

# Ekonomika životního prostředí

Distanční studijní opora  
pro kombinované studium

2. blok

Jana Soukopová a kol.

# Obsah

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>FINANCOVÁNÍ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ</b>                        | <b>4</b>  |
| 1.1      | KLASIFIKACE VÝDAJŮ NA OCHRANU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ                     | 4         |
| 1.1.1    | <i>Klasifikace environmentálních výdajů podle CEPA 2000</i>           | 4         |
| 1.1.2    | <i>Klasifikace výdajů podle zdrojů financování</i>                    | 6         |
| 1.1.3    | <i>Klasifikace podle druhů výdajů</i>                                 | 7         |
| 1.2      | CELKOVÉ VÝDAJE NA OCHRANU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ                         | 7         |
| 1.2.1    | <i>Investiční výdaje na ochranu životního prostředí</i>               | 8         |
| 1.2.2    | <i>Běžné výdaje na ochranu životního prostředí</i>                    | 10        |
| 1.3      | VEŘEJNÉ VÝDAJE NA OCHRANU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ                         | 10        |
| 1.3.1    | <i>Státní rozpočet</i>  | 12        |
| 1.3.2    | <i>Státní fondy</i>   | 13        |
| 1.3.3    | <i>Místní rozpočty</i>  | 15        |
| 1.3.4    | <i>Národní veřejné podpory</i>  | 17        |
| 1.4      | ZAHRANIČNÍ ZDROJE   | 17        |
| 1.4.1    | <i>Evropské fondy a programy</i>                                      | 18        |
| <b>2</b> | <b>POLITIKA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ČR A V EU</b>                       | <b>23</b> |
| 2.1      | POLITIKA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ  | 23        |
| 2.1.1    | <i>Principy politiky životního prostředí</i>                          | 25        |
| 2.1.2    | <i>Nástroje politiky životního prostředí</i>                          | 26        |
| 2.2      | POLITIKA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ČESKÉ REPUBLICE                        | 27        |
| 2.2.1    | <i>Historie a současnost</i>  | 27        |
| 2.2.2    | <i>Základní zásady a prioritní oblasti SPŽP ČR</i>                    | 28        |
| 2.2.3    | <i>Cíle SPŽP</i>  | 30        |
| 2.2.4    | <i>Nástroje SPŽP</i>  | 33        |
| 2.3      | SPŽP A SEKTOROVÉ POLITIKY   | 35        |
| 2.3.1    | <i>Energetika</i>   | 35        |
| 2.3.2    | <i>Těžba nerostných surovin</i>                                       | 36        |
| 2.3.3    | <i>Průmysl</i>  | 38        |
| 2.3.4    | <i>Zemědělství a lesní hospodářství</i>                               | 38        |
| 2.4      | POLITIKA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ EVROPSKÉ UNIE                            | 40        |
| 2.4.1    | <i>Historie politiky životního prostředí EU</i>                       | 40        |
| 2.4.2    | <i>Principy politiky ŽP EU</i>  | 41        |
| 2.4.3    | <i>Mechanismy ochrany ŽP EU</i>                                       | 42        |
| 2.4.4    | <i>Akční programy životního prostředí</i>                             | 43        |
| 2.4.5    | <i>Mezinárodní role EU v ochraně životního prostředí</i>              | 44        |
| <b>3</b> | <b>REGIONÁLNÍ ASPEKT POLITIKY ŽP</b>                                  | <b>47</b> |
| 3.1      | REGIONÁLNÍ POLITIKA A ŽP  | 47        |
| 3.2      | CÍL VEŘEJNÉ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY                                       | 48        |
| 3.3      | REGIONÁLNÍ POLITIKA V ČR  | 50        |
| 3.4      | OBCENÉ PRAVOMOCI A PŮSOBNOST ÚSC V OBLASTI OCHRANY ŽP A ROZVOJE ÚZEMÍ | 51        |
| 3.5      | MÍSTNÍ SAMOSPRÁVA A NÁSTROJE OCHRANY ŽP                               | 53        |
| 3.5.1    | <i>Legislativní nástroje</i>  | 53        |
| 3.5.2    | <i>Územní plánování</i>   | 54        |
| 3.5.3    | <i>Místní Agenda 21 (MA 21)</i>                                       | 54        |
| 3.6      | NÁRODNÍ SÍŤ ZDRAVÝCH MĚST ČR  | 57        |
| 3.6.1    | <i>Členové NSZM</i>   | 58        |
| 3.7      | TÝMOVÁ INICIATIVA PRO MÍSTNÍ UDRŽITELNÝ ROZVOJ – TIMUR                | 59        |
| 3.7.1    | <i>Indikátory ECI/TIMUR</i>   | 61        |
| <b>4</b> | <b>EKONOMICKÉ NÁSTROJE OCHRANY ŽP</b>                                 | <b>64</b> |
| 4.1      | PODSTATA EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ            | 64        |
| 4.2      | KLASIFIKACE EKONOMICKÝCH NÁSTROJŮ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ         | 65        |
| 4.3      | POPLATKY  | 67        |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 4.3.1 | <i>Podstata poplatků</i> .....                      | 67 |
| 4.3.2 | <i>Poplatky v České republice</i> .....             | 67 |
| 4.4   | EKOLOGICKÉ DANĚ .....                               | 71 |
| 4.4.1 | <i>Teorie ekologických daní</i> .....               | 71 |
| 4.4.2 | <i>Problémy ekologických daní</i> .....             | 72 |
| 4.5   | EKOLOGICKÁ DAŇOVÁ REFORMA .....                     | 73 |
| 4.5.1 | <i>Ekologická daňová reforma v EU</i> .....         | 73 |
| 4.5.2 | <i>Vývoj EDR v České republice</i> .....            | 77 |
| 4.6   | DOTACE .....  | 81 |
| 4.7   | DEPOZITNĚ REFUNDAČNÍ (ZÁLOHOVÉ) SYSTÉMY (DRS) ..... | 81 |
| 4.8   | OBCHODOVATELNÁ EMISNÍ POVOLENÍ .....                | 82 |

# 1 Financování ochrany životního prostředí

*Jana Soukopová, Jarmila Neshybová, Eduard Bakoš*

Výše výdajů na životní prostředí je jedním z indikátorů pro posuzování úrovně péče o životní prostředí a to nejen na úrovni obcí a vlády, ale i na úrovni podniků i v rámci srovnávání péče o životní prostředí v EU.

Obecně lze charakterizovat jako výdaje na akce a činnosti směřující k prevenci nebo následnému odstranění škod na životním prostředí. V této kapitole budou vymezeny zdroje financování ochrany a tvorby životního prostředí v ČR, výdaje na ochranu životního prostředí a jejich výše v posledních letech. Dále bude kapitola věnována veřejným podporám a metodám pro měření efektivnosti výdajů na ochranu životního prostředí.

## 1.1 Klasifikace výdajů na ochranu životního prostředí

Výdaje na životní prostředí odráží zejména úroveň ekonomického rozvoje dané země a zároveň i účinnost legislativních předpisů související s ochranou životního prostředí. Tyto výdaje jsou dnes nejběžnější makroekonomickým ukazatelem péče o životním prostředí a pro komplexnější posouzení se tento ukazatel vztahuje k úrovni ekonomické výkonnosti země, vyjádřené hrubým domácím produktem.

V současné době je sledování výdajů na ochranu životního prostředí obtížné a zakládá se často na odhadech, a to proto, že při sledování je nutné vycházet z různých zdrojů informací vykazovaných na různých úrovních řízení. Uváděné údaje proto mají spíše orientační charakter.

Při prezentaci údajů o environmentálních výdajích je potřeba uvádět celou řadu podmínek, za kterých byly uváděné údaje vykazovány. Zejména je třeba vymežit (Hájek, Ritschelová,

- pojem "výdaje na ochranu životního prostředí" po technické stránce,
- charakterizovat zdroje financování,
- specifikovat druhy výdajů (např. investiční a neinvestiční),
- stanovit časové období vykazovaných výdajů aj.

### 1.1.1 Klasifikace environmentálních výdajů podle CEPA 2000

Z pohledu akcí do jednotlivých oblastí ochrany životního prostředí (po technické stránce) je pro dělení výdajů na ochranu životního prostředí využívána klasifikace CEPA 2000 (Classification of Environmental Protection Activities) vypracovaná Statistickým úřadem Evropského společenství (Eurostat). Tato klasifikace je využívána k vymezení aktivit, produktů, výdajů a ostatních

transakcí, jejichž prvotním účelem je ochrana ŽP. Podle ní jsou výdaje dále děleny podle jednotlivých oblastí ochrany ŽP.

Samotná struktura klasifikace je rozdělena do tří úrovní. První obecná úroveň určuje celkem devět oblastí, přičemž sedm z nich je nazváno dle složek životního prostředí a zbylé dvě oblasti jsou položky „výzkumu a vývoje“ a „ostatní aktivity ochrany ŽP“. Druhá a třetí úroveň se používá při podrobnějším sběru dat a pro publikační účely. Popis činností jednotlivých kategorií klasifikace CEPA 2000 je uveden následující tabulce.

**Tabulka 4.1 Klasifikace výdajů dle CEPA 2000**

| Kategorie                            | Popis činností spadající do dané kategorie   |
|--------------------------------------|--|
| Ochrana vody                         | Odvádění a čištění odpadních vod, kalů; prevence znečišťování vody; odvádění a čištění odpadních vod; úprava drobných vodních toků   |
| Ochrana ovzduší                      | Programy zateplování a úspor energie; odstraňování tuhých a plyných emisí; změna technologií vytápění; opatření ke snížení produkce skleníkových plynů; změny výrobních technologií za účelem odstranění emisí; monitoring ochrany ovzduší; ostatní činnosti k ochraně ovzduší                           |
| Nakládání s odpady                   | Sběr a zpracování druhotných surovin; sběr a svoz nebezpečných komunálních a ostatních odpadů; využívání a zneškodňování odpadů; monitoring nakládání s odpady; ostatní nakládání s odpady   |
| Ochrana půdy a podzemní vody         | Protiporézní ochrana; ochrana půdy a podzemní vody proti znečištění infiltrací; dekontaminace půd a čištění spodní vody; monitoring půdy a podzemní vody; předcházení a sanace zasolení půd; ostatní ochrana půdy a spodní vody  |
| Ochrana biodiverzity a krajiny       | Celospolečenské funkce lesů; revitalizace říčních systémů; ochrana druhů a stanovišť; chráněné části přírody; rekultivace půdy v důsledku těžební a důlní činnosti; protierozní, protilavinová a protipožární ochrana; péče o vzhled obcí a veřejnou zeleň; ostatní činnosti k ochraně přírody a krajiny |
| Redukce působení fyzikálních faktorů | Konstrukce a uplatnění protihlukových zařízení; protiradonová opatření; monitoring k zajišťování úrovně fyzikálních faktorů; ostatní činnosti k redukci fyzikálních vlivů  |
| Správa v ochraně ŽP                  | Ústřední státní správa v ochraně ŽP; ostatní orgány státní správy v ochraně ŽP; ostatní správa v ekologii  |
| Výzkum a vývoj                       | Výzkum a vývoj   |
| Ostatní činnosti v ekologii          | Mezinárodní spolupráce v ŽP; ekologická výchova a osvěta; ekologické programy v dopravě; ekologické záležitosti a programy   |

*Pramen: CEPA 2000, upraveno*

### 1.1.2 Klasifikace výdajů podle zdrojů financování

Ochrana ŽP je financováno z různých zdrojů, které lze rozdělit na zdroje soukromého sektoru, kdy soukromý sektor je představován zejména podnikatelskými subjekty, nestátními neziskovými organizacemi, domácnostmi a jednotlivými občany a zdroje veřejného sektoru, které tvoří výdaje státního rozpočtu, rozpočtů organizací veřejného sektoru včetně obcí a krajů. Nebo můžeme výdaje dělit na výdaje neziskového sektoru, kdy neziskový sektor zahrnuje veškeré vládní instituce, jak ústřední, tak i místní a také příspěvkové organizace z nefinančních podniků veřejných a NNO a výdaje ziskového sektoru. Do ziskového sektoru v tomto případě budeme řadit soukromé národní podniky, státní podniky a soukromé podniky pod zahraniční kontrolou.

Z hlediska původu finančních prostředků lze rozdělit zdroje na **zahraniční - mezinárodní** a **vnitrostátní**. SPŽP rozděluje mezinárodní zdroje následovně:

- zdroje z fondů Evropského společenství
- zdroje z mezinárodních finančních institucí (Evropské investiční banky, Evropské banky pro obnovu a rozvoj apod.)

Vnitrostátní zdroje je možné rozdělit na:

- Státní rozpočet
- Státní fondy
- Místní rozpočty (rozpočty obcí, dobrovolných svazků obcí, krajů a Regionálních rad Regionů soudržnosti<sup>1</sup>). Regionální rady však zatím nevykázaly v letech 2006 – 2008 žádné výdaje do oblasti ochrany ŽP.

Dle Evropského systému národních účtů (více viz Ritschelová 2000) se výdaje na ochranu životního prostředí dělí na:

- *výdaje veřejného sektoru*, tedy výdaje státní správy (centrální orgány) státní rozpočet, fondy (SFŽP), FNM a výdaje místní správy (okresní a obecní úřady)
- *výdaje ziskového sektoru*, tedy výdaje nefinančních podniků, korporací a finančních institucí,
- *zahraniční zdroje*,
- *výdaje soukromých neziskových organizací* a
- *výdaje domácností*.

---

<sup>1</sup> Regionální rady Regionů soudržnosti vznikly na základě zákona č. 137/2006 Sb., kterým se mění mimo jiné z. č. 248/2006 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Rady fungují jako řídicí orgán Regionálního operačního programu pro období 2007 – 2013, zároveň kontinuálně zabezpečují implementaci Společného regionálního operačního programu.

### 1.1.3 Klasifikace podle druhů výdajů

Výdaje na ochranu ŽP lze dále dělit dle toho, zda jsou určeny na investiční výstavbu a jde tedy o investiční výdaje nebo na financování běžných – neinvestičních akcí, kdy jde o neinvestiční běžné výdaje.

Příčemž **investiční výdaje** na ochranu životního prostředí zahrnují všechny výdaje na pořízení dlouhodobého hmotného majetku (DHM), které vykazující jednotky vynaložily na pořízení DHM (koupí nebo vlastní činností), spolu s celkovou hodnotou DHM získaného formou bezúplatného nabytí, nebo převodu podle příslušných legislativních předpisů, nebo přeřazením z osobního užívání do podnikání. Do výdajů na pořízení dlouhodobého hmotného majetku na ochranu životního prostředí se zahrnují samostatné movité věci a soubory movitých věcí se samostatným technicko ekonomickým určením s dobou použitelnosti delší než jeden rok a v ocenění stanoveném účetní jednotkou, povinně však od částky stanovené zákonem o daních z příjmů pro tento majetek (od roku 2001 je stanovena částka 40 000 Kč).

**Neinvestiční náklady na ochranu životního prostředí** nebo také běžné či provozní výdaje zahrnují mzdové náklady, platby za spotřebu materiálu a energií, za opravy a udržování atd. a platby za služby, u kterých je hlavním účelem prevence, snížení, úpravy nebo likvidace znečištění a znečišťujících látek nebo další degradace životního prostředí, které vycházejí z výrobního procesu podniku. Neinvestiční náklady se dělí na vnitřní a vnější, což je chápáno z pohledu podniku. Zjišťování těchto neinvestičních nákladů ČSÚ začalo až zpravodajským rokem 2003 pro podnikový sektor a teprve ve zpravodajském roce 2006 byly tyto údaje získány i od veřejného sektoru.

## 1.2 Celkové výdaje na ochranu životního prostředí

Jak již bylo zmíněno výdaje na ochranu životního prostředí zahrnují výdaje ziskového i neziskového sektoru. V České republice sledují výdaje na ochranu životního prostředí dvě instituce – Český statistický úřad prostřednictvím výběrového šetření a Ministerstvo financí prostřednictvím informačního systému ARIS. Získané údaje však nejsou úplně totožné. Zatímco MF ČR sleduje údaje pouze za veřejné rozpočty, ČSÚ<sup>2</sup> do svého šetření zahrnuje i soukromé subjekty, nesleduje však výdaje malých obcí (méně než 500 obyvatel).

---

<sup>2</sup> Od roku 2006 došlo k sjednocení statistických výkazů pro podnikatelský a veřejný sektor a oba sektory jsou obesílány stejným výkazem ŽP 1-01. Tento výkaz je rozeslán vybraným ekonomickým subjektům (OKEČ 01, 02, 10-40, 41, 60 a 62 s počtem zaměstnanců 20 a více, a OKEČ 37 a 90 bez ohledu na počet zaměstnanců), obcím nad 500 obyvatel, rozpočtovým organizacím, organizačním složkám státu a státním fondům.

ČSÚ zjišťuje souhrnné údaje o ochraně životního prostředí zjišťuje od roku 1986, přičemž zveřejňuje hned několik publikací, ve kterých jsou investiční a neinvestiční výdaje na ŽP uvedeny. Jako první dokument lze uvést Statistickou ročenku, ve které jsou publikovány investiční i neinvestiční náklady mimo jiné i v členění podle krajů. Dále existují další dvě publikace, které uvádějí data z obou zdrojů. Jedná se o Statistickou ročenku životního prostředí a Zprávu o stavu životního prostředí ČR, které vydává každoročně Ministerstvo životního prostředí.

Výdaje na ochranu životního prostředí jsou vykazovány také prostřednictvím státní příspěvkové organizace Ministerstva životního prostředí ČR CENIA. V současné době tato agentura všechna data (za ČSÚ i MF ČR) sumarizuje a zveřejňuje na svých webových stránkách.

### **1.2.1 Investiční výdaje na ochranu životního prostředí**

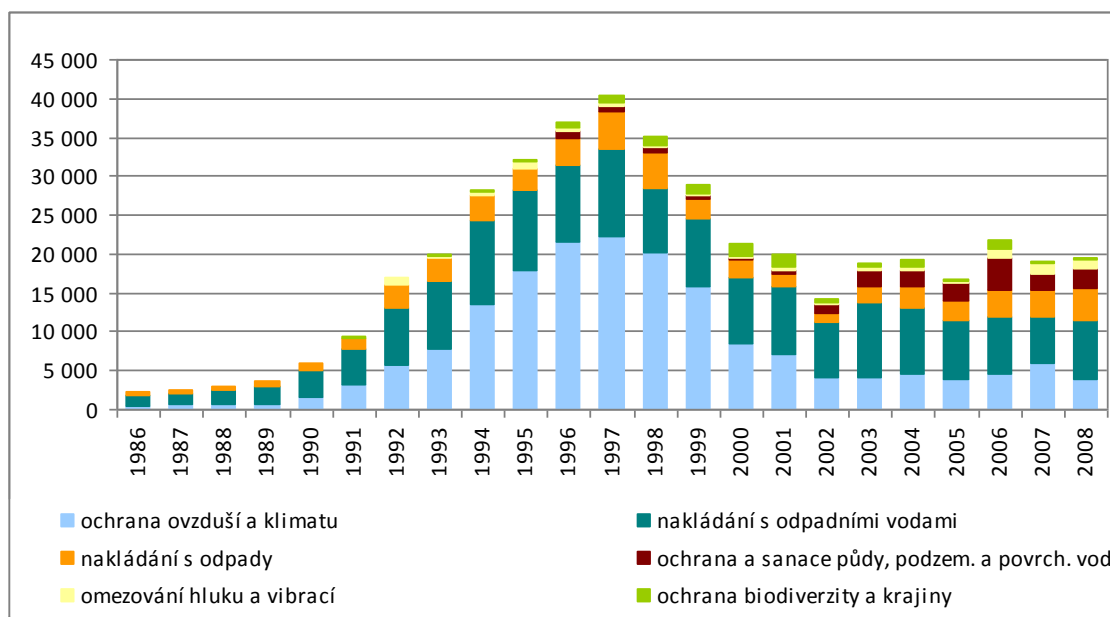
Jak již bylo zmíněno výdaje na ochranu životního prostředí zahrnují investiční výdaje a neinvestiční výdaje na ochranu životního prostředí, které se vztahují k aktivitám na ochranu životního prostředí. Následující graf názorně ilustruje investiční výdaje na ochranu životního prostředí od doby jejich sledování ČSÚ.

Z grafu je zřejmý jejich rychlý růst od roku 1990 až do jejich vrcholu v roce 1997. Následná sestupná tendence se zastavila v roce 2003 a od té doby se stále udržuje na hodnotách kolem 20 miliard Kč, což je několikanásobně více než tomu bylo v dobách totality, přičemž za posledních 20 let investovala ČR do ochrany životního prostředí více než 400 mld. Kč V této kapitole budeme na investice na ochranu životního prostředí pohlížet z několika hledisek, která se nejčastěji používají pro různá porovnání a hodnocení. Je to především dělení investic do programových zaměření ochrany životního prostředí podle klasifikace CEPA 2000 (viz výše) a podle sektorů (veřejný, soukromý, ziskový a neziskový).

Ze struktury zaměření investic podle CEPA 2000 (graf 4.1) je vidět nejvýraznější dynamiku u oblasti ochrany ovzduší a klimatu a nakládání s odpadními vodami. Je to dáno tím, že tyto oblasti byly v předchozích letech nejvíce zanedbané. V poslední době se však zvyšují investice do oblasti ochrany a sanace půdy a podzemních a povrchových vod a do oblasti nakládání s odpady, i když stále největší podíl má oblast nakládání s odpadními vodami viz následující graf. Je to dáno především tím, že podle směrnice Rady 91/271/EEC, o čištění městských odpadních vod, je nutné do konce roku 2010 zajistit výstavbu a rekonstrukci čistíren odpadních vod a kanalizací pro aglomerace kategorie 2 000 až 10 000 ekvivalentních obyvatel (EO) a požadovaný vyšší stupeň čištění (eliminace emisí dusíku a fosforu) pro čistírny odpadních vod nad 10 000 EO v citlivých oblastech (což je celé území ČR).



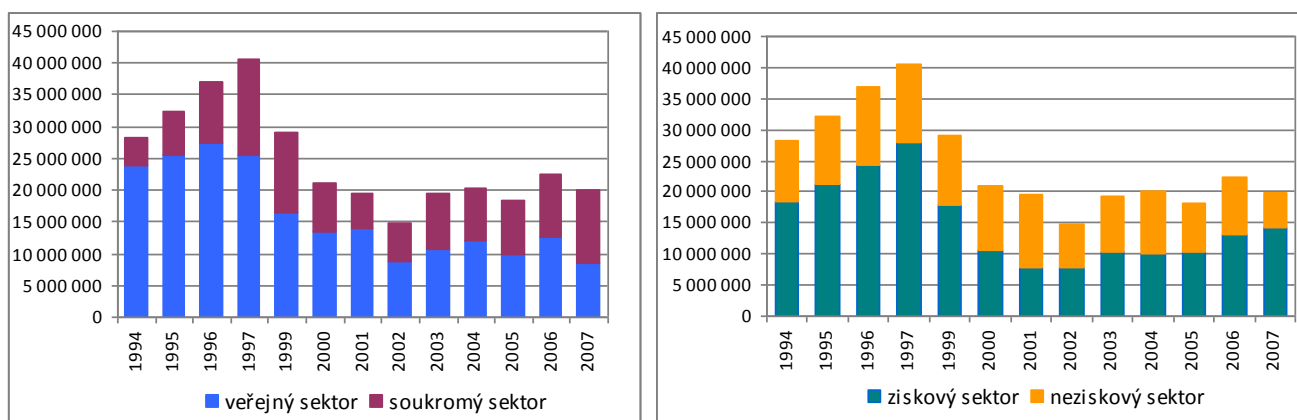
**Graf 4.1 Celkové investice na ochranu životního prostředí v ČR podle CEPA (v mil. Kč)**



*Pramen: ČSÚ*

Z pohledu zastoupení ziskového a neziskového sektoru na celkových investicích do životního prostředí jsou data o investicích dostupná až od roku 1994. Podíl těchto dvou sektorů na objemu prostředků, které byly investovány do ochrany životního prostředí je znázorněn v grafu 4.2, ze kterého je patrné, že s výjimkou roku 2001 vždy převládaly investice ziskového sektoru nad investicemi sektoru neziskového. Pokud ovšem rozdělíme sektory na veřejný a soukromý, podle typu vlastnictví, budou tyto podíly odlišné.

**Graf 4.2 Investice na ochranu ŽP podle sektorů (ziskový a neziskový, veřejný a soukromý) v mil. Kč**



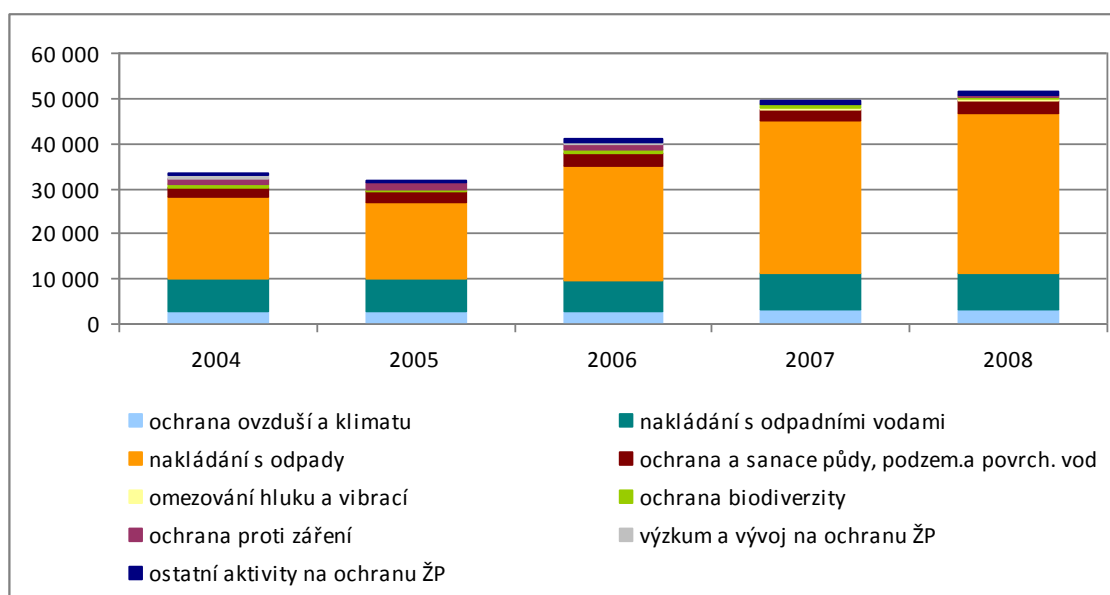
*Pramen: ČSÚ, upraveno*

## 1.2.2 Běžné výdaje na ochranu životního prostředí

Srovnání investičních a neinvestičních výdajů na ochranu životního prostředí je obtížné, protože sledování neinvestičních environmentálních výdajů u podnikatelských subjektů začalo až v roce 2003, jak je zřejmé z následujícího grafu 4.3.

V případě běžných výdajů je situace oproti investičním výdajům jiná. Největší podíl neinvestičních výdajů je v oblasti nakládání s odpady, která tvoří více než 2/3 celkových neinvestičních výdajů.

Graf 4.3 Neinvestiční výdaje na ochranu životního prostředí podle CEPA (v mil. Kč)



Pramen: ČSÚ

Pro úplnost je také důležité zmínit národní účet výdajů na ochranu životního prostředí - EPEA (Environmental Protection Expenditures Account), který je jedním ze satelitních účtů národních účtů. EPEA je konstruován stejným způsobem jako jsou konstruovány národní účty pro ekonomiku jako celek. Agregát – celkové výdaje na ochranu životního prostředí je tedy konsistentní s agregátem, jakým je hrubý domácí produkt (HDP). Zdrojem základních údajů pro EPEA jsou výrobní podniky, státní správa, producenti služeb určených na ochranu životního prostředí a domácnosti.

V následujícím textu se zaměříme již pouze na veřejné výdaje na ochranu životního prostředí a na zahraniční dotace.

## 1.3 Veřejné výdaje na ochranu životního prostředí

Mezi hlavní zdroje, z nichž se financují výdaje v resortu Ministerstva životního prostředí (MŽP) České republiky patří:

- rozpočtové příjmy resortu v rámci státního rozpočtu,

- prostředky Státního fondu životního prostředí,
- příjmy Fondu národního majetku,
- ostatní příjmy: např. tzv. příspěvky mezinárodních organizací aj.

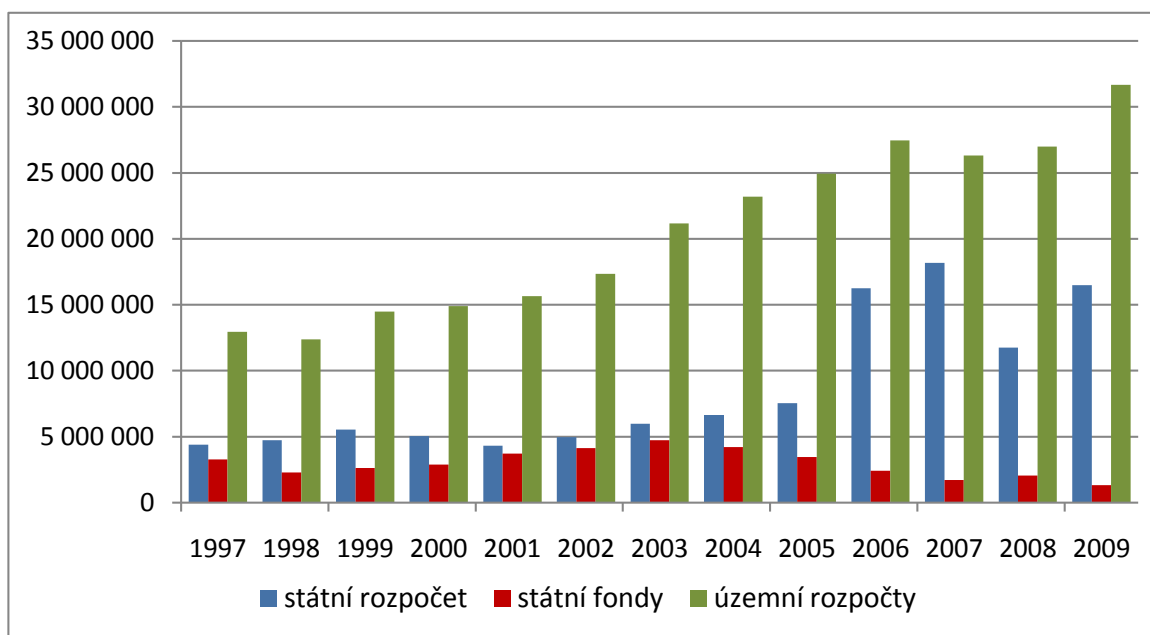
Finanční prostředky získané z těchto zdrojů přerozdělují ve prospěch ochrany životního prostředí v ČR tyto instituce: MŽP, územní odbory MŽP, Státní fond životního prostředí, Česká inspekce životního prostředí (ČIŽP), referáty životního prostředí krajů, odbory životního prostředí měst a obcí a ostatní organizace (jako např. nevládní ekologické iniciativy aj.)

Z prostředků MŽP jsou financovány různé odborné organizace, které přímo pečují o životní prostředí (např. Český ekologický ústav, Správa chráněných krajinných oblastí ČR včetně celkem 24 CHKO, Agentura ochrany přírody a krajiny, Národní parky, Český hydrometeorologický ústav, Český geologický ústav, Geofond ČR, Výzkumný ústav okrasného zahradnictví nebo Povodí Labe, Vltavy, Ohře, Odry, Moravy (působí jako akciové společnosti, v nichž je majoritním vlastníkem MŽP).

Struktura výdajů MŽP (z kapitoly SR) je následující:

- výdaje na činnost organizačních složek státu a obcí,
- příspěvky na činnost příspěvkových organizací,
- dotace občanským sdružením,
- dotace a návratné finanční výpomoci podnikatelským subjektům,
- ostatní příspěvky a dotace.

**Graf 4.5** Vývoj objemu výdajů z jednotlivých úrovní veřejných rozpočtů do oblasti ochrany ŽP (v mil. Kč)



*Pramen: Informace z MF ČR, upraveno*

Jak je zřejmé z grafu 4.5, objem prostředků za sledované období 1997 – 2007 ze státního rozpočtu a místních rozpočtů má rostoucí trend, naopak klesá podpora zkoumané oblasti z rozpočtů státních fondů. Podpora státních fondů je víceméně doplňková, ne však zanedbatelná, neboť každý druh rozpočtu vynakládá své prostředky do jiných oblastí ochrany ŽP a je určen různým příjemcům finančních prostředků.

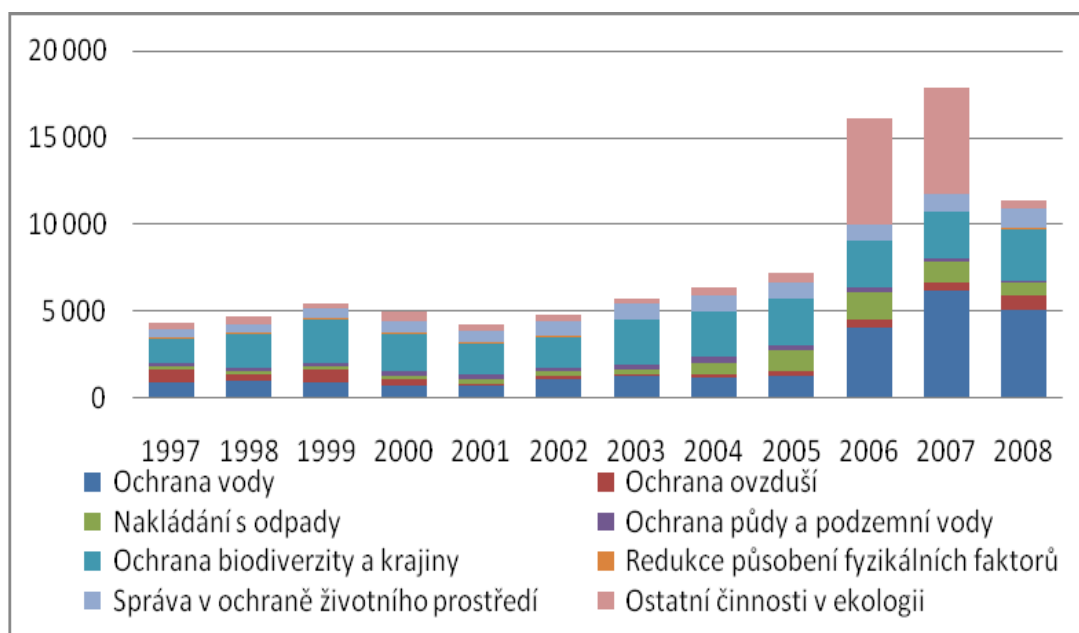
V následujícím textu bude představen vývoj struktury veřejných výdajů na ochranu ŽP. Tato struktura odpovídá rozpočtové skladbě vydané MF počínaje rokem 1997. Stejnou metodiku pro sledování výdajů na ochranu ŽP používá ČSÚ a odpovídá statistickému vykazování používanému ve státech EU.

### 1.3.1 Státní rozpočet

Nejvýznamnějším veřejným zdrojem financování z hlediska objemu finančních prostředků akcí k ochraně životního prostředí je státní rozpočet. Financování ze státního rozpočtu prostřednictvím jeho kapitol vytváří základní předpoklad pro přípravu projektů, které mohou být realizovány z veřejných prostředků a fondů EU a jejichž cílem je zlepšit stav jednotlivých složek ŽP a podpořit tak UR. Ze státního rozpočtu se poskytují dotace, návratné finanční výpomoci (bezúročné půjčky) a garance na komerční úvěry. Ze státního rozpočtu plynou prostředky do oblasti ochrany ŽP zejména prostřednictvím kapitoly 315 státního rozpočtu „Ministerstvo ŽP“ (MŽP). Kromě této kapitoly jsou vyčleňovány prostředky též z rozpočtových prostředků Ministerstva dopravy ČR, Ministerstva zemědělství ČR, Ministerstva pro místní rozvoj ČR, Ministerstva průmyslu a obchodu ČR, Ministerstva obrany ČR a Ministerstva financí ČR.

Dlouhodobě jsou prostředky státního rozpočtu alokovány zejména do oblasti **ochrany biodiverzity a krajiny**, v posledních letech pak také na **ochranu vody** a do oblasti ostatní činnosti v ekologii, do které patří zejména různé ekologické programy a spolupráce se zahraničím. Do budoucna lze očekávat růst této spolupráce a to i díky Operačnímu programu Životní prostředí 2007 – 2013, který nabízí z evropských fondů (konkrétně z Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj) více než 5 mld. Euro.

**Graf 4.6 Vývoj objemu výdajů státního rozpočtu do jednotlivých oblastí ochrany ŽP (v mil. Kč)**



*Pramen: Informace z MF ČR, upraveno*

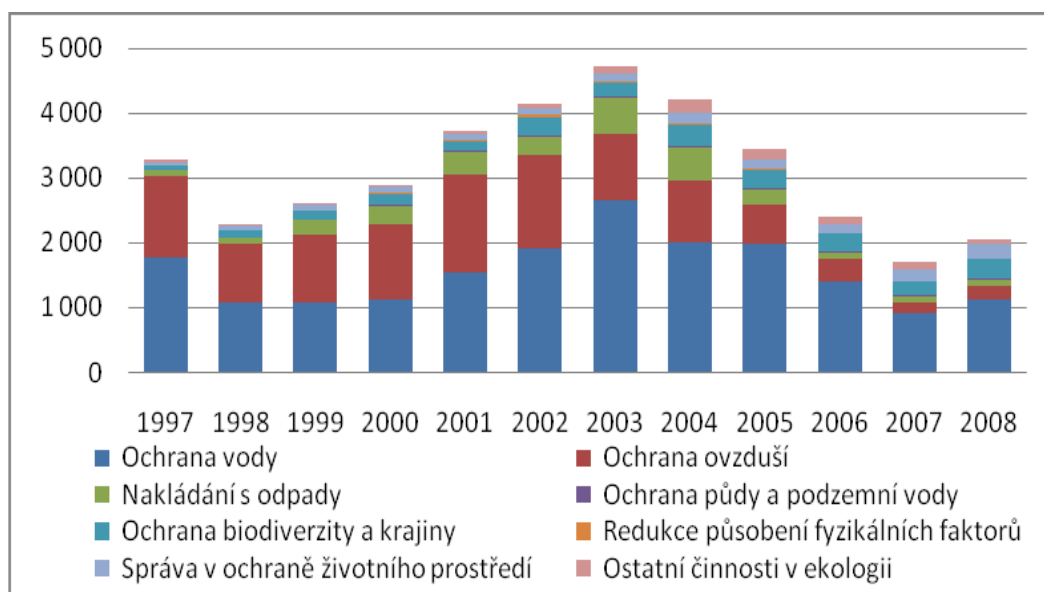
### 1.3.2 Státní fondy

Druhým zásadním veřejným zdrojem prostředků pro financování výdajů do oblasti životního prostředí jsou státní fondy, zejména pak Státní fond životního prostředí ČR. Do konce roku 2005 to byl v oblasti životního prostředí také Fond národního majetku.

Do roku 2003 se objem finančních prostředků z rozpočtů státních fondů zvyšoval, zejména podpora oblastí ochrana vody, nakládání s odpady a ochrana ovzduší (viz graf 4.7). Po roce 2003 je možné sledovat útlum a postupné snižování objemu alokovaných financí do oblasti ochrany ŽP ze strany státních fondů. Tento útlum byl zřejmě způsobem tím, že SFŽP zajišťuje poskytování finančních prostředků na opatření v rámci národních programů a programů EU – Fondu soudržnosti, Operačního programu Infrastruktura a nově i Operačního programu ŽP, kdy výdaje závisí na počtu a kvalitě podaných žádostí o dotaci či půjčku směřující do oblasti ochrany ŽP<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Další možné důvody poklesu výdajů lze spatřovat např. i v tom, že v roce 2004 a následujících došlo k neplnění zdrojové části rozpočtu SFŽP v oblasti příjmů (zejména došlo ke snížení příjmů z poplatků). V neposlední řadě může být tento pokles zapříčiněn také tím, že od roku 2005 SFŽP hospodář deficitně a již musí financovat záporné saldo dluhovými nástroji.

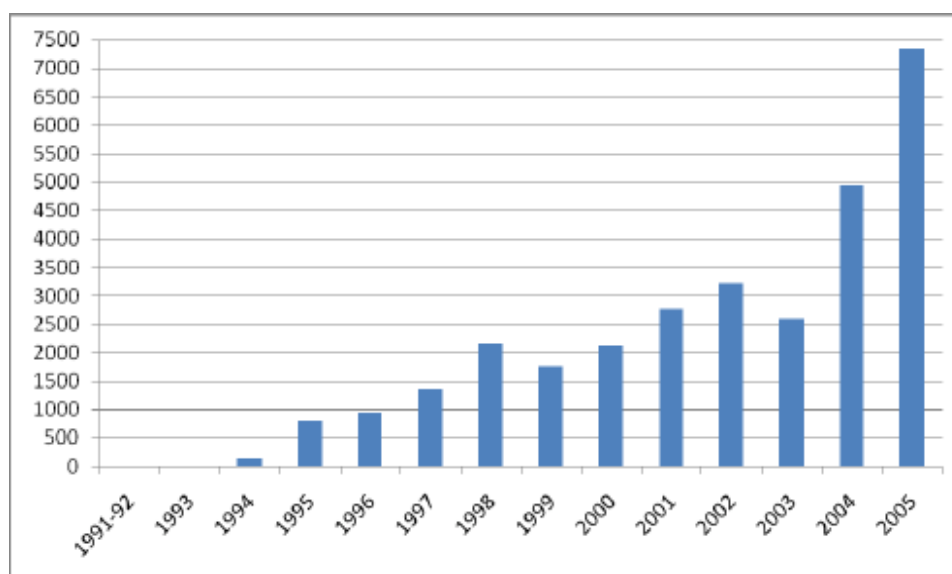
**Graf 4.7 Vývoj objemu výdajů Státního fondu ŽP do jednotlivých oblastí ochrany ŽP (v mil. Kč)**



*Pramen: Informace z MF ČR, upraveno*

Z grafu 4.7 je zřejmé, že z rozpočtu SFŽP je dlouhodobě podporována oblast ochrany vody a dříve také ochrana ovzduší, přičemž SFŽP nejčastěji poskytuje dotace a půjčky na investiční akce a to obcím a městským a krajským úřadům. Kromě dotací a půjček poskytuje příspěvky na částečnou úhradu úroků. Z prostředků SFŽP bylo za roky 1991 – 2004 finančně podpořeno a zrealizováno 1342 čistíren odpadních vod a kanalizací, 4988 plošných plynofikací obcí a plynofikací kotelen včetně ostatních technologií, 225 akcí k odstranění povodňových škod (povodně 8/2002) a 1164 akcí ke snížení zátěže přírody a krajiny, včetně akcí nakládání s odpady.

**Graf 4.8 Úhrady FNM za likvidace ekologických zátěží (v mil. Kč)**



*Pramen: informace MF ČR*

Oblast ochrany ŽP byla do konce roku 2005 financována také Fondem národního majetku (FNM), který byl ustanoven dle zákona o privatizaci. FNM

v podstatě není státním fondem, přesto je však mezi veřejné rozpočty zahrnován. V oblasti ochrany životního prostředí byl zaměřen mj. na financování sanačních prací souvisejících se starými zátěžemi v privatizovaných podnicích (viz graf 4.8). FNM byl k 1. 1. 2006 zrušen zákonem č. 178/2005 Sb., a jeho působnost přešla na Ministerstvo financí ČR.

### 1.3.3 Místní rozpočty

Z rámci financování z veřejných rozpočtů zauímají nejsilnější pozici rozpočty místní (v roce 2007 se místní rozpočty podílely na výdajích do oblastí ochrany ŽP více než 57%).

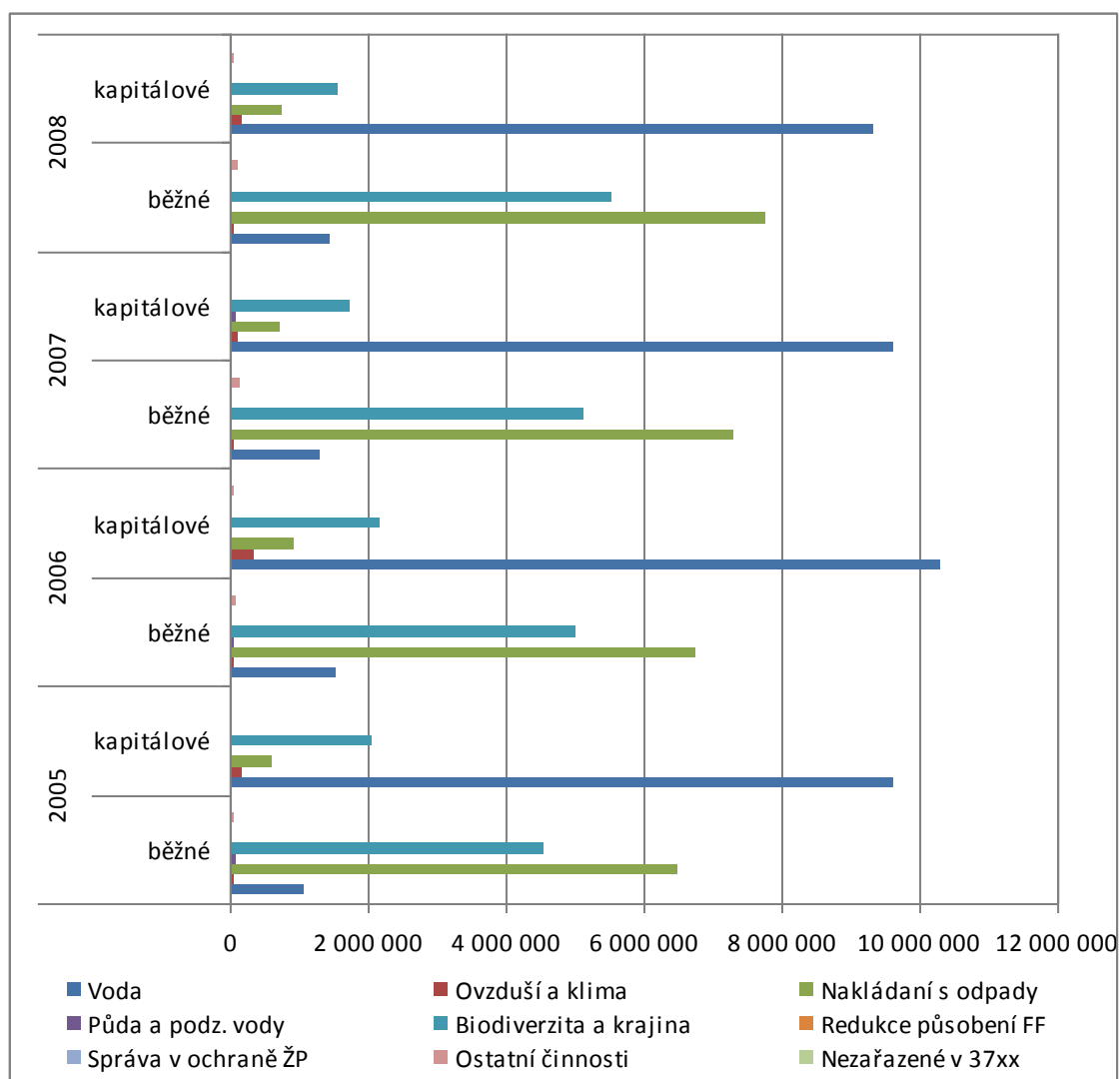
*Zdroje financování ochrany ŽP z místní úrovně se postupem času měnily tak, jak postupovala reforma územní veřejné správy. První fáze této reformy byla završena právním zakotvením organizací krajské samosprávy a jejich kompetencí v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích. Již v průběhu této první fáze reformy se uvažovalo o změně uspořádání státní správy i na okresním stupni. Mezi obecní a krajskou úrovní územní státní správy existovaly do roku 2002 v rámci území okresní úřady jakožto decentralizované orgány státní správy se všeobecnou působností. Činnost okresních úřadů byla v rámci druhé fáze reformy územní veřejné správy ukončena ke dni 31. 12. 2002 a jejich působnosti byly přeneseny převážně na obce s rozšířenou působností a na kraje, popřípadě jiné orgány státní správy. (více viz Provazníková 2009) Jak již bylo zmíněno výše v roce 2006 byly schváleny zákony č. 137/2006 a č. 248/2006, na jejichž základě přibýly další subjekty, jež jsou součástí územní veřejné správy, a to Regionální rady Regionů soudržnosti. Shrme-li tedy všechny současně i dříve existující rozpočty, z nichž byla či je ochrana ŽP na místní úrovni financována, získáme výčet následujících subjektů: obce, města, kraje, dobrovolné svazky obcí, zrušené okresní úřady a nově vzniklé Regionální rady Regionů soudržnosti.*

Výdaje na úrovni obcí nebo krajů jsou realizovány průběžně na základě kompetencí obcí či krajů. Většinou se jedná o akce lokálního významu (např. k odvádění a čištění odpadních vod, k ochraně ovzduší, nakládání s odpady, ochraně půdy a podzemní vody, ochraně přírody a krajiny a opatření týkající se vzhledu obcí a veřejné zeleně).

Objem prostředků vynaložených z územních rozpočtů převyšuje objem prostředků poskytovaných státním rozpočtem a státními fondy a v posledních letech je tento trend ještě výraznější. Z grafu 4.9 je zřejmé, že dlouhodobě nejvíce finančních prostředků (v součtu běžných a kapitálových výdajů) jsou vyčleňovány pro oblast ochrany ŽP z místních rozpočtů kraje Jihomoravského, Středočeského a Plzeňského a dále pak z rozpočtu hl. m. Prahy. Na opačném konci pak stojí místní rozpočty krajů Karlovarského, Libereckého a Pardubického.

Jak dokládá graf 4.10, místní rozpočty jsou zdrojem prostředků zejména pro oblast ochrany vody, nakládání s odpady a ochrany biodiverzity a krajiny.

Graf 4.10 Vývoj objemu výdajů místních rozpočtů do jednotlivých oblastí ochrany ŽP (v mil. Kč)



*Pramen: Informace z MF ČR, upraveno*

Činnosti týkající se nakládání s odpady jsou hojně podporovány i díky povinnostem plynoucích obcím a krajům ze zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech<sup>4</sup>. Oblast správa v ochraně ŽP je podporována z místních rozpočtů až od roku 2005 (v řádech desítek mil. Kč).

Dlouhodobě je nejvíce podporovanou oblastí v součtu za všechny úrovně rozpočtů veřejné správy (státní rozpočet, rozpočty státních fondů a místní úrovně) bezesporu ochrana vody, dále pak ochrana biodiverzity a krajiny a nakládání s odpady.

<sup>4</sup> Zejména paragraf 16 a 17.



### 1.3.4 Národní veřejné podpory

Nejdůležitějšími národními finančními zdroji, ze kterých jsou poskytovány dotace na opatření v oblasti ochrany životního prostředí, jsou **Státní fond životního prostředí ČR a státní rozpočet**.

Dotace jsou poskytovány v rámci vyhlášených **národních programů**. Mezi programy Ministerstva životního prostředí financované ze státního rozpočtu patří Program péče o krajinu, Program podpora obnovy přirozených funkcí krajiny, Program stabilizace lesa Jizerských hor, Program odstraňování škod po Sovětské armádě a dotace nestátním neziskovým organizacím.

Nejvíce programů přirozeně spadá pod Ministerstvo životního prostředí, které rovněž řídí Státní fond životního prostředí. Některé environmentální programy spravují také Ministerstvo zemědělství nebo Ministerstvo pro místní rozvoj (Program rozvoje venkova), ale nalézt je můžeme rovněž v resortu Ministerstva dopravy, Ministerstva průmyslu a obchodu a dalších. Kromě ministerstev vyhláší programy k ochraně životního prostředí i některé další instituce např. Státní ústav jaderné bezpečnosti nebo Českomoravská záruční a rozvojová banka. Podstatnou roli v podpoře ochrany životního prostředí hrají zahraniční zdroje, s jejichž pomocí mohou být naplňovány závazky plynoucí z členství ČR v Evropské unii.

Ze Státního fondu životního prostředí ČR jsou poskytovány podpory na opatření v oblasti ochrany a zlepšování stavu životního prostředí. Podpory jsou poskytovány formou dotace, půjčky nebo případně formou příspěvku na úhradu úroků<sup>5</sup>. Státní fond životního prostředí v současné době poskytuje podstatnou část svých prostředků na kofinancování projektů podporovaných z fondů Evropské unie, přitom však i nadále poskytuje podpory v rámci vyhlášených národních programů, kterými jsou např. národní programy SFŽP ČR na podporu environmentálního vzdělávání, osvěty a poradenství, Programy podpory obnovitelných zdrojů a úspor energie pro rodinné a bytové domy, Zelená úsporám aj.

## 1.4 Zahraniční zdroje

Zahraniční zdroje mají také významný podíl při financování životního prostředí v ČR. Mezi zahraniční zdroje financování ochrany životního prostředí patří jednak zdroje ziskového sektoru, viz kapitola 4.1 a také zahraniční veřejné podpory, mezi kterými zaujímají dominantní postavení fondy a programy EU,

---

<sup>5</sup> Podmínky pro poskytování podpory v příslušném období jsou stanoveny Směrnicí Ministerstva životního prostředí o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí a jejími Přílohami (Přílohy I, Přílohy II, Přílohy III) Další informace o Státním fondu životního prostředí jsou k dispozici na [www.sfzp.cz](http://www.sfzp.cz)

kteřé nabízejí jeden z největších a zatím v ČR stále nedostatečně využitý potenciál.

### **1.4.1 Evropské fondy a programy**

Mezi fondy a programy ze kterých je v ČR možné čerpat podporu patří:

#### **Finanční mechanismy EHP a Norska**

Vstupem do EU v roce 2004 získala Česká republika přístup k čerpání prostředků Finančního mechanismu Evropského hospodářského prostoru (EHP) a Norského finančního mechanismu pro v současné době končící období 2004-2009. Na základě obou uvedených finančních mechanismů se státy EHP/Norsko zavazují přispívat ekonomicky slabším zemím v Evropském hospodářském prostoru, a to poskytováním grantů na investiční a rozvojové projekty v prioritních oblastech, jako např. ochrana a obnova kulturního dědictví, *ochrana životního prostředí*, podpora soudnictví, zdravotnictví či péče o dítě aj. Ochrana životního prostředí je tedy pouze jednou z oblastí na které bylo možné žádat dotaci.

#### **Komunitární program LIFE/LIFE+**

Tento program je finančním nástrojem úzce zaměřeným na životní prostředí. Pro finanční perspektivu 2007-2013 bylo rozhodnuto o integrovaném přístupu k financování životního prostředí jehož součástí se stal právě tento finanční nástroj úzce zaměřený na životní prostředí – program LIFE+. Program LIFE+ se skládá ze tří částí (pilířů) nazvaných „LIFE+ Příroda a biologická rozmanitost“, „LIFE+ Politika a správa v oblasti životního prostředí“ a „LIFE+ Informace a komunikace“. Financování projektů v rámci programu LIFE+ je realizováno na základě 2 víceletých centrálních programů, které určují zásadní cíle, priority, oblasti a typy činností, ale také očekávané výsledky i případnou maximální míru dofinancování. Žádosti se předkládají na národní kontaktní místo, kterým je Ministerstvo životního prostředí, jsou však posuzovány na evropské úrovni, kde probíhá také výběr projektů. Pro ČR byla v roce 2007 vyčleněna indikativní alokace ve výši cca. 4,9 mil. EUR, která se každým rokem navyšuje

#### **Cíl 3 Evropská územní spolupráce 2007-2013 (a Interreg III)**

V rámci Cíle 3 Evropská územní spolupráce bude v programovém období 2007-2013 realizováno 5 bilaterálních operačních programů "Přeshraniční spolupráce": česko-saský, česko-bavorský, česko-rakouský, česko-slovenský, česko-polský.

Program švýcarsko-české spolupráce - Program má přispět ke snížení hospodářských a sociálních rozdílů mezi Českou republikou a vyspělejšími zeměmi rozšířené Evropské unie, a dále přispět ke snížení hospodářských a sociálních rozdílů mezi dynamickými městskými centry a strukturálně slabými

okrajovými regiony v rámci České republiky, kdy vždy jednou z priorit je i životní prostředí. Programy přeshraniční spolupráce, jak sám název napovídá, jsou programy podporující spolupráci subjektů (neziskových) z území NUTS III přiléhajících ke státní hranici s obdobnými subjekty z druhé strany hranice. Programy se netýkají Středočeského kraje a Prahy.

### **Operační program životní prostředí (OP ŽP)**

OP ŽP je druhým největším českým operačním programem pro období 2007-2010, kdy z evropských fondů (konkrétně Fondu soudržnosti a Evropského fondu pro regionální rozvoj) nabízí přes 5 miliard euro (18,4 % všech prostředků určených z fondů EU pro ČR). Operační program Životní prostředí, který připravil Státní fond životního prostředí a Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Evropskou komisí, přináší ČR prostředky na podporu konkrétních projektů v sedmi oblastech<sup>6</sup> (viz obrázek 4.1). Podíl jednotlivých Prioritních os v OP ŽP je ukázán na obrázku 4.2.

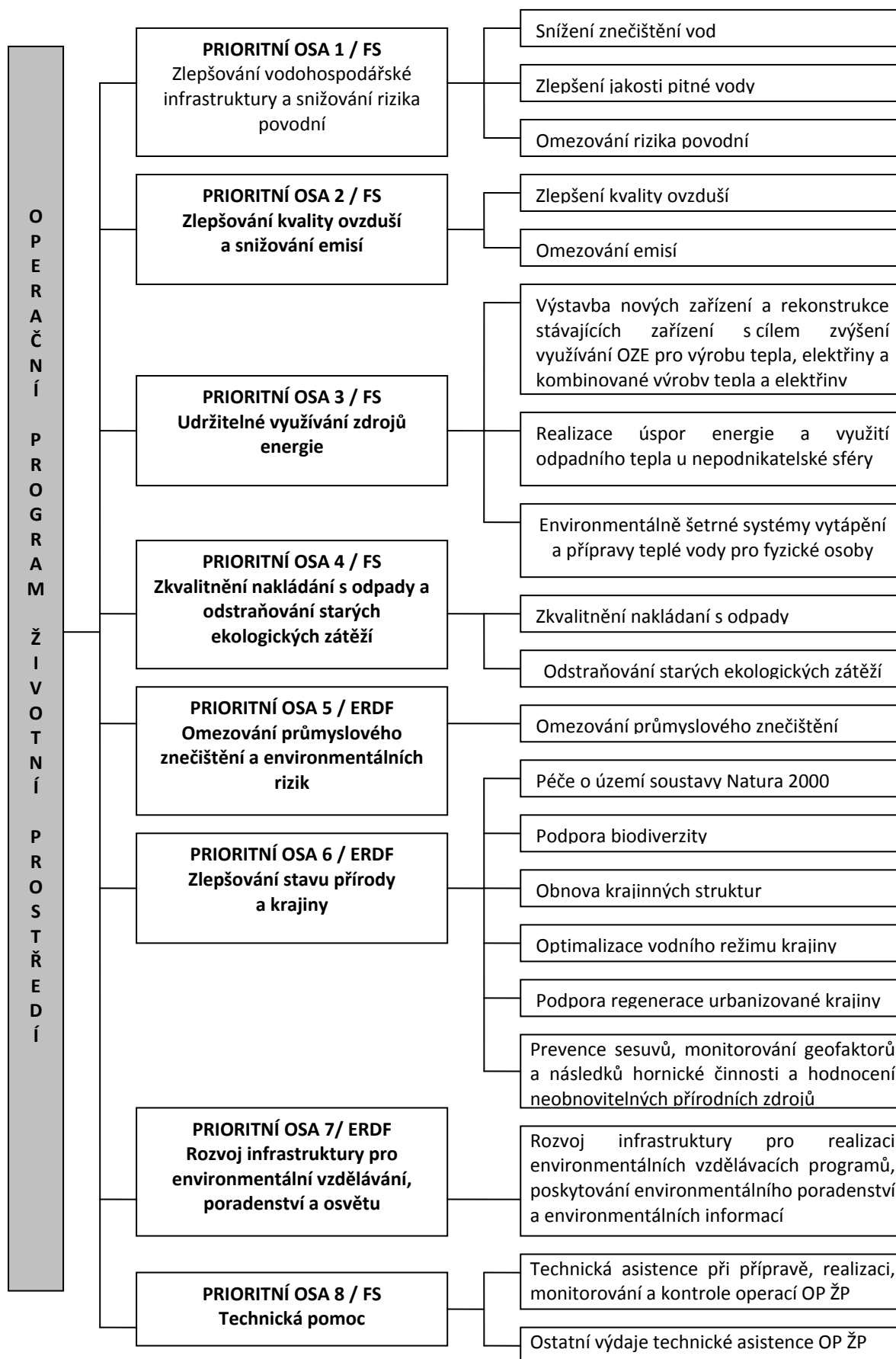
Žadatelem o přidělení příspěvku na ekologické projekty se může stát téměř každý. Program je otevřen obcím a městům, organizacím státní správy a samosprávy, výzkumným a vědeckým ústavům, právníkům a fyzickým osobám i neziskovým organizacím. Přesný výčet subjektů, podmínky pro podání žádostí o dotace a podrobnější informace prostudujte v Implementačním dokumentu.

Dotace může dosahovat až 90 % z celkových způsobilých výdajů na projekt. U všech projektů je podmínkou veřejné spolufinancování. Příjemci mohou čerpat finanční podporu již v průběhu realizace projektu na vystavené a dodavatelům neuhrazené faktury. Podpora je poskytována rovněž na přípravu projektu i žádosti. Projekty mohou být omezeny minimální hranicí nákladů, která se liší podle druhu projektu.

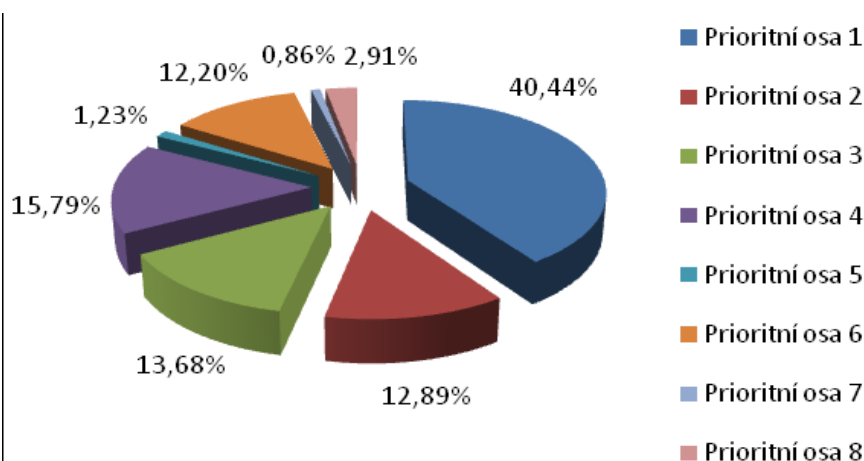
---

<sup>6</sup> Operační program Životní prostředí (OP ŽP) je sektorovým (tématickým) operačním programem, který navazuje na rozvojovou strategii a cíle politiky soudržnosti definované v Národním rozvojovém plánu ČR (NRP) pro programové období 2007-2013 a převádí tak jednotlivé priority NRP do konkrétních oblastí podpor, které jsou přesně věcně vymezeny a navzájem odděleny.

**brázek 4.1 Prioritní osy OPŽP včetně podoblastí**



**Obrázek 4.2 Podíl jednotlivých prioritních os v OP ŽP**



*Pramen: www.opzp.cz*

### **Fond soudržnosti,**

Fond soudržnosti poskytoval prostředky na velké investiční projekty v sektorech životního prostředí a dopravy (transevropské dopravní sítě) v členských státech Evropské unie, jejichž HDP (HNP) v přepočtu na obyvatele je nižší než 90% průměru EU a které realizují program „hospodářské konvergence“ v programovém období 2004-2006. Příjem žádostí o dotaci v plánovacím období 2004 až 2006 byl ukončen.

V současné době je možné o podporu z Fondu soudržnosti pro projekty zlepšující kvalitu životního prostředí žádat v rámci Operačního programu životní prostředí

### **Otázky a úkoly:**

1. Jaký vliv má z pohledu financování ochrany životního prostředí ziskový sektor?
2. Pokuste se vysvětlit rozdílnost zaměření finančních prostředků alokovaných ze státního rozpočtu a z místních rozpočtů dle jednotlivých oblastí ochrany ŽP.
3. Jakým způsobem se, podle Vás, bude vyvíjet trend výdajů (z hlediska jejich velikosti a struktury) z rozpočtů veřejné správy v budoucnosti? Svůj názor zdůvodněte.

### **Související literatura:**

[1] HÁJEK, M., RITSCHELOVÁ, I. Výdaje na ochranu životního prostředí – stimul pro regionální rozvoj. *Obec a finance* 4, 2004, ISSN 1211-4189

[2] HÁJEK, M. *Efektivnost výdajů z veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí*. UJEP, Ústí nad Labem, 2000. HÁJEK, M.: Výdaje na ochranu životního prostředí in MOLDAN, B. a kol. *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*, Praha: COŽP UK, 1997, 307 s., ISBN 8071844349

- [3] KRUMPOVÁ, E. *Výdaje na ochranu životního prostředí v ČR – sběr dat*. Český statistický úřad, Ústí nad Labem. 2006. [on-line] Dostupné na: WWW <<http://panda.hyperlink.cz/cestapdf/pdf06c3/krumpova.pdf>>
- [4] PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe*. Grada Publishing, a. s., Praha, 2009. ISBN 978-80-247-2789-9
- [5] RITSCHELOVÁ, I., KRUMPOVÁ, E. *Účet výdajů na ochranu životního prostředí*, Český statistický úřad, Ústí nad Labem, 2006, [on-line] Dostupné na WWW: <<http://panda.hyperlink.cz/cestapdf/pdf06c1/ritschelova.pdf>>
- [6] RITSCHELOVÁ a kol. *Environmentální a ekonomické účetnictví*, Svazek 24 – edice: Ekonomické nástroje pro Trvale udržitelný rozvoj České republiky, Centrum pro otázky životního prostředí UK, Praha březen 2000,
- [7] RITSCHELOVÁ, I., KRUMPOVÁ, E., PŘEVŘÁTIL, B.: *Vývoj statistického zjišťování environmentálních výdajů v ČR*, Mezinárodní seminář: Environmental Accounting – Current situation and development, Praha, 2004, ISBN 80-744-612-9.
- [8] SOUKOPOVÁ, J. a kol. *Závěrečná zpráva za rok 2008 k projektu „Analýza místních rozpočtů a jejich efektivnosti ve vztahu k ochraně životního prostředí“*. Číslo projektu: SP/4i1/54/08. [online]. Dostupné na: <<http://amr.webnode.cz/>>
- [9] MŽP ČR. Operační program ŽP. [online] [cit. 2008-10-02]. Dostupné na WWW: <<http://www.opzp.cz/sekce/16/strucne-o-op-zivotni-prostredi/>>
- [10] Výroční zpráva SFŽP za roky 2000 – 2007. [online] [cit. 2008--09-15]. Dostupné na WWW: <<http://www.sfzp.cz/sekce/152/vyrocnizpravy/>>
- [11] Statistická ročenka životního prostředí ČR 2006, 2007, 2008 [online] dostupné na <<http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/p/2005-09>>
- [12] Statistická ročenka ČR 2006, 2007, 2008 [online] dostupné na WWW: <[http://www.czso.cz/csu/nsp.nsf/csuskupina?readform&:uzemi\\_\\_podnebi\\_\\_zivotni\\_prostredi](http://www.czso.cz/csu/nsp.nsf/csuskupina?readform&:uzemi__podnebi__zivotni_prostredi)>

## 2 Politika životního prostředí v ČR a v EU

*Jana Soukopová*

Politika (z řeckého polis - město, politiké techné - správa obce) je proces a metoda závazného rozhodování určité skupiny lidí. V rámci těchto kolektivních rozhodnutí je politika uměním spravovat věci veřejné, uměním řídit stát a hájit zájmy jednoho státu vůči druhému, vytvářet a udržovat vztahy mezi těmito státy. Politika životního prostředí je pak zaměřena na oblast životního prostředí a jejím hlavním cílem je uchovat a vylepšit kvalitu životního prostředí a života i zdraví obyvatel při respektování požadavku udržitelného rozvoje.

Tato kapitola je věnována politice životního prostředí obecně, politice životního prostředí v České republice a v Evropské unii, ukazuje její historii, současnost, cíle a nástroje.

### 2.1 Politika životního prostředí

Politika životního prostředí vznikla jako výsledek poznání nepříznivých důsledků lidských činností na životní prostředí. Pokud jde o vyspělé země, dle Jehličky je možné stopu vývoje dnešního převládajícího přístupu k řešení problémů životního prostředí v politické rovině zpět do minulosti sledovat přibližně do 50. let 20. století. Zhruba od 50. let byly problémy životního prostředí ve vyspělých zemích vnímány především jako otázka znečištění, jež může mít negativní vliv na zdraví člověka (např. Londýn, 1952, problém smogu – 4000 obětí). S jistou dávkou zjednodušení lze říci, že toto pojetí převládalo až do 70. let, která je možné označit za počátek skutečné politiky životního prostředí.

Na vznik politiky životního prostředí nejvíce zapůsobila Konference OSN o životním prostředí člověka v roce 1972 (definice globálních problémů, vymezení základních principů, akční plán), první zpráva Římského klubu z roku 1972 nazvaná „Limity růstu“ (dosavadní exponenciální růst spotřeby povede ke kolapsu) a embargo na vývoz ropy v roce 1973. Což vyústilo ve vznik nevládních organizací souvisejících s otázkou životního prostředí (Greenpeace), politických stran (Strana zelených) a v uznání ochrany životního prostředí jako součásti politických koncepcí - institucionalizace ochrany životního prostředí.

Zpočátku se politika životního prostředí zaměřovala na ochranu jednotlivých složek a postupně zahrnovala širší souvislosti.

V roce 1987 byly vymezeny dva teoretické přístupy jako odpověď na ekologické účinky a důsledky na jedné straně a formulace cílů, postupů, zaměřených na příčiny těchto účinků na straně druhé. Z důvodu spjatosti těchto přístupů s institucemi je lze pojmenovat jako **politiku životního prostředí resortní** a **politiku životního prostředí všestrannou**.

Všestranná politika životního prostředí je široce koordinovaná činnost institucí, občanů, vládních a nevládních organizací, veřejné správy, obecní samosprávy a výrobních organizací, zaměřená na nastolování vztahů rovnováhy mezi lidskými činnostmi, uspokojováním potřeb současných i budoucích generací a schopnosti přírody se trvale obnovovat.

Naproti tomu resortní politika životního prostředí je především činností specializované exekutivy a je založená na konceptu cílů a strategií, zaměřených na prevenci, snižování nebo odstraňování nežádoucích účinků lidských aktivit na životní prostředí, přírodní zdroje a veřejné zdraví. Resortní politika má na rozdíl od všestranné politiky pouze krátkodobé cíle a je rutinní činností veřejné správy (ministerstev).

Z pohledu cílů, je cílem resortní politiky je předcházet, snižovat, případně vyloučit znečišťování životního prostředí prostřednictvím administrativních a ekonomických nástrojů. Cíle všestranné politiky jsou širší související se změnami v orientaci ekonomiky a řízení (ekologičtí ekonomové) a s přechodem od člověkem vytvořeného kapitálu k přírodnímu kapitálu.

Dosažení tohoto cíle pak vyžaduje:

- zvyšování účinnosti využití přírodních zdrojů,
- investice do obnovy přírodních zásob,
- investice do schopnosti přírody absorbovat odpady,
- investice do veřejných statků a služeb,
- rozvoj právního systému, orientovaného v nejširší míře na cíle udržitelného rozvoje.

Všestranná ekologická politika může využívat k realizaci svých cílů převážně ekonomické nástroje (environmentální daně). Využití konkrétních nástrojů závisí především na co nejširším sociálním konsenzu.

Všeobecně politika životního prostředí podle Šauera (1997) představuje:

- zřízení potřebných orgánů a institucí, které mají v rámci ochrany životního prostředí vykonávat potřebné činnosti a následné vymezení jejich pravomocí,
- přijetí určitých principů (viz dále),
- formulaci základních cílů, kterých má být v ochraně životního prostředí dosaženo,
- volbu vhodných nástrojů pro naplnění cílů,
- zakotvení institucionální struktury i nástrojů do platných právních norem, aby bylo možné je následně naplňovat v praxi
- kontrolu fungování.



### 2.1.1 Principy politiky životního prostředí

Politika životního prostředí vychází z principů (zásad), které jsou obecně platné a měly by být uplatňovány v každé politice životního prostředí. Tyto principy byly formulovány již v Prvním akčním programu EU v roce 1973 a následně rozvíjeny v následujících akčních programech (více viz Ritschelová a kol. 2002).

Hlavním a určujícím principem je princip udržitelného rozvoje, ze kterého vycházejí ostatní principy. Jde o standardní principy, které se uplatňují při formulaci politiky životního prostředí i při konstrukci konkrétních nástrojů této politiky: Mezi nejdůležitějších je možné zařadit následující principy:

1. *Princip nejvyšší hodnoty*, který vychází ze základního předpokladu člověka pro život, jež životní prostředí bezesporu je.
2. *Princip trvale udržitelného rozvoje*: byl definován jako „rozvoj uspokojující požadavky současnosti bez toho, aby byla narušena schopnost příštích generací uspokojit své vlastní potřeby“. Tento princip se stává obecným principem ochrany životního prostředí ve všech členských státech
3. *Princip odpovědnosti (garance) státu*: princip o povinnosti státu dbát o ochranu ŽP. V ČR je zakotven v článku 7 Ústavy ČR. Mimo jiné dbá stát o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Stát má za úkol zajistit dostatečné množství nástrojů a prostředků, přejímá některé závazky z mezinárodních úmluv, které transformuje do vnitrostátního práva. Ochrana ŽP je věcí veřejnou. Občan má nejen právo na příznivé ŽP, ale zároveň i povinnost ŽP dle vlastních možností a schopností chránit, neohrožovat a nepoškozovat.
4. *Princip prevence*: jeden ze základních pilířů vůbec. Vychází z poznatku, že včasné provedené opatření na zabránění ohrožení nebo poškození životního prostředí je vždy účinnější a většinou i levnější než následná náprava škody.
5. *Princip předběžné opatrnosti*: souvisí s principem prevence, neboť s činností člověka je též spojeno i určité riziko vzniku nepříznivého důsledku pro ŽP.
6. *Princip ekonomické odpovědnosti*, který je také znám jako *princip znečišťovatel platí*: vychází ze zásady, že ekonomickou odpovědnost za znečištění má původce, tedy ekonomické náklady na odstranění znečištění životního prostředí by neměla hradit celá společnost, ale specifičtí původci znečištění
7. *Princip komplexnosti a integrované ochrany*: vyjadřuje potřebu překonat „složkové“ pojetí ŽP, zdůraznit jeho složitost a jednotu současně

s potřebou ochrany všech jeho součástí, nástrojů a subjektů působení a zdůrazňuje skutečnost, že se požadavky na ochranu ŽP musejí promítnout do všech relevantních odvětvových politik.

8. *Princip informovanosti a účasti veřejnosti*: vychází z Listiny základních práv a svobod a patří mezi principy preventivního charakteru. Základním mezinárodním dokumentem, jež se zabývá přístupem k informacím o ŽP je Aarhurská úmluva o přístupu k informacím, účasti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech ŽP.
9. *Princip ekonomické stimulace*: ekologické chování subjektů příznivě ovlivňují ekonomické nástroje, mezi něž patří poplatky, daně, cla, povinná pojištění, finanční rezervy a zálohový systém.
10. *Princip „na konci potrubí“*: spočívá v zachycení a odstranění znečištění přímo u zdroje před unikem do prostředí.
11. *Princip kritických zátěží*: který se uplatňuje především při konstrukci limitů a standardů. Kritická zátěž je pak nejvyšší dávka znečištění, která s příslušnou mírou bezpečnosti nezpůsobí poškození lidského zdraví či přírody.
12. *Princip nejlepší dostupné technologie*: BAT – Best Available Technique Principle – zásada pro použití té nejlepší dostupné techniky, který koriguje hodnoty standardů a limitů vyplývajících z kritických zátěží vzhledem k dostupným technickým možnostem.
13. *Princip substituce*: tam kde je to technicky možné a ekonomicky únosné by měly být látky škodlivé pro ŽP nahrazovány látkami škodlivými méně nebo vůbec.

### 2.1.2 Nástroje politiky životního prostředí

Nástroje politiky životního prostředí můžeme klasifikovat různými způsoby. Šauer (1997) tyto nástroje dělí na administrativní (zákazy, příkazy, limity, normy, standardy aj.) a ekonomické (do kterých zařazuje poplatky, úplaty, daně, odvody, pokuty, úvěrovou a úrokovou politiku, granty a dotace, náhrady škod, cla, emisní povolení aj.).

My za nevyčerpávající klasifikaci považujeme kategorizaci OECD, podle které je možné rozlišovat následující nástroje politiky ŽP:

- **normativní nástroje** (licence, povolení, emisní a limitní znečištění, výrobní a výrobní standardy),
- **ekonomické nástroje** (poplatky, daně, obchodovatelná emisní povolení, obchodovatelné limity, environmentální podpory, zálohové systémy, platby za čerpání přírodních zdrojů),

- **platební povinnosti a kompenzace škod** (kompenzační fondy, povinné pojištění, rozšířená odpovědnost producenta),
- **vzdělávání a informace** (vzdělávací kampaně pro širokou veřejnost šíření technických informací, zveřejňování sankčních postihů, ecolabelling, aj.),
- **dobrovolné přístupy** (jednostranné závazky, veřejné dobrovolné systémy, sjednané smlouvy)
- **řízení a plánování** (environmentální systém řízení, vymezení chráněných oblastí, využití krajiny).

## 2.2 Politika životního prostředí v České republice

### 2.2.1 Historie a současnost

Vliv lidských aktivit na životní prostředí je dlouhodobou záležitostí. Výrazný zlom, stejně jako v ostatních částech Evropy, nastal po průmyslové revoluci. Nejvýrazněji kvalita životního prostředí České republiky utrpěla po II. světové válce. Obecně se životní prostředí zhoršilo v šedesátých až osmdesátých letech 20. století, což se projevovalo mj. zhoršením kvality ovzduší a vod, poškozením lesů v Krušných horách, Jizerských horách apod. Na zhoršení životního prostředí se podepsal i extenzivní hospodářský vývoj, spojený s nadměrnou spotřebou surovin, energie a lidské práce jako důsledek nepříznivé struktury průmyslu, velkoplošného hospodaření v zemědělství a bezohledné těžbě a plýtvání neobnovitelných přírodních zdrojů.

Po roce 1989 nastal obrat v environmentální politice státu, bylo zřízeno Ministerstvo životního prostředí ČR, vznikla státní politika životního prostředí, kdy prvním dokumentem v tomto smyslu byl „Duhový program – Program ozdravení životního prostředí ČR, který byl formulován počátkem roku 1990.

Přesto nelze opomenout fakt, že i do roku 1989 lze zaznamenat některé snahy o ochranu životního prostředí. Právní úprava ochrany životního prostředí byla v této době byla poznamenána především dobou, centrálním plánováním, společenskou situací, ale i institucionálním a politickým zřízením a byla nesystémová a rozptýlena mezi různé veřejné subjekty bez vzájemné koordinace. Jak uvádí Ritschelová (2002; 77), v 60. letech byl přijat zákon na ochranu ovzduší, kterým byly stanoveny poplatky za znečišťování ovzduší. I přes nízkou účinnost tohoto zákona znamenal zlom v dalším vývoji. V 70. letech byl přijat tzv. vodní zákon upravující ochranu vod, který platil až do roku 2001.

Po roce 1989 došlo ke změnám nejen v politickém a společenském životě, změny pronikly i do oblasti životního prostředí. Nezbytné bylo i zakotvení principů tržní ekonomiky, které umožnilo oddělit sféru veřejnoprávní a soukromou, vymezení vlastnických práv, včetně odpovědnosti za škody na životním prostředí. Ritschelová (2002; 77).

Významným krokem politiky životního prostředí v ČR bylo zřízení Ministerstva životního prostředí (dále MŽP) a posléze přijetí Státní politiky životního prostředí (dále SPŽP) jako dokumentu vymezující hlavní priority v oblasti životního prostředí a hlásící se k principu trvale udržitelného rozvoje a zodpovědnosti za stav životního prostředí. Stav životního prostředí je pravidelně monitorován a hodnocen a z této analýzy Státní politika životního prostředí vychází a následně reaguje na současný stav a potřeby. Významným předělem byl v rok 1992, kdy přijal parlament několik základních zákonů z oblasti životního prostředí a ochrany přírody, legislativní aktivity k ochraně životního prostředí pak pokračovaly a postupně byly schváleny další zákony, nařízení vlády či vyhlášky.

Změny v politice životního prostředí urychlil také vstup České republiky do Evropské unie, kdy urychlil tlak na přijetí a implementaci legislativy v ochraně životního prostředí. Sama Evropská unie klade velký důraz na ochranu životního prostředí a jeho zahrnutí do jednotlivých ekonomik zemí, stejně tak jako spolupráci s odbornou a laickou veřejností. Důležitou roli hraje koordinace a spolupráce členských zemí na mezinárodní úrovni.

Základním dokumentem ochrany a tvorby životního prostředí je **Státní politika životního prostředí (SPŽP) České republiky**. V současné době je zpracována pro období 2004 – 2010, což koresponduje jak s 6. Akčním programem EU pro životní prostředí z července 2002, tak i se Strategií životního prostředí OECD pro 1. dekádu 21. století z května 2001.

## 2.2.2 Základní zásady a prioritní oblasti SPŽP ČR

### Základní zásady

Pro ochranu životního prostředí ČR v období 2004-2010 stanovuje SPŽP tyto základní zásady (principy):

- *Zvyšování povědomí veřejnosti o otázkách životního prostředí.* V rámci zvyšování povědomí veřejnosti pak SPŽP definuje tzv. klíčové skupiny („major groups“) obyvatel, kterých se zvyšování povědomí týká především. Mezi nimi jsou jako první klíčová skupina vymezeny nestátní neziskové organizace.
- *Zapojení veřejnosti,* které SPŽP považuje za významný princip zejména ve vztahu k uplatnění principu přímé odpovědnosti za ochranu před negativními účinky živelních nebo průmyslových pohrom.
- *Hospodaření se zdroji a udržitelná spotřeba.* Zde SPŽP upozorňuje na to, že u obnovitelných zdrojů musí být respektována rychlost jejich regenerace a že v současné době nejsou tyto zdroje využívány s ohledem na možnou rychlost jejich obnovy. Proto musí tato SPŽP prosazovat *zásadu udržitelné spotřeby a výroby* a to jak morálním apelem na změnu

chování spotřebitele, tak i využitím ekonomických nástrojů (ceny, daně, poplatky atd.) ke stimulaci takové změny.

- *Princip předběžné opatrnosti*, který v sobě zahrnuje princip *předběžné opatrnosti* a *princip prevence*. Tam, kde není možno dostatečně přesně rizika kvantifikovat nebo vynutit v praxi jejich řízené snížení, je podle SPŽP nutné přijímat tvrdší opatření (např. zákaz rizikových technologií, úplné vyloučení nebezpečných látek a jejich náhradu, stanovení bezpečných mezí čerpání obnovitelných zdrojů skrz limity těžby apod.). Pokud rizika nemohou být snížena, musí se uplatnit jejich regulace, prevence emisí u zdroje, zamezení šíření rizikových faktorů (radioaktivita, patogeny, GMO apod.). Preventivní opatření, resp. uplatnění zásady prevence, je účinnější a ekonomicky efektivnější než náprava škod v případě nevratně znečištěných složek životního prostředí, vyčerpaných zdrojů, narušených ekosystémů a poškození zdraví. Uplatnění zásady prevence má velký význam rovněž v případech živelních katastrof, kterými jsou v České republice nejčastěji povodně.
- *Znečišťovatel platí*. Tento princip znamená zahrnutí negativních externalit týkajících se znečištění životního prostředí do nákladů znečišťovatele.
- *Zásada integrace*. Zde upozorňuje SPŽP, na to, že ochrana životního prostředí úzce souvisí s většinou sektorových politik a z tohoto zřetele je SPŽP politikou průřezovou, která musí být s ostatními sektorovými politikami jak koordinována, tak do nich integrována.

### **Prioritní oblasti**

Současná SPŽP 2004 - 2010 vymezuje pro ochranu životního prostředí ČR prioritní oblasti:

- *Ochrana přírody, krajiny a biologické rozmanitosti*  
Hlavním cílem je zastavení poklesu biodiverzity, kterou způsobuje buď intenzifikace zemědělské výroby, nebo naopak opuštění zemědělských ploch a následná devastace, dalším cílem je též péče o vodní a mokřadní ekosystémy, revitalizace vodních biotopů.
- *Udržitelné využívání přírodních zdrojů, materiálové toky a nakládání s odpady*  
Cílem je ochrana povrchových a podzemních vod, neobnovitelných přírodních zdrojů a podpora využívání zdrojů obnovitelných, pochopitelně sem náleží aktivity pro snižování energetické a materiálové náročnosti výroby a odpovědné nakládání s odpady.
- *Životní prostředí a kvalita života*  
Cílem je boj o snižování zátěže prostředí jedovatými látkami, snižování rozlohy postižených území, ochrana před hlukem a podpora

environmentálně příznivé využívání krajiny. Spadá sem i problematika ochrany před negativními důsledky živelních událostí a následků krizových situací.

- *Ochrana klimatického systému Země a omezení dílkového přenosu znečištění ovzduší.*

Cílem je podporovat snižování emisí, omezování příhraničních přenosů znečištění a také ochrana ozonové vrstvy Země.

### 2.2.3 Cíle SPŽP

V rámci stanovení cílů vychází SPŽP z výše uvedených prioritní oblastí pro které na základě analýz silných a slabých stránek a hrozeb a příležitostí vymezila pro období 2004-2010 následující hlavní a dílčí cíle:

#### 1. Ochrana přírody, krajiny a biologické rozmanitosti,

1.1. *Zastavení poklesu biodiverzity*, kdy se SPŽP zaměřuje nejen na ochranu samotných druhů volně žijících rostlin a živočichů, ale i jejich stanovišť a to pomocí ochrany zvláště chráněných druhů a posílení ekologické stability krajiny.

1.2. *Péče o vodní a mokřadní ekosystémy, revitalizace vodních biotopů*, kdy se SPŽP zaměřuje zvláště na důslednou ochranu všech typů mokřadů a na zabezpečování obnovy a revitalizace vodních biotopů a mokřadů.

#### 2. Udržitelné využívání přírodních zdrojů, materiálové toky a nakládání s odpady,

2.1. *Ochrana povrchových a podzemních vod* (jedná se o jakost a množství, zdroje pitné vody). Tento dílčí cíl bude naplňován pomocí zlepšování čistoty povrchových a zprostředkovaně i podzemních vod (stavbami čistíren odpadních vod), pomocí vymezení útvarů povrchových a podzemních vod, hydrogeologická rajonizace, dále pomocí zlepšení sledování výskytu a pohybu nebezpečných látek kontaminujících podzemní a povrchové vody a pomocí lepšího monitoringu podzemních vod a integrovaného a koordinovaného přístupu k ochraně vod a vodnímu hospodářství na území ČR. Dále také pomocí ochrany zdrojů podzemních vod a ochrany chráněných oblastí.

2.2. *Ochrana neobnovitelných přírodních zdrojů*. Neobnovitelné zdroje zahrnují vedle fosilních paliv a nerostných surovin také zdroje podzemních vod (viz 2.1), biodiverzity (viz 1.1) a půdu. Rychlost obnovy těchto zdrojů je vzhledem k jejich spotřebě zanedbatelná. Šetrné hospodaření s fosilními palivy, nerostnými surovinami a půdou je proto důležité z hlediska principu udržitelného využívání

přírodních zdrojů. Mezi dílčí cíle pak patří územní ochrana ložisek nerostů, udržitelné hospodaření s nerostnými surovinami, zachování životnosti zásob nerostných zdrojů a ochrana půdy.

- 2.3. *Využívání obnovitelných zdrojů.* Tento cíl se týká maximálně možné náhrady neobnovitelných zdrojů a jako dílčí cíl má dosažení 6 % podílu obnovitelných zdrojů energie (OZE) na celkové spotřebě energie do roku 2010 a dosažení minimálně 8 % podílu elektřiny z OZE na hrubé spotřebě elektřiny do roku 2010 a využívání biomasy a především dřeva jako suroviny širokého využití namísto neobnovitelných surovin.
- 2.4. *Snižování energetické a materiálové náročnosti výroby a zvýšení materiálového a energetického využití odpadů,* které zahrnuje především snížení hmotnostního podílu odpadů ukládaných na skládky, snížení maximálního množství BRKO ukládaných na skládky, snížení materiálové a energetické náročnosti výroby a zlepšení nakládání s výrobky, obaly a odpady z nich.
- 2.5. *Odpovědné nakládání s nebezpečnými odpady.* V oblasti odpovědného nakládání s odpady se jedná zejména o prevenci vzniku a snižování nebezpečných vlastností odpadů, substituci nebezpečných látek a materiálů, budování technických kapacit pro nakládání s nebezpečnými odpady, odstranění PCB a aktivní účast ČR v Basilejské úmluvě. Jde zde především o prevenci vzniku a snížení měrné produkce nebezpečných odpadů a zlepšení nakládání s odpady ze zdravotnictví

### **3. Životní prostředí a kvalita života,**

- 3.1. *Snižování zátěže prostředí a populace toxickými kovy a organickými polutanty.* Vzhledem k ochraně lidského zdraví je třeba stále sledovat kvalitu pitné vody a snižovat zátěž lidské populace plynoucí ze znečištěného ovzduší a potravin polutanty (např. organochlorovými látkami, agrochemikáliemi, ftaláty, benzenem, toxickými kovy, PAH, asbestem, prachovými mikročásticemi PM10 a dalšími). Tyto polutanty také negativně působí na biodiverzitu a ekosystémy.
- 3.2. *Snížení počtu (celkové rozlohy) území s překročenými kritickými zátěžemi ovzduší (acidifikace prostředí),* kdy se zaměřuje především na zmenšení rozlohy území s překročenými kritickými zátěžemi z ovzduší a Splnění národních a krajských emisních stropů a zlepšení kvality ovzduší
- 3.3. *Ochrana životního prostředí a člověka před hlukem,* tedy ochrana tichých území v krajině a snižování zátěže populace v sídlech z expozice dopravním hlukem a hlukem z průmyslové činnosti

- 3.4. *Environmentálně příznivé využívání krajiny*, do které patří obnovení narušené funkce krajiny a její znovuvyužití, minimalizace negativních zásahů do krajinných systémů, udržitelné hospodaření v krajině a udržitelný rozvoj sídel.
- 3.5. *Omezování antropogenních/průmyslových vlivů a rizik*, tedy zmírnění důsledků vážných havárií a jejich prevence, zajištění bezpečného zacházení s geneticky modifikovanými organismy a sanace starých ekologických zátěží.
- 3.6. *Ochrana životního prostředí před negativními účinky živelních událostí a následky krizových situací*<sup>7</sup>. Tento cíl zahrnuje především prevenci vzniku krizových situací a omezování jejich škodlivého působení na ŽP a vytvoření postupů krizového řízení v ŽP,

#### **4. Ochrana klimatického systému Země a omezení dálkového přenosu znečištění ovzduší**

- 4.1. *Snižování emisí skleníkových plynů (GHGs)*<sup>8</sup> a to pomocí redukce agregovaných emisí skleníkových plynů a podpory adaptačních opatření.
- 4.2. *Snížení přeshraničních přenosů znečištění ovzduší*, pomocí dosažení národních emisních stropů a snížení emisí u spalovacích procesů.
- 4.3. *Ochrana ozonové vrstvy Země*. Koncentrace ochranného stratosférického ozónu Země se v posledních desetiletích výrazně snížila díky emisím antropogenních sloučenin (jako chlórfluorovodíky – CFC a HCFC), dříve často užívaným v chladicích zařízeních, sprejích nebo jako součást některých léků, které pronikají od ozonoféry a rozkládají molekuly ozónu. Montrealský protokol a Nařízení Rady a Parlamentu ES 2037/2000 a jeho novely významně zredukovaly možnost dalších emisí látek poškozujících ozónovou vrstvu Země. Na základě těchto požadavků musí ČR zajistit vyloučení látek poškozujících ozónovou vrstvu z použití, včetně zatím nezbytné spotřeby, zabránění jejich úniku do atmosféry i konečnou likvidaci.

---

<sup>7</sup> Krizovou situací se rozumí mimořádná událost při níž je vyhlášen stav nebezpečí, nouzový stav nebo stav ohrožení a to v případech, kdy nastane takový rozsah živelních pohrom, havárií, nehod nebo jiných druhů nebezpečí, které ve značném rozsahu ohrožují životy a zdraví lidí, životní prostředí, majetek, vnitřní pořádek státu a bezpečnost občanů.

<sup>8</sup> Česká republika se stala smluvní stranou jak Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu, tak i Kjótského protokolu, který ratifikovala 15.11.2001. V něm se zavázala k redukci agregovaných emisí skleníkových plynů v kontrolním období 2008 – 2012 o 8 % v porovnání s výchozím rokem 1990.



## 2.2.4 Nástroje SPŽP

Tyto hlavní a dílčí cíle SPŽP jsou pak naplňovány prostřednictvím následujících nástrojů:

- **zvyšování povědomí veřejnosti v otázkách životního prostředí**, mezi které patří především environmentální vzdělávání, výchova a osvěta, která se zaměřuje především na NNO<sup>9</sup>, ženy, děti, mládež, národnostní menšiny, místní a regionální samosprávu, zaměstnance a jejich organizace, podnikatele, průmysl a obchod a snaží se zvýšit kvalitu rozhodování spotřebitelů a odstranění lhostejnosti k těmto problémům. ;
- **právních nástrojů**, tedy veškerá legislativa související s ochranou a tvorbou životního prostředí;
- **ekonomických nástrojů**, kam vedle nástrojů negativní stimulace (daně, poplatky apod.) patří také poskytování podpor do oblasti životního prostředí jak z domácích zdrojů (SFŽP, resortní programy), tak i ze zdrojů zahraničních včetně fondů Evropské unie (tj. Fond soudržnosti, strukturální fondy, program LIFE, INTERREG);
- **dobrovolných nástrojů**, mezi které patří označování ekologicky šetrných výrobků – ekolabelling, včetně podpory tzv. zeleného nakupování, zavádění environmentálních systémů řízení podle EMAS nebo ISO 14001, uplatňování principů čistší produkce, uzavírání dobrovolných dohod mezi státní administrativou s různými výrobním sdruženími, ústící v závazky organizací používat šetrnější technologie a postupy z hlediska dopadů na životní prostředí, nástroje podporujících změnu vzorců potřeby a výroby jako jsou LCA (hodnocení životního cyklu výrobků), ekodesing, reporting, zelené nakupování (green purchasing), nástroje vytváření maloobchodních sítí nabízející výrobky a služby příznivé k ŽP (retail), prosazování environmentálních aspektů do základních kritérií pro ozeleňování veřejných zakázek (green procurement) a řady dalších. (více viz SPŽP);
- **informačních nástrojů**, kam patří informační systémy resortu MŽP, tedy Jednotný informační systém o životním prostředí, jehož částí jsou i veřejné knihovnické a informační služby, integrovaný registr znečišťování, ale také www stránky MŽP, přístupový portál ŽP, mapový server, indikátorový server a metainformační systém aj.;
- **nástrojů strategického plánování**, kam patří především strategické a akční plány obcí, měst, mikroregionů, krajů a státu, kde musí být zajištěno aby respektovaly zásady udržitelného rozvoje a snažily se propojit ekonomické a sociální aspekty s oblastí životního prostředí, což také

---

<sup>9</sup> Nestátní neziskové organizace

zajišťuje Místní Agenda 21 jako dalším z nástrojů strategického plánování;

- ***nástrojů zapojování veřejnosti***, mezi které patří především institut referenda a místního referenda, instituce ombudsmana, možnosti připomínkování veřejnosti v oblastech tvorby ekonomických, legislativních nástrojů, dotačních politik aj. Na místní a regionální úrovni je prioritním nástrojem zapojování veřejnosti Místní Agenda 21 (viz nástroj strategického plánování);
- ***nástrojů výzkumu a vývoje***, kdy výzkum a vývoj jsou výrazné disciplíny, které svými výstupy ovlivňují snižování negativních vlivů lidských aktivit na životní prostředí, nápravu a odstraňování vzniklých škod i monitorování změn kvality životního prostředí a znamenají vysoký potenciál pro ochranu a zlepšování životního prostředí a udržitelný rozvoj;
- ***mezinárodní spolupráce***, kdy nezbytnou součástí zapojení se do mezinárodních aktivit a organizací je také sběr informací, pravidelné předávání požadovaných informací a zpráv (tzv. reporting) a jejich výměna. Mezi nejdůležitější opatření v oblasti mezinárodní spolupráce náleží spolupráce a prosazování priorit v rámci EU, mezinárodní smlouvy, spolupráce s mezinárodními organizacemi, bilaterální a přeshraniční spolupráce a zahraniční rozvojová spolupráce;
- ***institucionálních nástrojů***, kam patří MŽP a ostatní státní instituce zřízené jak MŽP, tak i ostatními resorty, stejně jako organizační složky státu. Jedním z nejdůležitějších institucionálních nástrojů je Státní fond životního prostředí ČR. Nezastupitelnou kontrolní pravomoc má Česká inspekce životního prostředí. Řada organizací zřízených Ministerstvem životního prostředí se podílí také na výzkumu a řešení různých otázek spojených se životním prostředím. Další významnou skupinou jsou akademické obce, nejrůznější obecně prospěšné organizace, občanská sdružení i jednotlivci, které mohou přispět nejrůznějším způsobem – výzkumem, přímými aktivitami v tvorbě životního prostředí, osvětovou a kontrolní činností. Ani podnikatelský sektor nemusí být pouhým subjektem legislativních nebo ekonomických opatření SPŽP, ale může pomocí dobrovolných nástrojů (EMAS, EŠV) dát dobrý příklad ostatním podnikatelským subjektům, jak minimalizovat vliv podnikání na životní prostředí.

## 2.3 SPŽP a sektorové politiky

Státní politika životního prostředí se dále dělí na jednotlivé sektorové politiky, kterými jsou energetika, těžba nerostných surovin, průmysl, obchod<sup>10</sup>, doprava, zemědělství a lesní hospodářství, ochrana a užívání vod, životní prostředí a zdraví a regionální rozvoj, obnova venkova a cestovní ruch. V následujícím textu představíme pouze energetiku, těžbu nerostných surovin, průmysl a zemědělství a lesní hospodářství.

### 2.3.1 Energetika

Energetika tvoří páteř národního hospodářství. Její efektivní fungování je předpokladem úspěšného rozvoje a růstu kvality životní úrovně společnosti v každé zemi. Energie má pro náš život zásadní význam. Potřebujeme ji k dopravě, k vytápění a i k běžnému životu, k provozu továren, zemědělských podniků a kanceláří. Zásoby fosilních paliv však nejsou neomezené a jejich spalování podstatným způsobem přispívá ke globálnímu oteplování. Energetika jako odvětví je považována za největšího znečišťovatele životního prostředí a státní orgány k ní takto přistupují. V České republice se cca 90 % energie získává z fosilních paliv. Specifická skladba palivové základny, kde podíl tuhých paliv na spotřebě primárních zdrojů energie je až 60 %, a přetrvávající vysoká energetická náročnost národního hospodářství jsou hlavními příčinami nadměrného zatížení životního prostředí emisemi škodlivin z energetických procesů.

Energetická politika je úzce provázána s hospodářskou a surovinovou politikou (gesce Ministerstvo průmyslu a obchodu, dále MPO) a respektuje Státní politiku životního prostředí (gesce Ministerstvo životního prostředí, dále MŽP). Energetická politika ČR je založena na shodných pilířích jako energetická politika Evropské unie (dále EU), to znamená, že zdůrazňuje požadavky na zajištění cílů ochrany životního prostředí a respektování zásad udržitelného rozvoje, bezpečnosti dodávek energie a podpory konkurenční schopnosti ekonomiky.

Státní energetická politika<sup>11</sup> je základní dokument vyjadřující cíle v energetickém hospodářství v souladu s potřebami hospodářského a společenského rozvoje včetně ochrany životního prostředí a spolu se Státní

---

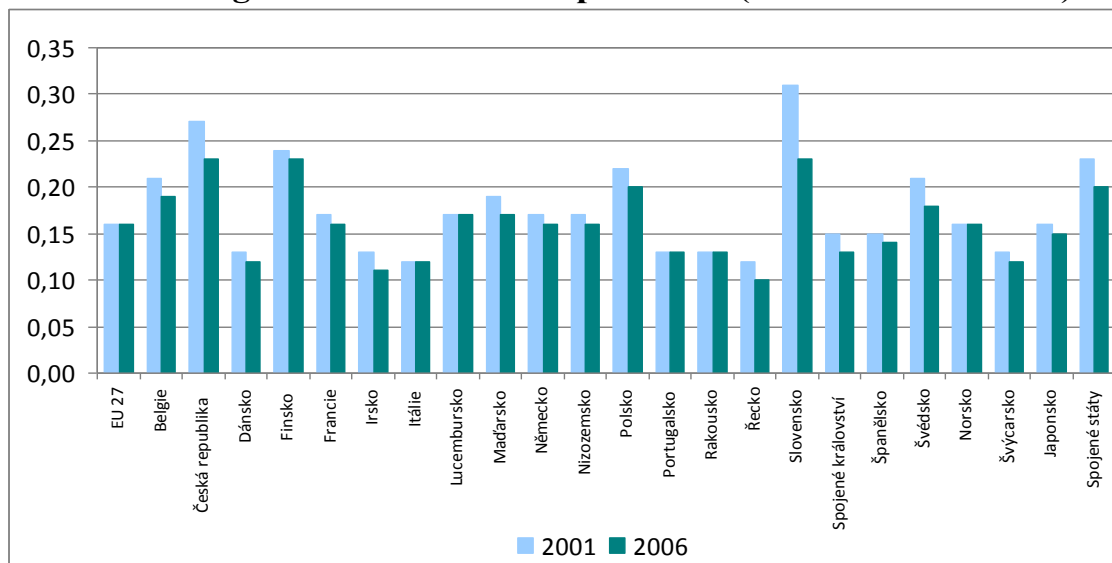
<sup>10</sup> V oblasti obchodu se SPŽP zaměřuje především na informovanost spotřebitelů o ekologických vlastnostech výrobků (přítomnosti nebo nepřítomnosti nebezpečných látek, o původu materiálů používaných v určitém výrobku, o recyklovatelnosti výrobku, informace o energetické třídě aj.) aj.

<sup>11</sup> Státní energetickou politiku zpracovává Ministerstvo průmyslu a obchodu jako otevřený dokument, s výhledem na 15 až 20 let a předkládá ji ke schválení vládě. Současná státní energetická politika byla schválena usnesením vlády České republiky ze dne 12. ledna 2000 č. 50

energetickou koncepcí<sup>12</sup> patří mezi nejdůležitější dokumenty energetické politiky ČR.

Česká republika se aktivně podílí na úsilí mezinárodního společenství o snížení produkce skleníkových plynů a látek poškozujících ozónovou vrstvu Země, v posledních 12 letech dosáhla v této oblasti velkého pokroku, stále však přiznáváme, že na srovnatelný produkt spotřebujeme zhruba 1,4x více energie, než průměr EU, viz graf 5.1

**Graf 5.1 Energetická náročnost hospodářství (mezistátní srovnání)**



Pramen: ČSÚ

### 2.3.2 Těžba nerostných surovin

Těžba nerostných surovin ovlivňuje životní prostředí, mění krajinný ráz a podmínky existence organismů. Surovinová politika státu je pak souhrn všech aktivit, kterými stát ovlivňuje vyhledávání a využívání tuzemských zdrojů surovin (se zřetelem k veřejným zájmům a k ochraně přírodních, kulturních a krajinných hodnot) a získávání surovin v zahraničí s cílem zabezpečit jimi chod své ekonomiky.

Předmětem politiky nerostných surovin jsou palivoenergetické, rudní, nerudní a stavební suroviny, a to jak z prvotních, tak i z druhotných zdrojů<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Státní energetická koncepce byla schválena vládou ČR dne 10. 3. 2004. Koncepce definuje priority a cíle České republiky v energetickém sektoru a popisuje konkrétní realizační nástroje energetické politiky státu. Součástí je i výhled do roku 2030.

<sup>13</sup> Tato politika se nezabývá surovinami z obnovitelných zdrojů, jako vodou, dřevem, zemědělskými surovinami atd. Zabývá se všemi druhotnými surovinami jak z hlediska jejich vlivu na úspory prvotních nerostných zdrojů, tak i z hlediska vlivu na úspory energie, která je vkládána do úpravy prvotních surovin a jejich dalšího zpracování. Politika nerostných surovin má přímou vazbu k energetické politice a z hlediska stanovení a řešení některých cílů je s ní úzce propojena.

Specifickým rysem nerostných zdrojů je jejich neobnovitelnost a nepřemístitelnost. Využívání nerostných zdrojů proto vyžaduje zvláštní režim, tj. určitou míru ingerence státu do volného tržního prostředí a stanovení pravidel, rozsahu a forem regulace z důvodů ochrany a šetrného využívání nerostných zdrojů na teritoriu státu, při zohlednění významu jednotlivých nerostných surovin, respektování dotčených zájmů a principů trvale udržitelného rozvoje.

Česká republika od dvacátého století nepatří mezi těžební státy<sup>14</sup>. Můžeme ale říci, že historicky patřila mezi významné těžaře některých surovin. Ve středověku například zlata a stříbra, v poválečné éře 20. století uranové rudy, černého i hnědého uhlí.

Nicméně i přes dlouhodobé využívání surovinového potenciálu má i v současné době dostatečnou surovinou základnu, zejména v oblasti nerudných a stavebních surovin. Využívání této surovinové základny doznalo v posledních desetiletích značných změn jednak v souvislosti s transformací ekonomiky po roce 1989, ale také díky zvýšeném zájmu společnosti o životní prostředí a environmentální problematiku, což s sebou přineslo například stanovení územních limitů těžby či omezení těžby surovin ve zvláště chráněných územích přírody. Celkově došlo na jedné straně k výraznému omezení (útlumu) těžby rud a většiny energetických surovin, zejména hnědého a černého uhlí. Na druhé straně v posledních pěti letech narůstá těžba ropy, stavebních surovin (stavebního kamene, šterkopísků i cihlářských surovin), živců a bentonitů, a to i ve zvláště chráněných územích.

Podle SPŽP se pro následující období se i přes snižování energetické náročnosti ekonomiky a restrukturalizaci energetických zdrojů (pokles těžby fosilních paliv) očekává pokračování využití surovinových zdrojů pro odvětví lehkého průmyslu (kaolin, jíly, živce, sklářské písky a vápenec<sup>15</sup>), přičemž z pohledu trvalé udržitelnosti je nutné klást důraz na jejich optimální využití a zhodnocení v jednotlivých regionech. Také se předpokládá pokračování v těžbě stavebních surovin (dekorační a drcený kámen, šterkopísky atd.), přičemž u těžby stavebních surovin je nutné dbát na zvyšování podílu recyklovaných stavebních hmot na celkové spotřebě, čímž se nejen sníží těžby stavebních surovin, ale také se sníží nároky na prostor pro skládkování stavebních odpadů.

Z pohledu Státní politiky životního prostředí ČR je při těžbě nerostných surovin nutné:

---

<sup>14</sup> Tak jsou - podle současné metodiky UNCTAD (Konference OSN pro obchod a rozvoj) - označovány státy, ve kterých se podílí těžba nerostných surovin nejméně 25 % na tvorbě hrubého domácího produktu (HDP).

<sup>15</sup> Zvýšenou potřebu vápence vyžaduje také odsiřování energetických zdrojů.

- Snižovat negativní vlivy dobývání nerostných surovin na životní prostředí a krajinu s čímž souvisí i likvidace starých důlních děl a rekultivace a revitalizace oblastí v minulosti ovlivněné těžbou.
- V souladu s principy udržitelného rozvoje dbát na maximální a komplexní využití nerostných surovin, pomocí jejich druhotného využití a recyklace a z tohoto pohledu stavovat environmentální limity těžby a přehodnocení systémů výše úhrad z dobývacích prostorů.
- Omezovat prohlubování koryt řek s cílem získávání surovin.

### 2.3.3 Průmysl

Environmentální politika v oblasti průmyslu souvisí především s omezováním škodlivých vlivů průmyslu na ŽP prostřednictvím legislativních a ekonomických nástrojů a navíc prostřednictvím zavádění systémů jakosti a environmentálního řízení podniků podle norem řady ISO 9000 a ISO 14000.

Navíc v průmyslu mají nezastupitelné místo také dobrovolné aktivity a dohody, zejména:

- *Národní program čistší produkce,*
- *Národní program zavádění systémů environmentálního řízení (EMAS) a*
- *Program energetického značení výrobků a další, které jsou detailněji rozvedeny v kapitole 8.*

### 2.3.4 Zemědělství a lesní hospodářství

O dnešním zemědělství, zejména v rozvinutých oblastech Evropy a Ameriky hovoříme o zemědělské výrobě jako o určitém protikladu výroby průmyslové. Oba tyto druhy zemědělské výroby se v posledním období vývoje lidstva významně rozvinuly. Lidé ve snaze zajistit potraviny pro bouřlivě rostoucí populaci, mnohdy bezohledně zemědělskou výrobu rozšiřovali. Ta pak začala mnohem více ovlivňovat životní prostředí, často způsobem, který považujeme za negativní. Na mnoha místech se zemědělská výroba projevila i jako ničitel životního prostředí a začala se obracet proti člověku. To však souvisí s vyspělostí dané ekonomiky i podílem zemědělské výroby na HDP.

V České republice prošlo zemědělství v období uplynulých 60 let etapou zásadních změn, které utvářely jeho charakter i jeho vliv na životní prostředí (především na okolní přírodu a krajinu). Nadměrné spojování pozemků a snaha o soběstačnost dospělo až ke zprůmyslnění zemědělství (používání nadměrného množství hnojiv, pesticidů, těžké zemědělské techniky).

V posledním desetiletí sice došlo k částečnému snížení degradace přírodních zdrojů díky poklesu spotřeby hnojiv a prostředků na ochranu rostlin a také díky

snížení počtu zejména ustájeného skotu, zatravnění nebo zalesnění orné půdy a rozvoji ekologického zemědělství. Ze zpráv o stavu zemědělství u nás však vyplývá, že stále není zachována biologická rozmanitost na zemědělské půdě, což se projevuje snížením populací původních druhů volně žijících živočichů (koroptve, zajíci, sysli) a ve snížení biodiverzity hospodářských zvířat a zemědělských plodin (mnohá původní plemena zvířat a odrůdy rostlin mizí).

Mezi rizikový faktor také patří to, že v řadě případů zemědělská půda, zvláště vyšších bonit, není dostatečně chráněna. Jsou narušené odtokové poměry, půda je zhutněna a podléhá erozi, a tím se lokálně zvyšují rizika povodní. Pro zemědělství a životní prostředí je také nepříznivá degradace zemědělské půdy a její znečištění, což se projevuje snižováním rozmanitosti půdní flóry a fauny a plošným znečištěním vod.

Mezi cíle environmentální politiky v oblasti zemědělství proto patří především:

- vytvořit podmínky pro rozvoj **multifunkčního zemědělství** zlepšující ekologickou stabilitu krajiny;
- podporovat **ekologicky šetrné způsoby hospodaření** (ekologické a integrované zemědělství), s cílem zvýšit podíl plochy zemědělského půdního fondu, na kterém je provozováno ekologické zemědělství do roku 2005 alespoň na **6 %** a do roku 2010 minimálně na **10%** zejména ve zvláště chráněných územích a chráněných oblastech přirozené akumulace vod. Současnou situaci ukazuje tabulka 5.1

**Tabulka 5.1 Ekologické zemědělství v ČR v číslech**

|   | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2008</b> |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Počet ekofarem  | 963         | 1 318       | 1 976       |
| Výměra zemědělské půdy v ekologickém zemědělství (ha) | 281 535     | 312 890     | 341 632     |
| Podíl na celkové výměře zemědělské půdy (%)           | 6,61        | 7,35        | 8,04        |
| Výměra orné půdy (ha)                                 | 23 478,57   | 295 052     | 35 178      |
| Výměra trvalých travních porostů (ha)                 | 232 189,53  | 257 899     | 281 596     |
| Výměra trvalých kultur (sady) (ha)                    | 1 195,61    | 1 625       | 2 764       |
| Výměra trvalých kultur (vinice) (ha)                  |             | 245         | 341         |
| Ostatní plochy (ha)                                   | 24 670,97   | 23 616      | 21 753      |
| Počet výrobců biopotravin                             | 152         | 253         | 422         |

*Pramen: CENIA*

## 2.4 Politika životního prostředí Evropské unie

Environmentální politika je pravděpodobně tou sférou veřejné politiky EU, která prošla nejdynamičtějším a nejpřekvapivějším vývojem, uvádí RNDr. Petr Jehlička, Ph.D. Římská smlouva z roku 1957 o Evropském hospodářském společenství neobsahovala žádnou zmínku o politice životního prostředí (což je vzhledem k datu podpisu pochopitelné) a EHS v této sféře nemělo žádné kompetence, žádné instituce a žádný rozpočet.

Dnes je již dvacátý rok součástí Evropské komise generální ředitelství (DG) pro životní prostředí a v závislosti na definici v Unii platí 300 až 500 položek environmentální legislativy. V některých členských zemích EU, jako například v Itálii a ve Španělsku, jsou domácí environmentální legislativa a instituce v převážné míře důsledkem jejich členství v Unii. Kompletní legislativu životního prostředí EU dnes dokonce přijímají i státy, které nejsou jejími členy. To platí v první řadě pro kandidátské země.

### 2.4.1 Historie politiky životního prostředí EU

Politika životního prostředí EU patří k nejmladším politikám EU. Až do druhé poloviny 60. let země EU neměly jasně definovanou politiku životního prostředí. Za posledních 30 let však byl učiněn významný pokrok při stanovení systému environmentální politiky EU. Tento systém nyní pokrývá širokou paletu problémů, jako např. předcházení vzniku odpadů, chemické látky v přírodě, prašnost vzduchu, celoevropskou síť týkající se ekologických katastrof, jako jsou úniky nafty nebo lesní požáry aj.

Jak již bylo řečeno politika životního prostředí EU byla zavedena až v polovině 80. let, i když k regulaci ochrany životního prostředí docházelo v rámci Evropské unie již dříve (v rámci regulace vnitřního trhu). V roce 1972 **Pařížský summit** vzal na vědomí, že by se životnímu prostředí měla věnovat zvýšená pozornost v souvislosti s hospodářskou expanzí a se zlepšováním kvality života. Výsledkem byl první „akční plán životního prostředí“. Následovalo několik podobných víceletých programů a řada směrnic.

Nicméně politika životního prostředí EU jako taková byla poprvé zmíněna až v **Jednotném evropském aktu 1987**, kdy nastal obrat a politika životního prostředí se poprvé dostala do smlouvy Společenství.

Dalším výrazným mezníkem byla **Maastrichtská smlouva 1992**, kdy tento vývoj pokračoval aktualizováním ochrany životního prostředí a jejím povýšením do plnohodnotného statutu. Maastrichtská smlouva zavádí princip ohleduplnosti vůči životnímu prostředí při přijímání a provádění všech politik ES.



V roce 1994 vznikl Kohezní fond neboli Fondu soudržnosti, který mj. financuje projekty na ochranu životního prostředí a poskytuje pomoc zemím, jejichž HDP na obyvatele je nižší než 90 % průměru EU.

V roce 1999 pak **Amsterodamská smlouva** posílila právní základnu větší ochrany životního prostředí a podpořila trvale udržitelný rozvoj v celé EU. Od roku 2001 pak platí **VI. akční plán** pro životní prostředí (2001–2010).

Dnešní politika životního prostředí Evropské unie je založena na představě, podle níž vysoké ekologické standardy povzbuzují inovace a obchodní příležitosti. Ekonomická, sociální a ekologická politika jsou navzájem úzce provázány. Cílem EU je zajistit příslušnou úroveň ochrany životnímu prostředí napříč EU, bez ohledu na místní okolnosti a hospodářská omezení.

## 2.4.2 Principy politiky ŽP EU

Základními principy ochrany životního prostředí v EU jsou:

- *princip „znečišťovatel platí“.*
- *princip udržitelného rozvoje.*
- *princip vysoké úrovně ochrany* – při přijímání evropských norem ochrany životního prostředí by se mělo vycházet z tradic „přísnějších“ členských států a nejnovějších technologií a metod ochrany. Standard ES pak může být „měkčí“ než v „nejpřísnějším“ státě EU, přičemž jednotlivé státy si mohou své starší „přísnější“ normy ponechat. Princip vysoké úrovně ochrany také slouží k „exportu“ národní legislativy o životním prostředí z náročnějších států EU do ostatních členských států a tím se omezí „nekalá konkurence“ států EU s měkčími nároky na ochranu životního prostředí,
- *princip prevence* – je levnější a účinnější vzniku poškození životního prostředí zabránit, než řešit poškození, až když nastane.
- *princip ochrany co nejbliže u zdroje znečištění (na konci potrubí)* – škodě na životním prostředí má být zabráněno co nejbliže původci škody (nebo nejlépe u původce), a ne až na dalších stupních řetězce znečištění (na vzdáleném zpracovatelském zařízení). Ukázkou použití tohoto principu je např. snaha zpracovávat nebezpečný odpad co nejbliže jeho původci, a ne na vzdálených zpracovatelských zařízeních.
- *princip integrované ochrany* – při ochraně životního prostředí se musí přihlížet ke všem možným dopadům, tj. znečištění ovzduší a vody, ochrana živočišných a rostlinných druhů, ochrana rázu krajiny atd., nelze sledovat jen jeden aspekt ochrany životního prostředí a opominout ostatní. V širším smyslu princip integrované ochrany znamená, že se k dopadům na životní prostředí musí přihlížet i při navrhování a provádění ostatních politik ES. Princip integrované ochrany je považován za vůbec nejdůležitější princip politiky ochrany životního prostředí v ES.

- *princip subsidiarity* – je společný pro všechny koordinované politiky ES a týká se rozdělení pravomocí mezi ES a členské státy. Podle principu subsidiarity by ES mělo být v oblasti životního prostředí aktivní pouze tehdy, pokud by stejně účinně nemohly zasáhnout i členské státy samostatně. V principu subsidiarity mají členské státy jistou záruku proti nekontrolované expanzi pravomocí ES. V politice životního prostředí je však použití principu subsidiarity omezeno charakterem problému – problémy životního prostředí jako znečištění ovzduší a mezinárodních řek, migrace zvířat nerespektují státní hranice, a regulace na úrovni ES je proto většinou účinnější.

### 2.4.3 Mechanismy ochrany ŽP EU

Ochrana životního prostředí je v rámci EU regulována závaznými i nezávaznými mechanismy. Základem závazné regulace ochrany životního prostředí je Smlouva o EU, podle které musí být *ochrana životního prostředí integrována do všech politik Evropského společenství s důrazem na udržitelný rozvoj*. Tato integrace úvah o životním prostředí do tvorby politik napomáhá předcházet problémům tam, kde vznikají, aby se nemusela později hledat samostatná řešení každého jednotlivého důsledku. Smlouva o EU obsahuje zvláštní kapitolu zaměřenou pouze na ochranu životního prostředí.

Mezi nezávazné mechanismy EU patří zejména dokumenty typu *akčního plánu pro ochranu životního prostředí*, které stanovují základní cíle EU pro životní prostředí a navrhují kroky k dosažení těchto cílů. Akční plány se zpracovávají se na období několika let, v současnosti probíhá Šestý akční plán na období 2001 až 2010. Evropská Unie také vydává doporučení a stanoviska k ochraně životního prostředí a koordinuje programy z fondů ES (Kohezní fond či specializované fondy životního prostředí, např. LIFE, SAVE, ALTENER). Jinou metodou nezávazných norem je udělování tzv. „ekologické známky“ (Eco-label) nebo tzv. „ekologický audit“.

Hlavními institucemi aktivními v oblasti evropské ochrany životního prostředí jsou **orgány EU**, specializované evropské agentury pro ochranu lidských práv i nezávislé lobbyistické skupiny. V rámci Evropské komise je hlavní role přisouzena **Generálnímu ředitelství pro životní prostředí**, kde se připravuje většina evropských norem týkajících se životního prostředí. Menší úlohu pak mají Generální ředitelství pro zemědělství (zemědělská politika má rovněž výrazný dopad na stav životního prostředí), Generální ředitelství pro energetiku a dopravu (např. programy SAVE a ALTENER pro omezování emisí oxidu uhličitého a využívání obnovitelných zdrojů energie) a Generální ředitelství pro rybolov (ochrana mořské biodiversity a zdrojů ryb). GR pro životní prostředí zaměstnává okolo 500 lidí, z nichž dvě třetiny pracují pro Evropskou komisi

nastálo a jedna třetina jsou odborníci z členských zemí působících v Evropské komisi jen dočasně.

Významnou institucí v evropské politice na ochranu životního prostředí je **Evropská agentura pro životní prostředí** se sídlem v Kodani, jejímž úkolem je přinášet kvalitní a nezávislé informace o životním prostředí. Slouží jako významný zdroj informací pro orgány EU, které se zabývají vypracováním, přijímáním, prováděním a hodnocením politiky na ochranu životního prostředí. Zároveň poskytuje důležité informace členským zemím, zástupcům podnikatelské sféry, akademické obce, nevládních organizací či občanských společností. V současnosti má agentura EEA 32 členských zemí. Agentura je pověřena koordinovat Evropskou informační a pozorovací síť pro životní prostředí (síť Eionet).

Při formulaci evropských standardů ochrany životního prostředí hrají velmi výraznou roli zájmová sdružení zastupující ekologické aktivisty i průmyslové výrobce. Mezi nejvýznamnější patří Evropská environmentální kancelář sdružující především ekologické nestátní organizace, Greenpeace International, Světový fond divočiny, Climate Network Europe či Birdlife International na straně ekologických aktivistů a Evropské sdružení automobilového průmyslu (ACEA), Evropská rada chemického průmyslu (CEFIC) či Evropské sdružení petrochemického průmyslu (EUROPIA) zastupující průmyslovou lobby.

#### **2.4.4 Akční programy životního prostředí**

Unijní akční problémy životního prostředí zahájené v roce 1972 pomohly zapojit životní prostředí a ekologické aspekty do všech oblastí politiky Společenství (více viz Ritschelová, 2002). V současné době je platný šestý akční program.

### **6. Akční program**

Cíle v oblasti životního prostředí **pro období 2001 až 2010** jsou stanoveny v 6. akčním programu s názvem **Životní prostředí 2010: Naše budoucnost, naše volba**. Hlavním cílem je zajištění efektivnější aplikace zákonů o životním prostředí v členských státech EU (k tomu slouží mimo jiné mezinárodní síť inspekčních orgánů zemí EU nazvaná IMPEL), dále pak začlenění problematiky životního prostředí do dalších oblastí hospodářství a podněcování občanů i podniků k intenzivnějšímu úsilí o lepší životní prostředí. K dosažení těchto cílů slouží soubor různorodých nástrojů, které se navzájem doplňují. Jde o právní požadavky, tj. opatření, která ukládají povinnosti a kontrolují jejich plnění, o transfer technologií, tržní nástroje, výzkum, opatření týkající se odpovědnosti za životní prostředí, „zelené“ veřejné zakázky a dobrovolné režimy a dohody.

Akční plán se zaměřuje zejména na:

- *boj proti změně klimatu* - první strategii na snížení emisí oxidu uhličitého přijala Evropská komise v roce 1991. Podpisem Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o klimatických změnách zavázala EU snížit do roku 2008–2012 emise skleníkových plynů o 8 % oproti úrovni v roce 1990<sup>16</sup>. ochranu biologické rozmanitosti, což představuje ochranu přírodních systému,
- *zabránění půdní eroze a znečišťování,*
- *snížování dopadů znečištění životního prostředí na zdraví*
- *lepší využívání přírodních zdrojů a*
- *odpadové hospodářství.*

#### 2.4.5 Mezinárodní role EU v ochraně životního prostředí

Environmentální politika EU nemá rozhodující dopad jen směrem dovnitř, tedy na formování politiky životního prostředí dnešních nebo budoucích členských zemí EU. V poslední době sehrává EU stále aktivnější úlohu i směrem ven, vůči ostatním aktérům mezinárodní politiky životního prostředí.

Během uplynulých patnácti let došlo v globální environmentální politice k výměně na místě lídra. Až do poloviny osmdesátých let hráli hlavní roli Spojené státy, zejména v souvislosti s rozvojem režimu ochrany ozónové vrstvy. Poté, co se do středu pozornosti dostaly změny klimatu, převzala tuto roli Evropská unie, která je dnes obecně považována za nejsilnějšího a nejprogresivnějšího aktéra globální environmentální politiky, což patří k velkým úspěchům DG Environment (dříve DG XI).

Jedním z hlavních cílů politiky EU směrem ven je vybudovat a co nejdříve implementovat dlouhodobě udržitelný nízkouhlíkový energetický systém. Proto je nutné se soustředit na posílení energetické účinnosti, díky níž se za nulové či možná i negativní náklady podstatně sníží globální emise, a na urychlení vývoje a rozmístění nových technologií pro získávání čisté energie.

---

<sup>16</sup> K dosažení tohoto cíle přijala Evropská komise v roce 2000 Evropský program pro změnu klimatu (ECCP), v rámci něhož spolupracuje s průmyslovými podniky, organizacemi, které působí v oblasti ochrany životního prostředí, a dalšími zainteresovanými stranami na nalezení ekonomicky efektivních opatření ke snížení emisí. Společně se tak snaží zabránit tomu, aby světová teplota vzrostla o více než o 2 °C, což je úroveň, kterou vědci ve stále větší míře považují za bod, odkud není cesty zpět. K dosažení tohoto cíle je potřeba udržitelnějším způsobem využívat zdroje energie a přejít na více forem obnovitelné energie, zachycovat a ukládat oxid uhličitý a důrazněji bojovat proti odlesňování. Pro získání vědeckých podkladů ke změně klimatu vznikl Mezivládní panel pro změny klimatu, kterého se účastní vědci a instituce z celého světa. Jejich výsledky pak slouží jako podklad pro politická jednání a následná rozhodnutí. Reakce na nastávající i předpokládané změny lze rozdělit do dvou skupin. První z nich je aktivní snaha o snížení emisí skleníkových plynů, aby rozsah změn byl ještě snesitelný. Druhou skupinou jsou pak opatření, která nám umožní určité přizpůsobení

Také je třeba zajistit potřebné mechanismy financování a uvést je v účinnost. Více než polovina nutných investic bude určena rozvojovým zemím, a proto EU předpokládá vytvoření moderní sítě mezinárodních finančních zdrojů, které se budou odvíjet od hladiny emisí jednotlivých zemí a jejich schopnosti poskytovat prostředky.

V prosinci 2007 přijaly smluvní strany Rámcové úmluvy Organizace spojených národů (OSN) na Bali na třinácté konferenci o změně klimatu takzvanou „cestovní mapu“, která je průlomovým rozhodnutím. Podařilo se v ní totiž sjednotit názory všech smluvních stran na budoucí směřování mezinárodní politiky v oblasti ochrany klimatu.

Podle této cestovní mapy by měla světová jednání vyvrcholit na patnácté konferenci smluvních stran rámcové úmluvy **v prosinci 2009 v Kodani**, kde by měla být přijata nová dohoda o nastavení režimu a redukčních závazků po vypršení prvního kontrolního období Kjótského protokolu v roce 2012.

V rámci těchto dohod je důležité dosáhnout dohody zejména s USA a dalšími významnými producenty skleníkových plynů, např. Ruskem, Brazílií, Čínou a Indií o jejich zapojení do mezinárodního systému ochrany klimatu, ale i s rozvojovými zeměmi, na něž klimatické změny dopadají nejtvrdějším způsobem.

### **Otázky a úkoly:**

1. Jaké z principů politiky životního prostředí by jste zvolili jako zásadní principy pro následující státní politiku životního prostředí?
2. Které z nástrojů politiky životního prostředí považujete za neúčinnější? Svůj názor zdůvodněte.
3. Ve kterém sektoru národního hospodářství vidíte nejsilnější vliv environmentální politiky.
4. Které z opatření politiky životního prostředí vás v posledních letech nejvíce zaujalo? Považujete ho na dobré nebo špatné?

### **Související literatura**

[1] DVOŘÁK A., NOUZA, R. *Ekonomika přírodních zdrojů a surovinová politika*. Praha: Vysoká škola ekonomická, Oeconomica, 2002, 164 s.

[2] JEHLIČKA, P. - TOMEŠ, J. - DANĚK, P. *Stát, prostor, politika. Vybrané otázky politické geografie*. Praha: Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta, 2000. 276 s. ISBN 80-238-5566-2

- [3] JEHLIČKA, P. *Mezinárodní politika životního prostředí. Konflikt mezi integrálním ekosystémem a fragmentárním systémem států?*, in: *Mezinárodní vztahy* 3/2000, s. 18-35.
- [4] KAVINA P. ED. *Surovinové zdroje České republiky*. 2006: Ministerstvo životního prostředí Praha, 180 s.
- [5] KRUŽÍKOVÁ, E.: *Ekologická politika a právo životního prostředí v EU*. NVLS, Praha 1997.
- [6] MEZŘICKÝ, V. a kol. *Základy ekologické politiky*. MŽP/PHARE, Praha 1996.
- [7] MEZŘICKÝ, V. a kol. *Teorie a praxe environmentální politiky*. Vysoká škola báňská-Technická univerzita Ostrava, 1999.
- [8] RITSCHELOVÁ, Iva. *Úvod do politiky životního prostředí*. Vyd. 1. Ústí nad Labem : Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, 2002. 110 s. ISBN 8070444142
- [9] SMOLOVÁ, I., SZCZYRBA, Z., JUREK, M. *Současné trendy ve vývoji těžby nerostných surovin v ČR*. *Geografická revue*, roč. 3, 2007, č. 1, str. 130–148. ISSN 1336-7072.
- [10] ŠAUER, P. *Základy ekonomiky životního prostředí*. Praha: Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 2008, 115 s., ISBN 9788086709130
- [11] ŠAUER, P.; DVOŘÁK, A. a kol. *Úvod do ekonomiky životního prostředí*. Praha : VŠE, 1997, 154 s., ISBN 8070795484
- [12] *Státní politika životního prostředí České republiky*. MŽP ČR, Praha 1995
- [13] *Konference OSN o životním prostředí a rozvoji*. Management Press, Praha 1993.
- [14] *Statistická ročenka životního prostředí ČR 2006, 2007, 2008* [online] dostupné na <<http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/p/2005-09>>
- [15] *Statistická ročenka ČR 2006, 2007, 2008* [online] dostupné na WWW: <[http://www.czso.cz/csu/nsp.nsf/csuskupina?readform&:uzemi\\_\\_podnebi\\_\\_zivotni\\_prostredi](http://www.czso.cz/csu/nsp.nsf/csuskupina?readform&:uzemi__podnebi__zivotni_prostredi)>

## 3 Regionální aspekt politiky ŽP

*Jarmila Neshybová*

Mnohostrannost a mnohooborovost ochrany ŽP a péče o něj vede k tomu, že se tato problematika nejen dotýká každého z nás, je však kromě toho ještě kladně nebo záporně ovlivňována činností a rozhodováním orgánů státní správy i samosprávy, působením odborných i veřejných institucí, občanských sdružení a iniciativ i jednotlivců. Všechny tyto orgány a instituce mají proto význam při řešení ekologické problematiky lidských sídel, měst a krajiny. V této kapitole bude stručně vytyčen vliv organizací veřejné správy na oblast ochrany ŽP, zejména pak organizací územní samosprávy. Uvedena je charakteristika cíle veřejné správy v kontextu ochrany ŽP. V závěru kapitoly jsou představeny iniciativy v podobě organizací, do kterých se mohou zapojit obce a kraje, které mají zájem "dělat víc" pro ochranu ŽP, zdraví a zkvalitňování života svých občanů.

### 3.1 Regionální politika a ŽP

Politika ochrany ŽP je rozvíjena tedy nejen na státní úrovni ale i na úrovních nižších. V ČR jde zejména o úroveň krajskou a obecní. Jedná se o územně samosprávné celky, které jsou nadány – díky implementaci smíšeného modelu výkonu veřejné správy – jak státní správou, tak samosprávou. Státní správa je veřejnou správou uskutečňovanou státem a, jak uvádí Průcha (2007) je jádrem veřejné správy odvozovanou od samotné podstaty, postavení a poslání státu, od podstaty a způsobů realizace státní moci. Samospráva je veřejnou správou uskutečňovanou jinými veřejnoprávními subjekty než státem, které jsou označovány jako veřejnoprávní korporace<sup>17</sup>.

Základní působnost územních samosprávných celků je rozdělena do samosprávné a přenesené působnosti. V samostatné působnosti zajišťuje ÚSC ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, **ochranu a tvorbu zdravého ŽP**, s výjimkou těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy.<sup>18</sup> Při výkonu přenesené působnosti se ÚSC řídí zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy

---

<sup>17</sup> Existence územně samosprávných celků je zakotvena v článku 8 ústavního zákona č. 1/1993 Sb. Dle tohoto zákona se ČR člení na obce (základní územní samosprávné celky) a kraje (vyšší samosprávné celky). Územní samosprávné celky (ÚSC) jsou územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu a zároveň jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří dle vlastního rozpočtu.

<sup>18</sup> Např. schvaluje program rozvoje územního obvodu a provádí kontrolu jeho plnění, rozhoduje o vyhlášení místního referenda a realizaci jeho výsledků, má na starost čistotu obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadnou likvidaci, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod.

a v jejich mezích i usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů státní správy. Úkoly v přenesené působnosti plní na úrovni obce vždy obecní/krajský úřad, popřípadě pověřené komise obecní/krajské rady<sup>19</sup>. V oblasti přenesené působnosti výkonu státní správy mají obce a kraje řadu oprávnění daných příslušnými zákony. Jedná se o ochranu ŽP při výstavbě, posuzování vlivů na ŽP, ochranu vod a vodního hospodářství, ochranu ovzduší, odpady, ochranu přírody a krajiny, ochranu půdy, ochranu lesa, myslivost a ochranu zvířat, a ochranu a využití nerostného bohatství.

V ČR je 14 krajů, včetně hl. města Prahy, a zhruba 6249 obcí. Obce jsou dále členěny dle šíře přenesené působnosti státní správy. Z tohoto hlediska se obce dělí do tří skupin: obce I. stupně – základní působnost státní správy, II. stupně – obce s pověřeným obecním úřadem, často se jedná o města a obce III. stupně tzv. obce s rozšířenou působností, ve všech případech jde o města. Obcí II. stupně je 393 a obcí III. stupně je v celé republice 205<sup>20</sup>.

Zdůrazňování působnosti a úkoly státní správy neznamená, že ve sféře životního prostředí nemá dostatečný význam a vliv soustava samosprávy, působení občanských hnutí a spoluúčast obyvatel jako taková.

## 3.2 Cíl veřejné správy a samosprávy

Nejčastěji zmiňovanými cíli samospráv je zajistit rozvoj svého území nebo zajistit zvyšování kvality života občanů. Oba tyto cíle jsou velmi téměř totožné. Zvyšovat kvalitu života však není možné neomezeně. Existují limity, které slušní političtí představitelé respektují. Tyto byly definovány na konferenci OSN v roce 1992 jako zásady UR. Vláda ČR ve strategii udržitelného rozvoje považuje za hlavní výzvy rozvoje „... v oblasti správy věcí veřejných:

- *posílení postavení regionů a obcí*
- *optimalizace systému veřejné správy*
- *řešení dostupnosti základních veřejných služeb pro občany*
- *zvýšení kvality a efektivity veřejné správy.*“

Obecným cílem organizací veřejné správy je zvyšovat kvalitu života občanů při respektování zásad UR a/nebo<sup>21</sup> zvyšovat výkonnost a kvalitu poskytovaných (veřejných)<sup>22</sup> služeb pro své zákazníky. Levá část modelu představuje stránku

---

<sup>19</sup> Do oblasti přenesené působnosti obcí/krajů patří např. výkon funkce stavebního úřadu, státní správa v oblasti školství a ŽP atd. Výkon přenesené působnosti obce může starosta přenést na komise obecní/krajské rady (např. komise ŽP).

<sup>20</sup> Zákon č. 314/2002 Sb.

<sup>21</sup> U státu, kraje a obce platí spojka „a“. Některé organizace VS mají však na kvalitu života občanů malý nebo prakticky žádný vliv

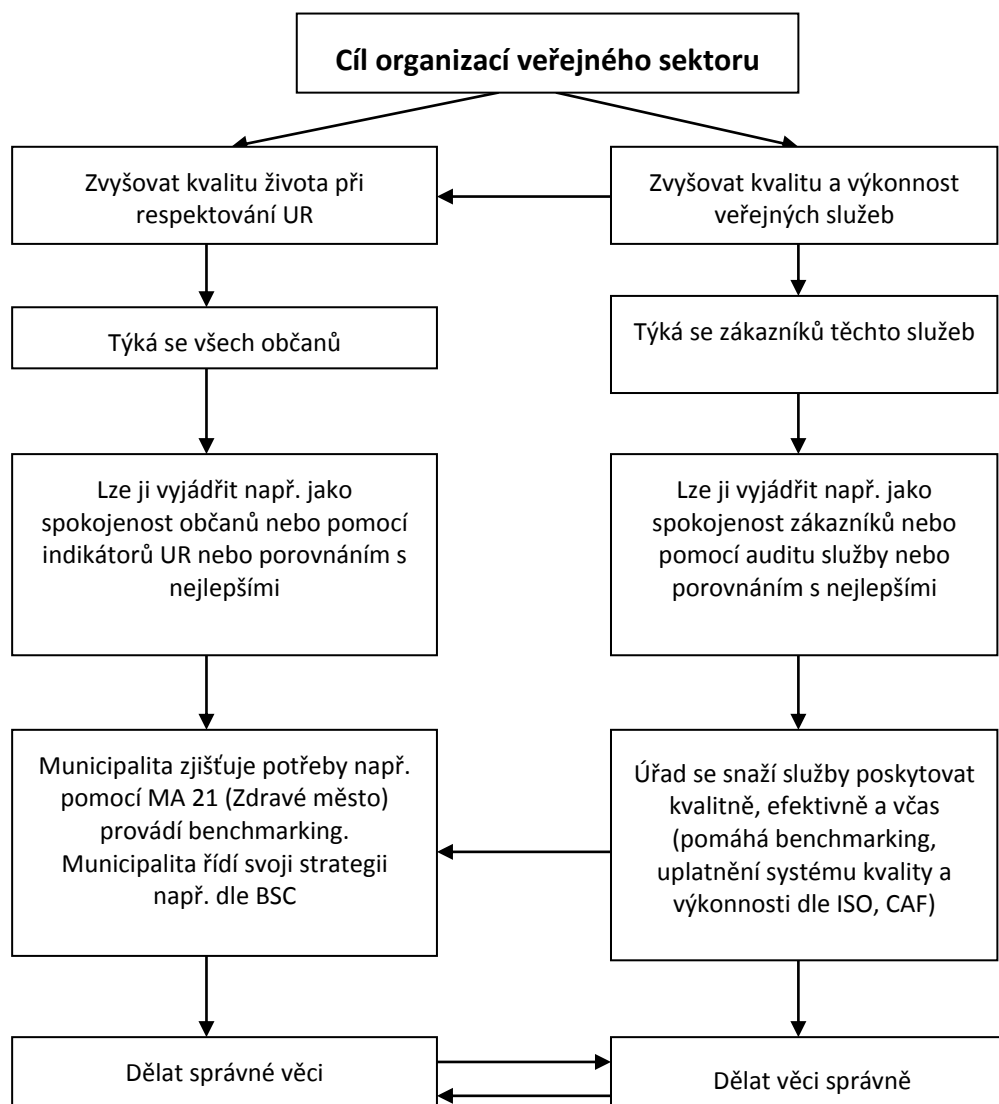
<sup>22</sup> U některých organizací (např. vybrané ústřední správní úřady, servisní organizace atd.) je zákazníkem jiný útvar, jiný úřad nebo vláda. Lze hovořit o „poskytovaných službách“



zvyšování kvality života, pravá část modelu znázorňuje zvyšování kvality a výkonnosti poskytovaných veřejných služeb.

Pravá část modelu vyjadřuje princip „dělat správné věci“ a týká se všech občanů. Kvalitu života lze vyjádřit například pomocí indikátoru Spokojenost občanů. Při mapování potřeb občanů je uplatňována „místní Agenda 21“ či komunitní plánování. Aby svoji strategii mohl kraj/město/obec efektivně řídit, používá např. metodu BSC. Pravá část naplňuje princip „dělat věci správným způsobem“ a týká se zákazníků služeb, které poskytují přímo organizace VS. Ke zlepšování těchto služeb může vést využívání metod CAF, ISO, benchmarking a dalších.

Obrázek 6.1 Cíl institucí veřejné správy



Pramen: Kolektiv autorů. Udržitelný rozvoj, environmentální řízení a audit (2007), strana 53

Základním výstupem řízení měst, obcí a regionů je jejich rozvoj. Ten může být realizován a posuzován mnoha způsoby. Pokud rozvoj probíhá tak, že se neuskutečňuje na úkor budoucích generací, jde o udržitelný rozvoj. Prosazování

udržitelného rozvoje na místní úrovni je také tématem místní Agendy 21. V ČR je většinou uplatňována pomocí metodiky Národní sítě zdravých měst.

Zjednodušeně tedy lze uvést, že jde především o změnu chování jednotlivce, změnu Celostátně významné jsou tři sítě měst a obcí podporujících nástroje kvality a udržitelný rozvoj – Národní síť zdravých měst ČR a TIMUR o.s. zaměřené na sledování indikátorů udržitelného rozvoje na místní úrovni a Benchmarkingová iniciativa 2005. V následujícím textu bude představena Národní síť Zdravých měst a TIMUR, Benchmarkingová iniciativa se zabývá zejména popularizací nástroje kvality benchmarkingu, svou činnost však nemá přímo spojenou s oblastí ŽP či udržitelným rozvojem.

### 3.3 Regionální politika v ČR

Česká regionální politika se utvářela v průběhu 90. let minulého století. Na počátku diskuze o jejím samostatném definování stálo usnesení vlády č. 759/1992 k zásadám regionální politiky vlády vypracované tehdejšími ministerstvem hospodářství ČR. Další fáze její tvorby byla zahájena o 4 roky později – v roce 1996 – kdy v souladu s implementací zásad tzv. kompetenčního zákona<sup>23</sup> byla koordinace regionální politiky státu svěřena počínaje rokem 1996 ministerstvu pro místní rozvoj. To vypracovalo zásady regionální politiky, které vláda schválila v roce 1998.

Regionální politika ČR je od té doby charakterizována jako koncepční a výkonná činnost státu a regionálních orgánů uskutečňovaná na základě regionálních rozvojových plánů. Má přispívat k harmonickému a vyváženému rozvoji jednotlivých regionů, omezovat rozdíly mezi úrovněmi regionů a podporovat hospodářský a sociální rozvoj jednotlivých regionů. Výše uvedené zásady byly vtěleny do Zákona č. 248/2000 o podpoře regionálního rozvoje<sup>24</sup>.

Základním koncepčním dokumentem ČR v oblasti regionální politiky je **Strategie regionálního rozvoje ČR**, schválná usnesením vlády ČR č. 682 ze dne 12. 7. 2000). Hlavní nástroje regionální politiky ČR jsou následující:

- poskytování státních záruk za bankovní úvěry,
- poskytování úvěrů se zvýhodněnou úvěrovou sazbou a dobou splatnosti,

---

<sup>23</sup> Zákon č. 272/1996 Sb.

<sup>24</sup> Význam zákona spočívá též v tom, že vymezuje kategorie regionů, jimž je třeba dlouhodobě poskytovat pomoc. Jedná se o regiony postižené útlumem výroby a růstem počtu nezaměstnaných, o hospodářsky slabé regiony (tj. takové, jejichž úroveň rozvoje – zvláště z pohledu vývoje na trhu práce a úrovně příjmů obyvatel a municipalit – je nižší, než kolik činí průměr ČR) a o venkovské regiony s nízkou hustotou zalidnění v důsledku odlivu obyvatelstva do měst a s vyšším podílem zaměstnanosti v zemědělství. Ostatní regiony, které si vyžadují podporu se strany státu (pohraniční oblasti, bývalé vojenské prostory, regiony postižené živelnými pohromami a regiony se silně narušeným ŽP).

- plné nebo částečné úhrady úroků z bankovních úvěrů,
- poskytování dotací a půjček PO (především obcím),
- prémie za vytváření pracovních míst v obchodních organizacích a v dalších PO,
- poskytování návratných finančních výpomocí.

Způsobu plánování regionálního rozvoje typickému pro EU se Česká republika přiblížila vytvořením nových územně statistických jednotek. Usnesením vlády č. 707 z 26. 10. 1998 byl přijat systém jednotek NUTS (zkratka z francouzského Nomenclature des Unites Territoriales Statistique, nebo anglického Nomenclature of Units for Territorial Statistics)<sup>25</sup>.

V souladu s implementací ustanovení tohoto zákona ČR plně přijala základní principy regionální politiky EU: principy programování, partnerství, koncentrace, doplňkovosti, monitorování a hodnocení. Zmíněný zákon v neposlední řadě definoval dokumenty, které pro zabezpečení regionálního rozvoje je nezbytné vypracovávat.

### **3.4 Obecné pravomoci a působnost ÚSC v oblasti ochrany ŽP a rozvoje území**

V souvislosti s postupem urbanizace a jejím rostoucím globálním vlivem na biosféru je stále naléhavěji třeba formulovat obecné principy ekologicky žádoucího rozvoje měst. Od těchto principů se následně musí odvíjet koncepce a praktická řešení ve sféře prostorového a územního plánování, urbanismu, architektury a řízení municipalit jako celku. Zároveň je nutno hledat ekonomické nástroje, které by podpořily tento žádoucí směr vývoje.

Kraje a obce ve své samostatné působnosti podporují rozvoj svých regionů/obcí vymezených v již zmíněných koncepčních materiálech jejich územních obvodů dle svých konkrétních potřeb s ohledem na vyvážený rozvoj daného území. Aktivity ÚSC jsou shrnuty v následující tabulce.

---

<sup>25</sup> NUTS jsou územní celky vytvořené pro statistické účely Eurostatu (statistický úřad Evropské unie) pro porovnání a analýzu ekonomických ukazatelů, statistickému monitorování, přípravě, realizaci a hodnocení regionální politiky členských zemí EU. Klasifikaci NUTS zavedl Eurostat v roce 1988. Normalizovaná klasifikace územních celků v České republice nese název CZ-NUTS.

Tabulka 6.1 Aktivity ÚSC

|              |   |
|--------------|---|
| aktivity ÚSC | Koordinují, analyzují a hodnotí úroveň rozvoje svého územního obvodu a jeho částí,  |
|              | Schvalují program rozvoje územního obvodu, územně plánovací dokumentaci a další strategické dokumenty,  |
|              | Předkládají návrhy zákonů Poslanecké sněmovně,  |
|              | Předkládají návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů, mají-li za to, že jsou v rozporu se zákonem,   |
|              | Spolupracují s ostatními ÚSC při plnění společných cílů a úkolů podpory regionálního rozvoje a ochrany ŽP,  |
|              | Stanovují rozsah základní dopravní obslužnosti pro své území,   |
|              | Vydávají stanoviska k záměrům, jež mohou výrazně ovlivnit složky ŽP a rozvoj regionu,   |
|              | Spolupůsobí při vytváření a využívání systému osvojování základních poznatků o ŽP a jeho ochraně vycházející z principů udržitelného rozvoje,   |
|              | Spolupůsobí při aktivních formách výchovy, osvěty a získávání informací o ŽP a jeho ochraně, zajišťovaných prostřednictvím státních i nestátních organizací,  |
|              | Působí při zajišťování přístupu k informacím o ŽP,  |
|              | Sdružují své prostředky se sousedními ÚSC a dalšími právníckými osobami při zajišťování rozvojových programů společných více obcím. Tzn. předmětem činnosti dobrovolných svazků obcí může být ochrana ŽP,   |
|              | Podporují rozvoj aktivit potřebných pro rozvoj regionu, včetně organizací působících v oblasti ochrany ŽP,  |
|              | Podporují rozvoj soukromého podnikání prospěšného pro dané území (včetně podnikání pro oblast ochrany ŽP),  |
|              | Vyčleňují ze svého rozpočtu finanční prostředky určené k odstraňování závad a nedostatků v těch oblastech, které spadají do jeho působnosti,  |
|              | Podílejí se na plnění úkolů souvisejících se zaměřením podpory regionálního rozvoje a ochrany ŽP a spolupracují při tom s věcně příslušnými ústředními správními úřady zejména při vypracování a realizaci strategie regionálního rozvoje a státních regionálních programů rozvoje, pokud se týkají jeho územního obvodu, |
|              | Mohou ukládat obecně závaznou vyhláškou mimo jiné povinnosti k ochraně ŽP aj.   |

Pramen: autor

Kromě Programu rozvoje kraje/obce jsou na úrovni ÚSC schvalovány i další dokumenty týkající se ŽP, jsou jimi například Územní plán, regulační plán (územně plánovací dokumentace), Energetická koncepce, Program snižování emisí, Program ke zlepšení kvality ovzduší, Koncepce environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty, Koncepce rozvoje dopravní infrastruktury, Koncepce odpadového hospodářství, Koncepce ochrany přírody a krajiny,

Koncepce rozvoje cyklistické dopravy, Strategie udržitelného rozvoje daného území (kraje), Program rozvoje cestovního ruchu a řada dalších.

### 3.5 Místní samospráva a nástroje ochrany ŽP

Nástroje ochrany ŽP a regionálního rozvoje na úrovni ÚSC můžeme tedy shrnout do následujících bodů:

- Legislativní nástroje
- Strategické a koncepční materiály územně samosprávných celků
- Územní plánování
- Další nástroje
  - Hodnocení SEA, EIA
  - Místní Agenda 21 (MA 21)
  - Systém environmentálního řízení EMS/EMAS

Téměř všechny výše zmíněné nástroje již byly v předchozích kapitolách alespoň rámcově představeny, v následujícím textu bude ve stručnosti věnována pozornost jen vybraným instrumentům a pak především dalším aktivitám obcí a měst, kterými směřují k celkovému udržitelnému rozvoji svého území a podporují oblast ochrany ŽP.

#### 3.5.1 Legislativní nástroje

Do této kategorie nástrojů patří jednak legislativa s celostátní působností, vydávána ústřední státní správou v nejrůznějších podobách – zákonech, vyhláškách, nařízeních a v dalších předpisech, a dále pak právní předpisy vydávané obcemi a kraji. Aktuální ústavní a zákonná úprava umožňuje obcím a krajům vydávat tzv. místní právní předpisy.

Pro místní právní předpisy vydávané obcemi při výkonu samosprávy se používá pojem obecně závazné vyhlášky. Naproti tomu místní právní předpisy vydávané obcemi při výkonu jim svěřené státní správy se označují nařízení<sup>26</sup>. Místní právní předpis může obec vydat výhradně pro svůj územní obvod, neboť působnost obce jako územního samosprávného celku je ohraničena jejím územím. Tak je dána územní působnost jejich právních předpisů.

Na úrovni krajů je v současné době v českém právním řádu právo (a paradoxně i povinnost) vydávat obecně závazné vyhlášky krajů upraveno mimo Ústavy a zákonem o krajích již **jen v zákoně o odpadech**. Tvorba dalších obecně

---

<sup>26</sup> Nařízení mohou být vydávána pouze v případě výslovného zákonného zmocnění, na základě a k provedení zákona. Nařízení obcí nesmí odporovat zákonu a nemohou provést další delegaci legislativní pravomoci. Nařízení jsou vydávána na základě právní normy jiné a k jejímu provedení, legislativní pravomoc je tedy u nich podmíněna zmocňujícím zákonem.

závazných vyhlášek je minimální. Podle zákona o odpadech vyhlásí kraj závaznou část plánu odpadového hospodářství kraje, a její změnu, obecně závaznou vyhláškou. Přičemž závazná část plánu odpadového hospodářství kraje je závazným podkladem pro zpracování plánů odpadového hospodářství původců odpadů a pro rozhodovací a koncepční činnosti příslušných správních úřadů, krajů a obcí v oblasti odpadového hospodářství.

Při vydávání nařízení kraji je na zákonodárci, zda kraj k vydávání zmocní, musí tak však učinit výhradně zákonem. Nařízení se dle zákona o krajích vydávají na základě a v mezích zákona

### 3.5.2 Územní plánování

Ve většině vyspělých zemí je využití půdy ovlivňováno zásahy veřejného sektoru. Je regulována celková rozloha různého využití půd, významně je regulováno prostorové rozložení jednotlivých druhů pozemků. Obecným cílem územního plánování je dosažení určitého rozumného vývoje obcí nebo regionů při respektování různých potřeb rezidentů, průmyslu i sektoru služeb. Cílem je také **ochrana přírody** a zemědělského půdního fondu. Plánování o využití území v ČR funguje v kompetenci ministerstva pro místní rozvoj a je zakotveno v zákoně č. 183/2006 Sb., zákon o územním plánování a stavebním řádu. Toto opatření má preventivní charakter proti poškozování ŽP a v ČR má vysoký význam a tradici.

Územní plánování sleduje především tyto cíle:

- **zlepšování životních podmínek,**
- **zodpovědné zacházení s přírodními zdroji a ochrana ŽP a**
- **racionální využívání území.**

Základním nástrojem územního plánování je územní plán a regulační plán. Tyto dokumenty se souhrnně nazývají územně plánovací dokumentace (ÚPD). Ze stavebního zákona nevyplývá povinnost pořízení ÚPD obce.

### 3.5.3 Místní Agenda 21 (MA 21)

Místní Agenda 21 je strategický a akční plán rozvoje obce či regionu, který zavádí principy udržitelného rozvoje do praxe. Jedná se tedy o plán propojující ekonomické a sociální aspekty s oblastí ŽP a je vytvářen spolupráci s veřejností. Proč „místní Agenda 21“?

- *Místní* – odkazuje na vlastní místo působení, bydliště, obec, případně region.
- *Agenda* – slovo latinského původu znamenající program nebo seznam věcí, které je třeba udělat, aby bylo dosaženo stanových cílů.

- 21 – znamená, že se jedná o to, co musíme udělat pro (v) 21. Století, vyzývá k uvažování v delším časovém horizontu.

MA 21 je proces, který prostřednictvím zkvalitňování správy věcí veřejných, strategického plánování a řízení, zapojování veřejnosti a využíváním všech dosažených poznatků o udržitelném rozvoji, zvyšuje kvalitu života ve všech jeho aspektech.

Činnosti místních správ je věnována 28. kapitola dokumentu Agenda 21, ve které se mimo jiné říká, jak se má správa k MA 21 postavit: „*na základě konzultací a vytváření konsenzu by se místní orgány měly od občanů a od místních, občanských, komunitních, obchodních a průmyslových organizací poučit a získat informace potřebné pro zformulování nejlepších strategií.*“

MA 21 není ani zákonem, nebo vládním nařízením, není ani povinná, nejsou stanovené žádné jednotné postupy, jak zavádět MA 21, ale jsou známy některé klíčové kroky, jak na to. Implementace MA 21 začala v ČR kolem roku 1997, v porovnání s okolními evropskými státy se značným zpožděním. MA 21 může iniciovat orgán místní správy, nevládní organizace, organizace soukromého sektoru, skupina lidí i jednotlivý občan. Nezastupitelnou roli hraje v procesu MA 21 místní správa, která jej musí zastřešit a podpořit. MA 21 by měla mít následující součásti:

- *Organizační zázemí* – proces je nutno koordinovat, obvykle zázemí zajišťuje místní správa.
- *Komunitní spolupráce* – místní správa by měla při přípravě a realizaci místních aktivit a záměrů rozvoje obce/regionu spolupracovat s místními organizacemi a veřejností.
- *Kapacita pro získávání zdrojů* – MA 21 vede ke zvýšení kapacity pro získávání zdrojů především díky zavedení principu UR v místních podmínkách. Lidé, kteří se do procesu zapojí, mohou být zároveň ochotni také přispět finančními a jinými prostředky.
- *Formalizace procesu, politická podpora* – místní zastupitelstvo musí přijmout MA 21 jako oficiální součást rozvoje a fungování obce/regionu.
- *Strategie udržitelného rozvoje za účasti veřejnosti* – každá obec/region, která chce zavést MA 21, by měla mít zpracovanou dlouhodobou Strategii UR, jakožto zastřešující dokument. Každý místní občan by přitom měl mít možnost podílet se na jejím zpracování i realizaci. Součástí strategického plánu má být akční plán, který přesně určí kdo, co a kdy udělá. Tento plán je zásadní pro nastartování procesu MA 21.
- *Výchova, vzdělávání, osvěta* – občané musí rozumět základním otázkám UR a vědět, že jsou spolutvůrci budoucnosti obce/regionu. Musí být motivováni k aktivnímu zapojení do procesu MA 21.

- *Management kvality* – udržitelnost by měla být chápána jako součást řízení místního úřadu.
- *Vnější vztahy a vazby* – UR není jen záležitostí obce/regionu, ale má širší souvislosti, tudíž obec/region by měla budovat vnější vztahy, informační vazby a partnerství s dalšími obcemi/regiony, v rámci sítí a projektů na národní i mezinárodní úrovni.
- *Mikroprojekty* – malé a velké dílčí projekty, které slouží jako příklad projektů, jež přispívají k UR. Finančně by se na nich měla podílet místní správa.

Pro lepší představu toho, co může spadat do procesu MA 21, je níže uveden demonstrativní výčet činností, aktivit, které můžeme nazývat aktivitami v rámci MA 21:

- |  |  |
|--|--|
| ▪ obnova památek   | ▪ udržitelná turistika   |
| ▪ péče o krajinu   | ▪ péče o starší občany   |
| ▪ ožívování a zachovávání tradic                                       | ▪ program pro školy zaměřené na otázky UR                                |
| ▪ územní plánování založené na integrovaném přístupu a vhodná výstavba | ▪ programy konzultací k vytvoření strategického plánu rozvoje            |
| ▪ projekty řešící konkrétní místní problémy (např. s dopravou)         | ▪ kulturní a společenské akce pro veřejnost (slavnosti, jarmarky, poutě) |
| ▪ výchovné a vzdělávací programy pro veřejnost                         | ▪ environmentální systémy řízení pro podniky, místní úřady a další       |
| ▪ ekologické vytápění  | ▪ podpora vhodného podnikání   |
| ▪ spolupráce s médii při osvětě veřejnosti                             | ▪ nákupy respektující udržitelnost spotřeby                              |

a řada dalších.

Oficiálním nástrojem umožňující všem aktivním místním správám dle jasně definovaných parametrů prokázat, zda a na jaké úrovni realizují MA 21, jsou **Kritéria MA 21**. Kritéria jsou evidována v internetové Databázi MA 21 – oficiální evidence MA 21 v ČR<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Sada jedenadvaceti Kritérií MA 21 je rozdělena do čtyř kategorií „A“ až „D“, součástí je startovací kategorie „zájemci“. Každá z těchto kategorií představuje určitou kvalitativní úroveň realizované MA 21. Každé Kritérium MA 21 má stanoveny své ukazatele zahrnující aktivity/úkony, jejichž realizace vede k jeho naplnění. Nedílnou součástí ukazatele je jeho limit – konkrétní hodnota, kterou musí každá municipalita naplnit a doložit prostřednictvím přesně specifikované dokumentace



MA 21 podporují v současné době některé oficiální dokumenty, např. Strategie udržitelného rozvoje ČR, Státní politika ŽP, Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty. Institucionální posílení MA 21 podpořilo zahájení činnosti Rady vlády pro udržitelný rozvoj, resp. její Pracovní skupiny pro MA 21, v roce 2004. Jejím cílem je přispět k tomu, aby se MA 21 stala běžným nástrojem plánování v rámci veřejné správy v ČR. V roce 2005 Pracovní skupina zpracovala a začala v praxi testovat kritéria MA 21, která umožní srovnání kvality jednotlivých MA 21 a jejich zařazení do databáze dle objektivních ukazatelů.

Koordinátorem pro oblast MA 21 v ČR je **CENIA**, která zajišťuje základní a aktuální informace z oblasti, zprostředkovává kontakty a informační zdroje v rámci ČR i mimo ni. Na svých webových stránkách provozuje databázi probíhajících MA 21 v ČR.

### 3.6 Národní síť Zdravých měst ČR

Je zájmovým sdružením právnických osob, založených dle ustanovení § 20 f a následujících zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku v platném znění. Posláním asociace je propojovat municipality a odborné organizace v ČR ke spolupráci v systematické podpoře zdraví a kvality života a k aktivnímu uplatňování udržitelného rozvoje na místní, regionální, národní a mezinárodní úrovni.

V roce 1988 iniciovala OSN – Světová zdravotní organizace (WHO) mezinárodní **Projekt Zdravé město** (dále jen PZM), ke kterému přizvala nejvýznamnější evropské metropole. Za 15 let trvání projektu vznikl v Evropě 1300 Zdravých měst ve 31 zemích. Po roce 1989 se myšlenky uvedeného projektu začaly realizovat i ve městech ČR. V roce 1994 vytvořilo 11 měst asociaci Národní síť Zdravých měst ČR. Od roku 2003 je asociace otevřena všem formám municipalit.

Předmětem činnosti NSZM je:

- *Spolupráce s institucemi a odbornými organizacemi na regionální, národní i mezinárodní úrovni při podpoře zdraví, kvality života a UR.*
- *Zastupování zájmů členů asociace při jednáních s institucemi a odbornými organizacemi.*
- *Národní koordinace aktivit členů asociace k efektivnímu společnému postupu při kvalitní realizaci PZM a MA 21 v podmínkách ČR.*
- *Vzdělávání a osvětová činnost k tématu PZM a MA 21.*
- *Vytváření metodických doporučení, poskytování poradenství konzultací pro členy při přípravě a realizaci PZM a MA 21.*
- *Zajištění a správa finančních prostředků pro činnosti asociace, příprava projektů.*

- *Zajištění propagace a medializace na národní i mezinárodní úrovni pro aktivity členů asociace při realizaci PZM a MA 21,*
- *zajištění přípravy, výroby a distribuce relevantních propagačních materiálů a předmětů, zajištění a pořádání akcí na regionální a národní úrovni k propagaci a prezentaci aktivit asociace i jednotlivých členů.*
- *Monitoring a distribuce informací členům k tématům souvisejícím s PZM a MA 21.*

Společným návodem pro postup municipalit se od roku 1998 stala Metodika NSZM, která získala titul Světový projekt EXPO 2000. V roce 2001 obdržela NSZM jako čtrnáctá z 30ti národních sítí v Evropě certifikát kvality OSN – WHO. V roce 2003 získala NSZM za svoji činnost Cenu ministra ŽP a o dva roky později byla nominována Ministerstvem vnitra ČR na cenu OSN za aktivní postup ke zlepšování kvality veřejné správy. V roce 2006 postoupila NSZM do celosvětového finále ceny OSN za prosazování kvality ve veřejné správě a získala Cenu Ministra vnitra ČR za inovaci v územní veřejné správě za informační systém pro strategické řízení DataPlán NSZM. Členové NSZM uplatňují principy MA 21, přičemž dbají principů OSN a EU pro Zdravé municipality, kterými jsou zejména:

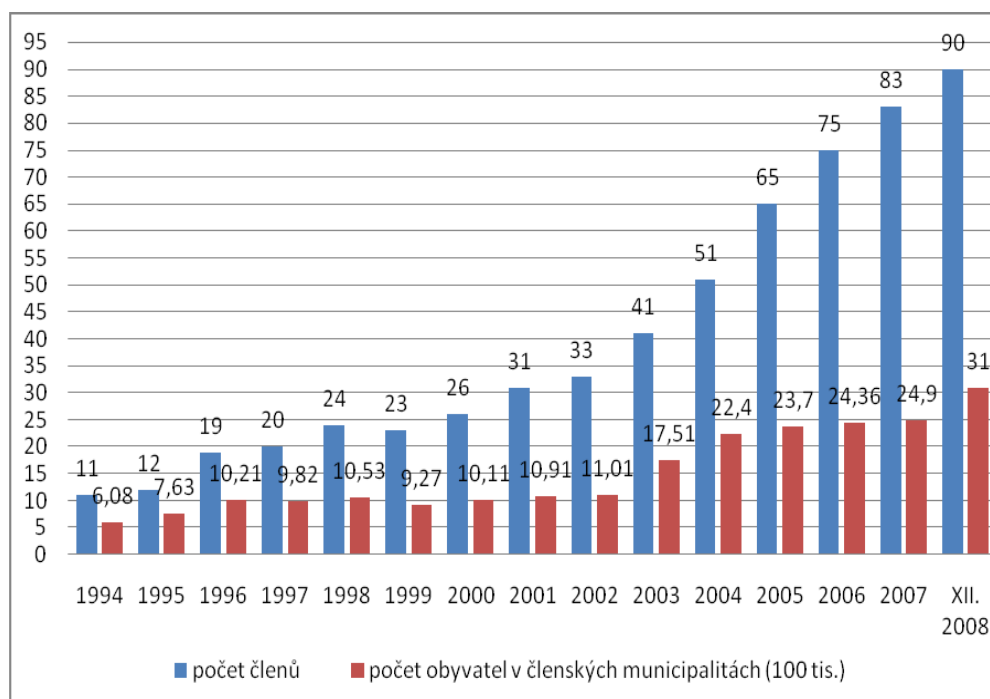
- podpora zdraví a kvality života (Zdraví 21 – dokument popisující základní strategii OSN-WHO, z něhož vychází místní politika zdraví),
- udržitelný rozvoj (Agenda 21 – dokument OSN, ze kterého vychází MA 21),
- participace veřejnosti/partnerství v komunitě.

„Zdravou“ může být municipalita, která se systematicky a dlouhodobě zabývá zdravím, kvalitou života a udržitelným rozvojem – a zajímá se o názory svých obyvatel. Asociace je financována z více zdrojů. Mezi hlavní příjmy NSZM patří zejména členské příspěvky, členů asociace, dotace, granty, dary a příjmy z činností asociace v souladu s předmětem činnosti.

### **3.6.1 Členové NSZM**

Členem NSZM může být municipalita ČR, sdružení municipalit a jiná PO nemunicipálního charakteru, která se rozhodne respektovat Stanovy a postupovat k naplnění poslání asociace.

**Obrázek 6.2 Vývoj počtu členů NSZM a počtu obyvatel, na něž má NSZM vliv (ve 100 tis. obyv.)**



Pramen: <http://nszm.cz/?apc=r2086521t>

Municipalitou ČR se rozumí obec, město, městská část hl. m. Prahy a kraj na území ČR. Na konci roku 2008 mělo NSZM celkem 90 členů, s regionálním vlivem na 1797 měst a obcí, ve kterých žije 3,1 milionu obyvatel (30 % populace ČR).

Členové NSZM jsou dle stupně realizace PZM a MA 21 zařazeni do Ligy Zdravých měst, která je oficiálním žebříčkem Zdravých municipalit, v němž jsou členské municipality seřazeny a hodnoceny dle své aktivity, kvality procesů veřejné správy a dosažených výsledků na základě daných pravidel. Zatím nejdále v uplatňování principů MA 21 je šest měst, které dosáhly kategorie B (viz výše).

### **3.7 Týmová iniciativa pro místní udržitelný rozvoj – TIMUR**

Týmová iniciativa pro místní udržitelný rozvoj je občanské sdružení, které vzniklo v roce 2002 za přispění MŽP jako platforma pro zavádění sady Společných evropských indikátorů v rámci kampaně Evropské komise „Towards local sustainability profile – Common European Indicators“ (ECI). Na počátku bylo volné sdružení tří nestátních neziskových organizací (Ústav pro ekopolitiku, REC ČR – Regional Environmental Center a Agentura Koniklec). V současné době jde o sdružení nestátních neziskových organizací a 21 partnerských měst a jednoho mikroregionu ČR za účelem všeobecné podpory udržitelného rozvoje a environmentálního vzdělávání, osvěty a výchovy.

Posláním Iniciativy je podporovat udržitelný rozvoj měst, obcí a jejich sdružení v ČR zejména zaváděním místních indikátorů udržitelného rozvoje.

Iniciativa vychází z evropské kampaně Sustainable Cities (Udržitelná města), z projektu Evropské komise „European Common Indicators“ (ECI, Společné evropské indikátory, úspěšných procesů zavádění místních indikátorů v zahraničí) a z procesů místního plánování a rozhodování za účasti občanů v ČR (místní Agendy 21).

Cílem činnosti TIMUR je vytvářet a realizovat projekty a programy na podporu UR zejména na místní a regionální úrovni, zapojovat do těchto projektů a programů veřejnost, podporovat mezisektorovou spolupráci, vzdělávat pracovníky veřejné správy a dalších sektorů v oblasti UR, provádět veřejnou osvětu a podporovat procesy strategického plánování a spolupráce jako je Agenda 21 na místní, regionální a mezinárodní úrovni. V rámci toho například<sup>28</sup>:

- Pomáhá městům, obcím, mikroregionům a dalším územně-správním celkům zavádět místní indikátory UR.
- Vypracovává návrhy metodik a postupů pro zpracování a vyhodnocování indikátorů UR na místní, regionální a mezinárodní úrovni.
- Prostřednictvím svých členů poskytuje konzultace v oblasti místního a regionálního rozvoje.
- Zpracovává a pomáhá zpracovávat místní a regionální strategické dokumenty.
- Přípravuje akce pro veřejnost k popularizaci problematiky UR a jeho indikátorů.
- Pořádá informační a vzdělávací akce pro pracovníky veřejné správy a ostatních sektorů.
- Pomáhá iniciovat a řídit místní procesy komunitní mezisektorové spolupráce.
- Podporuje a zprostředkovává výměnu informací.
- Provádí osvětovou (výchovnou, vzdělávací, propagační, ediční) činnost.
- Spolupracuje s národními i zahraničními organizacemi.

Dle Výroční zprávy za rok 2007 je dlouhodobým cílem Týmové iniciativy „podpora udržitelného rozvoje prostřednictvím uplatňování indikátorů, nástrojů řízení a vytváření partnerství na místní a regionální úrovni“.<sup>29</sup>

TIMUR metodicky pomáhá zavádět a vyhodnocovat indikátory ECI a další typy indikátorů v městech a mikroregionech ČR. Organizuje akce pro veřejnost, které slouží pro výběr indikátorů občany a popularizaci problematiky UR. Výsledky

---

<sup>28</sup> Stanovy TIMUR dostupné na WWW: <<http://www.timur.cz/timur/stanovy.html>>

<sup>29</sup> TIMUR. Výroční zpráva 2007. Dostupné na WWW: <<http://www.timur.cz/cz/dokumenty/vyrocnizprava-timur/index.php>>

ze sledování indikátorů pravidelně zveřejňuje na webových stránkách. TIMUR spolupracuje s mnoha organizacemi, které se zabývají UR a indikátory jak v ČR, tak v zahraničí (Belgie, Slovensko)<sup>30</sup>.

Iniciativa je financována z více zdrojů, nejvíce pak z darů, příspěvků a také z tržeb za vlastní výkony a za zboží.

### 3.7.1 Indikátory ECI/TIMUR

Partnerská města TIMUR sledují tzv. Sadu společných evropských indikátorů UR na místní úrovni (ECI). Sada vznikla z iniciativy Evropské komise v roce 1999. Tyto společné evropské ukazatele nyní sleduje více než 150 evropských měst. Účelem tohoto sledování je průběžně hodnotit kvalitu života a rozvoje měst a navzájem se srovnávat. V roce 2006 byla sada upravena a aktualizována a nyní je prezentována pod názvem Sada indikátorů udržitelného rozvoje na místní úrovni ECI/TIMUR.

Důležitou skupinou místních indikátorů UR jsou tzv. programové indikátory uplatňované ve strategických (plánovacích) procesech. Ty slouží jako kontrolní nástroj pro vyhodnocování účinnosti a úspěšnosti naplánovaných opatření (např. v rámci strategických plánů rozvoje města). Jsou vypracovávány v průběhu plánovacích procesů vždy specificky pro daný účel. Snahy o sledování indikátorů UR jsou rozvíjeny nejen na místní, ale i na národní a mezinárodní úrovni. Kromě sady Společných evropských indikátorů existuje i řada dalších pokusů o standardizaci jednotných indikátorových sad.

TIMUR na svých internetových stránkách poskytuje uživateli databázový nástroj „Burza indikátorů“ pro výběr vhodných indikátorů místního a regionálního udržitelného rozvoje. Burza je určena zástupcům měst, obcí, mikroregionů, krajů a expertům či zájemcům o indikátory UR. Burza obsahuje více než 130 indikátorů. Uživatel si u každého z nich nalezne v tzv. sestavě základní popis a další informace nutné pro jeho sledování. Burza umožňuje pomocí různých filtrů nalézt všechny relevantní indikátory ke zvolené oblasti či tématu.

Mezi základní hodnocené indikátory patří:

- *spokojenost s místním společenstvím* – podíl spokojených (velmi/mírně) a nespokojených (velmi/mírně) občanů s městem jako místem, kde žijí a pracují,
- *místní příspěvek ke globálním změnám* – jako měřítko příspěvku ke globálním změnám na místní úrovni byly vybrány emise CO<sub>2</sub>, respektive poměr těchto emisí na jednoho obyvatele,

---

<sup>30</sup> Viz WWW: <<http://www.timur.cz/timur/co-to-je.html>>

- *mobilita a místní přeprava cestujících,*
- *dostupnost veřejných prostranství a služeb – procento občanů žijících v dosahu 300 m od veřejných prostranství větších než 5000 m<sup>2</sup>,*
- *kvalita místního ovzduší – počet případů překročení limitu pro PM10,*
- *cesty dětí do školy a zpět,*
- *nezaměstnanost,*
- *zatížení prostředí hlukem,*
- *udržitelné využívání území<sup>31</sup>,*
- *ekologická stopa<sup>32</sup> –*

Ke každému indikátoru je vytvořena metodika, již je možné se řídit při sběru dat a jejich následné interpretaci. Kromě společných ukazatelů se Iniciativa rozhodla hledat též témata, která si obyvatelé měst vyberou sami v kampani „Téma 200X“ (2007, 2008 atd.). Tyto ukazatele vybrané občany seznamují politiky a úředníky s prioritami občanů. K vybraným tématům jsou pořádána setkání s občany a jsou pro ně sestavovány vhodné indikátory, které sledují jejich další vývoj. Následovně během několikadenní akce v daném městě mohou občané hlasovat pro vybraná témata.

## Otázky a úkoly

1. Co by se stalo, kdyby proces MA 21 nebyla zaštitěna místní autoritou (municipálním úřadem)?
2. Pokuste se vymyslet nějakou další akci, která by mohla být nazývána MA 21.
3. Zkuste zhodnotit proces zlepšení u některého Vámi vybraného indikátoru v konkrétním územně samosprávném celku a vysvětlíte, jaké kroky k tomuto zlepšení mohly dle Vašeho názoru vést.
4. Navrhněte případně další indikátory, které by byly využitelné při hodnocení ŽP a udržitelného rozvoje.
5. Jaké „Téma 200X“ byste zvolili Vy sami a proč?

---

<sup>31</sup> Udržitelná obec/město zvyšuje účinnost využívání území v rámci svého správního území, chrání vysoce hodnotné nezastavěné pozemky, biologickou rozmanitost a zelené plochy před zástavbou a obnovuje oblasti kontaminované a opuštěné půdy pro jejich další nové využití.

<sup>32</sup> Koncept ekologické stopy (ES) lze považovat za účetní nástroj pro počítání ekologických zdrojů. Různé kategorie lidské spotřeby jsou převedeny na plochy biologicky produkčních ploch, nezbytné k zajištění zdrojů a asimilaci odpadních produktů. Jeden ze spoluautorů ES Wiliam Rees definuje ES takto<sup>32</sup>: „kolik plochy je třeba k souvislému zajišťování všech zdrojů, které potřebují ke svému současnému životnímu stylu a k zneškodnění všech odpadů, které při tom produkuje.“

## Související literatura

- [1] PRŮCHA P. *Správní právo. Obecná část. Doplněk*, Praha, 2007. ISBN 8072391577
- [2] PŮČEK, M. A KOL. *Udržitelný rozvoj, environmentální řízení a audity*. Zpracováno v rámci projektu “Zavádění moderních metod řízení kvality na úřadech”. MEPCO 2007. ISBN 978-80-903960-1-2
- [3] LACINA, K. *Regionální rozvoj a veřejná správa*. Praha : Vysoká škola finanční a správní, o.p.s., 2007. ISBN 978-80-86754-74-1.
- [4] MOLDAN, B. *Lidé na naříznuté větvi*. Centrum pro otázky ŽP UK. 9. Kapitola, kráceno. Dostupné na: <http://www.czp.cuni.cz/knihovna/Publikace/global/>
- [5] RÁZGOVÁ, E. *Ekologická stopa. Velikost “pastviny” potřebné k užití ekonomiky*. In *Vesmír* 78, 445, 1999/8. Dostupné na: <http://www.vesmir.cz/clanek.php3?CID=1006>
- [6] MŽP. *Agenda 21. MŽP*, Praha 2005. Dostupné na: <http://www.env.cz/osv/edice.nsf/e26dd68a7c931e61c1256fbe0033a4ee/b56f757c1507c286c12570500034ba62?OpenDocument>
- [7] HÁLA, V. *Trvale udržitelný rozvoj – definice a praxe*. Dostupné na: <http://pardubicko.zeleni.cz/5188/clanek/trvale-udrzitelny-rozvoj-definice-a-praxe/>
- [8] DOBEŠ, V. A KOL. *Čistší produkce. Prevence odpadu a znečištění. Metodická příručka pro průmyslové podniky*. České centrum čistší produkce. Praha 1998. On-line. Dostupné na: [http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFHA12NF/\\$FILE/Metod\\_98.pdf](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFHA12NF/$FILE/Metod_98.pdf)
- [9] OPPLOVÁ, M. *Životní prostředí měst a regionů*. Praha : VŠE Praha, 1996. ISBN 30-7079-043-1
- [10] NESHYBOVÁ, J. *Vliv nástrojů řídicích a zvyšujících kvalitu na řízení veřejných prostředků územních samosprávných celků a význam NSZM pro zkvalitňování veřejné správy ČR. Výsledky empirického výzkumu*. In *Veřejné politiky a jejich účinnost – determinanty racionálnosti řízení ve veřejném sektoru*. Sborník příspěvků, 2008. ISBN 978-80-7399-345-0
- [11] <http://www.nszm.cz>
- [12] <http://www.timur.cz>
- [13] <http://www.cenia.cz>
- [14] [http://ec.europa.eu/environment/emas/local/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/emas/local/index_en.htm)

## 4 Ekonomické nástroje ochrany ŽP

*Barbora Kaplanová*

V kapitole jsou popsány základní ekonomické nástroje ochrany životního prostředí – poplatky, ekologické daně a dotace do oblasti životního prostředí, a to jak v rovině teoretické, tak na praktických příkladech z České republiky. Kromě zmiňovaných nástrojů existují přirozeně ještě další, jako jsou obchodování s emisními povolenkami, pokuty za porušování zákonů v oblasti životního prostředí aj.

### 4.1 Podstata ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí

Ekonomické nástroje politiky životního prostředí jsou založeny na nepřímém ovlivňování chování subjektů, které buď poškozují (znečišťují, nepřiměřeně devastují) životní prostředí, to znamená, že finančně zatěžují ekologicky negativní aktivity nebo naopak zvýhodňují ekologicky šetrné chování. Na rozdíl od administrativních nástrojů tedy nepůsobí na základě přímého mocenského přinucení, ale prostřednictvím ekonomické kalkulace. Podniky, obce i jednotliví občané se sami mohou rozhodnout, zda je pro ně finančně výhodnější vynaložit určité náklady na zamezení, popř. omezení poškozování životního prostředí nebo životní prostředí poškozovat a platit za to (Štěpánek, 1997, s. 26-27).

Podstatou působení ekonomických nástrojů je nahrazení, popř. doplnění chybějících nebo nedostatečných hodnotových signálů, které poskytuje standardní tržní mechanismus. Společným jmenovatelem předností ekonomických nástrojů v ochraně životního prostředí je relevance k tržně orientované ekonomice. Díky dnes všeobecně přijímanému principu „platí ten, kdo znečišťuje“ (Polluter Pays Principle – PPP) jsou významným prostředkem realizace tohoto principu, jehož podstatou je tzv. internalizace externalit (přenesení vnějších ekologických nákladů na ty, kteří je při výrobě, resp. spotřebě způsobují (Štěpánek, 1997, s. 26-27)).

Ekonomické nástroje plní několik základních funkcí [Ritschelová, 2002, s. 42]:

- **Kompenzační** – sleduje v první řadě finanční náhradu (kompenzaci či internalizaci) externích efektů.
- **Fiskální** – sleduje primárně dosažení finančního výnosu veřejných rozpočtů, který umožní financování určitých aktivit veřejného sektoru, např. likvidaci starých zátěží.
- **Stimulační** – spočívá v tlaku na dosažení určitého ekologického cíle, např. snížení úrovně znečišťování nebo omezení spotřeby přírodních zdrojů.



- **Redistributivní** – znamená ovlivnění cenových, respektive nákladových dopadů na různé sektory, odvětví a sociální skupiny.
- **Komparativní** – je specifická pro transformační období postkomunistických států, sleduje operativní vyrovnání různých ekonomických podmínek různých znečišťovatelů, které vznikly předchozím vývojem, bez přímého ovlivnění podnikatelskými subjekty (např. v podmínkách cenové regulace, materiálního a technologického deficitu, atp.).

Ekonomické nástroje (na rozdíl od nástrojů administrativních) působí na ekonomické subjekty prostřednictvím tržního mechanismu a v závislosti na konkrétních podmínkách umožňují volbu mezi nástrojem a snížením negativního vlivu na životní prostředí. V případě ekonomických nástrojů tedy jde o nepřímé ovlivňování ekonomických subjektů prostřednictvím cenového mechanismu. Subjekty si tak mohou na základě ekonomické kalkulace samy rozhodnout, zda je pro ně efektivnější platit za poškozování životního prostředí, nebo toto poškozování omezit a následkem toho platit méně, popř. vůbec.

Obecně lze říci, že ekonomické nástroje pomáhají efektivněji internalizovat externí náklady ekonomické činnosti jednotlivých ekonomických subjektů do jejich výrobních nákladů. Jako důvod lze uvést minimalizaci celkových společenských nákladů na dosažení stanovených environmentálních cílů (nepůsobí plošně). Zároveň nejsou tyto nástroje příliš administrativně náročné a podněcují subjekty k ekonomicky optimálnímu snížení znečištění, jako je tomu u plošně stanovených limitů či norem.

## 4.2 Klasifikace ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí

Podle klasifikace OECD můžeme ekonomické nástroje ochrany ŽP rozdělit do několika skupin, viz následující tabulka.

**Tabulka 7.1 Klasifikace ekonomických nástrojů podle OECD**

|  |   |
|--|---|
| <b>1. Poplatky za znečišťování životního prostředí</b> | poplatky za znečišťování ovzduší                                |
|  | poplatky za vypouštění odpadních vod                            |
|  | poplatky za ukládání odpadů na skládky                          |
|  | poplatky za spalování odpadů                                    |
|  | poplatky za hluk  |
|  | administrativní, resp. místní poplatky                          |
| <b>2. Poplatky za využívání přírodních zdrojů</b>      | poplatky za odběry podzemní vody                                |
|  | poplatky za odběry vody z vodních toků                          |
|  | odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu             |
|  | poplatky za odnětí pozemků plnění funkcí lesa                   |
|  | úhrady z dobývacího prostoru a z vydobytých vyhrazených nerostů |
|  | poplatky za kácení dřevin                                       |
| <b>3. Uživatelské poplatky</b>                         | poplatky za spotřebu látek poškozujících ozonovou vrstvu        |
|  | poplatky za užívání vybraných umělých hnojiv a pesticidů        |
|  | poplatky za používání tašek z umělých hmot, apod.               |
| <b>4. Daně</b>   | daně k ochraně životního prostředí                              |
|  | komunální (místní) daně   |
| <b>5. Sankční platby</b>                               | pokuty  |
|  | přirážky  |
| <b>6. Daňové úlevy</b>                                 | v rámci DPH   |
|  | v rámci spotřebních daní  |
|  | v rámci daní z příjmů   |
|  | v rámci silniční daně   |
|  | v rámci daně z nemovitostí                                      |
|  | v rámci daně dědické a darovací                                 |
| <b>7. Finanční podpory</b>                             | granty, dotace, dary  |
|  | ze státního rozpočtu, z účelových fondů,                        |
|  | výhodné půjčky (soft loans)                                     |
|  | garance úvěrů   |
| <b>8. Úlevy</b>  | v placení poplatků  |
|  | ostatní úlevy   |
| <b>9. Depozitně refundační systémy</b>                 | Zálohování  |
|  | recyklační poplatky   |
| <b>10. Obchodovatelná emisní povolení</b>              |   |
| <b>11. Environmentální pojištění</b>                   |   |

V následujícím textu se budeme věnovat pouze některým z nich, a to především poplatkům, daním a finančním podporám, konkrétně dotacím.

## 4.3 Poplatky

Podle ekonomické teorie se poplatkem rozumí platba, hrazená fyzickými či právníckými osobami za úkony či jinou činnost státních a místních orgánů. Zjednodušeně lze tedy říci, že hlavním znakem poplatků je protislužba. Z uvedeného je zřejmé, že poplatky v oblasti životního prostředí by v případě České republiky mohly být považovány spíše za určitý druh daní<sup>33</sup>. Vzhledem k tomu, že v oblasti životního prostředí mají poplatky (na rozdíl od daní) poměrně dlouhou tradici, budeme se jimi v následujícím textu zabírat odděleně.

### 4.3.1 Podstata poplatků

Poplatky jsou nástrojem regulace znečišťování, jejichž sazba by se měla rovnat externím nákladům vznikajícím v důsledku znečištění. Došlo by tak k plné internacionalizaci externalit. Tato internacionalizace je teoreticky známa a konkrétně navrhována například formou daní z emisí. V podmínkách ČR odpovídá tato platba různým druhům poplatků.

Jestliže posuzujeme environmentální poplatky z hlediska jejich funkce, převažuje na prvním místě funkce stimulační, neboť vedou ve svém důsledku k omezení produkovaného znečištění i když tím i ke snížení finančního výnosu. V důsledku této funkce dochází v praxi k tomu, že příjmy Státního fondu životního prostředí klesají se zvyšující se kvalitou životního prostředí. Na druhé straně pokud je výše poplatků nastavena příliš nízkou, nemohou stimulační funkci plnit a jejich význam je pak spíše symbolický, popř. mohou tyto poplatky plnit funkci fiskální. V České republice jde například o poplatky za znečišťování ovzduší.

### 4.3.2 Poplatky v České republice

V České republice existuje v současné době řada pojmů, které lze charakterizovat jako environmentální poplatky (poplatek, úhrada, odvod, dříve i úplata). Lze je definovat jako platby, které jsou upraveny zákony k ochraně životního prostředí a jsou vždy specifické pro konkrétní případ. Nelze tedy používat výraz "poplatky" samostatně, ale vždy plným názvem dle konkrétního zákona (např. poplatky za vypouštění odpadních vod do vod povrchových, poplatky za ukládání odpadů atd.).

#### Charakteristika jednotlivých poplatků

Ještě lépe můžeme environmentální poplatky charakterizovat, posuzujeme-li konstrukci jednotlivých druhů poplatků. Vycházíme-li ze současného stavu environmentálních poplatků v ČR, existují následující tyto poplatky.

---

<sup>33</sup> Daně jsou naopak definovány jako povinné, nenávratné a neekvivalentní platby do veřejných rozpočtů.

- za znečišťování ovzduší (provozovatelé zvláště velkých a velkých stacionárních zdrojů)
- za znečišťování ovzduší (provozovatelé středních stacionárních zdrojů)
- za znečišťování ovzduší (provozovatelé malých stacionárních zdrojů)
- za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které obsahují freony (fakticky, ne však de jure, skončily k 1. 5. 2004 vstupem ČR do EU)
- za odebrané množství podzemní vody
- za vypouštění odpadních vod do vod povrchových
- za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních
- za odběr vody k úhradě správy vodních toků a správy povodí
- za uložení odpadů
- na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků, které od 22. 4. 2004 platí dovozce auta ve výši 5 000 Kč/auto, pokud dovážené použité auto nesplňuje emisní normu pro nově vyráběná auta
- za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů / za komunální odpad – má charakter ceny za odvoz a likvidaci komunálního odpadu
- za registraci a za roční evidenci v seznamu oprávněných osob podle zákona o obalech
- z dobývacího prostoru
- z vydobytých nerostů na výhradních ložiskách nebo vyhrazených nerostů po jejich úpravě a zušlechtění
- za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu (trvalé a dočasné odnětí)
- za odnětí dle lesního zákona (trvalé a dočasné odnětí)

**Poplatky za znečišťování ovzduší** částečně internalizují externality vznikající vypouštěním znečišťujících látek do ovzduší. Tato internalizace je však skutečně pouze částečná, resp. poplatek je mnohem nižší než odhadovaná výše vznikajících externích nákladů. Uvádí se, že pro plnou internalizaci externích nákladů by bylo potřebné zvýšit sazby poplatků v některých případech až desetkrát. Je tedy zřejmé, že tento poplatek plní především funkci fiskální. Poplatky za znečišťování ovzduší jsou příjmem Státního fondu životního prostředí (SFŽP). Vybírání poplatků za znečišťování ovzduší upravuje Zákon o ochraně ovzduší (86 / 2002 Sb.)

**Poplatky za výrobu a dovoz tzv. regulovaných látek** (jedná se o látky poškozujících ozónovou vrstvu Země) náleží do skupiny tzv. výrobních poplatků. Tyto poplatky jsou v ostatních státech velmi rozšířeny. Jejich cílem je především cenově znevýhodnit výrobky, které mají nepříznivý vliv na životní prostředí. Je to opět forma internalizace externalit vznikajících spotřebou výrobku. V současnosti nemají výrobní poplatky v České republice větší význam, ale do budoucna je uvažováno s jejich rozšířením (např. poplatek z

hnojiv). Poplatek je stanoven ve výši 400 Kč za kilogram regulované látky. Poplatek je hrazen do SFŽP a jeho využití je účelově vázáno k ochraně ozónové vrstvy. Tento poplatek je stejně jako poplatek za znečišťování ovzduší upraven zákonem 86 / 2002 Sb.

Sazby **poplatků za vypouštění odpadních vod** do vod povrchových jsou odvozeny od nákladů souvisejících s provozováním příslušných zařízení na zamezení vypouštění odpadních vod. Cílem těchto poplatků je zajistit, aby ten kdo realizuje opatření k zamezení vypouštění znečištění nebyl v nevýhodě oproti znečišťovatelům. Respektive pro znečišťovatele by mělo být výhodnější realizovat opatření k omezení znečištění než platit poplatky, přičemž se hradí jak za znečištění, tak za objem vypouštěných odpadních vod. Tento poplatek je stejně jako poplatek za znečišťování ovzduší příjmem SFŽP.

**Poplatky**, které jsou hrazeny **za odběr podzemních vod** mají charakter platby za čerpání přírodního zdroje. Poplatek tedy vyjadřuje cenu přírodního Zdroje a sazba by měla vycházet z jeho ocenění. S tímto postupem se však počítá do budoucna, v současné době je sazba stanovena bez podrobnějších kalkulací. Příjemcem poplatku je z 50 % státní rozpočet a z 50 % SFŽP.

Od roku 2001 byl nově zaveden **poplatek za vypouštění odpadních vod** do vod podzemních. Tento poplatek se hradí paušálně ve výši 3500 Kč a jeho příjemcem je příslušná obec. Všechny uvedené poplatky jsou upraveny tzv. Novým vodním zákonem (254 / 2001 Sb.).

Další skupina poplatků souvisejících se životním prostředím je upravena v horním zákoně (44 / 1988 Sb.). Jedná se o tzv. úhrady z dobývacího prostoru a úhrady z vydobytých nerostů. **Úhrady z dobývacího prostoru** jsou opět nástrojem internalizace externalit, neboť těžba nerostných surovin má poměrně velký dopad na životní prostředí, zejména v dané lokalitě. Proto je také tato úhrada příjmem obcí, na jejichž katastru se dobývací prostor nachází. Výše úhrady je stanovena v rozmezí 100 až 1000 Kč na hektar v závislosti na stupni ochrany životního prostředí dotčeného území. **Úhrady z vydobytých nerostů** lze charakterizovat obdobně jako poplatky za odběr podzemní vody, tj. poplatky za čerpání přírodního zdroje. Jejich výše je může podle zákona dosáhnout max. 10 % z tržní ceny. Úhrady z vydobytých nerostů plynou částečně do státního rozpočtu (25 %), částečně do příslušných obecních rozpočtů (75 %).

Dalším poplatkem v oblasti životního prostředí je **poplatek za ukládání odpadů**. Tento poplatek se skládá ze dvou složek. Základní složka poplatku se platí za uložení odpadu, za uložení nebezpečného odpadu se dále platí riziková složka. Základní složka je příjmem obce, na jejímž území se příslušná skládka nachází, riziková složka je příjmem SFŽP. Výše poplatku je uvedena v příloze Zákona o odpadech (zákon č. 185 / 2001 Sb.). Základní sazba vzrostla od roku 2009 na 500 Kč za tunu v případě komunálního odpadu a na 1700 Kč za tunu

v případě nebezpečného odpadu. Sazba rizikového poplatku je pak 4500 Kč za tunu.

Z méně významných poplatků je třeba uvést **odvody za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu**. Tento druh poplatku není v zahraničí příliš často využíván. Poplatek má charakter čerpání přírodního zdroje (půdy) a měl by teoreticky odrážet jeho hodnotu. Stanovení výše poplatku je poměrně složité a řídí se zákonem o ochraně zemědělského půdního fondu (334 / 1992 Sb.). Část odvodů ve výši 40 % je příjmem rozpočtu obce, v jejímž obvodu se odnímaná půda nachází, zbytek je příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky.

Obdobnou podstatu má i **poplatek za odnětí lesní půdy** (lesních pozemků) s tím, že je obecně zdůvodňován jako poplatek za ztrátu mimoprodukčních funkcí lesa. Tento poplatek je upraven zákonem o lesích (289/1995 Sb.). Výše poplatku se vypočítává podle pravidel uvedených v příloze zákona, přičemž se rozlišuje trvalé a dočasné odnětí půdy. Stejně jako v případě odvodů za odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu je 40 % poplatku příjmem příslušné obce a zbylých 60 % příjmem SFŽP.

V posledních letech byly zavedeny další dva poplatky vycházející ze zákona o odpadech. Jedná se tzv. recyklační poplatek a poplatek za likvidaci autovraků.

System **recyklačních poplatků** byl zaveden v roce 2005 na základě povinnosti výrobců a dovozců zajistit likvidaci (sběr a případnou recyklaci) starých elektrospotřebičů. Z tohoto důvodu vznikly tzv. licencované kolektivní systémy, které uvedenou povinnost fakticky zajišťují. Poplatek je hrazen spotřebitelem při koupi nového elektrospotřebiče. Jeho výše je odstupňována podle nákladů na likvidaci jednotlivých výrobků a pohybuje se od 1 Kč v případě mobilního telefonu, do 300 Kč v případě ledničky či mrazničky<sup>34</sup>. Podstatný je fakt, že se jedná o poplatek za recyklaci historického přístroje, náklady na likvidaci kupovaného přístroje jsou zahrnuty v ceně a nejsou tedy uváděny zvlášť. Předpokládá se, že recyklační poplatek bude vybírán po dobu osmi až deseti let.

Posledním zavedeným poplatkem je tzv. **poplatek za likvidaci autovraků**. Jedná se o poplatek určený na podporu sběru, zpracování, využití a odstranění vybraných autovraků. Tento poplatek je hrazen při registraci použitého vozidla. V závislosti na plnění emisních norem u registrovaného vozidla se poplatek pohybuje od 3000 Kč po 10 000 Kč<sup>35</sup>. Poplatky jsou příjmem Státního fondu životního prostředí.

Kromě uvedených stručných charakteristik poplatků existují další související nástroje, jako jsou odklady úplat při zahájení výstavby opatření k odstranění

---

<sup>34</sup> Výše poplatků se může v závislosti na jednotlivých kolektivních systémech mírně lišit .

<sup>35</sup> U vozidel, která splňují emisní normu EURO 3 a vyšší se poplatek nehradí.

znečištění, nebo na druhé straně v odůvodněných případech přírážky k poplatkům.

Kromě poplatků existují také sankční platby, které souvisí s úhradou vzniklé škody, nebo jsou hrazeny při porušení zákona. Tyto platby by měly mimo jiné podporovat vymahatelnost administrativních nástrojů.

## 4.4 Ekologické daně

Než začneme hovořit o ekologických daních, či dokonce o ekologické daňové reformě, bylo by dobré zmínit i jiné možnosti, jak lze prostřednictvím daňového systému podpořit realizaci SPŽP. Téměř u každé daně je možné najít nějaký prvek, který má sloužit k podpoře ochrany životního prostředí. Většinou se jedná o nejrůznější daňové úlevy. Jako příklad z ČR lze uvést osvobození od daně z příjmu z provozu malých vodních a větrných elektráren v roce uvedení do provozu a v následujících pěti letech, nebo možnost odečíst od základu daně dar poskytnutý na ekologické účely. Významné bylo i zařazení některých ekologicky příznivých výrobků do nižší sazby DPH<sup>36</sup>.

### 4.4.1 Teorie ekologických daní

Ekologická daň je moderní **variantou daně Pigouovské** (viz kapitola 2.3.3). Jedná se tedy o daň, která má pozitivní vliv na internalizaci negativních externalit v oblasti životního prostředí. Jejím účelem je jednak získání dodatečných finančních prostředků (fiskální funkce), ale také pozitivní působení na změnu chování jednotlivých subjektů (stimulační funkce).

Odborná literatura není v otázce definice ekologických daní zcela jednotná. V zásadě existují dvě možnosti, jak ekologickou daň definovat a to, jako:

1. *každou nevázanou platbu vládě uvalenou na daňový základ, který je považovaný za významný z hlediska životního prostředí a*
2. *daně, které byly primárně zavedeny za účelem omezování existence negativních externích efektů ovlivňujících životní prostředí.*

Obecně lze říci, že daní odpovídajících druhé definici je velmi málo. Proto je důležité zkoumat ekologické dopady některých dalších daní, ačkoliv se o ekologické daně v pravém slova smyslu nejedná.

Zatímco podle první definice by se v České republice jako ekologická daň dala označit i platba za dálniční známku, která je v České republice příjmem Státního fondu dopravní infrastruktury, a o jejímž pozitivním působení na změnu chování směrem k omezení negativních vlivů na životní prostředí by se dalo

---

<sup>36</sup> Platilo do 1.5.2004 pro vodu ředitelné barvy, výrobky z recyklovaného papíru apod.

přínejmenším pochybovat, podle druhé definice by v ČR neexistovaly ekologické daně v čisté podobě téměř vůbec.

Na tomto místě je třeba znovu zdůraznit rozdíl mezi daní a poplatkem. Daně jsou definovány jako povinné, zákonem stanovené platby nenávratného a neekvivalentního charakteru, vybírané od fyzických a právnických osob ve prospěch veřejných rozpočtů. Poplatky jsou na rozdíl od daní svázány s jistou mírou protihodnoty. V praxi však často dochází k zaměňování těchto pojmů. Tak může dojít k situaci, kdy je ekologickou daní poplatek za vypouštění emisí do ovzduší apod.

#### 4.4.2 Problémy ekologických daní

Zavádění ekologických daní se v mnohých případech ukazuje jako problematické<sup>37</sup>. Nejčastějším argumentem proti zavádění ekologických daní je pokles konkurenceschopnosti domácích firem na mezinárodním trhu. Může dojít k přesunu místních firem do zemí s nižším zdaněním, což s sebou nese mnoho dalších dopadů, včetně zvýšení nezaměstnanosti. Jednou z možností, jak tento problém řešit, je koordinované zavádění ekologických daní na mezinárodní úrovni.

Sporným bodem je také daňová incidence, tedy dopad ekologických daní na jednotlivé spotřebitele. Jedná se zejména o dopad daní z energií a pohonných hmot na domácnosti s nižším příjmem, kde jsou tyto platby poměrně velkou položkou v rozpočtu. Tento problém se většinou řeší určitými kompenzacemi pro tyto domácnosti. Jako příklad lze uvést Nizozemí, kde každoročně vracejí každé domácnosti částku odpovídající 800 m<sup>3</sup> zemního plynu a 800 kwh elektřiny – což fakticky znamená úplné osvobození slabších rodin od daně. Ukázalo se, že tento systém je pro stát levnější než odpouštění daně za část spotřeby, které vyžaduje komplikovanou administrativu.

Pokud jde o nápravný efekt ekologických daní (tedy snahu ovlivnit chování ekonomických subjektů), velmi záleží na dostupnosti substitutu k daní zatíženému výrobku. Také v případě, že poptávka po ekologicky škodlivém výrobku je neelastická, nebude mít zavedení ekologické daně podstatný vliv. Naopak, v některých případech může nastat situace, kdy spotřebitelé budou chápat platbu daně jako platbu za poškození životního prostředí. Ekologická daň by se pak stala jakousi novodobou formou odpustku.

Kromě uvedených problémů lze nalézt i další problémy, které se mohou v souvislosti s ekologickými daněmi vyskytnout:

- Ekologické daně také nebudou působit na firmy, jejichž cílem není maximalizace zisku.

---

<sup>37</sup> Stejně jako zavádění jakýchkoliv jiných daní.



- Substituční výrobky nemusí mít vždy stejnou, nebo lepší užitnou hodnotu, někdy tomu bývá spíše naopak. Stírá se tak jasná představa o tom, zda spotřebitel platí vyšší cenu za poškozování životního prostředí nebo za to, že získal výrobek s lepšími užitnými vlastnostmi.
- Náklady na výrobu ekologicky méně škodlivých výrobků mohou být vyšší než náklady na produkci výrobků zatěžovaných ekologickou daní. Jejich cena pak může být případně i vyšší než cena výrobků zatížených ekologickou daní.
- Uplatnění ekologických daní je problematické také proto, že ekologicky nepříznivé činnosti a aktivity jsou již zpravidla postiženy poplatky nebo jinými druhy plateb za znečišťování životního prostředí a nemohou být tedy navíc ještě zdaněny. Podle tohoto argumentu by se o zavedení ekologických daní mělo uvažovat hlavně tam, kde poplatky dosud vybírány nejsou. Příkladem může být narušování životního prostředí hlukem a zářením, nebo letecká či vodní doprava.

## 4.5 Ekologická daňová reforma

Ekologická daňová reforma není jen prosté zavedení ekologických daní, či lépe řečeno daní uvalených na komodity mající negativní vliv na životní prostředí. Důležitým znakem EDR je její fiskální neutralita - celkový daňový výnos by měl zůstat nezměněn. Zavedení ekologických daní (může jít o daně z pohonných hmot, ze spotřeby energie nebo třeba z pesticidů) je tedy kompenzováno snížením jiných daní. V návaznosti na teorii dvojité dividendy se nejčastěji jedná o daňové zatížení práce, ale není to podmínkou. Dalším častým znakem EDR je zavádění daní v několika postupných krocích, tak aby ekonomické subjekty měly dostatečně dlouhý čas na přizpůsobení se nové situaci (provedení opatření na zamezení znečišťování apod.) a byla tak podpořena stimulační funkce ekologických daní.

### 4.5.1 Ekologická daňová reforma v EU

EDR byla v různých podobách zavedena již v mnoha zemích. Pro ilustraci byly vybrány dvě z nich.

#### Německo

Ekologická daňová reforma byla v Německu započata v dubnu 1999. První fáze trvala do roku 2003 a skládala se celkem z pěti stupňů. Vzhledem k vysokým nákladům na pracovní sílu a vysoké míře nezaměstnanosti vsadilo Německo na **příjmově neutrální daňovou reformu** a většina výnosů měla být použita na snížení důchodového pojištění.

Cílem provedené reformy bylo podpořit úspory energie, spolu s jejím racionálnějším využitím a rozvoj výroby energie z obnovitelných zdrojů. To vše mělo spolu se snižováním příspěvků na sociální pojištění přispět k ochraně klimatu a tvorbě pracovních míst. Výhodou zvoleného konceptu bylo, že jednotlivá rozhodnutí kdy a jakým způsobem energii ušetřit neměla být prováděna centralizovaně, ale zcela ponechána na jednotlivcích. Právě z tohoto důvodu byla ekologická daň koncipována jako výnosově neutrální a jen poměrně malá část výnosů (asi 3 %) byla použita přímo na podporu projektů vztahujícím se k životnímu prostředí.

Součástí ekologické daňové reformy bylo zavedení či zvýšení daní z elektrického proudu, pohonných hmot, zemního a zkapalněného plynu a z topných olejů. Postupné navyšování jednotlivých sazeb bylo rozvrženo do pěti let. Zároveň byly zavedeny některé úlevy a výjimky, aby se zmírnil dopad nově zavedených daní na vybraná odvětví. Příkladem může být 50-ti procentní snížení sazby daně na elektrický proud pro veřejnou kolejovou dopravu, elektrický proud vyráběný z obnovitelných zdrojů byl od ekologické daně zcela osvobozen, stejně tak biologické pohonné hmoty, pro výrobní podniky, lesní hospodářství a zemědělství byla zavedena snížená sazba daně ve výši 20 % řádné sazby v případě, že zvýšení daňových plateb za jednotlivý zdroj energie překročilo v daném roce 511 EUR.

Výnosy z ekologické daňové reformy byly z převážné části použity na snížení příspěvku na důchodové pojištění. Celkové výnosy z energetických daní se z částky 34,1 mld. euro v roce 1998 zvýšily na 52,7 mld. euro v roce 2003, což je nárůst o 55 %. Díky příjmům z ekologických daní mohl být spolkový příspěvek k důchodovému pojištění navýšen celkem o 16,4 mld. euro (asi 88 % všech příjmů z EDR). To umožnilo udržet současnou sazbu důchodového pojištění na 19,5%, bez EDR by byla tato sazba o 1,7% vyšší. Právě tato skutečnost vedla k určitým problémům a nepochopení konceptu EDR ze strany veřejnosti. Odpůrci EDR argumentovali, že i přes deklarované využití výnosů ekologických daní výše sazeb důchodového pojištění roste.

Přibližně půl miliardy euro (asi 3% všech příjmů z EDR) bylo použito pro ekologické projekty, především na podporu rozvoje výroby energie z obnovitelných zdrojů a energetickou sanaci starších budov. Okolo devíti procent výnosů z ekologických daní bylo příjmem státního rozpočtu, přičemž výrazněji se tento trend prosadil v roce 2003. Když byla v roce 2003 zvýšena sazba ekologické daně pro výrobní podniky, zemědělství a lesní hospodářství z 20-ti na 60% řádné sazby, byly vzniklé příjmy - v rozporu s principem příjmové neutrality - z větší části použity na krytí státního dluhu.

**Tabulka 7.2 Vývoj sazeb ekologických daní v SRN**

|                                  | Daň do<br>31.3.99 | Daň po<br>1.<br>stupni<br>EDR<br>1.4.99 | Daň po<br>2.<br>stupni<br>EDR<br>1.1.00 | Daň po<br>3.<br>stupni<br>EDR<br>1.1.01 | Daň po<br>4.<br>stupni<br>EDR<br>1.1.02 | Daň po<br>5.<br>stupni<br>EDR<br>1.1.03 | Podíl<br>ek.<br>daně<br>2003 |
|----------------------------------|-------------------|---|---|---|---|---|------------------------------|
| Elektrický proud<br>(cent/kWh)   | ---               | 1,02                                    | 1,28                                    | 1,54                                    | 1,8                                     | 2,05                                    | 2,05                         |
| <b>Pohonné hmoty</b>             |                   |   |   |   |   |   |                              |
| Nafta (cent/litr)                | 31,70             | 34,77                                   | 34,84                                   | 40,91                                   | 43,98                                   | 47,04                                   | 15,34                        |
| Benzín (cent/litr)               | 50,11             | 53,18                                   | 53,18                                   | 59,32                                   | 62,39                                   | 65,45                                   | 15,34                        |
| Zemní plyn                       | 6                 | 7                                       | 7                                       | 8                                       | 8                                       | 8                                       | 2                            |
| Zkapalněný plyn<br>(cent/litr)   | 6                 | 7                                       | 7                                       | 7                                       | 8                                       | 8                                       | 2                            |
| <b>Topné látky</b>               |                   |   |   |   |   |   |                              |
| Lehký topný olej<br>(cent /litr) | 4,09              | 6,14                                    | 6,14                                    | 6,14                                    | 6,14                                    | 6,14                                    | 2,05                         |
| Těžký topný olej<br>(cent /kg)   | 1,53              | 1,53                                    | 1,79                                    | 1,79                                    | 1,79                                    | 2,5                                     | 0,97                         |
| Zemní plyn<br>(cent/kWh)         | 0,18              | 0,344                                   | 0,344                                   | 0,344                                   | 0,344                                   | 0,55                                    | 0,37                         |

*Pramen: <http://www.foes.de/>*

Významná byla i změna struktury daňových příjmů. Měřeno v poměru k celkovým daňovým příjmům vzrostl díky EDR podíl daní uvalených na životní prostředí z 7,0 % v roce 1998 na 8,6 % v roce 2003.

K důsledkem zavedení EDR bylo mimo jiné snížení spotřeby pohonných hmot, snížení emisí CO<sub>2</sub> produkovaných dopravou, na druhé straně výrazněji vzrostl počet osob přepravených hromadnou dopravou. V oblasti pracovního trhu byla nejen vytvořena nová pracovní místa, ale zároveň poklesl počet černých pracovních míst. Na druhé straně je třeba poznamenat, že uvedené skutečnosti byly pozorovány převážně v prvních letech zavádění ekologických daní. Studie také ukázaly, že zavedenou reformou se možnosti současného německého hospodářství v oblasti ekologického zdanění z větší části vyčerpaly. Další zvyšování energetických daní spojené s odstraňováním daňových zvýhodnění by mohlo dostat některé podniky do problémů. Celkově lze říci, že jako ekonomický instrument ochrany životního prostředí se ekologická daňová reforma v Německu osvědčila.

## Dánsko

Dánsko bylo jednou z prvních evropských zemí, ve které byla EDR zavedena. Již na konci 70. let zde bylo zavedeno zdanění elektřiny a topných olejů. V následujících několika letech byl dále zdaněn technický plyn, svítiplyn a uhlí. Uvedená daně však nebyly zavedeny za účelem ochrany životního prostředí, ale primárně z fiskálních důvodů.

Na počátku 90. let pak Dánsko zavedlo daň z CO<sub>2</sub> ve výši 100 DKK (13,3 EUR), v první fázi pouze pro domácnosti a teprve o rok později i pro průmyslový a komerční sektor. Se zavedením daně z CO<sub>2</sub> zároveň došlo ke snížení energetických daní tak, aby celková daňová zátěž zůstala v první fázi zachována. Především pro komerční sektor byly zavedeny některé výjimky, jejichž cílem bylo zachovat mezinárodní konkurenceschopnost dánských podniků.

K první fázi EDR došlo v Dánsku v roce 1993. Tehdy bylo rozhodnuto přerozdělit příjmy z energetických daní a daně z CO<sub>2</sub> ve prospěch snížení sazeb daně z příjmů ve všech příjmových skupinách. Druhá fáze probíhala od roku 1996. Jejím cílem bylo splnit závazek stanovený Kjótským protokolem, tedy snížit emise CO<sub>2</sub> o 20% oproti roku 1988. V následujících dvou letech tak došlo k nárůstu sazeb daně z energie o 25 % a zároveň se zvýšil podíl komerční sféry a průmyslu na výnosech daně z CO<sub>2</sub>. V roce 1996 byla také zavedena daň z SO<sub>2</sub>. Podléhají jí fosilní a další paliva s obsahem síry. Sazba daně byla nastavena na 10 DKK (1,3 EUR) na 1kg síry. V případě, že podnik uzavřel dobrovolnou dohodu o energetické účinnosti, byla mu podstatná část daní vrácena.

Výnosy z ekologických daní byly použity z části na podporu investic do inovací, z části na podporu malých podniků a z části na snížení sazeb sociálního pojištění. Díky tomu mohla sazba sociálního pojištění mezi rok 1996 a 2000 poklesnout o 0,53 %. V roce 2000 pak byly dotační programy zrušeny a všechny výnosy jsou použity na snížení daňového zatížení práce.

Do roku 2002 došlo ještě k nějakým menším změnám, mimo jiné i k mírnému nárůstu sazeb ekologických daní. V tomto roce byl také zveřejněn návrh tzv. zelené rozpočtové reformy. Ta počítala se zdvojnásobením příjmů z ekologických daní do roku 2010. V souvislosti se změnou vlády však již na tento návrh nedošlo. Od jejího nástupu v roce 2001 již nedochází v oblasti ekologických daní k žádným změnám a Dánsko již kvůli tomu bylo z mnoha stran kritizováno.

Závěrem lze říci, že zavedení EDR přineslo Dánsku přínosy nejen ve snížení konečné energetické spotřeby, ale zvýšil se také poměr obnovitelných zdrojů energie v primární energetické spotřebě a při výrobě elektřiny. Díky poměrně širokému systému dobrovolných dohod došlo také ke značným inovacím ze strany podniků. Dánsko se stalo jedním ze světových výrobců techniky pro výrobu energie z obnovitelných zdrojů, především v oblasti větrných elektráren.

To s sebou nese i vznik nových pracovních míst. Společně se snižováním zdanění práce tak Dánsko vytvořilo dobré podmínky pro podporu zaměstnanosti.

#### 4.5.2 Vývoj EDR v České republice

V České republice se o jejím zavádění dlouho diskutovalo a počátek EDR byl stále odkládán. K jakési nepozorované ekologické daňové reformě v České republice došlo v roce 1997. Tehdy byly zvýšeny některé spotřební daně a zároveň snížena daň z příjmů. Tyto změny však nebyly oficiálně jako EDR označeny. Oficiálně se o možnosti zavedení ekologické daňové reformy ve vládních kruzích začalo uvažovat na konci 90. let. Tehdy Ministerstvo životního prostředí iniciovalo zpracování několika studií týkajících se možnosti implementace ekologické daňové reformy v České republice. Výsledkem bylo zpracování návrhu zákona o ekologizaci daňové soustavy, který vycházel z návrhu směrnice EU38 o zdanění energetických produktů a inspiroval se německou EDR.

Podle výše uvedeného návrhu se měla od roku 2004 zvyšovat sazba na bezolovnatý benzín z tehdejších 10,84 Kč/l na více než 17 Kč/l (o 60%) a sazba na naftu z 8,15 Kč/l na téměř 14 Kč/l (o 70%). Návrh počítal i s růstem zdanění elektrické energie, které se mělo od roku 2004 postupně zvyšovat z 11 Kč/MWh na 77 Kč/MWh. Zmíněný návrh byl v roce 2001 projednáván vládou ČR, ale k jeho realizaci nedošlo.

V roce 2004 Ministerstvo životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem financí a Ministerstvem práce a sociálních věcí novou koncepci ekologické daňové reformy. Podle ní měla být EDR zahájena v roce 2005 zavedením daní na některá paliva a elektrickou energii, přičemž daňová zátěž by byla realizována formou spotřebních daní. Daně měly být po vzoru Německa zaváděny v postupných krocích v ročním nebo dvouletém cyklu. Ekologické daně by nepodléhaly obnovitelné zdroje energie, odpadní teplo a spalování odpadů včetně spalování skládkového plynu. Příslušné změny daňových zákonů měly být přijímány tak, aby jejich adresáti měly dostatečnou dobu na seznámení se s nimi. V praxi by to bylo zajištěno určitou prodlevu mezi platností zákona a jeho účinností. Podniky, které využívají zdaňované komodity k technologickým účelům, by mohly využívat některé daňové úlevy. Pro vysoce energeticky náročná odvětví měl být vytvořen systém časově omezených osvobození, tak aby byl vytvořen dostatečný prostor pro přizpůsobení se novým podmínkám. Zároveň měly být nové daně kompenzovány tak, aby bylo dosaženo výnosově neutrálního řešení.

---

<sup>38</sup> Konkrétně jde o Směrnici 2003/96/ES, kterou se mění rámcová struktura předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny

Ve stejné době (k 1. lednu 2004) zvýšila vláda v rámci reformy veřejných financí sazby spotřebních daní, a to nad minimální úroveň, kterou požadovala Evropská unie. Nevyužila však možnosti zavedení těchto daní výnosově neutrálním způsobem jako součást ekologické daňové reformy. Zároveň bylo vzhledem ke vstupu České republiky do EU nutné začít uvažovat o implementaci Směrnice 2003/96/ES. V souvislosti a touto Směrnicí měla ČR vyjednanou výjimku týkající se minimálních sazeb spotřebních daní pro pevná paliva, elektřinu a zemní plyn pro vytápění. Výjimka měla platit do 1. ledna 2008.

V roce 2005 pak byla předložena nová koncepce, podle ní měla EDR proběhnout v pěti fázích v letech 2007 až 2015. Zvýšit se měly sazby daní u motorových vozidel, nově měly být zavedeny daně z energetických produktů a elektřiny. K navýšení mělo docházet postupně. EDR byla navržena jako výnosově neutrální, výnosy měly být přerozděleny ve prospěch snížení daňového zatížení práce. Návrh počítal i částečným s přerozdělením výnosů ve prospěch nízkopříjmových domácností, které by EDR postihla nejvíce. Předkládaná koncepce byla poměrně komplikovaná. Mnoho komodit bylo od daně částečně či úplně osvobozeno (např. elektřina z obnovitelných zdrojů). Jak již bylo řečeno, daňové sazby se měly navyšovat postupně v pěti fázích, již po první fázi však byly sazby stanovené v koncepci vyšší než sazby požadované Směrnicí 2003/96/ES. Například elektřina z hnědého uhlí měla být již v roce 2007 zatížena daní ve výši 200 Kč/MWh, což byl téměř sedminásobek požadavku EU. Po páté fázi mělo dojít k úplné zahrnutí externích nákladů do cen.

Novinkou v tomto návrhu EDR pak byla tzv. daň z motorových vozidel. Ta měla nahradit silniční daň, nově však měla být placena i fyzickými osobami. Koncepce navrhovala zavést sazby daně s ohledem na stáří vozu, emisní normy (tzv. EURO normy), produkce CO<sub>2</sub>, sledovat se měla i normovaná spotřeba paliva. K další diferenciaci pak docházelo u nákladních vozů a autobusů. Cílem této daně měla být kromě jiného podpora obnovy vozového parku v ČR. Ani tato koncepce však nebyla schválena. Jedním z hlavních důvodů byly připomínky Ministerstva financí, zejména ke složitému systému sazeb daní motorové daně a diferenciaci zdanění elektřiny podle jejího původu. Dalším argumentem byly příliš vysoké administrativní náklady.

Na další dlouhé projednávání a tvorbu nového konceptu EDR však již vzhledem k nutnosti implementovat Směrnicí 2003/96/ES nejpozději k 1. lednu 2008 nezbývalo mnoho času. Kromě nedostatku času se však na novém návrhu EDR promítlo i to, že měla být součástí širší reformy veřejných financí. Vzniklá situace byla nakonec vyřešena komplexní implementací Směrnice 2003/96/ES.

Podle dokumentu nazvaného „Principy a harmonogram ekologické daňové reformy“ (dále jen Harmonogram EDR) byla tato implementace první etapou EDR. Protože Česká republika splňuje již od roku 2004 minimální sazby u

spotřební daně z minerálních olejů, týkala se tato první etapa pouze zdanění pevných paliv, zemního plynu a elektřiny. Druhá etapa by měla probíhat v letech 2010 až 2013, její konkrétní podoba ale ještě není navržena. Původně měl být návrh předložen vládě do konce roku 2007, nakonec byl termín pro představení druhé etapy prodloužen do 30. června 2008. Druhá etapa EDR by se měla týkat zdanění energetických produktů a elektřiny. Dále by měla být provedena revize stávajících ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí, především pak environmentálních poplatků. Se třetí etapou se počítá v letech 2014 až 2017, její konkrétní podoba však není vymezena vůbec. Návrh by měl vycházet z vyhodnocení předcházejících etap a zpracován by měl být do konce roku 2012.

Harmonogram EDR předpokládá, že by ekologické daně mohly být rozšířeny i na další surovinové zdroje, výrobky, služby a užití přírody. V Harmonogramu EDR je také zmíněn nerovnoměrný dopad EDR na jednotlivé ekonomické subjekty. První etapa však s žádnými kompenzacemi nepočítá, konkrétní kompenzační opatření tak mají být realizována až ve druhé, popř. třetí etapě po vyhodnocení skutečných dopadů EDR na jednotlivé skupiny ekonomických subjektů. První etapa měla být, stejně jako etapy následující, výnosově neutrální, což vyplývá ze samotné podstaty EDR. V Harmonogramu je uvedeno, že se bude pracovat na možné podobě snížení nákladů práce tak, aby k 1. lednu 2008 mohla být zavedena konkrétní opatření. To se ale nepodařilo.

Je zřejmé, že EDR je tématem v České republice již poměrně dlouhou dobu. Avšak teprve na počátku roku 2008 byly realizovány první kroky směrem k jejímu zavedení a zdá se, že se tak stalo především kvůli nutnosti implementovat Směrnici 2003/96/ES. EDR tak nebyla zavedena v příliš vhodné době, navíc byla zavedena jako součást širší reformy veřejných financí. Je také otázkou, zda zavedení výše zmíněných energetických daní lze považovat za EDR, když (alespoň zatím) nebyla dodržena jedna ze základních podmínek – výnosová neutralita. Na větší hodnocení dopadů EDR je však ještě brzy.

**Tabulka 7.3 Srovnání základních vlastností EDR v Německu, Dánsku a v ČR**

|                                  | <b>Dánsko</b>  | <b>Německo</b>  | <b>Česká republika</b>  |
|----------------------------------|--|---|---|
| <b>Rok zavedení EDR</b>          | 1994   | 1999  | 2008  |
| <b>Počet etap</b>                | Několik  | 5   | 3   |
| <b>Způsob zavedení</b>           | Součást reformního balíku  | Samostatná reforma  | Součást reformy VF  |
| <b>Základy zdanění pro</b>       | Pevná paliva, LTO, TTO, svítiplyn, zemní plyn, CO <sub>2</sub> , SO <sub>2</sub>   | Pohonné hmoty, LTO, TTO, plyn, elektřina, pevná paliva  | Plyn, elektřina, pevná paliva   |
| <b>Sazby daně</b>                | 1998: Energetická daň 41DKK/GJ (5,5EUR/GJ), 600DKK/t CO <sub>2</sub> (80EUR/t), 10DKK/kg   | 1999: Paliva-3,07centu/l, LTO-2,05centu/l, plyn-0,16centu/kWh, elektřina-   | 2008: Zemní plyn-30,6Kč/MWh, elektřina-28,3Kč/MWh., pevná paliva-8,5Kč/GJ   |
| <b>Vývoj sazeb</b>               | 1998-2002 25% nárůst daní z energie (1998-41DKK/GJ, 2002 51DKK/GJ)   | Postupný nárůst sazeb u jednotlivých komodit  | Předpokládá se nárůst sazeb v 2. etapě EDR  |
| <b>Výnosy</b>                    | 1998: 4,89%HDP, tj. asi 56,9 mld. DKK  | 1999: 4,3 mld. EUR  | 2008: Očekávané 4,3 mld. Kč   |
| <b>Využití výnosů</b>            | Snížení sazby daní z příjmů, dotační programy za účelem inovací, podpora drobných podniků včetně zemědělství, snižování sazeb sociálního     | Snižování důchodového pojištění, část výnosů použita na podporu inovací a užívání ekologicky šetrnějších technologií. | Zatím žádné, předpokládá se snížení sazeb sociálního pojištění, část výnosů bude pravděpodobně využita jako kompenzační |
| <b>Vliv na zaměstnanost</b>      | Pozitivní  | Předpokládá se vznik 250 000 nových pracovních míst do roku 2010; pokles množství lidí zaměstnaných na                | Po snížení nákladů práce se očekává pozitivní vliv na zaměstnanost.   |
| <b>Vliv na životní prostředí</b> | Přechod z pevných paliv na plyn a obnovitelné zdroje při výrobě elektřiny, inovace podporované dohodami v průmyslu, snížení konečné spotřeby | Snížení emisí oxidu uhličitého o 20 mil, snížení spotřeby benzínu, více cestujících ve veřejné dopravě,               | Snížení spotřeby paliv oproti roku 2005 o 0,2% až 4% (podle druhu paliva)   |

*Pramen: Vojtová, J. Ekologická daňová reforma*



## 4.6 Dotace

Myšlenka Pigouovských daní se používá k internalizaci negativních externalit. V případě pozitivních externích efektů bude ležet množství produkovaného statku určené na základě soukromých mezních nákladů pod společensky optimálním množstvím. V tomto případě Pigou navrhuje zavést dotace na produkt vytvářející pozitivní externalitu tak, aby se produkované množství zvýšilo. Dotace lze poskytnout buď na jednotku vstupu, např. práce (a posunout tak nákladovou křivku směrem dolů), nebo na jednotku produkce (produkční křivka se posune směrem nahoru). Příkladem mohou být dotace poskytované biologickému zemědělství.

Dotace mohou být i teoretickou alternativou k Pigouovským daním v případě negativní externality. Příkladem může být třeba podpora výstavby čističky odpadních vod. Existují však názory, že v tomto případě vedou dotace k vyššímu množství produkovaných externalit, než by tomu bylo v případě daní.

Za dotaci se zpravidla považují finanční prostředky poskytované z veřejných rozpočtů nižším úrovním veřejné správy (místní rozpočty, účelové fondy apod.). Tyto prostředky mohou být používány buď volně nebo podle stálých pravidel (účelové dotace). Dotace lze však pojmut i obecněji. V širším slova smyslu lze za dotaci považovat každé zvýhodnění ze strany státu oproti všeobecným pravidlům. Především se jedná o daňové úlevy a zvýhodněné půjčky. Potom mluvíme o přímých či nepřímých podporách, popř. o nepřímých dotacích. V případě poskytování dotací je důležité, aby nebyla narušena ekonomická efektivnost a zároveň podpory musí být poskytovány v souladu s pravidly na ochranu hospodářské soutěže.

V České republice jsou podpory do oblasti životního prostředí důležitou součástí systému ekonomických nástrojů. Dotace jsou poskytovány jak z domácích zdrojů (především ze SFŽP a státního rozpočtu), tak i ze zdrojů zahraničních (např. Fond soudržnosti, strukturální fondy, program LIFE, INTERREG) více viz kapitola 4.5.

## 4.7 Depozitně refundační (zálohové) systémy (DRS)

Depozitně refundační systémy (DRS) stimulují skrz zálohování spotřebitele k vrácení použitých výrobků, případně obalů a vytváření finanční prostředky pro jejich nezávadné zneškodňování. Používají se na výrobky, které se mohou stát nebezpečným odpadem (akumulátory, motorové oleje, pneumatiky) nebo je žádoucí opakované použití (obaly).

Stimulují spotřebitele k vrácení použitých výrobků tím, že v ceně výrobku je zahrnuta částka - záloha, kterou spotřebitel buď:

- dostane zpět, když zboží vrátí (u nás uzákoněno u skleněných obalů - lahví), nebo

- nedostane zpět, protože depozitní částka má zajistit finanční zdroje pro sběr a likvidaci výrobku. Spotřebitel ale má v tomto případě právo odložit produkt bezplatně na sběrové místo (u nás u plastových obalů zajišťuje firma EKO-KOM, a. s., v Německu systém Grune Punkt).

System DRS si může samostatně vytvořit i jednotlivá firma - vratné kopírky firmy Xerox).

## 4.8 Obchodovatelná emisní povolení

Daně a poplatky mají charakter plateb, které se průběžně odvádějí do státního rozpočtu nebo do některého mimorozpočtového fondu. Naproti tomu u obchodovatelných emisních povolení stát jednou stanoví kontingent emisních práv, který zdarma či při aukci rozdělí a potom platby probíhají pouze v rámci soukromého sektoru od poptávajícího (nového emitenta) k nabízejícímu (starému emitentovi).

Teoretický koncept systému obchodovatelných emisních povolení, který byl poprvé představen již v roce 1968 v USA, je založen na stanovení celkového limitu přípustného množství emisí a na jeho rozdělení mezi znečišťovatele. Na základě politického rozhodnutí o cílech kvality životního prostředí je stanoveno celkové přípustné množství emisí za určitý čas na určitém území. Toto množství emisí je pak rozděleno mezi jednotlivé znečišťovatele pomocí rozhodnutí správního orgánu či pomocí aukce. Každý znečišťovatel tak získává určité množství emisních práv, se kterými lze obchodovat (transferovat je na jiné znečišťovatele).

K využívání určitého statku životního prostředí (k emisím škodlivin) je oprávněn pouze subjekt vlastníci příslušné množství povolenek. Nestačí-li znečišťovateli přidělená emisní práva, má možnost nákupu povolenek od těch, kteří jsou z hlediska emisí úspornější a přidělené povolenky nevyužijí. Tvorba cen povolenek je však ponechána výhradně na tržním mechanismu. Emituje-li znečišťovatel nad úroveň přidělených práv, musí zaplatit pokutu, která je zpravidla výrazně vyšší než cena povolenek na trhu.

Tento nástroj dle Štěpánka (1997) vytváří předpoklady pro působení tržních sil i v oblasti environmentálních statků, kde standardní tržní mechanismus selhává a to aniž by vyžadoval trvalé zasahování státní autority (na rozdíl např. od podplatků).

Obchodování s emisními povoleními se odehrává na trzích různých úrovní. Jedná se o trhy regionální, národní i mezinárodní, které se uplatňují zejména při obchodování emisemi skleníkových plynů na základě Kjótského protokolu. Obchodování však může probíhat i v rámci jedné firmy či koncernu. Velikost trhu obchodování vykazuje rovněž souvislost s dosahem vlivu znečišťující látky. Pro škodliviny rozptylované na širokém území je územní rozsah obchodování

velký. Naopak emise látek, jejichž škodlivý účinek se projevuje v menším prostorovém měřítku, jsou obchodovány spíše na regionálních trzích. Největší zdroje jsou do programu obchodování zapojeny povinně. Menší zdroje se často mohou zapojit dobrovolně.

Z hlediska přerozdělovacích dopadů systému je též velmi důležitá počáteční alokace práv na znečištění. Práva mohou být přidělována bezplatně (většinou podle historického principu), za udělení lze vybírat poplatky nebo lze využívat jednorázových či pravidelných aukcí. V praxi je nejčastěji používán historický princip, kdy jsou emisní práva přidělena bezplatně na základě vývoje emisí v předchozím období.

Na trhu se obvykle uplatňují tři druhy transakcí<sup>39</sup>:

- systém založený na kreditech
- systém celkový limit a obchodování
- systém vyrovnávání

Velmi důležitým prvkem systému obchodování je deponování (banking), které umožňuje přesunout nevyužitá emisní práva do dalšího období. Povolenky nepředstavují jen oprávnění k emisím, ale stávají se i finančním aktivem a specifickým cenným papírem. Fungování trhu s povolenkami podporují zprostředkovatelé (brokerské firmy, burza) a stát by do něj měl zasahovat co nejméně. Jako problematické se ukazuje paralelní působení systému emisního obchodování s institucionálními nástroji povahy administrativních nástrojů (emisní limity). Dodržení striktních limitů podstatně eliminuje možnost dosažení nákladově efektivního řešení, která je podstatou nástrojů ekonomických (více viz, Jílková, 2003, s. 43-47, s. 96-101 a s. 111-121).

## Otázky a úkoly

1. Vysvětlete následující pojmy: ekonomická nástroje ochrany životního prostředí, externality, pigouovská daň, ekologická daňová reforma, dvojí dividenda

---

<sup>39</sup> *Systém založený na kreditech* srovnává aktuální úroveň emisí se scénářem výchozího stavu. Dosahuje-li znečišťovatel nižších emisí než výchozí úroveň či povolený limit, získává kredit, který může využít nebo ho prodat jinému znečišťovateli.

*Systém celkový limit a obchodování* definuje celkové přípustné množství emisí pro daný region (zemi) a časovou jednotku (většinou rok), tzv. emisní strop. To je následně alokováno mezi jednotlivé znečišťovatele. Každý znečišťovatel se pak může rozhodnout jak bude postupovat. Podaří-li se mu emise ušetřit, může zbylou část emisních povolení prodat jinému znečišťovateli. Naopak bude-li emitovat více, musí další emisní povolení od jiného znečišťovatele nakoupit.

*Systém vyrovnávání* má spíše doplňující charakter a slouží ke kompenzaci emisí z nových zdrojů či pro řešení expanze zdrojů stávajících.

2. Vyjmenujte poplatky z oblasti životního prostředí používané v České republice. Dále navrhněte alespoň pět dalších poplatků, které v České republice používány nejsou. (Jako inspiraci můžete použít poplatky placené v zahraničí nebo vlastní fantazii.)
3. Myslíte si, že zavádění ekologických daňových reforem je jedním z klíčových řešení ekologických problémů v následujících letech? Svou odpověď zdůvodněte.
4. Které činnosti související s ochranou životního prostředí by podle Vás měly být přednostně dotovány a proč?
5. Podívejte se na webové stránky Platformy pro environmentální fiskální reformu v ČR, dostupné na: <http://www.czp.cuni.cz/ekoreforma/>

### Související literatura

- [1] BURSÍK, M.: Je ekologická daňová reforma politicky realistický koncept pro období 2002 – 2006 v České republice? In ŠČASNÝ, M.: *Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii*. 1. vyd. Praha: Matfyzpress, 2002. s. 140-144. ISBN 80-86732-00-2
- [2] HÁJEK, M.: *Cesty k efektivnější politice životního prostředí* [online]. Dostupné z [http://www.czp.cuni.cz/ekoreforma/KONFERENCE/FSV\\_1-11-2002/Hajek\\_cz.doc](http://www.czp.cuni.cz/ekoreforma/KONFERENCE/FSV_1-11-2002/Hajek_cz.doc) <http://www.foes.de/> a <http://www.czp.cuni.cz/ekoreforma/>
- [3] JÍLKOVÁ, J.: *Daně, dotace a obchodovatelná povolení – nástroje ochrany ovzduší a klimatu*. 1. vyd., IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s., Praha, 2003. 156 s. ISBN 80-86684-04-0.
- [4] JÍLKOVÁ, J.: *Poplatky k ochraně životního prostředí a jejich efektivnost*. 1. vyd., Eurolex Bohemia, Praha, 2006. 135 s. ISBN 80-7379-002-5.
- [5] KUBÁTOVÁ, K., VÍTEK, L.: *Daňová politika: Teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: CODEX Bohemia, 1997. 264 s. ISBN 80-85963-23-X
- [6] MEZ, L.: Ekologická daňová reforma-inovace environmentální politiky v mezinárodním srovnání. In ŠČASNÝ, M.: *Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii*. Praha: Matfyzpress, 2002. s. 79-92. ISBN 80-86732-00-2
- [7] MOLDAN, B. a kol.: *Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Praha: Univerzita Karlova, 1997. 307 s. ISBN 80-7184-434-9
- [8] MOLDAN, B.: „Nástrojový mix“ pro environmentální regulaci. In ŠČASNÝ, M.: *Konsolidace vládnutí a podnikání v České republice a v Evropské unii*. 1. vyd. Praha: Matfyzpress, 2002. s. 13-16. ISBN 80-86732-00-2

- [9] STOCKER, F.: *Spaß mit Mikro*. 4. vyd. Mnichov: R. Oldenbourg Verlag, 1997. 420 s. ISBN 3-486-23990-2
- [10] STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. a kol.: *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. 1. vyd. Praha: Computer Press, 1998. 214 s. ISBN 80-7226-112-6
- [11] ŠAUER, P. a kol.: *Základy ekonomiky životního prostředí*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická, 1996. 185 s. ISBN 80-7079-890-4
- [12] VIRTULKA, M.: *Environmentální ekonomie*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. 106 s. ISBN 80-210-3654-0
- [13] VOJTOVÁ, J.: *Ekologická daňová reforma*. Diplomová práce, Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity, 2008.