International Institute of Political Science
of Masaryk University
Mezinárodní politologický
ústav Masarykovy
univerzity

Iveta Frízlová, Otto Mertens, Jana Strohalmová, Isabela Tomanová

Politika životního prostředí v ČR: aplikace konceptů analýzy policy

Working Paper č. 22

Příspěvek byl vypracován v rámci předmětu *Analýza policy* katedry mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity, jarní semestr 2007.

Brno 2007

Abstract: In this working paper we will deal with the Environmental Policy of the Czech Republic. The first three chapters will give a theoretical background for the last chapter, in which we will try to analyse one concrete topic of this policy area. In the theoretical part we will thus describe the key legislation, the main actors involved, the decision-making proces and the theory of a policy cycle. In the very last part we will apply some of the theoretical findings on the subject of emission reduction policy in the Czech Republic.

Keywords: Environmental policy, environmental actors and legislation, Czech Republic, European Union, policy cycle, decision-making proces, emission reduction.

1. Úvod

V tomto working paperu se budeme zabývat environmentální politikou České republiky z pohledu analýzy policy. Náplní první kapitoly bude popis institucí v ČR, zabývajících se touto problematikou, představení relevantní legislativy v oblasti životního prostředí a seznámení s legislativním procesem v ČR. Na závěr této kapitoly se zaměříme na konkrétní cíle a nástroje české ekologické politiky (legislativní, ekonomické, organizační apod.). Ve druhé kapitole se budeme věnovat aktérům činným v námi popisovaném prostředí. Představíme si aktéry státní politiky životního prostředí v čele s Ministerstvem životního prostředí a Agenturou pro ochranu přírody a krajiny a jejich hlavní úkoly. Všímat si budeme i dalších aktérů – politických stran zastoupených v Parlamentu ČR a zájmových skupin. Zaměříme se také na velmi důležitého aktéra mimo ČR – Evropskou unii. Ve třetí kapitole si představíme teoretický rámec pro následnou praktickou analýzu konkrétního vybraného aspektu politiky životního prostředí. Ze široké škály možných přístupů k analýze policy si vybereme teorii pyramidy rozhodování, probereme jednotlivé fáze rozhodování a zejména popíšeme klasické pojetí politického cyklu. Tímto končí teoretická část práce a poslední kapitola bude praktickým uplatněním předchozích teoretických poznatků v podobě případové studie, která se bude zabývat procesem snižování emisí v České republice.

2. Politika životního prostředí v ČR

Námi zkoumaná politika životního prostředí je součástí komplexního politického rámce, který je definovaný třemi základními dimenzemi. Nejprve se zaměříme na určení pozice životního prostředí v rámci polity a politics, kde se seznámíme zejména s klíčovými institucemi, dokumenty a v neposlední řadě s procesem schvalování legislativy v českém prostředí. Ve druhé části této kapitoly bude pozornost soustředěna na současnou politiku životního prostředí ve smyslu policy, tj. na její aktuální cíle a nástroje.

2.1 Instituce

Otázkami týkající se životního prostředí se v ČR zabývá Ministerstvo životního prostředí. Vůbec první ministerstvo tohoto typu v ČR bylo zřízeno 19. prosince 1989 zákonem ČNR č. 173/1989 Sb. k 1. lednu 1990 jako ústřední orgán státní správy a orgán vrchního dozoru ve věcech životního prostředí.[1] K zabezpečení a kontrolní činnosti vlády České republiky Ministerstvo životního prostředí koordinuje ve věcech životního prostředí postup všech ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy České republiky. Dá se tedy říci, že MŽP má na půdě vlády v environmentálních otázkách hlavní slovo. Ministerstvo má poměrně rozvětvenou organizační strukturu a několik resortních, meziresortních a mimoresortních poradních orgánů a komisí. Současným ministrem je RNDr. Martin Bursík ze Strany zelených, což podstatně ovlivňuje jeho přístup k problematice ochrany životního prostředí. V současné době se jedná o novinku, protože takto orientovaná strana, jakou je Strana zelených, nikdy předtím tento resort neřídila.[2]

Mimo Ministerstvo životního prostředí ovlivňují tuto politiku i další ministerstva, např. Ministerstvo zemědělství, dopravy nebo také průmyslu a obchodu. V mezinárodním měřítku ovlivňuje tvorbu české environmentální politiky řada mezinárodních organizací (např. OECD, OSN), kterých je ČR členem, mezinárodních úmluv (např. Kjótský protokol) a zejména také EU. S institucionálním zajištěním politiky životního prostředí souvisejí také institucionální nástroje k prosazování cílů této politiky, kterým se věnujeme dále v textu. Dalším aktérům ovlivňujícím politiku životního prostředí je věnována druhá kapitola.

2.2 Legislativa

Klíčový legislativní akt představuje Zákon o životním prostředí z 5. 12. 1991 ve znění pozdějších změn.[3] Zákon vymezuje základní pojmy a stanoví základní zásady ochrany životního prostředí a povinnosti právnických a fyzických osob při ochraně a zlepšování stavu životního prostředí a při využívání přírodních zdrojů, přičemž vychází z principu trvale udržitelného rozvoje.

[1] Viz http://cs.wikipedia.org/wiki/Ministerstvo_%C5%BEivotn%C3%ADho_prost%C5%99ed%C3%AD.

[2] Strukturu a organizační schéma naleznete na http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/struktura.

[3] Zákon je dostupný na http://www.env.cz/www/platnalegislativa.nsf/d79c09c54250df0dc1256e8900296e32/A2B0F160FE8CFF3AC12564E3006A7CF2/$file/OL-zakon_o_ZP-20040809.doc.doc.

Dalším kruciálním dokumentem je Státní politika životního prostředí[4], která byla schválena vládou ČR v březnu 2004. Tento dokument představuje aktuální cíle, nástroje a další aspekty námi zkoumané politiky pro období 2004-2010. Cílům a nástrojům se budeme věnovat posléze, kdy budeme zkoumat politiku životního prostředí z pohledu policy.

V rámci politiky životního prostředí můžeme specifikovat jednotlivé její oblasti následovně: obecné, vodní hospodářství, odpadové hospodářství, ochrana ovzduší, ochrana přírody, ochrana půdního fondu a lesní hospodářství, geologie a hornictví, územní plánování a stavební řád, posuzování vlivů na životní prostředí, nakládání s chemickými látkami, prevence závažných havárií, geneticky upravované organismy, integrovaná prevence znečišťování, energetika, hluk, ochrana klimatu. Každá z těchto kapitol je definována zákonem, vyhláškou a nařízením.[5]

Legislativa, která formuje českou politiku životního prostředí, je natolik rozsáhlá, že není v našich silách, ani žádoucí se ji podrobněji věnovat. Pro detailnější informace přikládáme kromě internetové adresy české legislativy (viz poznámka) také seznam mezinárodních a bilaterálních dohod a úmluv o životním prostředí, ke kterým se ČR připojila (viz příloha 1).

2.3 Legislativní proces[6]

Návrhy může podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.[7] Jakmile je návrh připraven v přijatelné podobě a má náležitou formu, je předložen předsedovi Sněmovny, který jej postoupí organizačnímu výboru. Předseda Sněmovny rozešle neprodleně návrh zákona všem poslancům a poslaneckým klubům. Pokud, není navrhovatelem vláda, měla by se do třiceti dnů k návrhu vyjádřit a zaslat své stanovisko předsedovi Sněmovny. Poté se rozhodne, jaké výbory se budou návrhem zabývat a návrh zákona je zařazen do pořadu schůze Sněmovny (na doporučení organizačního výboru). Návrh zákona se stanoviskem vlády musí být poslancům předložen nejméně deset dní před prvním čtením.

---

[4] Státní politika životního prostředí dostupná na http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPKHF75RUFX/$FILE/OS_spzp_cz_20041101.pdf.

[5] Přesný a aktuální seznam platné legislativy je možné nalézt na http://www.env.cz/__c1256e7000424ac6.nsf/Categories?OpenView&Start=1&Count=30&Collapse=4#4.

[6] Podle Jednacího řádu Poslanecké Sněmovny ČR, on-line http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90_index.html.

[7] Navrhovatel může vzít svůj návrh zpět až do ukončení druhé čtení zákona. Poté jedině se souhlasem Sněmovny.

Během prvního čtení se koná o návrhu obecná rozprava a může být navrženo, aby byl návrh přijat již v v této fázi. Pokud k tomuto nedojde, může Sněmovna vrátit návrh navrhovateli k přepracování. Pokud však návrh projde, je přidělen k projednání výboru, popřípadě výborům. Jakmile je návrh ve výboru, nelze jej již vrátit navrhovateli.

Výbor(-y) má k projednání návrhu 60 dní ode dne, kdy mu byl k projednání přidělen Sněmovnou. Tuto lhůtu lze za určitých podmínek buď zkrátit nebo prodloužit.

Ve druhém čtení předloží výbor(-y), jimž byl návrh přidělen, předsedovi Sněmovny usnesení, v němž zejména doporučí Sněmovně, zda má návrh přijmout či nikoli. O návrhu se opět koná obecná rozprava, po které může být návrh vrácen výboru k novému projednání. Pokud tak Sněmovna nerozhodne, koná se po obecné rozpravě rozprava podrobná, během které je možné předkládat pozměňovací, popřípadě jiné návrhy. I po podrobné rozpravě může být návrh vrácen výboru k novému projednání. Pokud se tak nestane, návrh pokračuje do třetího čtení.

Během třetího čtení se koná rozprava, ve které lze navrhnout pouze opravu legislativně technických, gramatických chyb, chyb písemných nebo tiskových, úpravy, které logicky vyplývají z přednesených pozměňovacích návrhů, popřípadě podat návrh na opakování druhého čtení. Na závěr třetího čtení Sněmovna nejdříve hlasuje o návrzích na zamítnutí návrhu zákona vznesených ve druhém čtení, poté o pozměňovacích, popřípadě jiných návrzích k návrhu zákona. Poté se Sněmovna usnese, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas.

Schválený návrh Sněmovnou, zašle její předseda Senátu. Pokud se Senát do třiceti dnů k návrhu nevyjádří, nebo vyjádří vůli se takovým návrhem nezabývat, je návrh zákona přijat.

Jestliže Senát návrh zamítne, je vrácen do Sněmovny, která o něm znovu hlasuje. Návrh je přijat v případě, že jej Sněmovna schválí nadpoloviční většinou svých poslanců. Senát také může vrátit návrh Sněmovně s pozměňovacími návrhy, kdy o tomto znění Sněmovna opět hlasuje. Vysloví-li souhlas s návrhem Senátu, je návrh zákona přijat. Pokud však poslanci návrh Senátu neschválí, hlasují znovu o návrhu, který původně předložili Senátu a k jeho schválení je potřeba nadpoloviční většina všech poslanců.

V případě schválení návrhu Senátem, je návrh postoupen prezidentu republiky. Prezident může přijatý zákon vrátit Sněmovně, která může zvrátit odmítnutí prezidenta nadpoloviční většinou všech poslanců a pak může být zákon vyhlášen. Jinak platí, že zákon nebyl přijat.

Aby zákon platil, musí být podepsán předsedou Sněmovny, prezidentem, popř. předsedou vlády. K platnosti zákona je také třeba, aby byl zákon oficiálně vyhlášen.

Vzhledem k rozsahu a cíli naší práce, představíme pouze stručně nejdůležitější cíle a nástroje české politiky životního prostředí. Uvědomujeme si podmíněnost české politiky evropskou a mezinárodní legislativou a proto nevidíme důvod mezi nimi nějak rozlišovat.

2.4 Politika životního prostředí – cíle a nástroje[8]

Zatímco předchozí politiky životního prostředí vycházely z politických a ekonomických změn, které proběhly v 90. letech a zaměřovaly se na nápravu škod způsobených zejména v 70. a 80. letech, bere současná politika životního prostředí v úvahu to, že ČR se v roce 2004 stala členskou zemí EU.

Na základě Zprávy o životním prostředí České republiky v roce 2002, 6. akčního programu Evropských společenství pro životní prostředí, Environmentální strategie OECD pro první dekádu 21. století, Strategie Evropské unie pro udržitelný rozvoj a dalších strategických dokumentů jak národní, tak i mezinárodní úrovni, byly určeny prioritní oblasti a v nich jednotlivé prioritní cíle. Zaručena je i návaznost na předcházející SPŽP (kontinuita střednědobých a dlouhodobých cílů), na sektorové operační programy (financování ze zdrojů ES, priority a střednědobé cíle) a na implementační plán pro oblast životní prostředí (vybrané střednědobé cíle implementace Acquis Communautaire).

V souladu se stavem životního prostředí, transpozicí a implementací evropského práva, základními principy ochrany životního prostředí a udržitelného rozvoje se aktualizovaná SPŽP soustředí na následující čtyři prioritní oblasti: 1. ochrana přírody, krajiny a biologické rozmanitosti; 2. udržitelné využívání přírodních zdrojů, materiálové toky a nakládání s odpady; 3. životní prostředí a kvalita života; 4. ochrana klimatického systému Země a omezení dálkového přenosu znečištění ovzduší.

[8] Definovány podle dokumentu Státní politika životního prostředí.

Toto rozdělení klade důraz nejen na ochranu základních složek životního prostředí (ovzduší, voda, litosféra), ale především na integrovanou ochranu ekosystémů a krajiny (zachování biodiverzity), udržitelný rozvoj a zlepšování kvality života. Čtvrtá oblast odráží odpovědnost ČR za evropské a globální životní prostředí (klimatický systém, ozonosféra – zájem zejména na globálním snižování emisí skleníkových plynů) a z toho vyplývající mezinárodní spolupráci. Zejména ochrana přírody je integrována do evropského kontextu a je již navázána spolupráce mezi evropskými zeměmi. Této oblasti se dotýkají i mnohé dílčí politiky a programy, např. Národní lesnický program, Státní program ochrany přírody a krajiny, Program péče o krajinu, Surovinová politika nebo program Certifikace udržitelného hospodaření v lesích.

Státní politika životního prostředí používá k dosažení svých cílů deset druhů nástrojů. Zvyšování povědomí veřejnosti v otázkách životního prostředí, environmentální vzdělávání, výchova a osvěta, je jedním z důležitých nástrojů, protože právě vysoké veřejné povědomí v environmentální oblasti je základním a prioritním předpokladem úspěšné realizace Státní politiky životního prostředí. Základním nástrojem pro zvyšování veřejného povědomí v záležitostech životního prostředí, je environmentální vzdělávání, výchova a osvěta (EVVO).

Právo je jedním z nejdůležitějších nástrojů environmentální politiky. Právo životního prostředí je relativně mladým odvětvím práva. Skutečný počátek legislativy zaměřené na ochranu životního prostředí nastal u nás až po roce 1989. Během poměrně krátké doby došlo nejen k vydání zákonů, které na tomto úseku dosud scházely (např. zákon o ochraně ovzduší, zákon o odpadech, zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ale i k obměně většiny dřívějších, již zastaralých předpisů (zákon o lesích, zákon o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon o ochraně přírody a krajiny). Právo životního prostředí v ČR je výrazně ovlivněno přistoupením ČR jednak do EU, ale take k různým mezinárodním dohodám a úmluvám týkajících se životního prostředí. Z vývoje komunitárního práva v oblasti ochrany životního prostředí je zřejmé, že je to oblast velmi dynamická a přesunuje se na celoevropskou úroveň. Zcela nesporně to platí o aktech komunitárního práva, která mají formu nařízení, protože ta budou na území České republiky přímo aplikovatelná a bezprostředně účinná. Do velké míry to však platí i pro akty komunitárního práva, která mají formu směrnice, přestože obecně platí, že směrnice zavazuje členské státy pouze svým cílem, prostředky jsou libovolné.

Ekonomické nástroje jsou jedním z nejefektivnějších nástrojů pro zajištění cílů SPŽP. Pro širší využití těchto nástrojů je potřeba postupně vytvářet vhodné podmínky, a to zejména na základě nové koncepce ekonomických nástrojů. Základem je ekologická daňová reforma (její prosazení cílem SZ ve volbách 2006), jejíž hlavní myšlenkou je přesun daňové zátěže ze zdanění práce na zdanění energií škodlivých životnímu prostředí při respektování daňové neutrality. Vedle nástrojů negativní stimulace (daně, poplatky apod.) je významnou součástí ekonomických nástrojů 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). Je důležité, aby výdaje z veřejných rozpočtů byly vynakládány na prioritní oblasti při zachování ekonomické efektivnosti.

Další kategorií nástrojů, jsou nástroje dobrovolné, podporující ekonomický růst společnosti, konkurenceschopnost, rentabilitu a vytváření nových pracovních míst a samozřejmě zohledňující dopady na životní prostředí. V ČR v současnosti využíváme označování ekologicky šetrných výrobků – ekolabelling, včetně podpory tzv. zeleného nakupování, zavádění environmentálních systémů řízení podle EMAS nebo ISO I4001, 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.

Institucionální nástroje mají nepostradatelný význam pro prosazování Státní politiky životního prostředí. Kromě vlastní realizace opatření SPŽP provádějí kontrolu jejího plnění, vyhodnocují jednotlivé indikátory apod. Základním nástrojem k prosazování SPŽP jsou instituce státní, a to jak řízené Ministerstvem životního prostředí, tak i ostatními resorty, stejně jako organizační složky státu. Mají největší význam zejména v realizaci přijatých opatření a v kontrole. Nezastupitelnou kontrolní pravomoc má Česká inspekce životního prostředí. Řada organizací zřízených Ministerstvem životního prostředí se podílí na výzkumu a řešení různých otázek spojených se životním prostředím. Vzhledem k tomu, že oblast životního prostředí je součástí řady sektorových politik, řeší se tato problematika také v mnoha ostatních státních institucích.

Jedním z nejdůležitějších institucionálních nástrojů je Státní fond životního prostředí ČR. Tato veřejnoprávní státní finanční instituce rozhodujícím způsobem podporuje environmentální investice municipálních i ostatních subjektů. Fond tedy konkrétně poskytuje přímou a nepřímou finanční podporu ve smyslu § 3 a § 4 zákona č. 388/91 Sb., o Státním fondu životního prostředí

ČR, a to formou dotace, půjčky či příspěvku na částečnou úhradu úroků. O použití finančních prostředků Fondu rozhoduje ze zákona ministr životního prostředí České republiky. Poradním orgánem ministra je dle zákona o Fondu Rada Fondu. K podpoře financování jednotlivých projektů jsou vydávána Rozhodnutí ministra o poskytnutí podpory z Fondu. Kancelář Fondu zabezpečuje realizaci podpor, které vyplývají z Rozhodnutí ministra ŽP. Význam této instituce vzroste, protože se bude podílet na spolufinancování projektů hrazených z fondů EU – Fondu soudržnosti a operačního programu Infrastruktura.

Pro realizaci SPŽP hrají nezastupitelnou úlohu orgány regionální a místní samosprávy. Mají blíže k místě svého působení, a proto mohou daleko účinněji prosazovat konkrétní opatření ke zlepšení životního prostředí. 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. Jejich činnost při řešení dílčích problémů je nezastupitelná. 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.

Nástroje strategického plánování formulují strategii rozvoje celé komunity, všech sfér jejího fungování i celého území, s důrazem na souvislosti a vzájemnou podporu navržených cílů. Snaží se propojit ekonomické a sociální aspekty s oblastí životního prostředí. Proces strategického plánování musí být zároveň zcela otevřený a transparentní. Místní Agenda 21 je nástroj pro uplatnění principů udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni.

Dalším důležitým nástrojem je mezinárodní spolupráce. Ochrana životního prostředí v kontextu směřování k udržitelnému rozvoji se stala globálním problémem, jehož řešení nelze hledat pouze na území jednoho státu či regionu, ale jenž si vyžaduje komplexní přístup přesahující hranice států i kontinentů. Společný a koordinovaný mezinárodní přístup je jediná efektivní cesta k řešení globálních environmentálních problémů. Tento přístup se v posledních letech vyznačuje velkou dynamikou, kterou dokazuje rostoucí počet mnohostranných a dvoustranných smluv o prevenci, snížení a eliminaci negativních dopadů hospodářského rozvoje, lidských činností, přírodních katastrof a ekologických havárií na životní prostředí.

Dalšími kategoriemi nástrojů jsou informační nástroje (informační portály webové stránky apod.), nástroje zapojování veřejnosti (institut referenda a místního referenda, instituce ombudsmana, možnosti připomínkování veřejnosti v oblastech tvorby ekonomických, legislativních nástrojů, dotačních politik aj.) a konečně výzkum a vývoj, protože nové technologie znamenají vysoký potenciál pro ochranu a zlepšování životního prostředí a udržitelný rozvoj.

3. Aktéři

Českou politiku životního prostředí ovlivňuje mnoho aktérů a závazků na různých úrovních. Je to stát, politické strany, Evropská unie, OSN, OECD, nevládní a neziskové organizace, občanská sdružení aj. Aktéři sledují zájmy životního prostředí a také občanů a snaží se svojí aktivitou ovlivňovat legislativní proces a politiku státu. Někteří mají funkci konzultantů, jiní předkládají návrhy legislativy, další podněcují občany k aktivitě, jiní vzdělávají. Spojení veškeré činnosti pak vytváří politiku životního prostředí státu.

3.1 Horizontální a vertikální rozměr politiky

Vertikální rozměr politiky znamená přenos autority směrem dolů. Tvůrci rozhodnutí (ministerstva apod.) přenášejí svá rozhodnutí na úředníky, kteří je pak implementují. Důležitá je jak schopnost úředníků pravidla dovést do praxe, tak zpětná vazba s autoritou. Na druhou stranu horizontální pojetí polity si všímá vazeb mezi aktéry, mezi kterými nejsou jen aktéři vertikální moci, ale také mimo ní, tedy různé zájmové skupiny apod., kteří sledují svoje cíle a závazky v rámci svojí organizace i napříč ostatními (Colebatch 2005: 30). Tyto dva rozměry se prolínají, přičemž spolupráce v horizontální rovině je uskutečňována pomocí nástrojů vertikální dimenze (rozhodnutí ministra, poltická směrnice, předpis apod. (Colebatch 2005: 30). K tvorbě politiky dochází na mnoha úrovních je to „drama s mnoha účinkujícími, probíhající na několika jevištích, z nichž některá jsou pravděpodobně složité a obsáhlé organizační situace“ (Colebatch 2005: 50).

Následující text popisuje několik aktérů, kteří přispívají k ovlivňování vytváření politiky životního prostředí.

3.2 Státní politika životního prostředí

Nejdůležitějším aktérem ve formování politiky životního prostředí je, jak jsme uvedli již v první kapitole, Ministerstvo životního prostředí reprezentující vertikální dimenzi, které vládě a poté celému legislativnímu procesu předkládá návrhy většiny zákonů týkajících se tohoto rezortu. Stálým poradním orgánem vlády je Rada pro zdraví a životní prostředí zřízená v roce 1998. Rada řídí, koordinuje a kontroluje úkoly vyplývající z Akčního plánu zdraví a životního prostředí ČR, evropských nebo mezinárodních ministerských konferencí o zdraví a životním prostředí a další aktivity na úseku zdraví a životního prostředí (on-line: www.vlada.cz).

Politika životního prostředí plní úkoly formulované zejména:

• v 6. akčním programu Evropských společenství pro životní prostředí (6. EAP), přijatém v Bruselu dne 22. července 2002
• v Environmentální strategii OECD pro první dekádu 21. století, přijaté v Paříži dne 16. května 2001
• ve Strategii Evropské unie pro udržitelný rozvoj, přijaté v Götteborgu dne 16. června 2001
• v Deklaraci a v Implementačním plánu, přijatých na Světovém summitu OSN o udržitelném rozvoji v Johannesburgu dne 4. září 2002
• v Deklaraci z 5. konference ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise OSN „Životní prostředí pro Evropu“ přijaté v Kyjevě dne 23. května 2003 (*Státní politika životního prostředí ČR 2004-2010*: 6).

V Parlamentu České republiky pak funguje speciální výbor Poslanecké sněmovny pro životní prostředí, který se vyjadřuje k vládním návrhům zákonů týkajících se rezortu životního prostředí.

Dalším aktérem je Agentura ochrany přírody a krajiny ČR (AOPK ČR), kterou zřizuje stát a zajišťuje prostřednictvím 24 správ chráněných krajinných oblastí speciální státní správu pro území CHKO, pro silně ohrožené a kriticky ohrožené druhy rostlin a živočichů a pro vybrané ptačí oblasti vymezené jako součást soustavy Natura 2000. AOPK se zabývá získáváním, zpracováním a dokumentací širokého okruhu dat z oblasti ochrany přírody a krajiny včetně vedení centrální dokumentace - Ústředního seznamu ochrany přírody. Zpracovává plány péče o chráněné krajinné oblasti, formulující vlastní strategii ochrany území. Dále usměrňuje a kontroluje tok finančních prostředků ze státních programů a zajišťuje strážní, informační a osvětovou

činnost. Slouží jako právní podpora státu v této oblasti a spolupracuje s dalšími organizacemi (on-line: www.nature.cz).

Je nutné zdůraznit roli dalších ministerstvech, která se podílejí na formování politiky životního prostředí, jako je Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo školství a tělovýchovy aj. Celkovou podobu ovlivňují nejen vzdělávacími aktivitami, ale také podporou podnikatelské sféry, zaváděním nových technologií a podporou výzkumu. Nezastupitelnou roli mají také regionální, okresní a místní orgány, které mají možnost konkrétními kroky podporovat a doplňovat státní politiku životního prostředí stejně jako to činí vysoké školy, odborné vědecké ústavy, zdravotnická nebo osvětová a kulturně vzdělávací zařízení a další. Regionální aktivity se uskutečňují také na úrovni euroregionů, které vznikají přeshraniční spoluprací.

3.3 Politické strany a politika životního prostředí

Politické strany se svým postojem k politice životního prostředí liší. Nalezneme mezi nimi zastánce striktní ekologické politiky, umírněné ochránce nebo politiky, kteří považují klimatické změny za ne tak drastické a problematiku globálního oteplování za jev, který je medializován a zveličen. Svoje postoje pak reflektují v legislativě, kdy např. strana Zelených zastává snížení podílu jaderné energie a navýšení podílu energie obnovitelné a ODS je naopak zastáncem té první s tím, že pro ni není přijatelné omezovat svobodu výběru člověka a upřednostňovat jednu energii před jinou.

Strany, které dnes tvoří vládní koalici mají na problematiku životního prostředí výše zmíněné odlišné názory, avšak potřeba vytvoření koalice je nutí ke spolupráci a konsensu i v této oblasti. Vláda tvořená ODS, KDU-ČSL a stranou Zelených ve svém vládním prohlášení politiku životního prostředí nenadsazuje nad ostatní, většinou se o šetrném zacházení hovoří vždy ve vztahu ke konkrétnímu odvětvím (Např. dopravou, energetikou, zemědělstvím) (Programové prohlášení).

Jednotlivé strany se k této politice staví následovně. Ve svém volebním programu z roku 2006 se ODS pozastavuje nad zpomalením nebo dokonce opačném vývoji znečišťování životního prostředí. Zdůrazňuje, že investice jak soukromé, tak veřejné sféry do této oblasti klesají a ČR je tak stále mezi státy EU, jehož ekonomika má vysokou energetickou spotřebu a produkuje mnoho emisí. Ve svém programu se tak ODS zavazovala snížit škodlivý typ znečištění ovzduší z malých

topenišť a dopravy, urychlit a podporovat výstavby čistíren odpadních vod, omezovat rizika chemických havárií a živelných pohrom, zkvalitnit politiku odpadů apod. (*Společně pro lepší život*). ODS zdůrazňuje potřebu sladit ochranu životního prostředí s hospodářskou a podnikatelskou činností tak, aby nebyla překážkou jejich konkurenceschopnosti. Uvědomuje si ale i potřebu neplýtvat energií. ODS ve svém programu zdůrazňovala potřebu transparentnosti nejen ve financování, ale také ve státní sféře, která by vedla ke spolupráci. V postavení k EU a jejím normám se staví poněkud kriticky – bude se zapojovat do příprav legislativy EU při současném sledování národních zájmů. Ohledně klimatických změn je připravena revidovat strategii EU tak, aby byla účinná a nestala se jen prázdným pojmem, který je slepě následován (*Společně pro lepší život*).

Druhá vládní strana KDU-ČSL považuje oproti ODS politiku životního prostředí za klíčovou, jelikož jen zdárné hospodaření a udržitelný rozvoj vede k prosperitě celého státu. KDU-ČSL považuje za důležité občany dostatečně informovat, jelikož jen tak můžou být zodpovědní ke svému životnímu prostředí a stát jim vytvoří podmínky pro jejich ochranu (obnovitelná energie, tříděný odpad apod.). Strana považuje za důležité aktivně zapojovat města a obce, využívat efektivní metody veřejné správy, rozšířit tuto spolupráci i za hranici státu apod.(on-line KDU-ČSL).

Strana zelených je nejvíce pro ekologickou stranou, která klade důraz na obnovitelné zdroje, udržitelný rozvoj a celkové ekologické hospodářství a ve svém programu věnuje pozornost Široké škále problémů od zlepšení kvality potravin, přes zákon o myslivosti a odpadech po efektivní využívání státních podpor (*Kvalita života*) V současné vládě obsadila křeslo ministra životního prostředí, což ji umožňuje svoji politiku lépe prosazovat, byť v mantinelech koaličních smluv.

V současnosti opoziční Česká strana sociálně demokratická má také jasnou politiku životního prostředí, která se v mnoha bodech shoduje a prolíná s vládními stranami. Ke svému volebnímu programu v roce 2006 vydala i „Ekologický manifest ČSSD-8 šancí pro život“, ve kterém velice podrobně vysvětluje svůj postoj k jednotlivých problematikách v rezortu a zdůrazňuje, že volí priority podle jejich důležitosti pro občany, přičemž spojuje ekologická a sociální řešení dohromady, čímž se podle vlastních slov odlišuje od strany Zelených i ODS (*Ekologický manifest*).

Poslední politická strana zastoupená v Parlamentu PČR je KSČM, která vnímá ekologické problémy jako problémy nové doby a nutnost je řešit. Strana se chce zasadit za lepší informovanost občanů a v souladu s veřejnými zájmy propojit cíly ekologické politicky s národohospodářskou strategií (*Naděje pro ČR*)

3.4 Zájmové skupiny

V ČR působí několik desítek ekologických skupin jak na lokální, tak celonárodní úrovni. Mnohé jsou členy nadnárodních organizací a federací, jako např. Greenpeace International nebo European Environmental Bureau (EEB).

Mezi největší a nevlivnější lze řadit Greenpeace ČR, Hnutí DUHA aj.[9] Greenpeace svojí aktivitou nejen informuje veřejnost pořádáním různých seminářů, vydáváním příruček (Průvodce spotřebitele-jak nakupovat bez GMO), ale dává jí také možnost vyjádřit svoje postoje k politice životního prostředí a aktuálním problémům prostřednictvím podpisových akcí, petic, protestů (za přispění Greenpeace se v roce 1991 upustilo od dostavby 3. a 4. jaderného reaktoru Temelín) aj. Organizace hraje důležitou roli při monitoringu hlavně v době kritických událostí (povodně), kdy se problém snaží objektivně pojmenovat a upozornit na něj. Prosazují aktivity ČR jako je vstup ČR do Mezinárodní velrybářské komise (IWC), ve které se od roku 2005 ČR staví proti obnovení komerčního lovu velryb.

Jsou to ale také občanská sdružení nebo specializované profesní svazy a společnosti a jejich environmentální, zemědělská nebo zdravotnická poradenská zařízení, která se aktivně podílejí na utváření politiky.

3.5 Evropská a mezinárodní rovina

Evropská unie chce být v ochraně životního prostředí předním světovým hráčem, který udává tempo a je příkladem pro ostatní. V současné době se nejvíce diskutuje její energetická politika, přístup ke klimatickým změnám a snižování emisí. ČR jako člen EU musí její směrnice

[9]Arnika, Zelený kruh (asociace 25ti ekologických organizací z ČR), Centrum pro komunitní práci, Česká společnost ornitologická/Birdlife ČR, Hnutí DUHA/Přátelé Země ČR, Metropolitní region - sdružení ochránců přírody, o.s. Ochrana vod, Pražské matky, Přátelé Jeseníků –SOJKA, Rosa, Svaz ochrany přírody a krajiny ČR, STUŽ, Hnutí Brontosaurus, aj.

implementovat také do svého právního řádu. ČR musí reagovat na vývoj v oblasti chemických látek, změny klimatu, managementu průmyslových rizik, ochrany životního prostředí ve městech a nebo zahrnutí nových problémových oblastí a jejich podpory či přímé prosazování v EU (např. ochrana půdy) (*Státní politika životního prostředí ČR 2004-2010:* 8). Stejně tak se musí ČR řídit závazky vyplývající z mezinárodních smluv[10]. Na úrovni EU se problematikou životního prostředí zabývá DG-životní prostředí v rámci EK a dále pak Rada pro životní prostředí, kterou tvoří ministři z tohoto rezortu, kteří se v loňském roce sešli čtyřikrát, na neformálním setkání pak třikrát. Evropská komise předkládá většinu návrhů týkající se otázek životního prostředí, přičemž právě Komise představuje prostor pro lobby. České neziskové organizace na tomto poli hájí svoje (ekologické) zájmy prostřednictvím svého členství v euro-federacích a dalších organizacích. Jak bylo řečeno, jsou členy EEB, Greenpeace International, aj. EU se při svém rozšiřování zaměřuje také na oblast ochrany životního prostředí a to, jak bude přistupující stát schopen plnit její kritéria. V případě ČR se kladl důraz na snížení emisí CO2 a celkové zátěže, kterou produkuje průmysl, dále pak znečištění vod apod. Česká republika se i po vstupu do EU potýká s nadměrným znečišťováním přírody a malou ochranou ekosystémů.

Zástupce Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), tedy sdružení tří desítek nejvyspělejších států světa hodnotí stav životního prostředí v členských zemích v pěti až sedmiletých cyklech. Hodnocení se podrobila i ČR, která byla sledována v období 1998 – květen 2005. OECD se zaměřuje nejen na stav jednotlivých složek prostředí, ale i na jeho vliv na zdraví lidí, či takzvanou environmentální demokracii, která spočívá v zapojení obyvatel do rozhodování o životním prostředí. Toto hodnocení má vliv na politiku životního prostředí, jelikož doporučení ze zprávy vyplývající předkládá ministerstvo životního prostředí vládě (*OECD říká).*

4. Rozhodování a politický cyklus

Proces rozhodování v rámci životního prostředí je značně složitý, jelikož ovlivňuje řadu aspektů a snaží se do něj zasáhnout mnoho různých aktérů, ať se jedná o vládní politiky či ekologické organizace. Životní prostředí je oblastí, o které bychom mohli říci, že regionální úroveň souvisí s tou celostátní a ta následně s globální. Proces rozhodování se týká nejen domácnosti či malých a

[10] Aarhuská úmluva, Evropské úmluvy o krajině a Protokolu k omezování acidifikace, eutrofizace a přízemního ozonu k Úmluvě o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států (*Státní politika životního prostředí ČR 2004-2010*: 40).

středních podniků, ale i např. nadnárodních korporací. Zatímco k rozhodování na lokální úrovni či úrovni domácností dochází poměrně denně a má vliv pouze omezený, k významným rozhodnutím na vládní úrovni dochází přibližně jednou za půl roku, zato z významným dopadem.

Jedním z důležitých problémů životního prostředí, který ač řešený na lokální úrovni, ale s globálním dopadem, je problém emisí, na který bychom se chtěli v naší analýze zaměřit.[11] V souvislosti s alarmující změnou klimatu a globálním oteplováním je problém emisí v současné době velmi aktuální. O jistý řešení se pokusila i Evropská unie, v rámci které bylo přijato rozhodnutí ohledně tzv. povolenek na emise oxidu uhličitého.[12] Jelikož negativní dopad emisí se týká každého z nás, je nutné se řešením tohoto problému intenzivně zabývat. V naší analýze bychom v rámci procesu rozhodování a politického cyklu poukázali na možné alternativy, jak je možné problém skleníkových plynů řešit. Nejprve je však nutné zmínit se o procesu rozhodování a politického cyklu obecně. Na základě tohoto obecného vymezení bude následně aplikována konkrétní case study.

4.1 Pyramida rozhodování

V rámci procesu rozhodování ohledně životního prostředí je velice zajímavým prvkem tzv. rozhodovací pyramida, která znázorňuje, jak rozhodování na lokální úrovni může mít globální dopady. Dno pyramidy znázorňuje individuální rovinu, vršek pak tu globální. Smyslem pyramidy je ilustrovat význam rozhodovacího procesu, kdy každodenní rozhodování na individuální úrovni ovlivňuje tu globální, a naopak. Pyramida pak upřesňuje, jak takové rozhodnutí postupuje v rámci jednotlivých stupňů. Čím výše v rámci rozhodování postupujeme, tím komplexnější informace potřebujeme a tím se proces rozhodování stává složitější a delší.[13]

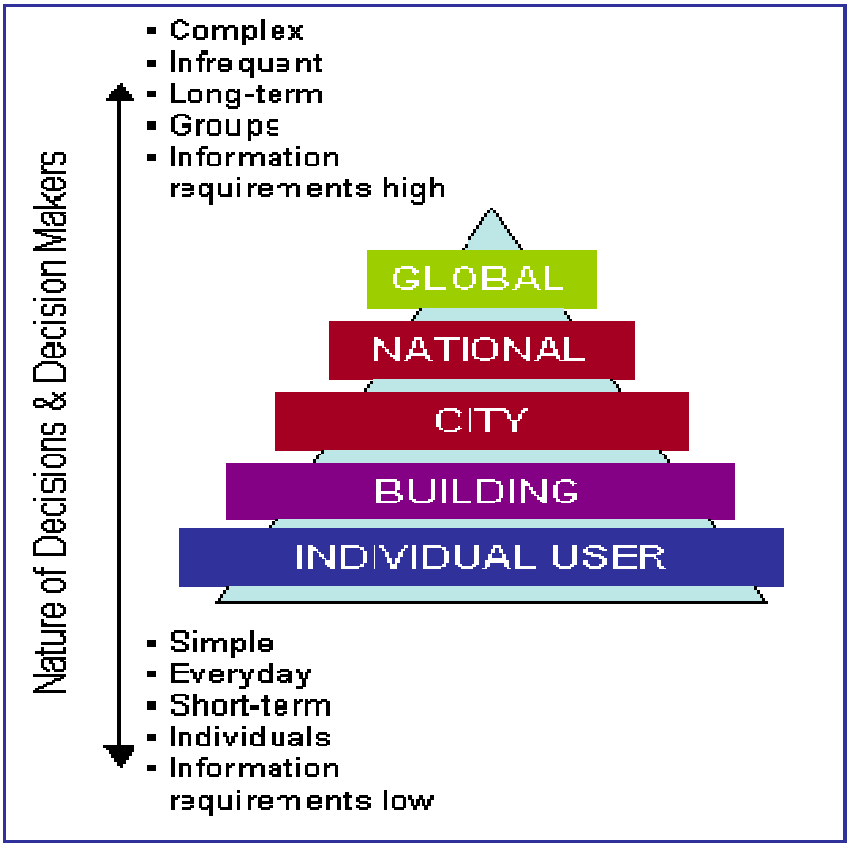
---

[11] Blíže k negativním dopadům změny klimatu na životní prostředí viz Sternova studie na téma Ekonomické aspekty změny klimatu. Shrnutí studie týmu bývalého hlavního ekonoma Světové banky Nicholase Sterna, zpracované pro britskou vládu, se zabývá hospodářskými dopady změny klimatu a zkoumá ekonomické aspekty stabilizace skleníkových plynů v atmosféře. Druhá část textu pojednává o složitých politických výzvách spojených s řízením přechodu k nízkouhlíkovému hospodářství a se zajištěním schopnosti lidských společností přizpůsobit se důsledkům změny klimatu, kterým již nelze zabránit.

[12] Blíže viz zpráva Obchodování s emisemi: Komise přijímá rozhodnutí o českém a polském alokačním plánu na období 2008-2012, 26. března 2007, text on-line.

[13] Viz Srinivas, H.: *The Decision-Making Pyramid*, text on-line.

Schéma 1: Pyramida rozhodování



Zdroj: Srinivas, H.: *The decision-making pyramid,* text on-line.

Ohledně našeho vymezeného problému, tedy emisí, bychom si mohli položit otázku, jak je možné obsah skleníkových plynů v atmosféře redukovat. V rámci vymezení jednotlivých úrovní pyramidy, bychom mohli poukázat na možnosti řešení a jací aktéři hrají na konkrétním stupni nejvýznamnější roli.[14]

1) ***Globální úroveň (global)*** – jelikož problém emisí bychom mohli považovat za celosvětový problém, je nutné uznat, že tato úroveň hraje při rozhodování klíčovou roli. Je nutné zkoumat vliv globalizace a mezinárodního obchodu na jejich produkci. Hlavními aktéry jsou organizace OSN, mezinárodní nevládní organizace či výzkumné instituty.
2) ***Národní úroveň (national)*** – závazky, které státy přijaly např. na půdě OSN, musí jednotlivé vlády převést do roviny národních politik, kdy je zejména přijímána legislativa související s redukcí emisí. Mimo jiné je rovněž důležité vymezit finanční prostředky, které budou na danou politiku vyčleněny. Mezi aktéry hrají nejvýznamnější roli zejména

[14] Srovnej tamtéž.

ministerstva životního prostředí a další vládní agentury, obchodní a průmyslové asociace či obchodní komory.

3) ***Městská úroveň (city)*** – rozhodnutí, která jsou přijata na vládní úrovni, je nutné následně implementovat na úrovni regionální. Nejsou zde přijímána pouze patřičná opatření, ale jsou iniciovány i informační kampaně, které si kladou za cíl seznámit širokou veřejnost s danou problematikou. Hlavními aktéry této úrovně jsou lokální zastupitelstva, regionální asociace a agentury apod.
4) ***Úroveň budov (building)*** – v rámci této úrovně nabývají jednotlivá rozhodnutí a opatření konkrétních podob, jak redukovat skleníkové plyny. Zahrnuje spíše technické charakteristiky jako specifikace materiálů, výběr technologií, procedura využití budov apod. Zde hrají klíčovou roli jednotliví uživatelé a manažerské týmy.
5) ***Individuální úroveň*** – činnosti na této úrovni probíhají v podstatě denně a jejich vliv na životní prostředí je soustavný. Právě zde dochází k zásadním rozhodnutím, kdy každý jednotlivec je součástí rozhodovacího procesu a má možnost základního působení na životní prostředí.

Z pohledu státu, který je od roku 2004 členem Evropské unie, se domníváme, že do výše vymezené pyramidy bychom mohli začlenit jednu úroveň, a to mezi globální a národní. V dnešní době, kdy je řada činností, včetně těch v rámci politiky životního prostředí, ovlivňována z Bruselu, je nezbytné implementovat a přijmout řadu směrnic a nařízení, která následně ovlivňují politiku jednotlivých národních vlád. Příkladem takového rozhodování jsou např. již zmíněné povolenky na emise.

4.2 Fáze rozhodování

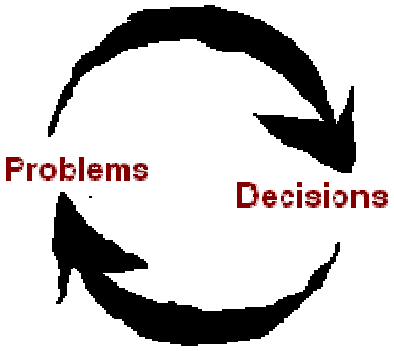
V rámci politického rozhodování bychom mohli obecně rozlišit čtyři základní procesy[15]:

[15] Autorem tohoto vymezení fází politického rozhodování je Srinivas Hari, viz *Information for Decision-Making*, text on-line. Existuje však i řada jiných vymezení, např. Axford, B.; Browning G. K; Huggins, R.; Rosamond, B.: *Politics. An Introduction*, str. 446-449.

který rozhodování rozdělil do těchto fází: definování politiky, formulace politiky, implementace politiky, redefinování problému a politické závěry. Toto pojetí se zdá být značně podobné pojetí politického cyklu, o kterém se zmíníme v následující kapitole.

1) ***Definování problému*** **-** jedním ze základních úkolů těch, kteří jsou zahrnuti v politickém rozhodování, je definování daného problému. Takový problém je nutné uchopit v konkrétnějších obrysech, aby bylo možné posléze vymezit možnosti, jak se má řešit. Definování je nutné, abychom vůbec věděli, na co se máme při řešení zaměřit a co naopak je pouze okrajové, či abychom daný problém byli schopni zařadit do širšího politického kontextu.[16]
2) ***Sběr informací*** **–** kromě definování samotného problému je neméně důležité vyhledávání informací, na základě kterých má k politickému rozhodování dojít. Souvisí s tím otázka, nejen jaké informace je nutné zajistit, ale i např. kdo těmito informacemi disponuje. Získané informace je následně potřeba utřídit a zhodnotit, která informace nám může být nejvíce nápomocná a kterou naopak můžeme vyřadit jako nadbytečnou.
3) ***Zpracování získaných vědomostí*** – v rámci této fáze jsou nabyté informace dávány do souvislosti s konkrétním problémem, který byl vymezen již v úvodu procesu rozhodování. Často dochází ke zjištění, které informace je nutné pro správné posouzení problému ještě doplnit.
4) ***Přijetí rozhodnutí*** – na základě získaných informací je nutné si utvořit konkrétní názor na možnost řešení vytyčeného problému a tuto alternativu následně uvést do praxe. Ne vždy však vybrané řešení povede k žádoucím výsledkům a často tak dochází k vymezení nového problému a opakování rozhodovacího procesu, tak jak to znázorňuje následující schéma.

Schéma 2: Rozhodovací cyklus



Zdroj: Srinivas, H.: Information for Decision-Making, on-line text

[16] Blíže k problematice definování a formulace politického problému srovnej např. Veselý, A.: *Metody a metodologie vymezení problému (Strukturace, definice, modelování a formulace problému v policy analysis)*, on-line text.

4.3 Politický cyklus

Realizace politiky představuje dynamický proces, v rámci kterého se jeho aktéři snaží vyřešit konkrétní problém aplikovaný na konkrétní situaci. V rámci policy analysis proto hraje významnou roli zkoumání fází a procesů, kterými tvorba takové politiky prochází, což platí i pro politiku životní prostředí.

Existuje několik návrhů, jak by takový politický proces měl vypadat, ale všechny tyto návrhy vždy směřují ke stejnému cíli. Pokud bychom se o těchto fázích bavili obecně, mohli bychom vymezit tři základní, které jsou dále v jednotlivých teoriích konkretizovány a rozvedeny.[17] Nejprve přichází jakýsi konkrétní problém, který je třeba řešit, či nápad, jak by se dalo něco vylepšit, apod. Hovoříme o tzv. iniciaci politiky. Poté, co jsme si vymezili, co budeme chtít řešit, je nutné se zaměřit na to, jak danou politiku řešit, jak k ní přistupovat. Tato otázka často souvisí i s problémem financování, které by mělo být nastíněno již v té iniciační fázi. Toto stadium nazýváme realizací. Poslední obecnou fází je terminace, neboli ukončení politiky. V rámci této fázi nejčastěji dochází k hodnocení úspěchů a případných neúspěchů.[18] Nyní bychom se mohli podívat na jednotlivé fáze podrobněji, např. dle schématu, který načrtli autoři G. D. Brewer a P. de Leon:[19]

1) iniciace

První fází, kterou má začít řešení každého, a to nejen politického problému, je fáze iniciace, neboli zahájení. Je nutné si daný problém uvědomit a artikulovat jej, aby bylo možné jej převést do reality. Často se nutnost řešení konkrétního politického problému vykrystaluje v průběhu delšího časového období, což je značně zřetelné právě v oblasti životního prostředí a problému emisí.

2) estimace

Pokud jsme si vytyčili konkrétní politický problém, kterým bychom se chtěli zabývat, je nutné tento problém zanalyzovat a na základě zjištěných poznatků navrhnout nejvhodnější alternativy řešení. V rámci této fáze si vlastně definujeme, co je naším cílem a čeho chceme dosáhnout. Je

[17] Jack Barkenbus ve své tezi vymezuje čtyři fáze policy cycle, a to vymezení agendy, formulace politiky, implementace politiky a následná evaluace politiky. Tyto čtyři fáze jsou navíc vzájemně propojeny zpětnou vazbou, která vychází z hodnocení politiky a ovlivňuje všechny ostatní. Viz Barkenbus, J.: *Expertise and the policy cycle*, str. 1.

[18] Viz Fiala, P.; Schubert, K.: *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*, str. 76-77.

[19] Viz tamtéž str. 79-85.

nutné této fázi věnovat značnou pozornost. Cíle musí být specifikovány tak, aby byly zejména reálně dosažitelné a aby vedly ke zlepšení dané situace. Např. pokud by návrh opatření ke snižování emisí s sebou přinášel značné technické a finanční náklady, bylo by nutné se zamyslet nad efektivností takového řešení.

Tato fáze je rovněž velmi důležitá z hlediska odhadu financí a nákladů, jaké daná politika přinese. Je nutné proti sobě na misky vah položit přínosy a náklady a zvážit, zda je dané řešení nejen správné, ale i výhodné.

3) Selekce

Pokud jsme v předchozí fázi dospěli k několika možným variantám řešení, je nutné si vybrat tu, která nám připadá nejvýhodnější. V tomto stadiu tedy dochází k přijetí konečného rozhodnutí. Mnohdy se však v politice stává, že již není z čeho vybírat a varianta je jenom jedna. V politickém procesu se často prosadí jen jedna varianta již v průběhu vyjednávání, nejednou zejména z úsporných důvodů, jak časových, tak finančních.

4) Implementace

V rámci implementace dochází k realizaci samotné politiky, kterou jsme si vytyčili v předchozích stadiích. Politika je uváděna do praxe v tom směru, že zákony, programy apod. již neexistují jen na papíře, ale jsou použity v konkrétní praxi, kde je sledován jejich dopad. Tato fáze je kromě vlastního zahájení politiky velice klíčovou, jelikož zde dochází ke konfrontaci s realitou, která ukáže, jak se naše politické návrhy osvědčily.

Na fázi realizace či implementace politiky může mít vliv řada vnějších okolností, se kterými jsme případně v našich návrzích nepočítali. Proto, i když jsme již konečné řešení vybrali, nezřídka dochází v rámci implementace k dílčím změnám původního politického záměru. Je nutné rovněž sledovat, jak je daná politika přijímána u adresátů a v rámci možností ji uzpůsobovat potřebám.¨

5) Evaluace

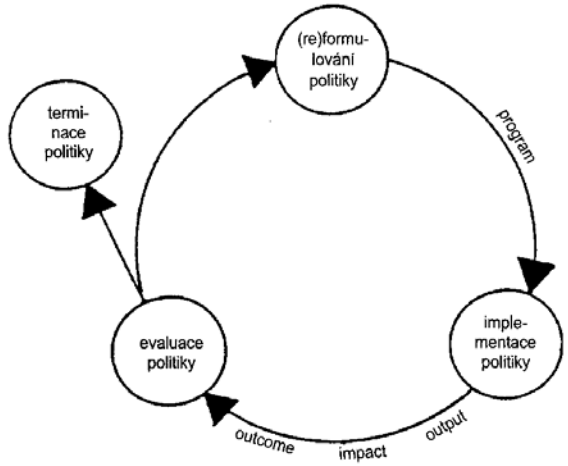
Evaluace směřuje k vyhodnocení našich politických záměrů, které byly uvedeny do praxe. Posuzuje se nejen dopad na adresáty takové politiky, ale např. i finanční zatížení apod. Konkrétně bychom mohli rozlišit 3 typy evaluace: administrativní (prostřednictvím revizních orgánů v rámci úřadu), politická (zda realizovaný politický program ovlivnil tu cílovou skupinu, na kterou byl zaměřen a kterou ovlivnit měl) a vědecká. Aby byla evaluace co nejvíce přínosná, je vhodné kombinovat všechny výše zmíněné typy. Za velice důležitou bychom mohli považovat zejména

evaluaci politickou. Pokud bychom totiž zjistili, že daná politika neměla hlavní dopad na tu skupinu, na kterou měla mít, vedlo by to k nutnosti politiku přeformulovat k tzv. kruhu (viz dále).

6) Terminace

Tou závěrečnou fází policy cycle je terminace. Nemusí to ovšem znamenat úplný konec, jedná se spíše o fázi, kdy se rozhoduje o tom, zda má program dále probíhat, či zda má být přeformulován nebo dokonce nově formulován. Politika není skutečně ukončena. I kdyby zde nebyla nutnost jejího přeformulovaní, opatření v podobě zákonů či nařízení mají určitou životnost, dokud je není nutné přizpůsobit vnějším podmínkám.

Schéma 3: Politický cyklus



Zdroj: Fiala, P.; Schubert, K.: *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*, str. 76

Jak tedy vyplývá z uvedeného schématu, je politický cyklus, stejně jako proces rozhodování, skutečně jakýmsi kruhem, který se ve svých fázích opakuje. Souvisí to s tím, zda se konkrétní politika osvědčila či nikoli. Pokud se v průběhu její realizace ukáže, že nevede k takovým výsledků, jaké byly původně v plánu, je nutná její reformulace. Samozřejmě je nutné rovněž zmínit, že výše zmíněné dělení na konkrétní fáze není úplně čisté, jelikož často dochází k prolínání jednotlivých fází či k jejich přesahování. Příkladem by mohla být problematika financování, kterou je nutné zkoumat průběžně, stejně tak jako např. vnější vlivy.

5. Snižování emisí v České republice: případová studie

Při vypracování následující případové studie budeme vycházet na prvním místě z teoretického přístupu politického cyklu. V případech, kde to bude relevantní, přihlédneme k rozhodovací pyramidě a popíšeme jací aktéři se do procesu snižování emisí v České republice zapojovali.

5.1 Celková emisní situace

Znečištění ovzduší patřilo na počátku 90. let k nejzávažnějším problémům životního prostředí v České republice. Emise hlavních znečišťujících látek (oxidu siřičitého, oxidu dusíku a dalších) patřily k nejvyšším na světě a znečištění ovzduší způsobovalo v určitých regionech zdravotní problémy obyvatelstvu a rozsáhlé poškození lesních ekosystémů. Primárním cílem právních předpisů v první polovině devadesátých let minulého století bylo dosáhnout významného snížení znečištění ovzduší v co nejkratší době. K roku 1999 došlo na základě legislativních opatření k razantnímu snížení všech hlavních znečišťujících látek. Od tohoto roku však již emise znečišťujících látek stagnují a kvalita ovzduší se začíná spíše zhoršovat.

Vzhledem k omezenému rozsahu této případové studie se budeme věnovat období až po roce 2000 a konkrétně se zaměříme politický cyklus dvou důležitých dokumentů, které si kladou za cíl snížit emise v ovzduší. Tím prvním je Národní program snižování emisí České republiky a druhým Národní alokační plán České republiky na roky 2005-2007.

5.2 Národní program snižování emisí České republiky

5.2.1 Iniciace

Hlavním strategickým dokumentem, který má za úkol najít cesty, jak snížit emise škodlivých látek je Národní program snižování emisí České republiky (Program), jehož zpracovatelem je Ministerstvo životního prostředí České republiky (MŽP). Iniciace, která vedla ke vzniku tohoto dokumentu, vycházela ze dvou hledisek. Prvním byla legislativní povinnost zpracovat takový program, která vyplývala z § 6 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, v platném znění a který tímto transponoval směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/81/ES z 23. října 2001, o národních emisních stropech pro některé znečišťující látky. Zde je vhodné se zmínit o rozhodovací pyramidě, jejíž vrchol není v tomto případě na národní úrovni, ale na úrovni

evropské, kterou jsme v teoretické části vložili do Srinivasova modelu mezi úroveň globální a národní. Evropská unie se tedy stává především ve fázi iniciace důležitým aktérem politického cyklu. Právě popsanou vazbu Programu především na zákon o ochraně ovzduší, ale i na jednotlivé krajské a místní programy snižování emisí lze považovat za vertikální souvislosti Programu a jeho vazbu např. na Státní politiku životního prostředí ČR, Státní energetickou koncepci či Dopravní politiku ČR za jeho horizontální souvislosti.[20]

Druhým důvodem se stalo provedení sektorové emisní analýzy, které předcházelo vlastnímu zpracování Programu za účelem určení klíčových typů zdrojů znečišťování ovzduší. Analýza vycházela z dat získaných na základě pravidelného monitorování kvality ovzduší. Sběr informací byl vypracován i s využitím energetických vstupů poskytnutých dalších aktérem – Ministerstvem průmyslu a obchodu České republiky (MPO). Zjištěné údaje byly porovnány se stanoveným národním emisním stropem pro jednotlivé nebezpečné látky. Z této analýzy vyplynulo, že se emise znečišťujících látek v ovzduší v letech 2000 až 2005 dostaly sice do fáze mírného poklesu či stagnace, ale po prudkému poklesu z let 1990 až 1999 zůstávají ve výši, která nezaručuje bezpečnou úroveň z hlediska zdravotních rizik a rizik pro životní prostředí.[21] K překračování denních imisních limitů navíc docházelo plošně na celém území České republiky a to i v lokalitách, které byly předtím považovány za bezproblémové. Na tomto místě je nutné ještě zmínit, které látky byly analyzovány: jednalo se o oxid siřičitý, oxidy dusíku, těkavé organické látky, amoniak, PM_{10}[22] a benzo(a)pyren.

5.2.2 Estimace a selekce

Jak jsme uvedli v teoretické části, v rámci fáze estimace si definujeme, co je naším cílem a čeho chceme dosáhnout. Této fázi je nutné věnovat značnou pozornost, přičemž cíle musí být specifikovány tak, aby byly zejména reálně dosažitelné a aby vedly ke zlepšení dané situace. V případě námi sledovaného programu byly vytyčeny cíle globální a cíle specifické.

---

[20] Dalšími horizontálními souvislostmi Programu mohou být: Koncepce průmyslové politiky, Národní program hospodárného nakládání s energií a využívání obnovitelných a druhotných zdrojů, Státní program podpory úspor energie a obnovitelných zdrojů, Národní program na zmírnění dopadů změny klimatu, Strategie regionálního rozvoje ČR a dokumenty navazující a odvozené (zejména OP Infrastruktura), Koncepce agrární politiky na období před vstupem České republiky do EU nebo Akční program zdraví a životního prostředí České republiky.

[21] Srov. Národní program snižování emisí České republiky.

[22] Částice, které projdou velikostně-selektivním vstupním filtrem vykazujícím pro aerodynamický průměr 10 μm odlučovací účinnost 50 %.

Globálním cílem programu bylo „snížit, s důrazem na podporu nových enviromentálně šetrných technologií a využití potenciálu energetických úspor, zátěž životního prostředí látkami poškozujícími ekosystémy a vegetaci a vytvořit předpoklady pro regeneraci postižených složek životního prostředí a pro snižování rizik pro lidské zdraví, která plynou ze znečištění ovzduší a tím přispět k naplnění strategického cíle Enviromentálního pilíře Strategie udržitelného rozvoje České republiky.“[23]

Specifickým cílem Programu bylo plnit od určeného termínu (roku 2010) stanovené hodnoty národních emisních stropů pro oxid siřičitý, oxidy dusíku, těkavé organické látky a amoniak, přispět ke snížení úrovně znečištění ovzduší PM_{10} pod platné imisní limity a přispět ke snížení úrovně znečištění ovzduší benzo(a)pyrenem pod stanovené cílové imisní limity.

5.2.3 Implementace

Národní program snižování emisí České republiky byl schválen v roce 2004 a přijat usnesením vlády České republiky č. 454/2004. Program je formulován jako strategický a koncepční dokument. Jako takový se věnuje zcela konkrétně politice snižování emisí v ČR a nabízí možnosti a nástroje, jak definovaného cíle dosáhnout. Program však není závazným, ale pouze strategickým dokumentem. Za implementaci bychom tedy mohli považovat situaci, pokud by ústřední orgány nástroje v programu uvedené přímo založily/upravily podzákonnými normami (nařízeními vlády či vyhláškami) nebo předložily příslušný legislativní návrh Parlamentu ČR.

Pro implementaci nástrojů programu byly také založeny krajské programy snižování emisí a krajské programy ke zlepšení kvality ovzduší. Zde můžeme rozeznat další posunutí v rozhodovací pyramidě níže na městskou úroveň. Státní správa může využít informací, doporučení a cílů uvedených v Programu a implementovat je nástroji, které má k dispozici. Můžeme rozlišit několik druhů nástrojů/opatření (viz také první kapitola): normativní, ekonomické, organizační, institucionální, informační a dobrovolné. Konkrétněji lze tento princip ukázat například na nástrojích ekonomických, které jsou založené na ekonomickém zvýhodnění činnosti a/nebo produktů žádoucích a ekonomickém znevýhodnění činností a/nebo produktů nežádoucích. Sem patří například poplatky za znečišťování ovzduší, finanční podpora ze Státního fondu životního prostředí, ekologizace daňové soustavy, ale také podpora ze strukturálních fondů EU (OP

[23] Cit. dle: Národní program snižování emisí České republiky.

Životní prostředí nebo OP Podnikání a inovace), zaměřených mimo jiné na ekologické a obnovitelné formy vytápění objektů, čímž jsme postoupili v rozhodovací pyramidě opět o kousek níže na úroveň budov. Jiným příkladem jsou opatření organizační, která jsou založena na změně vztahů mezi subjekty a/nebo činnostmi. Zde lze uvést např. zařazení kritérií ochrany ovzduší do relevantních veřejných zakázek nebo preference ekologicky šetrných výrobků. Zcela specifickou oblastí jsou informační a dobrovolné nástroje. Do první skupiny patří oblast enviromentální výchovy a osvěty, ale také proces posuzování vlivů na životní prostředí (EIA), do druhé skupiny potom dobrovolné závazky soukromého sektoru nebo zavádění systémů environmentálního managementu podniků. Těmito posledními nástroji jsme dospěli až na samý spodek rozhodovací pyramidy na individuální úroveň.

5.2.4 Evaluace a terminace

V rámci Programu byly stanoveny kontrolní indikátory, kterými jsou především skutečné emise jednotlivých látek. Na základě průběžného sledování těchto indikátorů je Program monitorován a vyhodnocován MŽP. O průběžném hodnocení je každoročně zveřejněna informace na webových stránkách Ministerstva životního prostředí. Dále je uložena povinnost, která vyplývá opět ze zákona o ochraně ovzduší, aby byl Program vždy po pěti letech aktualizován. Zákon také určuje možnost provádět z věcných důvodů mimořádné aktualizace a to v případě, nastanou-li některé z následujících situací: dojde ke změně právních předpisů EU v oblasti ochrany ovzduší a nebo v souvisejících oblastech, dojde k nepředpokládanému déletrvajícímu zhoršení kvality ovzduší, ukáže-li se na základě tří po sobě následujících ročních vyhodnocení Programu zhoršující se trend vývoje jednoho či více indikátorů anebo se objeví „nový“ problém (např. imisní zátěž látkou, která dosud není regulována). První mimořádná (plánovaná) aktualizace proběhla v roce 2006.[24]

Vlastní evaluaci tohoto tématu lze předpokládat v roce 2010, do kterého mají být splněny limity jednotlivých emisních látek – tedy základní cíl Programu a lze očekávat jeho reformulaci na další období snižování emisí do roku 2020.

[24] Srov.: Národní program snižování emisí České republiky.

5.3 Emise CO – Národní alokační plán České republiky na roky 2005 až 2007[25]

5.3.1 Iniciace

Potřeba vytvořit Národní alokační plán České republiky na roky 2005 až 2007 (Plán) vychází podobně jako v případě Programu z rozhodnutí na jiné, než národní úrovni. Zatímco Program vycházel z úrovně evropské, Plán vyplývá z úrovně globální a evropské. Na globální úrovni je hlavním dokumentem Kjótský protokol a na evropské úrovni z něj vyplývající rozhodnutí o potřebě snižování emisí CO_2 na jedné straně a vznik obchodování s emisními povolenkami podle směrnice 2003/87/EC na straně druhé.

Klíčovými podklady pro tvorbu Plánu byly údaje o emisích skleníkových plynů za léta 1999-2001, které poskytly jednotlivé podniky na základě dotazníkové akce MŽP, doplněné předběžnými údaji o emisích v roce 2004 poskytnutých provozovateli zařízení v rámci žádosti o vydání povolení k emisím skleníkových plynů a údaje o emisích jednotlivých zdrojů z databáze Českého hydrometeorologického ústavu (ČHMÚ). Na přípravě Plánu, která začala v říjnu 2003, pracovala skupina aktérů složená ze zástupců MŽP, MPO, ČHMÚ, Českého ekologického ústavu a průmyslových svazů reprezentujících zainteresované sektory. Průběh příprav probíhal jak při jednáních této skupiny, tak formou debat s jednotlivými svazy a významnými průmyslovými podniky na různých úrovních, setkáváním na seminářích a workshopech a kontakty se zástupci dalších členských zemí EU a zástupců Evropské komise.

5.3.2 Estimace a selekce

Hlavním cílem programu je snížení emisí CO_2, čehož má být dosaženo vydáváním povolenek na emise a vytvořením systému pro jejich obchodování. Množství povolenek určuje MPO a následně jej schvaluje Evropská komise. V tomto případě můžeme sledovat jak vertikální rozměr politiky: EU – ministerstvo – další aktéři, tak její horizontální rozměr, který představovaly při určování množství povolenek různé zájmové skupiny sledující vlastní zájmy. Celkové množství povolenek bylo stanoveno na základě projekce emisí pro roky 2005-2007, které byly vypočítány na základě již zmíněných historických emisí a růstových koeficientů pro jednotlivé sektory, které zohledňovaly úroveň emisí v roce 2004, ale také předpokládaný nárůst výroby energie v důsledku

[25] Blíže: Národní alokační plán České republiky na roky 2005 až 2007

spuštění jaderné elektrárny Temelín a neodstavení odpovídajícího množství fosilních elektráren, spolu s vyšším množstvím elektřiny použité pro export.

5.3.3 Implementace

Implementací plánu a jeho hlavního cíle – vytvoření obchodování s povolenkami byl pověřen Operátor trhu s elektřinou, na jehož internetové stránce je zprovozněn rejstřík pro zástupce držitelů účtů pro obchodování s povolenkami emisí CO_2.[26] Na ní se dozvědí veškeré instrukce o postupu uzavírání smlouvy, naleznou zde obchodní podmínky i ceník. Je zde umístěn i alokační plán, ve kterém je zveřejněn počet povolenek pro jednotlivá zařízení na roky 2005-2007.

5.3.4 Evaluace a terminace

Podobně jako v případě Národního programu snižování emisí České republiky je zřejmé, že i v případě Národního alokačního plánu České republiky na roky 2005 až 2007 dojde k evaluaci a terminaci politického cyklu pouze pro jedno určité období. Hlavního cíle – snížení emisí CO_2, který byl určen Kjótským protokolem, má být dosaženo k roku 2012. Z toho vyplývá, že na základě evaluace výsledků plánu pro roky 2005-2007 dojde k nové iniciaci a určení počtu povolenek pro léta 2008-2012.[27]

6. Závěr

V předešlém textu jsme si nejprve ukázali, jací klíčoví aktéři se pohybují v environmentální politice České republiky. Identifikovali jsme několik ministerstev v čele s Ministerstvem životního prostředí a přiblížili také roli zájmových skupin a Evropské unie. Zabývali jsme se také základní legislativou, která tuto politiku upravuje. Politika životního prostředí je politikou poměrně mladou (i na rovině EU), která se velmi dynamicky rozvíjí. Z toho vyplývá i množství legislativních opatření, ale i strategických dokumentů. Dále se jedná o politiku, která zasahuje do

[26] Blíže na: http://www.povolenky.cz

[27] K této fázi již skutečně došlo a MPO navrhlo Evropské komisi ke schválení počet povolenek na nové období. Komise však přidělila České republice na základě kritérii z výše uvedené směrnice povolenek méně. Při určování počtu povolenek vycházela Komise také ze skutečných čísel roku 2005, které v případě ČR činilo 82,5 tun, zatímco pro další období navrhovala ČR 102 tun. Komise nakonec povolila 87 tun, což znamenalo o 15 % menší množství.[27] Tento rozdíl by šel v rámci politického cyklu hodnotit pravděpodobně jako špatnou práci ve fázi estimace.

mnoha ostatních odvětví – průmyslu, regionálního rozvoje, dopravy atd. Zasahuje však i na individuální úroveň každého občana ČR. Jak jsme viděli, jedná se o politiku, kde se střetávají nejrůznější aktéři. Do určité míry se proto jedná o komplikovanou a někdy i lehce nepřehlednou oblast.

V případové studii, která vycházela z předchozího teoretického rámce, jsme se věnovali politice snižování emisí v ČR. Na příkladu dvou dokumentů jsme ukázali politický cyklus v praxi. V obou případech byly společné tři prvky, o kterých lze tvrdit, že jsou společné většině oblastí v environmentální politice. Jednalo se o fázi iniciace, která v současné době vychází spíše z evropské nebo dokonce globální roviny, než z roviny národní. Dalším společným faktorem je velké množství zainteresovaných aktérů ve fázi estimace, kteří často hájí rozdílné či dokonce protichůdné zájmy a konečně – podobně se projevila fáze terminace. O ní lze tvrdit to, že se často stává pouze terminací pro určité období a přímo z ní vyplývá další iniciace, popřípadě reformulace dané policy.

Použité zdroje

- Axford, B.; Browning G. K; Huggins, R.; Rosamond, B.: Politics. An Introduction. London and New York: Routledge 2002.
- Barkenbus, J.: Expertise and the Policy Cycle, Paper for Energy, Environment, and Resources Center, The University of Tennessee, September 1998 (http://www.gdrc.org/decision/policy-cycle.pdf).
- Colebatch, H. K. (2005): Úvod do politiky. Brno: Barister and Principal
- www.eeb.org
- Ekologická politika KDU-ČSL, (online: http://www.kdu.cz/default.asp?page=510&idr=10372&IDCl=15121)
- Ekologický manifest. ČSSD. (on-line: http://cssd.cz/nas-program/s7687/s7808)
- Ekonomické aspekty změny klimatu, Sternova studie, shrnující zpráva, duben 2007, on-line text (http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPOBFJW17DV/$FILE/53445776.pdf)
- www.europa .eu
- Fiala, P.; Schubert, K.: Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis, Brno: Barrister & Principál 2000.
- Integrovaný národní program snižování emisí ČR, on-line text (http:// http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPJAFC57V2N)
- Jednací řád Poslanecké Sněmovny ČR, on-line http://www.psp.cz/docs/laws/1995/90_index.html
- Kvalita života. Volební program Strany zelených 2006 (online: http://www.zeleni.cz/getfile.php?id=86&cid=247)

- Naděje pro Českou republiku. Nevolební program KSČM. (on-line: http://www.kscm.cz/index.asp?thema=2679&category=www.nature.cz)
- Národní alokační plán České republiky na roky 2005 až 2007, on-line text (http://www. http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPZSFCVLCFJ/$FILE/NAP%20final%20varianta%20III.pdf)
- Národní program snižování emisí České republiky, on-line text, on-line text (http:// http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPJAFJW5EC9/$FILE/n%C3%A1vrh%20NPSE%20%C4%8CR%20do%20vn%C4%9Bj%C5%A1%C3%ADho%20p%C5%99ip.%20%C5%99%C3%ADzen%C3%AD.pdf)
- Obchodování s emisemi: Komise přijímá rozhodnutí o českém a polském alokačním plánu na období 2008-2012, 26. března 2007, on-line text (http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPOBFJNVNHS/$FILE/42330083.pdf)
- OECD říká: Nevnímejte ekologická témata izolovaně, Agroenvi. 13.10. 2005, (on-line: http://www.agroenvi.cz/default.asp?ch=49&typ=1&val=40201&ids=1356)
- Oficiální stránky Ministerstva životního prostředí www.env.cz
- Programové prohlášení koaliční vlády ODS, KDU-ČSL a Strany zelených, (on-line:http://www.ods.cz/knihovna/dokument.php?ID=339)
- Rada pro zdraví a životní prostředí, www.vlada.cz, (on-line:http://www.vlada.cz/cs/rvk/rzzp/statut/statut.html)
- Společně pro lepší život. Volební program ODS 2006 (on-line:http://www.ods.cz/volby/weby/2006/download/docs/volebni_program_ODS.pdf)
- Srinivas, H.: Information for decision-making, text on-line (http://www.gdrc.org/decision/info-decision.html)
- Srinivas, H.: The decision-making pyramid, text on-line (http://www.gdrc.org/decision/pyramid.html)
- Státní politika životního prostředí, on-line http://www.env.cz/AIS/web-pub.nsf/$pid/MZPKHF75RUFX/$FILE/OS_spzp_cz_20041101.pdf
- Státní politika životního prostředí ČR 2004-2010, Ministerstvo životního prostředí 2004, (on-line: http://www.ochranaprirody.cz/res/data/020/003287.pdf)
- Stránky Strany zelených www.zeleni.cz
- Stránky Vlády ČR www.vlada.cz
- Strukturu a organizační schéma MŽP, on-line http://www.env.cz/AIS/web.nsf/pages/struktura
- Úplný a aktuální seznam platné legislativy v ČR http://www.env.cz/__c1256e7000424ac6.nsf/Categories?OpenView&Start=1&Count=30&Collapse=4#4
- Veselý, A.: Metody a metodologie vymezení problému. Praha: CESES FSV UK 2005, on-line text (http://ceses.cuni.cz/CESES-20-version1-sesit05_05_vesely.pdf)
- www.povolenky.cz
- www.wikipedia.org
- Zákon o životním prostředí z 5.12. 1991 ve znění pozdějších změn, on-line http://www.env.cz/www/platnalegislativa.nsf/d79c09c54250df0dc1256e8900296e32/A2B0F160FE8CFF3AC12564E3006A7CF2/$file/OL-zakon_o_ZP-20040809.doc.doc