prices, and more. Here it will be crucial to take care of the documentation and reporting of financial operations so that they comply with the relevant regulations. In the context of green transformation, there do not seem to be any forms of investment incentives that are atypical and that directly open up space for their misuse in the name of combating climate change. In R&D, this type of support is likely to occur only in the context of larger investment projects.

## 4 Other Instruments

With the advent of the Green Deal and the promotion of green innovation, of course, a number of other tools have emerged to support the achievement of sustainable goals. These are various guarantees and loans for R&D, green bonds, etc. In the field of R&D, it may seem somewhat atypical, but on the other hand, it is a means of shifting financial amounts in a way that is often the subject of aggressive tax planning.

For a wide range of such tools and at the same time their notorious usability in tax optimization, I mention them here only for completeness and I will not deal with them in more detail.

## 5 Conclusion

The term *greenwashing* refers to a phenomenon where a business presents itself as having sustainable production or services that directly support green policies, but in reality, its supply chains include units that are contrary to the principles of sustainability. In the worst case, it is false advertising and the company itself declares its products and services to be sustainable, despite the fact that its business activities directly harm the areas affected by these

policies. The term nowadays appears mostly in connection with consumer protection, especially in fashion and cosmetics. However, it is clear that this phenomenon will also occur in other areas, such as in taxes.

The expansion of financial-based incentive instruments within any policy always brings with it an increased risk of aggressive tax planning – the hypothesis set out in the introduction to the article is clearly confirmed. Legislators should take this into account and set the rules, taking into account all possible opportunities for such optimization that may arise in the area, and put in place mechanisms that minimize the occurrence of such behaviour. When adopting green policy programs and achieving sustainability goals, decision-makers should consider the following:

1. In the case of direct instruments, all units in the chain of financial support shall be coordinated. The relevant EU agencies must reinforce cooperation with the national authorities and units that pay the contribution to the final beneficiary.
2. For indirect instruments, and in particular in the area of tax deductions, it is necessary to precisely define what may be subject to deduction or other tax relief. As tax regulations are being amended often, it is recommended to keep records of the individual phases of projects with regard to the timeline of possible changes in tax legislation.
3. Tax legislation should be coordinated at least between the EU Member States, which would allow projects carried out in several different countries to apply indirect instruments.
4. In all cases, the output of projects must be assessed on an ad hoc basis by at least one independent body other than the authorized controller (tax administrator, grant provider, etc.). Direct R&D support tools should be available to a wider range of actors. This will increase the legal certainty of the beneficiaries and thus their motivation to embark on similar projects.
5. The tax administrator should have sufficient research and development expertise in the field. It should have a consulting service and use in every assessment of green project performance.

## Literature

- BECK, M., et al. On the economic effects of research and development – Executive summary. *DEA* [online]. 2017 Available at: <https://ufm.dk/en/publications/2017/on-the-effects-of-research-and-development-executive-summary>
- CUNNINGHAM, P., et al. The Impact of Direct Support to R&D and Innovation in Firms. *Nesta Working Paper*. Manchester: Manchester Institute of Innovation Research, 2013, no. 13/03.
- ČEJKOVÁ, T. Financování Zelené dohody pro Evropu [Financing the Green Deal for Europe]. In: JANOVEC, M., MALÝ, J., ŠÍP, J., POHL, J., ZAHRADNÍČKOVÁ, M. (eds.). *Cofola 2021, Conference proceedings*.
- Daňová a dotační podpora činnosti výzkumu a vývoje. Vyhodnocení průzkumu v ČR [Tax and subvention support to research and development. Evaluation of the research in Czechia]. *Deloitte* [online]. 2018. Available at: [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cz/Documents/survey/cz\\_rd\\_survey\\_2018.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cz/Documents/survey/cz_rd_survey_2018.pdf)
- CHALUPA, R. *Abeceda účetnictví pro podnikatele 2013* [Alphabet pf accounting for business 2013]. Olomouc: Anag, 2013.
- KARFÍKOVÁ, M. *Teorie finančního práva a finanční vědy* [Theory of financial law and financial science]. Praha: Wolters Kluwer, 2017, Law monographies.
- JIRÁSKOVÁ, S., MOLÍN, J. IFRS Adoption for Accounting and Tax Purposes: An Issue Based on the Czech Republic as Compared with Other European Countries. Dostupné z: Conference proceedings: 16th Annual Conference on Finance and Accounting, ACFA Prague 2015. *Procedia Economics and Finance*, 2015, Vol. 25, pp. 53–58..
- JAMES, S., NOBES, C. W. The Economic of Taxation: Principles, Policy and Practice. In: *Financial Times/Prentice Hall*. 7. ed. Harlow: 2002.
- NOBES, C. W., PARKER, R. H. *Comparative International Accounting*. Prentice Hall, 2002.



POPLAWSKI, L., RUTKOWSKA-PODOŁOWSKA, M., SULICH, A. Protected areas and green jobs versus environmental goods and services sector – competitive analysis. In: LEKKAS, T.D. (ed.). *Proceedings of 15th International Conference on Environmental Science Technology. CEST 2017*. Rhodes: Greecepp. 1–5.

Perspectives on a European green recovery from the COVID-19 pandemic. Summary report. *EY* [online]. 2021. Available at: [https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en\\_gl/topics/assurance/assurance-pdfs/ey-green-recovery-report.pdf](https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/assurance/assurance-pdfs/ey-green-recovery-report.pdf)

RADVAN, M., MRKÝVKA, P. a kol. *Důchodové daně* [Income Taxes]. 1. ed. Brno: Masaryk University, Faculty of Law, 2016.

Special Eurobarometer 498: Undeclared work in the European Union. *European Commission* [online] 2019. Available at: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2250>

Survey of Global Investment and Innovation Incentives. Analysis. *Deloitte* [online] 2020. Available at: <https://www2.deloitte.com/be/en/pages/tax/articles/global-investment-and-innovation-incentives-survey.html>

VEDUNG, E. *Policy instruments: typologies and theories. Policy instruments and their evaluation*. London: Transaction Publishers, 1998.

### Contact – e-mail

*ter.cejkova@gmail.com*

# CHARGES FOR COMMUNAL WASTE MANAGEMENT A COMPARISON BETWEEN SLOVAKIA, HUNGARY, AND THE CZECH REPUBLIC

*Ádám Pál*

Faculty of Law, University of Miskolc, Hungary

## **Abstract**

This contribution deals with the question of special charges paid in exchange for the possibility of access to local waste management services. The main aim of the contribution is to confirm or disprove the hypothesis that such charges can be introduced on the local level by the municipalities (local self-governments), and that their amounts can be set by the municipalities as well, within statutory limits. To evaluate the legal framework of the narrow region, the regulation in three Central European countries, Slovakia, Hungary, and the Czech Republic will be examined. The author will use the scientific methods of analysis, synthesis, and comparison.

## **Keywords**

Waste; Waste Management; Charge; Municipalities; Communal; Local Tax.

## **1 Introduction**

Waste management constitutes one of the main pillars of environmental protection. Well-handled waste treatment, disposal, processing, and utilization are playing a pivotal role in achieving sustainability and fulfilling international objectives and obligations. But subjects responsible for the operation of waste management systems are unable to accomplish this task properly without a stable and sufficient financial background. Waste management is often seen as a public service, which should be provided by the municipalities as local

authorities to persons residing in their territories<sup>1</sup>. As a consequence, municipalities should have the possibility to introduce financial charges designed to cover the expenses related to the provision of these services.

These financial charges paid in exchange for the possibility to use waste management services are the exact object of this article. It aims to scrutinize the regulation of these charges in three Central European countries, namely Slovakia, Hungary, and the Czech Republic in a comparative manner, disclose, who is responsible for providing waste management services, and what are the legal possibilities of its funding in the given countries. The article is based on the hypothesis that in the countries studied, the municipalities can introduce a special charge aimed at covering the costs of providing waste management services on their territories, the amount of which can be determined by the municipalities themselves (within statutory limits). This hypothesis will be confirmed or disproved at the end of the article depending on its findings.

The question of waste management charges from a legal perspective is not very well elaborated in the scientific literature of the examined countries. There are very few works focusing particularly on this topic, although some can be found in relation to each country assessed<sup>2</sup>. Moreover, given the low number of papers and the fact that the regulation of the question is fairly prone to changes, many papers are at least partly obsolete. Due to this fact, the author examined primarily the effective legal regulation connected to the topic, using the methods of analysis, comparison of the legal framework in the three countries, and the method of synthesis when evaluating the findings of the research.

<sup>1</sup> RADVAN, M. Taxes on Communal Waste in the Czech Republic, Poland and Slovakia. *Lex Localis*. 2016, Vol. 14, no. 3, p. 514.

<sup>2</sup> CSÁK, C. A hulladékgazdálkodási költségek viselésének fedezeti rendszere [System of coverage of waste management costs]. *Agrár- és Környezetjog*. 2014, no. 16; RADVAN, M. Taxes on Communal Waste in the Czech Republic, Poland and Slovakia. *Lex Localis*. 2016, Vol. 14, no. 3; RADVAN, M. Municipal charges on communal waste: do they compete with the immovable property tax? *Journal of Financial Management of Property and Construction*. 2019, Vol. 24, no. 2; STRAKOVÁ, I. Local Fee for Municipal Waste and Minor Construction Waste in the Light of Legislative Changes in Slovakia. In: GLINIECKA, J. et al. (eds.). *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego* [Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government]. Warsaw: CeDeWu, 2016.

## 2 Communal Waste Management Charges in Slovakia

Under the Slovakian regulation, the responsibility for the disposal of most categories of waste, including communal waste is born by the municipalities<sup>3</sup>. The Slovak Waste Act stipulates that the municipalities are obliged to ensure the collection of communal waste, sorted communal waste, and minor construction waste (Art. 81/7), while the producers of the waste (residents) are required to participate in the municipal waste management system (Art. 81/9). The municipalities outline the details of this system in their own bylaws (Waste Act, Art. 81/8). The Waste Act also states that the costs arising from the upkeep of the municipal waste management system should be covered by the revenue from the local fee for communal waste and minor construction waste (hereinafter referred to as “local fee for communal waste”) (Art. 81/10).

General rules concerning the local fee for communal waste are elaborated in the Act on Local Taxes and Local Fee for Communal Waste and Minor Construction Waste (hereinafter referred to as “Act on Local Taxes” or simply “Act”). It states that the fee is paid by natural persons permanently or temporarily residing in the territory of the given municipality and by natural and legal persons (including those conducting business activities) who are entitled to use an apartment, non-residential premises, building, or its part, garden, orchard, vineyard or other pieces of land in the municipal territory (Art. 77/2).

Municipal bylaws, which contain the details about the local fee for communal waste on the municipal territory can set that the owner of the real estate is the payor of the fee. In this case, it is the owner who must collect the fee from the payers of the fee and guarantee the amount to be collected (Act on Local Taxes, Art. 77/5). Even though the payor and the fee payer can agree that it will be the latter, who pays the fee, the payor still remains the guarantor<sup>4</sup>.

The Act on Local Taxes lays down minimal and maximal daily fee rates per person, or, alternatively, minimal and maximal fee rates for one unit

<sup>3</sup> STRAKOVÁ, *op. cit.*, p. 405.

<sup>4</sup> RADVAN, 2016, *op. cit.*, p. 517.

of waste volume (in litres or kilograms). In the case of the latter, the amount of local fee for waste management is determined as the product of the fee rate, frequency of collection, and the volume of the collection container. In the case of the former, the fee amount corresponds to the daily tax rate per person, multiplied by the days of the whole taxable period. Additionally, there are special formulas for calculating the fee paid by legal persons and entrepreneurs, which are generally based on the number of their employees or their service capacities (Act on Local Taxes, Arts. 78 and 79).

The exact rate of the fee must be determined by the municipality in its bylaw (generally binding ordinance). If the municipality does not set a rate within the statutory limits or does not set any rate at all, the minimum fee rate contained in the Act is applied *ex lege* (Act on Local Taxes, Art. 78/3). However, it is important to point out that the Act on Local Taxes contains further limitations regarding the rate set by the municipality. There is a rule, according to which rate cannot exceed the average cost of waste management per one litre or kilogram of waste or the average cost for the amount of waste produced by one person in a day (Art. 78/2). This rule corresponds with the provision of the Waste Act, which states that the amount of local fee for communal waste, as determined by the municipality, results from the actual costs of municipal waste management (Art. 81/12).

While in the case of the fee rate the municipalities are relatively strictly bound by statutory provisions, they are given considerable leeway when deciding on the correction elements of the local fee for communal waste. The Act states that the municipalities can, by generally binding ordinance, reduce or remit the fee for vulnerable groups, such as elderly or disabled people. Furthermore, at the request of the fee payer, municipalities can reduce or waive the levied fee by decision without any further limitation<sup>5</sup>. On the other hand, there are some correction elements of binding nature prescribed by the law as well: the municipalities have to waive or reduce the fee if the payer proves that he did not stay on the territory of the municipality for more than 90 days. This rule can apply, for example, to students who are explicitly remembered by law in this case. However, in all the cases when

<sup>5</sup> BABČÁK, V. *Daňové právo Slovenskej republiky* [Tax law in the Slovak Republic]. Bratislava: Epos, 2010, p. 328.

fee payers qualify for the fee reduction, they have to prove this situation with documents determined by the municipality in a generally binding ordinance (Act on Local Taxes Art. 82; Art. 83/2).

To summarize the regulation concerning the (communal) waste charges in Slovakia, several statements can be made. According to the Slovak regulation, the municipalities are not only required to operate a waste management system on their own territory but they are also bound to collect a special fee, which should cover their expenses connected to the operation of this system. The introduction and the collection of a local fee for communal waste is thus not an option but a legal obligation arising from the acts at the national level<sup>6</sup>. Furthermore, the related provisions also stipulate that the revenue from this fee can be used exclusively for the collection, transport, recovery, and disposal of municipal waste and it should not exceed the actual costs connected to waste management (Waste Act, Art. 81/12). While this structure may be somewhat rigid, it is relatively simple and straightforward prescribing the universal legal construction but leaving the municipalities enough freedom to decide on the correction elements at the same time.

### **3 Communal Waste Management Charges in the Czech Republic**

The system of waste management – mainly that of communal waste – in the Czech Republic is in many regards comparable to that in Slovakia. The Czech Waste Act states that the municipalities are obliged to take over all municipal waste generated on their territories by natural persons not conducting business activities (Art. 59/1). This rule forms the foundation of municipal waste management systems throughout the country.

While legal persons and entrepreneurs can use the municipal waste management system after concluding a contract with the municipality (Waste Act, Art. 62/2), natural persons who are not entrepreneurs have a legal obligation to pay a fee on communal waste to the municipality, provided that the latter introduced this type of charge on its territory and that they qualify as fee payers according to the respective provisions.

---

<sup>6</sup> RADVAN, 2016, *op. cit.*, pp. 515–516.

After a recent change in the field of regulation of charges (and other possible payments) for waste management,<sup>7</sup> the fees on communal waste in the Czech Republic are only regulated by the Act on Local Fees (hereinafter also referred to as “Act”). Newly, the Act distinguishes two different types of fees aimed at covering the expenses connected to the operation of the waste management system. One is literally called “fee for the municipal waste management system”, while the other is the “fee for municipal waste disposal from real estate.” The Act furthermore stipulates that the municipalities can only choose one from the two possible fees, it is thus not possible to collect both fees specified by the Act at once (Act on Local Fees, Art. 10d). In the case of both fees, the administration is assigned to municipal offices and is classified as a delegated competence (Act on Local Fees, Art. 15). This means that the municipalities can receive a contribution from the state for the fulfillment of tasks connected to the fee administration (Act on Municipalities, Art. 62). Additionally, unlike in Slovakia, the municipalities can decide not to introduce any of the two possibilities. However, according to the opinion of the Czech Ministry of Finance, in such cases, the municipalities are not entitled to collect any other kind of payment for the operation of the municipal waste management system<sup>8</sup>. The option that the municipality concludes contracts with the natural persons producing waste on its territory (as it was

<sup>7</sup> Until the beginning of 2021, the system of charges for waste management in the Czech Republic was rather complicated. In practice, the municipalities had four possibilities for the financing of the waste management system operated by them. One was the fee on the operation of the system for picking, collection, transport, sorting, recovery, and disposal of municipal waste, regulated by the Act on Local Fees. The second option was the fee for communal waste specified in the Waste Act. A third option was conducting a contract between the municipality and the persons who produce waste on its territory. The last option was not to seek financial compensation from the persons producing waste at all or to cover the costs of the system by revenues from other sources (for more details about the above possibilities see RADVAN, 2016, op. cit., p. 516). The amendments aimed at the simplification of this system were adopted at the end of 2020, while the municipalities could collect the fees pursuant to the previous regulation until the end of 2021 (AUER, T. Poplatky za odpady od roku 2021 (2022) a jejich splatnost [Waste charges from 2021 (2022) and their due date]. *epravo.cz* [online]. 2. 8. 2021). The new regulation transformed the fee regulated by the Act on Local Fees and added a further fee as a second option and a substitute for the fee found in the Waste Act, which was abolished (for the details about these two different fees on local waste, see the main text).

<sup>8</sup> Metodická pomůcka – Místní poplatky za komunální odpad [Methodological guideline – Local fees for municipal waste]. *Ministry of Finance of the Czech Republic* [online]. 27. 7. 2021, p. 3.

possible during the previous regulation) is thus effectively ruled out, at least in the opinion of the Ministry.

### 3.1 Fee for the Municipal Waste Management System

The fee for the municipal waste management system is paid by natural persons registered in the municipality and also by the owners of certain types of immovable properties located on the territory of the municipality (encompassing apartments, houses, and buildings for family recreation, in which no natural person is registered) in exchange for the possibility<sup>9</sup> to use the municipal waste management system (Act on Local Fees, Arts. 10e and 10f). The Act on Local Fees does not set a minimal rate for the fee for the municipal waste management system, but it states that the amount of the fee cannot exceed 1 200 CZK per year. The exact amount of the fee is set by a generally binding decree of the municipality, which introduces it (Act on Local Fees, Art. 14). This amount is reduced by an aliquot part for every month, at the end of which a person is exempted from the duty or does not qualify as a fee payer (Act on Local Fees, Art. 10h).

Persons who are registered in the municipality, while at the same time being placed in various social facilities<sup>10</sup> and persons who are residing in another municipality and are paying the fee for the disposal of municipal waste from real estate there are exempted from the payment of the fee for the municipal waste management system *ex lege* (Act on Local Fees, Art. 10g). However, the Act on Local Fees provides a possibility for the municipalities to specify further exemptions or fee reliefs in their respective bylaws (Art. 14/3). Furthermore, a special rule states that in order to eliminate the harshness of the regulation, the fee administrator can partly or entirely waive the duty to pay the fee for the municipal waste management system at the request of the payer (Act on Local Fees, Art. 16a). This rule is very similar to that in the Slovakian regulation, albeit being a bit stricter as the Czech rules allow such a decision only under the condition that it can be justified by the circumstances of the given case.

<sup>9</sup> In fact, the word “possibility” used by the act, in this case, is not entirely correct as the duty to pay the fee can be imposed by the municipality regardless of the payer’s will.

<sup>10</sup> Such facilities include, *inter alia*, care centres for persons with disabilities, elderly people, and children in need, but also detention centres or prisons.



### 3.2 Fee for Municipal Waste Disposal from Real Estate

The second type of fee aimed at financing waste management regulated by the Act on Local Fees is the fee for the municipal waste disposal from real estate. The fee is paid for the disposal of the waste from apartments, houses, and buildings for family recreation placed on the territory of the municipality. The payers of the fee are all natural persons residing in such immovables and also the owners of these immovables, where no natural person has a residence (Arts. 10i and 10j). The Act also establishes the institution of the payor, who is defined either as the homeowners' association (in case it was established for the given house usually consisting of several flats) or the owner of the real estate in all the other cases. The payor has a duty to collect the fee from the fee payers (Art. 10n). The institution of the payor is not present in the case of the fee for the communal waste management system but is known in the Slovakian regulation. There, it can be introduced by the municipality on an optional basis, while in Czechia the homeowners' association or the owner is the payor of the fee for the disposal of municipal waste from the real estate *ex lege*.

While in the case of the fee for the municipal waste management system, the Local Fee Act contains only a sole rule on the maximal yearly sum of the fee, the rules on the amount of the fee for the disposal of municipal waste from real estate are much more elaborate. The Act establishes three possible tax bases, from which the municipality has to choose one: weight of the waste deposited from the property in kilograms, the volume of the waste deposited from the property in litres, or the waste collection capacity for a given real estate in litres. If one or more fee payers reside in the given property, the previous amounts have to be counted per capita. However, regardless of the actual amounts, the municipalities can set a monthly minimal tax base of 10 kilograms or 60 litres of waste at most (Act on Local Fees, Art. 10k).

The Act on Local Fees specifies only the maximal possible rates of the fee for the disposal of municipal waste from real estate: depending on the chosen tax base it is either 6 CZK for a kilogram or 1 CZK for a litre of waste (Art. 10l). Such regulation is analogous to the case of the fee for the municipal waste management system, where the Act sets a maximal admissible amount for the fee, but differs from the Slovak solution, where the Act

on Local Fees specifies a minimal and a maximal rate as well, thus creating a range of permitted fee rates.

The yearly fee for the disposal of municipal waste from real estate equals the total monthly fees for all the months at the end of which the given person qualifies as a fee payer (Act on Local Fees Art. 10m). In the case of the fee for the disposal of municipal waste from real estate, the Act on Local Fees does not lay down any statutory exemptions from the fee. On the other hand, the provision of the Act, which allows municipalities to set their own exemptions and reliefs in their bylaws is applicable for this type of fee as well. However, the rule according to which the fee administrator can waive the fee in individual cases to eliminate the harshness of the law does not apply to the fee for the disposal of municipal waste from real estate.

### **3.3 General Remarks on Communal Waste Management Charges in the Czech Republic**

The Czech regulation of waste management charges shows many similarities to the Slovak one, mainly concerning their general features: in both countries, it is the duty of the municipality to provide services aimed at the handling of communal waste, while the costs stemming from this activity are covered by the revenue from a special charge paid mostly by local residents and property owners. In both cases, the charge is paid to the municipality, as the administration of the fee is their own responsibility. There are certain common specific features as well: the possibility for the municipalities to introduce own reliefs or exceptions in their bylaws, to waive the fee in individual cases,<sup>11</sup> or the position of the owner of the real estate as a payor.<sup>12</sup>

The Czech system of charges for waste management is dualistic: it distinguishes two different types of local fees for waste management, adding that the municipalities can choose the one they prefer. While this may be a difference compared to Slovakia, where there is only one fee, it is important to add that in fact, the Slovak fee has also two sub-types, which even correspond to some extent with the two distinct types of fees for communal waste

<sup>11</sup> Not applicable only in relation to the fee for municipal waste disposal from real estate.

<sup>12</sup> Not applicable only in relation to the fee for the municipal waste management system.

present in the Czech regulation: one sub-type of the Slovak fee is based on the physical amount of produced waste and it resembles the Czech fee for municipal waste disposal from real estate, while the other uses a fixed per capita system similarly to the fee for the municipal waste management system in Czechia. Due to this reason, according to the author's opinion, the most important difference between the regulation of municipal waste charges between the two countries is the fact that the Czech municipalities can also choose a third option: not to introduce any of the two types of the fees and cover the expenses connected to the waste management from other sources. In Slovakia, such an option does not exist as the municipalities have the legal obligation to collect the local fee for communal waste.

#### **4 Communal Waste Management Charges in Hungary**

The concept of waste management systems in Hungary is substantially different from the ones in Slovakia and Czechia. While the Act on Local Self-Governments in Hungary lists waste management among the local public tasks to be fulfilled by the municipalities as local self-governments (Article 13/1, para. 19), the legal construction connected to the subject is much more complex. The Hungarian Waste Act (hereinafter also referred to as “Act”) divides the tasks linked to waste management between the local self-governments and the state. Consequently, the public task of providing waste management services in Hungary is a joint competence of both the municipalities and the state<sup>13</sup>.

The Waste Act outlines, which measures should be undertaken by the municipalities in the field of waste management. Their most important task is to conclude a contract with the public service provider and issue a local government ordinance (municipal bylaw) containing detailed rules regarding waste management services on the local level. Further duties of the municipalities involve mainly activities associated with providing technical and material support to state authorities and other entities entrusted with duties in the field (See Arts. 33 to 37/D).

---

<sup>13</sup> Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2021–2027 [National Waste Management Plan 2021–2027]. *Hungarian Ministry of Innovation and Technology* [online]. 11.10.2021, p. 30.

In Hungary, it is the Waste Act that establishes a specific payment for waste management services, called “public service charge for waste management” (hereinafter referred to as “waste management charge”). Its Art. 38/2 states that this charge is paid by the users of real estate, while the Act defines these users as the “possessors, owners, or the asset managers of the real estate, along with the housing associations and condominiums, who (which) are obliged to use waste management services, and to whom the public service provider is available” (Art. 2/1, para. 34).

However, in a quite remarkable construction, it is not the municipalities, to whom the charge for waste management is paid, but a coordinating body in the field of waste management founded by the state called National Waste Management Coordinating and Asset Management Zrt<sup>14</sup> (hereinafter referred to as “coordinating body”). Its position as a coordinating body was established by Government Decree no. 69/2016, the issuance of which was foreseen by the Waste Act (Art. 32 A/7). The coordinating body collects the charge for waste management from the real estate users and also pays the public service providers for the performance of waste management tasks (Article 32/A/4e, sub-s. e). This means that although the municipalities are the ones who choose the public service provider, they do not have any responsibilities connected to the payment for these services or the collection of the charge from which this payment is covered.

As a logical consequence of the facts outlined above, the municipalities do not decide on the amount of the waste management charge, at least not in the general sense. Art. 47/A/1 of the Waste Act states that the amount of charge should be determined by the Minister of Innovation and Technology in a decree, taking into account the proposal of the Hungarian Energy and Public Utility Regulatory Authority (hereinafter referred to as “Authority”). However, this provision was not yet executed as the Ministry has still not issued the given decree. Due to this fact, a certain kind of transitional provision laid down in the Waste Act is used when establishing the amount of the waste management charge. It states that the maximal amount of the charge for natural persons cannot be higher than 90 percent

---

<sup>14</sup> Zrt. is a type of company under Hungarian law with attributes similar to a private company limited by shares.

of the amount, which was effective on the 14 April 2021 raised by 4,2 percent<sup>15</sup> (Art. 91/2) and the maximal amount of charge for non-natural persons cannot be higher than the amount effective on the 31 December 2012 raised by 4,2 percent (Art. 91/7). Moreover, the charge for natural persons has to be further lowered if it is not at least 10 percent lower than the charge which was effective on the 30 June 2013 (Art. 91/10). These complex provisions actually freeze the amount of the charge until the ministerial decree is issued, not allowing it to exceed the amount that was due a decade ago with regard to natural persons and only allowing a slight increase for the non-natural persons.

The rules providing the basis for the calculation of the exact amount of the charge can be found in the Governmental Decree no. 64/2008 on the detailed rules for determining the public service charge for municipal waste management. Its Articles 7 and 8 basically state that the unit rate of the charge depends on the costs related to the operation of the waste management system, the amount of waste produced in the previous periods per capita, and the number of persons using the waste services in the given municipality. This unit rate, multiplied by the amount of waste disposed of (given by the capacity of the bin and the collection frequency) in a given tax period amounts to the exact charge to be paid for the waste management in this period.

According to the Waste Act, the public service provider must determine the maximal admissible amount of the charge for a certain unit of waste volume (e.g. per one litre) in line with the limitations outlined above (Art. 91/13). Although the Waste Act does not explicitly state, who determines the exact amount of the charge until the aforementioned ministerial decree is issued, the answer to this question can be derived from its Art. 48/1, para. a) stating that the Authority prohibits the application of the charge which infringes the respective legal rules and orders the coordinating body and the service provider to apply a lawful amount of charge. This provision discloses that

---

<sup>15</sup> If the amount to be paid for the waste management services in a given municipality was lowered at any time during the period between the 14 April 2012 and the 30 June 2013, below the amount effective on the 14 April 2012, the lowest amount from this period has to be considered for counting the current amount of the charge (art. 91 sec. 2d). If such amount is not lower.

it is the coordinating body together with the service provider that determines the exact amount of waste management charge until the ministerial decree regulating this question is adopted.

Correction elements to the waste management charge are also used in Hungary. One of them can be directly found in the Waste Act. It states that the owners of properties registered as holiday homes are required to pay only 50% of the general amount of charge for such property (Art. 47/4). The Waste Act also provides an opportunity for the municipalities to grant discounts or waive the payment duty. The Act does not contain any limitation regarding the type or the scope of such exemptions but states that the local governments shall reimburse the amount of the unpaid waste management charge to the coordinating body (Art. 35/3).

#### **4.1 General Remarks on Communal Waste Management Charges in Hungary**

The system of waste management charges in Hungary is remarkably complex. Unlike in Czechia and Slovakia, tasks related to waste management are not the exclusive competence of the municipalities. Considering the sphere of charges for waste management, it can be concluded that it is rather the state which plays the dominant role, and municipalities are more in the position of supportive actors providing assistance and framing subsidiary rules in line with the general regulation and the decisions of the state actors.

There is only one kind of charge for waste management, established by a general act on a national level, the Waste Act, but particular rules pertaining to the charge can be found in various types of other legal sources as well, such as in governmental and ministerial decrees or municipal bylaws<sup>16</sup>. The charge is paid by local residents and property owners (called “real estate users” by the Act). The circle of payers is thus comparable to the other two countries analyzed in the article. Similarly to Slovakia, the introduction of the charge is not optional, but the municipalities can theoretically waive the payment duty of every payer on their territories, provided that they reimburse the charge to the special state-owned coordinating body, to whom the charge must be paid by every payer. Moreover, the municipalities do not

<sup>16</sup> CSÁK, 2014, *op. cit.*, p. 67.

even have the competence to determine the amount of the charge, as this is also a task of the state. Such a situation is excessively different from that in Slovakia and Czechia, where the administration of these charges is solely the task of the municipalities, and the determination of the amount of this charge – within the limits set by the general acts – is also their exclusive competence.

The current system of shared competencies in the field of waste management in Hungary was introduced in 2013. The declared goal that the Hungarian government and legislature pursued by strengthening the role of the state in the field of waste management was to minimize the utility costs for the residents<sup>17</sup>. The prevailing concept is based on the idea that a centralized system can prove to be the most cost-effective solution enabling the fulfillment of the environmental goals in the field of waste management, while at the same time keeping the costs at the lowest possible level. In line with these views, the decentralization of waste management and the system of related charges cannot be expected in the near future, quite the contrary: the Hungarian government aims to entrust the state with the exclusive performance and coordination of all tasks in the field of waste management in the following years<sup>18</sup>.

## 5 Conclusion

In general, it may be said that the regulations related to the given topic in the three countries are showing significant differences. While the legal frameworks in Slovakia and the Czech Republic show many common features in addition to certain differences, the Hungarian regulation differs from them considerably. The hypothesis set up in the introduction of the paper, according to which the municipalities can introduce a special charge for communal waste management and determine its amount on their own<sup>19</sup> turned out to be entirely accurate only in relation to the Czech Republic. Regarding Slovakia, the hypothesis cannot be considered correct as the

---

<sup>17</sup> Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2021–2027 [National Waste Management Plan 2021–2027]. *Hungarian Ministry of Innovation and Technology* [online]. 11. 10. 2021, p. 30.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>19</sup> While at the same time respecting the statutory and constitutional limitations applicable to the question of the fee rate or the overall admissible financial burden.

municipalities have a legal obligation to introduce the waste management charge. The introduction of such a charge is thus not a possibility as the formulation in the hypothesis (“can introduce”) suggests, but a mandatory duty. However, as to the possibility of setting the amount of the charge on their own (taking into account the statutory limitations), the situation in Slovakia (just like in the Czech Republic) does correspond with the formulation in the hypothesis. On the other hand, in the case of Hungary, the assumptions contained in the hypothesis turned out to be incorrect in all aspects: the municipalities cannot decide about the introduction of the charge, as it is prescribed by a national act, and they cannot set its amount either, as this is a competence exercised by the state.

In light of the above, the author has to conclude that the hypothesis formulated in the initial part of the work was disproved to a large extent. In two out of the three countries, the introduction of a communal waste management charge is prescribed by a general act in an obligatory manner. Moreover, the question of communal waste management is not unanimously seen as an area of exclusive municipal influence among the three examined countries. Hungary, for example, sees the future of effective waste management in strengthening the role of the state, which is an idea that does not necessarily have to be perceived negatively by the municipalities, as in this case, one of their burdens would be taken over by the state.

## **Literature**

Act no. 79/2015 Coll., on Waste, as amended (Slovakia).

Act no. 128/2000 Coll., on Municipalities, as amended (Czech Republic).

Act no. CLXXXV from 2012, on Waste, as amended (Hungary).

Act no. CLXXXIX from 2011, on the Local Self-Governments in Hungary, as amended.

Act no. 541/2020 Coll., on Waste, as amended (Czech Republic).

Act no. 565/1990 Coll., of the Czech National Council on Local Fees, as amended.



Act no. 582/2004 Coll., on Local Taxes and the Local Fee for Communal Waste and Minor Construction Waste, as amended.

AUER, T. Poplatky za odpady od roku 2021 (2022) a jejich splatnost [Waste charges from 2021 (2022) and their due date]. *epravo.cz* [online]. 2. 8. 2021. Available at: <https://www.epravo.cz/top/clanky/poplatky-za-odpady-od-roku-2021-2022-a-jejich-splatnost-113347.html>

BABČÁK, V. *Daňové právo Slovenskej republiky* [Tax law in the Slovak Republic]. Bratislava: Epos, 2010.

CSÁK, C. A hulladékgazdálkodási költségek viselésének fedezeti rendszere [System of coverage of waste management costs]. *Agrár- és Környezetfjog*. 2014, no. 16.

Governmental Decree no. 64/2008 (III. 28.), on the detailed rules for setting the municipal waste management public service charge.

Governmental Decree no. 69/2016 (III. 31.), on the designation, and the scope of duties of the organization established for the performance of the public task of waste management, on the methods of data management, and on the detailed rules of data provision obligations (Hungary).

Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2021–2027 [National Waste Management Plan 2021–2027]. *Hungarian Ministry of Innovation and Technology* [online]. 11. 10. 2021. Available at: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/9/92/921/921c2f798773d4336ee3f45884a662d3018bb3d7.pdf>

Metodická pomůcka – Místní poplatky za komunální odpad [Methodological guideline – Local fees for municipal waste]. *Ministry of Finance of the Czech Republic* [online]. 27. 7. 2021. Available at: [https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika\\_Metodicka-pomucka-Mistni-poplatky-za-komunalni-odpad\\_v03.pdf](https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Methodika_Metodicka-pomucka-Mistni-poplatky-za-komunalni-odpad_v03.pdf)

NHKV National Waste Management Coordination and Asset Management Zrt.: Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Terv 2021 [National Waste Management Public Service Plan 2021]. 29. 8. 2020. Available at: [https://nhkv.hu/wp-content/uploads/2020/09/OHKT\\_2021.pdf](https://nhkv.hu/wp-content/uploads/2020/09/OHKT_2021.pdf)

RADVAN, M. Municipal charges on communal waste: do they compete with the immovable property tax? *Journal of Financial Management of Property and Construction*. 2019, Vol. 24, no. 2.

RADVAN, M. Taxes on Communal Waste in the Czech Republic, Poland and Slovakia. *Lex Localis*. 2016, Vol. 14, no. 3.

STRAKOVÁ, I. Local Fee for Municipal Waste and Minor Construction Waste in the Light of Legislative Changes in Slovakia. In: GLINIECKA, J. et al. (eds.). *Finansowanie samorządu terytorialnego i jego zadań a Europejska Karta Samorządu Lokalnego* [Local Government Financing and European Charter of Local Self-Government]. Warsaw: CeDeWu, 2016.

**Contact – e-mail**

*adam.pal96@gmail.com*

# ENVIRONMENTAL AND POLITICAL JUSTICE THROUGH IN THE CONTEXT OF SUSTAINABILITY

*Davorin Žnidarič*

Faculty of Civil and Geodetic Engineering,  
University of Ljubljana, Slovenia

## **Abstract**

Humanity today faces many negative social and environmental realities. On one hand, through the enormous enrichment of individuals and elites who utilise narrow partial interests by exploiting power and influence over politicians and on the other hand by the majority of the world's population who are subject to the consequences of their actions. Negative influences in society and space, especially multiple environmental and social conflicts, are already beginning to threaten the existence of living beings on the planet. The current social and environmental conditions due to the negative effects of development, through time and space from today's point of view, require conceptual and systemic solutions and specifically unified concepts to reduce various differences. Environmental, social, economic and political diversity and last but not least increasing injustice, both locally and globally, require unified, common and binding concepts of the society of the future focusing on ecological and community projects that reduce disparities between people. Especially growing poverty and inequality. Sustainable development, as the predominant environmental discourse of modern times, has been facing the problem of implementing fundamental guidelines in practice since its establishment in the mid-1980s. The balance of socio-economic and above all mostly neglected environmental indicators in the past, which is still perceived as a mere unrealizable utopia due to inconsistent conception and action from the position of power, influence of capital and the interests of "strong" countries. It is necessary for modern society is to transform it with the help of law in a way that will not cause any doubts about the basic

postulates of sustainability, regardless of time, space or the policies of individual countries.

In the prevailing, economic, social, neoliberal global order, it is represented by an increase in the influence of partial interests (capital, influential countries, elites) on decision-making (including individual economic and political decisions of governments). A departure from original, otherwise good intentions and impulse behavior and environmental protection and the individual who is fundamentally pursued by sustainable development. There are several reasons for the mentioned stagnation and unsuccessful activation of changes in space, and especially global inactivity. The fundamental problem is the lack of political justice, which is a prerequisite for ensuring all other justice (environmental, ecological or social), which leads to reducing equality and differences in society and limiting and ensuring the rights and duties of the individual or the interests of society as a whole.

## Keywords

Political Justice; Sustainable Development; Society; Environment; Elite; Ego; Eco.

## 1 Inequality and Lack of Justice in Space

The concept of justice and equality can be defined through various philosophical, temporal, historical and social conditions. Aristotle<sup>1,2</sup> defines it through two main aspects, the distributive one, which refers to a community that works and shares good, and the commutative one, which helps maintain the balance of social goods. In this article, both concepts refer to the environmental and social field, through the evaluation of spatial conditions and in comparison with generally accepted social norms that define justice and inequality in a certain time, space and social framework. Above all, the notions of both (justice and inequality) refer to social conditions and especially to the consequences, caused by governing structures due

<sup>1</sup> ARISTOTEL. *Rhetoric*. Zagreb: Forward, 1989.

<sup>2</sup> Nikoman's Ethics in DRASČEK, M. *Aristotel's justice in theory of leading companies*. Magisterial thesis. Faculty for social science, 2008.

to differences in space, which, even from a position of power, exploit the social and economic undernourishment of certain areas.

Inequalities and lack of justice in space, namely through environmental, economic and ecological impacts, are reflected at all levels and areas of society. Especially in the areas that today we describe as third world countries. This does not mean that inequality and poverty do not exist in developed, rich countries, with a long tradition of democracy or post-industrial socialist areas and countries to which some areas in Slovenia also belong.

Both (injustice and inequality), precisely because of the many, today more and more pronounced problems in space, are becoming more and more problems of modern society, which are reflected through the growing differences in society. Despite the many positive effects of development, through global economic indicators (growth), improved living conditions, longer life expectancy due to improved health conditions, education, various technological systems that make life easier, some people on the planet are still vulnerable to poverty and destitution.

These (poverty and destitution) are the result of historical, in many case colonial and aggressive exploitation, which over the decades has manifested itself in various forms of “developmental” inequalities between the developed north and today’s global injustice, despite the fact that the underdeveloped have contributed nothing to current crises. Therefore, according to Mill<sup>3</sup>, today’s justice does not follow his definition of “the best results for the greatest possible number of people”, but on the contrary retreats into egoistic partiality promoted by the existing-dominant social system, neo-liberalism. Because in the global space at different levels (local, regional, national, global) this prevailing socio-economic system causes social division, the departure of man from nature and the consequent crisis between people and man and nature<sup>4</sup>. Through the economic effects of unbridled consumerism, on the one hand, it enabled the accumulation of enormous wealth for individuals and elites, and on the other, increasing poverty and

---

<sup>3</sup> MILL, J. S. *On Liberty and Other Essays*. Oxford University Press, 2008.

<sup>4</sup> KIRN, A. *Socio-ecological plant or collapse*. Ljubljana: Scientific publishing house FDV, 2012; PLUT, D. *Ecosocialism or barbarism? Democratic Ecological Socialism and Sustainable Sustainable Development, Association Movement for Sustainable Development of Slovenia-TRS*. Ljubljana, 2014; LUKŠIČ, 2011.

increasing disparities (social, economic, environmental) for the majority. Despite the fact that changes in habits, individuals and society as a whole are necessary and necessary due to the increasing number of crises in space, their “capital”<sup>5</sup> is persistently avoided due to their own interests (aspirations for increasing profits). For proper activation (changes) in space, we need greater political justice, which through proper provision of conditions (legal system, balanced development, equalization of environments-regions, countries in terms of environmental and social justice and increasing global equality), enables the implementation of policies for all under the same conditions. Regardless of religious, national, geographical, sexual or any other diversity.

Due to the lack of political justice in space, which affects both to the society and the environment and on the other hand can be a factor of change in space, due to the mechanisms subordinate to it, in this article I focus on constructive criticism of real problems in space and time about sustainable policies and the growing influence of capital on the policies of countries, for which I also offer solutions. Above all, through the field of food and energy self-sufficiency, I analyze the causes and consequences of two core areas, which are becoming an important factor in ensuring not only sustainable policies, but also survival in the face of increasing conflict situations in place. I deliberately avoid the notion of sustainable development in the article, because this development in today’s prevailing economic and social context means the continuation of burdens, which I constantly point out throughout the article through an environmental view.

## 2 Political Justice and the Role of Capital

Government policies, regardless of their basic mission, serving the community, the nation, are becoming increasingly dependent on and subordinate to the capital and center of international political power to which (states) government policies dictate. Although Žižek (RTV Slo1, 2022 v Žnidarič, 2022) often disagrees with the thesis of increased servility of capital policy at the expense of citizens, and mentions that countries are becoming more

<sup>5</sup> Capital in this case mean powerfull individuals and corporation which folowing only partial, egoistic interest.

and more independent in decision-making, I do not agree with his statement. Especially if I look at the functioning of the state and capital in Slovenia in the recent past, when the state and its institutions openly supported incineration in already degraded areas such as former mining and energy regions (Zasavje Lafarge cement plant vs EKO Krog<sup>6</sup>-Slovenia)<sup>7</sup> or enabled and also financially supported the construction of factories, foreign capital, which create industries on the best land, which are more strictly treated due to higher environmental criteria in the home countries (example of Magna Steyer – Austrian car paint shop in Hoče near Maribor – Slovenia), or on the other hand, put pressure on the environment to point out the harmfulness of such practices.

Precisely because of the influence and power, and the subordination of government institutions (ministries, inspection services, etc.), the importance of policy in implementing policy changes and implementing environmental and ecological justice is a decisive factor. Provided that politics follows political ethics (navigating between different interests), where, in the context of justice, the quality of interpersonal correlations and recognition of differences that lead to the creation of new social institutions based on contribution to the common good must prevail. The good, which, in addition to social values and justice, follows the protection of nature and the environment as the two most important values of modern times<sup>8</sup>.

### 3 The Notion of Justice

Miller<sup>9</sup> defines justice as; *“merits, rights and needs, which otherwise represent incompatible ethical systems that overlap”*. If the ethical foundation of today’s global capitalism is a narrow and selective combination of aspects of utilitarianism and the right to possession, consequentialism of the utilitarian perspective is an indispensable factor in the development of environmental and ecological justice. The basis of both, however, is the realization of appropriate

---

<sup>6</sup> EKO Krog is non government environmental organization, based in Zasavje region, which is on nature and society orientated organization.

<sup>7</sup> ŽNIDARIČ, D. *Urban wastewater treatment in remote rural areas of Zasavje*. Kranj: Master’s thesis. Faculty of Organizational Sciences, 2011.

<sup>8</sup> LOW and GLEESON, 2021.

<sup>9</sup> MILLER, 1976 in LOW and GLEESON, 2021, p. 39.

political justice, which according to Rawls<sup>10</sup> through appropriate rules, determines the conditions under which people can cooperate with each other. These conditions, however, are the realization of justice as fairness, in relation to society as a fair system of cooperation and autonomy, which must be understood as a political rather than ethical value, which is realized in public life “by affirming the political principles of justice and protection fundamental rights and freedoms”. These conditions are realized through participation in public societies and collective participation over time, Rawls<sup>11</sup>. Governments have a major role to play in enforcing greater political justice, which is a precondition for the implementation of all others. On the one hand, because through the bodies of coercion and power they have in their hands the mechanisms for decision-making and governance, and on the other hand, through the built-in institutional mechanisms, the possibility to implement urgent social and environmental changes. Changes, needed to preserve and protect the planet and all living things, and aimed at reducing conflicts in space. Primarily between capital, nature and the environment, or between the inhabitants of the planet, or those who still have resources and those who have used them long ago<sup>12</sup>. The stagnation of social relations, and above all the increasing and pronounced negative environmental impacts, because of the aforementioned anomalies in space, as a society force us into different, fellow human, nature and community-oriented policies that reject egoism, enrichment and exploitation of nature and people at the expense accumulation of capital and profits. They focus on policies that lead to the reduction of inequalities, poverty and disparities based on fairer concepts of the society of the future. At the same time, they are focused on an empathetic society, towards fellow human beings and living and non-living nature, and reducing various forms of poverty (economic, ecological, energy, social) and inequality, which are currently only increasing in most societies.

Due to the increasing influence of “capital”, independent politics is becoming an important and decisive link in the implementation of positive

<sup>10</sup> RAWLS, 1993 in LOW and GLEESON, 2021, p. 124.

<sup>11</sup> RAWLS, 1993, p. 77 in LOW and GLEESON, 2021, p. 124.

<sup>12</sup> ŽNIDARIČ, D. *Sustainable development and political justice*. UM-FOV CIS Conference. Portorož-Kranj, 2022.



and social and environment-oriented changes in space. For the adequacy of changes that they are necessary for all social and environmental problems in the area it would be necessary to upgrade the “legal system” in the direction of higher standards of decision-making and management, or the way of cooperating in possible lawsuits. In environmental matters, where capital acts on the one hand and environmentalists or civil initiatives on the other, the latter are already in a subordinate position from the very beginning. Firstly, due to limited resources, where capital is available with unlimited resources, for example money and in many cases in Slovenia with the support of policies, and institutions in the hands of governing structures (ministries, inspection services, coercive bodies) and civil society, which does not have all these resources. The combined influence of capital and politics on civil society alone creates, if not overt, at least psychological pressure on decision-makers who, both in Slovenia and elsewhere, then can often decide on the side of capital and politics and to the detriment of people which, according to all norms, should be protected.

The same pressures and subordinations occur in the global field, where the role of underdeveloped or less influential countries is subject to the influence of large and influential, and on the other hand the biggest burdens in space, which through apparent sustainability assert the interests of corporations. Therefore, even international global environmental agreements, if we focus on the most pressing environmental issues, precisely because of the lack of political justice, do not achieve the appropriate effects<sup>13</sup>. Instead of a common and binding environmental policy that would require changes in state sovereignty, in terms of cross-border impacts of burdens, and taking responsibility for environmental damage, and especially their resolution, we are becoming a society of capital and conflict. Therefore, nowadays, the establishment of such an institutional framework, where transnational corporations shape international financial, political and economic global policy, is aimed at setting up a system “within which a burning contradiction between environmental exploitation and conservation is developing.” However, no longer at the national, but at the global level<sup>14</sup>, which,

<sup>13</sup> ECKERSLEY, R. *The Green State, Rethinking Democracy and Sovereignty. Green State-Reflections on Democracy and Sovereignty*. Institute for the Critique of Science, 2019.

<sup>14</sup> LOW and GLEESON, 2021, p. 142.

through the assertion of partial interests, is extremely detrimental to the future of global society and the environment. Especially since in this setting in relation to the assertion of the interests of corporations, all other actors are in a subordinate position, as their interests are asserted only when they are in line with the interests of the “big players”<sup>15</sup>.

#### **4 Solutions to increase political justice in the direction of environmental and social change**

Many social and, above all, growing environmental problems require complex treatment due to correlations between actors in space. Both globally and locally. Analyze of sustainable policies, which form the basis of research for the article, show that some developed countries (mostly Scandinavian examples) are already implementing “sustainable policies” which are a step in the right direction, resolving growing social and environmental conflicts by using green technologies, connected with modern environmental concepts. Where the use of renewable energy sources, conservation of natural resources, the transition from fossil to the era of environmentally less controversial technologies, use of knowledge, the introduction of a circular economy, especially waste minimization and social orientation to reduce consumption, are part of appropriate solutions.

If the listed measures can be implemented by economically rich and developed countries, this does not apply to underdeveloped and developing countries. The latter cannot implement such “new” policies aimed at social and environmental systems due to economic malnutrition. Poverty and inequality in third world countries is the biggest “development” problem, which these countries will not be able to solve on their own without proper development assistance. Therefore, due to the growing divisions and growing disparities between rich and poor, and in particular inconsistent environmental, global policies and the notion of development in the concept of who “can”

<sup>15</sup> The term big players means countries or corporations that have the greatest influence on the global environmental and economic situation in the world. Without their “consent to change,” no such important decision happens. The US, the UK, France, Russia, India, China, the EU... these are just some of the ones that have real power to rule. Indirectly through various trade agreements, and directly through policies that shape the global economic and environmental sphere.

still use “non-ecological fossil resources” to achieve minimum development and who does not, we need global environmental policy, which will be based on a binding world order and international responsibility and solidarity, beyond national borders<sup>16</sup>. In other words, in the context of greater environmental justice, which is the basis for resolving all others (social, social, political), it will enable the necessary creation of an equal and inclusive relationship for all people. Regardless of differences and peculiarities (gender, nationality, income). Therefore, it is essential to create and enforce democratic ways of decision-making, enable participation in all areas important to them, and enable active public formation in the development, implementation and enforcement of relevant legislation (environmental, social, economic...), rulemaking and prescribing appropriate policies<sup>17</sup>.

Due to the growing social and environmental crises and the increase in inequality, and especially the increase in various forms of injustice, the situation obliges us to seek a fairer and more acceptable system for most people. Globally harmonized and binding and based on ethics and morals, adapted to the state of modern times. A precondition for the design, and especially the realization of the ideas of such a system in practice, is the laying of foundations-principles of political justice, which enables the realization of (social) various forms of justice in space, while focusing on community concepts and opposition to any exploitation. The basic purpose is therefore to create a concept that deals with resolving issues in what way and by what means to achieve the goals of greater social justice. It takes into account specific social, political and economic concepts in practice, which are based on democratic and community-based and step-by-step procedures.

The first step towards implementing effective changes to reduce friction in space is the allocation of wealth, a changed human attitude towards the environment and, in economic terms, the transition from a consumer society to a society of values. However, it will be necessary to increase human empathy and coexistence with nature, increase public participation in the

---

<sup>16</sup> ŽNIDARIČ, D. *Sustainable development and political justice*. UM-FOV CIS Conference. Portorož-Kranj, 2022.

<sup>17</sup> GOSAR, 1934.  
Environmental Justice EPA. [online]. 2021. Available at: [https:// www.epa.gov/ environmentaljustice](https://www.epa.gov/environmentaljustice)

transformation of “decision-making systems and institutions”, which are the foundations of change in the implementation of ideas of democratic and environmental society of the future. At present, however, the aforementioned “desires” still remain mere fruitless theorizing with no practical effects.

The inactivity of the biggest polluters and the influence of corporations on state policies dictate changes through a radical transformation of society, which will have to be radical, fast and efficient due to inaction in the past, especially in the environmental field.

## **5 Measures to increase Environmental-ecological and Social Justice**

Institutions under the auspices of the government will in future have to rely on the promotion of sustainable policy, especially self-sufficiency in both food and energy, in accordance with the paradigm of balancing social, economic and environmental indicators. A precondition for them (self-sufficiency) is the implementation of appropriate long-term policies of countries that will not depend on the current government policy. Currently the establishment of such an institutional framework, where transnational corporations shape international financial, political and economic global policy, is aimed at setting up a system “within which the burning contradiction between environmental exploitation and conservation is developing” but no longer nationally but at a global level<sup>18</sup> in space and time, socially and environmentally harmful. In this setting, in relation to the assertion of the interests of corporations, all other actors are in a subordinate position<sup>19</sup>, as their interests are asserted only when they are in line with the interests of “big players”. Due to the unequal position of offenders and their “opponents”, the legal practices currently in force will need to be formulated in such a way that “victims” of burdens will be provided with an equal level of legal protection in terms of litigation costs and deadlines for decision-making. Measures that allow procrastination and obsolescence and of course increase penalties for non-environmental and non-social conditions. Given the current situation in space (Slovenia) it will be most

<sup>18</sup> LOW and GLEESON, 2021, p. 142.

<sup>19</sup> Lukšič, 2016.

difficult to limit the influence of capital on politics and their intertwining and of course indirectly the influence of capital on the judiciary and all branches of government. Measures to increase transparency of operations, limit the influence of capital and appropriate governance policies are known but only a sufficiently large political decision-making will is needed which is currently still too low for a successful transformation. For this reason in order to improve environmental and social shifts towards greater justice it is necessary to enable greater public scrutiny towards greater transparency not only of the state and public authorities but also of the disposal of state funds. It happened that the funds were used irrationally whether the projects were raised regardless of the previously agreed costs and the public did not have or did not receive adequate information about the spending and responsibilities of the institutions and individuals involved. Therefore in order to increase transparency and work for the common good it will also be necessary to redefine supervisory functions especially through accepting responsibility for the work of selected individuals in them as in most cases no one has been held accountable for recklessly or irresponsible work.

## **6 The role of Justice in Space**

Justice through the reality of time and space depends not only on the inter-relationships between people who create social institutions but increasingly on the influence of various agents in space on state policies which are often contrary to the ideals of modern society. Like the principle of utilitarianism it treats the theory of political justice through evaluations of effects on the public good or values public action through contributions to the public good. The environmental movement is also based on this idea (public good) where the well-being of society (through the ideas of utilitarianism) represents the sum of the well-being of each individual in society<sup>20</sup> operates in the area of equity assessment (such as GDP) should also add-include intrinsic values of the environment and natural resources.

Which, however, must be harmonized-accepted, since according to Rawls<sup>21</sup> “no orderly society can exist without a certain degree of consensus

---

<sup>20</sup> LOW and GLEESON, 2021, pp. 106–107.

<sup>21</sup> RAWLS, 1993 in LOW and GLEESON, 2021, p. 123.

on fundamental principles”. For the widest possible social consensus it is necessary to create principles of political justice which despite various religious, political and social differences would enable the creation of a “framework of free institutions of the constitutional democratic regime”<sup>22</sup>.

## 7 Increasing Justice in Society

It is the broader social consensus that in today’s policies withdraws from the interests of capital instead of embracing the principle of political justice, through socio-economic institutions as the basic structures of modern democracy. Through public dialogue which is the foundation of democracy we can support or limit the legitimacy of basic institutions while enabling people to have the broadest social deliberation<sup>23</sup>. In order to achieve greater justice it is necessary to transform relations in international trade to allow the underdeveloped to dispose of their own resources and potentials and to enable greater economic and social equality to be achieved. Corruption, leaders, officials, the apparatus of violence are also a problem. Today, due to debt problems, it is becoming more and more common for natural resources to pass into the hands of capital or the influence of individual countries (a prominent example – China) or corporations. For the most part, however, these interests are focused solely on maximizing profits where basic social and environmental norms are neglected regardless of the political systems from which corporations emerge. Increasing independence from the existing system and in particular reducing food and energy dependence is becoming an important factor in modern society in the future. Firstly because both divisions lead to political dependence, which is currently reflected in the conflict in Ukraine (2022) and Europe’s dependence on Russian energy and secondly because countries are in crisis such as wars, natural disasters and health problems – pandemics, without self-care make them very vulnerable which can lead to deepening conflicts at both the local and wider societal levels.

---

<sup>22</sup> LOW and GLEESON, 2021, p. 124.

<sup>23</sup> BENHABIB, 1992, p. 121 in LOW and GLEESON, 2021, p. 131.

## 8 Nutritional Self-sufficiency

The problem that arises in the context of increasing and practical use of sustainable measures in practice is that we neglected certain branches of agriculture in ensuring food independence and completely “destroyed” food chains due to foreign products and inadequate agricultural policy<sup>24</sup>.

Due to the aforementioned negative and harmful decisions for the state we are undernourished in certain industries such as vegetable production as we achieve only a third of self-sufficiency despite the appropriate conditions (surfaces, irrigation water). Which points to a misguided agricultural policy in the past. Despite the fact that we still have enough water resources for adequate crop production and other consumption in the country as a whole adequate and reliable irrigation systems would be needed for more efficient and productive production of products in some parts of the country, such as the Karst, Goriška and Pomurje. The use of clean drinking water from sources (underground, aboveground) should be used only to meet basic human needs (ie drinking, cooking) and not for flushing toilets which account for the largest share of water consumption. Wastewater treatment processes where plant treatment plants could be used in rural areas which is a natural way of treatment with plants and microorganisms and its reuse in addition to rainwater can be a step towards reducing its (water) use and conservation of underground resources<sup>25</sup>. Agriculture as the largest consumer of water could be through the segment of optimizing water use, planting crops that are more suitable for the current weather conditions (warming) than today and the use of appropriate irrigation methods, especially rainwater or treated with plant treatment plants and other treatment plants. Systems, an example of an appropriate sustainable policy, which will

<sup>24</sup> ŽNIDARIČ, D. *Nutritional self-sufficiency in the light of sustainable development in Slovenia*. 4th conference with international participation. VIVUS conference in the field of agriculture, nature conservation, horticulture and floristry, as well as food and nutrition. “With knowledge and experience in new business opportunities” April 20 and 21, 2016, Naklo Biotechnical Center, Naklo, Slovenia.

<sup>25</sup> VRHOVŠEK, D., VOVK KORŽE, A. *Ecoremediation*. University of Maribor, Faculty of Philosophy, 2009; ŽNIDARIČ, D. *Urban wastewater treatment in remote rural areas of Zasavje*. Master’s thesis. Kranj: Faculty of Organizational Sciences.

have to be based on institutional changes in relevant policies<sup>26</sup>. Measures for the proper management of water resources are necessary as water scarcity in some places already represents not only existential problems of survival but also potential conflict situations between individual countries. The example of the countries along the Nile or Australia and the countries that have privatized water resources<sup>27</sup> shows that this resource will become and in some places has already become a strategic resource for the future. It is especially interesting for stock exchanges and its investors who expect enormous profits from water sources.

Unlike other countries (countries facing frequent and recurrent droughts) Slovenia still has a satisfactory amount of water (80.4 m<sup>3</sup> of water was pumped per capita in 2020<sup>28</sup>), but the unreasonable use of land above and next to water resources forces us to build the future on its (water) greater protection.

The transition from livestock farming which remains the largest consumer of water in the whole of agriculture and on the other hand the largest producer of greenhouse gases would enable not only a reduction in drinking water use but also an ethical step towards protecting other living beings<sup>29</sup>. At the same time the resources and areas for growing crops for livestock would be used to feed the inhabitants of the planet. Certain industries related to the traditional processing (meat) industry and production can also be shifted to less environmentally controversial activities.

## 9 Energy Self-sufficiency

In terms of energy Slovenia is on average between 45% and 55% self-sufficient. Last year (2020), it was 55% with dependence decreasing by 7 percentage points compared to 2019, mainly due to a decrease in the use of oil and petroleum products and increased domestic production<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> ŽNIDARIČ, D. *Sustainable development and political justice*. UM-FOV CIS Conference. Portorož-Kranj, 2022.

<sup>27</sup> Water Crisis: Is Australia Running Out of Water? *Green Planet* [online]. 2015.

<sup>28</sup> Poraba vode na prebivalca v Sloveniji. *SiStat* [online]. 2021.

<sup>29</sup> ŽNIDARIČ, D. Preparation of a doctoral dissertation within the study of Environmental Protection at UL, FGG.

<sup>30</sup> STAT.si, 2021.



Despite the fact that we have to import most fossil fuels (oil, gas) we still do not have an appropriate energy policy. Different stakeholders support different directions of the energy future but there is still insufficient promotion of projects based on renewable energy sources or those that would not cause additional burdens or the destruction of biodiversity in the environment. Alternative sources such as thermal, solar or wind energy and partly also biomass are still in a subordinate position to conventional energy sources. Despite the fact that we have enough space and resources to set up alternative systems (solar and thermal power plants) the interests of energy and concrete lobby lobbies are still working to block the last kilometers of rivers and streams and such actions are detrimental to both space and living creatures. In terms of greater energy self-sufficiency and sustainable policy guidelines EU policy should also pursue the goals of greater environmental protection and efficient supply of own resources (the case of Iceland and geothermal energy) instead of considering the introduction of nuclear and gas energy as the concept of green (sustainable) energies. However nuclear energy must take into account waste and hitherto inadequate gas solutions as well as the political dependence that dictates its price.

Slovenia as well as other wood-rich countries can use abundant energy, wood and wood biomass to reduce energy dependence and possible new degradation in space<sup>31</sup>, where geothermal energy is still possible primarily in the north-eastern part of the country and primarily the potentials of the sun. Due to the prices of energy sources, especially gas and petroleum products, Slovenia in rural areas as well as some urban ones focuses mainly on biomass which Slovenia can produce enough for heating and electricity production but it will be necessary to take into account self-cleaning capabilities, nature and the environment and of course energy efficiency measures together with savings as well as appropriate improvement or optimization of technological systems (introduction of smart technologies in individual and industrial facilities).

---

<sup>31</sup> Forest and forestry in Slovenia. Slovenian Forest Service., *Ekošola* [online]. Slovenski državni gozdovi d.o.o., Forestry Institute of Slovenia, Ministry of Agriculture, Forestry and Food, 2021.

Instead of building HPPs that would further degrade space and significantly change biodiversity in water pressures on drinking water sources and many negative impacts in and on space funds for their construction can be used to build energy-efficient solar power plants in already degraded areas (quarries, degraded areas) that do not cause additional burdens but at the same time the areas under power plants (solar) can also be used to advantage in the field of food production (agrovoltatics)<sup>32</sup>. Given the efficiency of cells in solar power plants and the increase in their efficiency and given the rise in prices of construction materials (iron, concrete) at HPPs the cost of building hydropower plants has been rising recently (2021–2022)<sup>33</sup> when, on the contrary the solar ones are lowered.

## 10 Implement Policies towards greater Equity and sustainable Development

Sustainable policies, provided a unified understanding of the basic concept of sustainability, ie the balance of social, economic and especially environmental indicators, under certain binding global conditions, could enable the existence of living beings on a limited planet. If economists interpret sustainable development as the continued exploitation of resources<sup>34</sup>, they view it as the opposite of reducing pressures on nature and resources and increasing the role of a healthy and clean environment in time and space<sup>35</sup>. Conflicts of interest between agents in space are already basically producing a conflict that can only be resolved by appropriate governing policies<sup>36</sup>. Individual policies and orientations depend on it which can mean on the one hand the continued exploitation of man and nature which continues today with the existing social order or its limitation (exploitation) and orientation

<sup>32</sup> European agrivoltatics. *PV Magazine*, 2020.

<sup>33</sup> BRAČKO, K. Prices of building materials in the sky: We checked what are the reasons for the enormous rise. *Maribor.info* [online]. 2021.

<sup>34</sup> KIRN, A. Ecosocialism as an alternative. *Theory and Practice*. 2014, Vol. 51, no. 6, pp. 1021–1056.

<sup>35</sup> PLUT, D. *Ecosocialism or barbarism? Democratic Ecological Socialism and Sustainable Sustainable Development, Association Movement for Sustainable Development of Slovenia-TRJ*. Ljubljana, 2014.

<sup>36</sup> LUKŠIČ, A. A., BAHOR, M. Green political theory and citizenship. *Theory and Practice: Journal of Social Issues*. 2011, Vol. 48, Oct. 2011, pp. 1166–1183. ISSN 0040-3598.

towards the concept of social and environmental responsibility while promoting greater justice and reducing social and environmental inequalities.

However, where the condition of greater justice can be realized only with the concept of economic and financial redistribution of wealth from rich to poor, taking responsibility for the social and environmental situation by the developed, the biggest burdens and partial reduction of their (state) sovereignty at the expense of common global environmental policy<sup>37</sup>. Without the help of the developed to the poor and underdeveloped it will not enable greater equality and thus justice which are a precondition for reducing environmental and social conflicts on the planet. Or without a common binding consensus on solutions to the resulting social and above all environmental problems the planet is sinking into a vicious circle of further destruction due to warming. The case of permafrost melting is one of the most typical as there are huge amounts of methane under it which is released into the atmosphere when heated and causes a further rise in temperatures. Nevertheless, at the moment we still do not have an appropriate consensus that would enable, if not lowering the temperature, but at least limiting it through joint and binding global agreements<sup>38</sup>.

Therefore, the creation of political justice, which contains the conditions for a more equal environmental and social future is a necessary precondition for change which is currently still not being implemented (justice) at the appropriate environmental and social level. Green capitalism with an appropriate and truly green policy of change could be a step towards a different system that focuses on environmental issues which, however, must not be merely a disguise for the continuation of consumption and thus the exploitation of resources (for example the green automotive). For an effective and appropriate transition, however, there is still a lack of political will on the part of the “main” players and the necessary critical mass.

Both locally and globally, appropriate and environmentally and socially acceptable changes will not occur without economic solidarity, reduced consumption, the reuse of materials and the implementation of truly green

---

<sup>37</sup> ECKERSLEY, R. The Green State, Rethinking Democracy and Sovereignty. *Green State-Reflections on Democracy and Sovereignty*. Institute for the Critique of Science, 2019.

<sup>38</sup> ŽNIDARIČ, D. *Sustainable development and political justice*. UM-FOV CIS Conference. Portorož-Kranj, 2022.

concepts in practise that are not green just because of capital marketing moves. The emphasis of all these steps must be on meeting the needs of society and not profits and satisfying capital interests which are often in conflict with the interests of the public.

In order to properly “green society” in addition to limiting resource consumption, changing the consumer mentality, implementing the circular economy and increasing self-sufficiency we also need to reduce our own resource consumption which is still growing today due to the growing population. Above all, we need policies that reduce inequality and poverty and enable all residents to survive with dignity<sup>39</sup>.

## 11 Conclusion

Today’s society will be subject to the continuation of many conflicts and frictions in space in the future without radical changes in habits and existing trends in consumption, inadequate management of resources and especially attitudes towards nature, both living and non-living. Primarily because of the conflicts between those who still have resources and those who have already spent them. On the other hand, due to the growing hardships of the majority of the world’s population, due to inequality and poverty, which are deepening. Instead of narrow social interests, primarily capital and policies focused on its servility, egoism of individuals and domination of various forms, survival on a limited planet will require a focus on the public good<sup>40</sup> by promoting the concept of global democracy. which is hindered in space mainly by the unequal level of development and standard between countries. According to Eckersley<sup>41</sup> in addition to greening liberal democracy (green capitalism), the introduction of new institutions is necessary to overcome obstacles to the establishment of an environmentally and socially oriented system and the establishment of a true ecological and

<sup>39</sup> KIRN, A. Ecosocialism as an alternative. *Theory and Practice*. 2014, Vol. 51, no. 6, pp. 1021–1056; PLUT, D. *Ecosocialism or barbarism? Democratic Ecological Socialism and Sustainable Sustainable Development, Association Movement for Sustainable Development of Slovenia-TRS*. Ljubljana, 2014; LOW and GLEESON, 2021.

<sup>40</sup> KIRN, A. Ecosocialism as an alternative. *Theory and Practice*. 2014, Vol. 51, no. 6, pp. 1021–1056; LUKŠIČ, A. A. The role of the state in ensuring national interests. *Theory and Practice: A Journal of Social Issues*. 2002, Vol. 39, June 2002, pp. 1017–1027.

<sup>41</sup> ECKERSLEY, 2004 in LUKŠIČ and BAHOR, 2011, p. 1180.

green society. principles, decision-making procedures and participation which includes not only communication and empathy with inhuman living and non-living nature but also its equal status which it has not had so far due to human domination. At the local and national level, regardless of the policies of communities and alliances of states, the focus on self-sufficiency and greater participation of people in decision-making and increasing not only public rights but also their responsibility for the environment and society as a whole. This mental and conceptual leap will require rapid and effective changes in local and global policies which begin at the personal level<sup>42</sup>. And in the end especially transition from the concept of Ego to Eco.

## Literature

ARISTOTEL. *Rhetoric*. Zagreb: Forward, 1989.

BRAČKO, K. Prices of building materials in the sky: We checked what are the reasons for the enormous rise. *Maribor.info* [online]. Available at: <https://mariborinfo.com/novica/slovenija/cene-gradbeni-materialov-nebo-preverili-smo-kaj-so-razlogi-za-enormno>

DRAŠČEK, M. *Aristotels justice in theory of lading companies*. Magisterail thesis. Faculty for social science, 2008.

ECKERSLEY, R. *The Green State, Rethinking Democracy and Sovereignty. Green State-Reflections on Democracy and Sovereignty*. Institute for the Critique of Science, 2019.

Environmental Justice. *EPA* [online]. 2021. Available at: <https://www.epa.gov/environmentaljustice>

European agrivoltaics. *PV magazine* [online]. 2020.

Forest and forestry in Slovenia. *Ekosola* [online]. Slovenian Forest Service, Slovenski državni gozdovi d.o.o., Forestry Institute of Slovenia, Ministry of Agriculture, Forestry and Food, 2021. Available at: <https://ekosola.si/wp-content/uploads/2021/03/GozdinGozdarstvomSloveniji-predstavitevza%C5%A1ole.pdf>

<sup>42</sup> ŽNIDARIČ, D. *Sustainable development and political justice*. UM-FOV CIS Conference. Portorož-Kranj, 2022.

- GOSAR, A. *For a New Social Order (System of Christian Social Activism), First Volume – INTRODUCTION AND FUNDAMENTALS-1935*. Celje: Society of Sts. Mohor, 1935.
- GOSAR, A. *For a New Social Order (System of Christian Social Activism), Second Volume – GOALS AND PATHS*. Celje: Society of Sts. Mohor, 1935.
- In 2020, Slovenia's energy dependence was 7 percentage points lower than in the previous year. *Stat.si* [online]. 2020. Available at: <https://www.stat.si/StatWeb/news/Index/9554>
- KIRN, A. *Socio-ecological plant or collapse*. Ljubljana: Scientific publishing house FDV, 2012.
- KIRN, A. Ecosocialism as an alternative. *Theory and Practice*. 2014, Vol. 51, no. 6, pp. 1021–1056.
- KLEIN, N. *The Doctrine of Shock – The Expansion of Destructive Capitalism, Youth book*. Ljubljana: Založba d.d., 2009, Moves Collection.
- LUKŠIČ, A. A. The role of the state in ensuring national interests. *Theory and Practice: A Journal of Social Issues*. 2002, Vol. 39, June 2002, pp. 1017–1027.
- LUKŠIČ, A. A., BAHOR, M. Green political theory and citizenship. *Theory and Practice: Journal of Social Issues*. 2011, vol. 48, Oct. 2011, pp. 1166–1183. ISSN 0040-3598. Available at: [http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/TiP2011\\_J\\_Luksic-Bahor.pdf](http://dk.fdv.uni-lj.si/db/pdfs/TiP2011_J_Luksic-Bahor.pdf)
- MILL, J. S. *On Liberty and Other Essays*. Oxford University Press, 2008.
- PLUT, D. *Ecosocialism or barbarism? Democratic Ecological Socialism and Sustainable Sustainable Development, Association Movement for Sustainable Development of Slovenia-TRS*. Ljubljana, 2014.
- VRHOVŠEK, D., VOVK KORŽE, A. *Ecoremediation*. Faculty of Philosophy, University of Maribor, 2009.
- Water consumption per capita in Slovenia. *SiStat* [online]. 2021. Available at: <https://pxweb.stat.si/SiStatData/pxweb/sl/Data/-/2700002S.px/table/tableViewLayout2/>
- Water Crisis: Is Australia Running Out of Water? *Green Planet* [online]. 2015. Available at: <https://www.greenplanetplumbing.com.au/water-crisis-is-australia-running-out-of-water/>

ŽNIDARIČ, D. *Urban wastewater treatment in remote rural areas of Zasavje*. Master's thesis. Kranj: Faculty of Organizational Sciences, 2011.

ŽNIDARIČ, D. *Nutritional self-sufficiency in the light of sustainable development in Slovenia*. 4th conference with international participation. VIVUS conference in the field of agriculture, nature conservation, horticulture and floristry, as well as food and nutrition. „With knowledge and experience in new business opportunities“ April 20 and 21, 2016, Naklo Biotechnical Center, Naklo, Slovenia.

ŽNIDARIČ, D. *Survey for the needs of the doctoral thesis*. Done in mid-2021. Electronic resource.

ŽNIDARIČ, D. *Preparation of a doctoral dissertation within the study of Environmental Protection at UL, FGG.*

ŽNIDARIČ, D. *Sustainable development and political justice*. UM-FOV CIS Conference. Portorož-Kranj, 2022.

### **Contact – e-mail**

*davorinznidaric@gmail.com*





### **Vědecká redakce MU**

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);  
doc. Ing. Pavel Bobál, CSc.; prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;  
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;  
prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;  
prof. PhDr. Tomáš Janík, Ph.D., M.Ed.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;  
PhDr. Alena Mizerová; doc. Mgr. Markéta Munzarová, Dr. rer. nat.;  
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;  
prof. PhDr. Lubomír Spurný, Ph.D.; doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.;  
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

### **Ediční rada PrF MU**

prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);  
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;  
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;  
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;  
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

## **COFOLA 2022 – část 3**

**Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců**

**JUDr. Johan Schweigl, Ph.D., doc. JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D.,  
JUDr. Michal Janovec, Ph.D. (eds.)**

Vydala Masarykova univerzita  
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno  
v roce 2022

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity  
Edice Scientia, sv. č. 731

1., elektronické vydání, 2022

ISBN 978-80-280-0160-5 (online ; pdf)  
[www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz)

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



ISBN 978-80-280-0160-5

