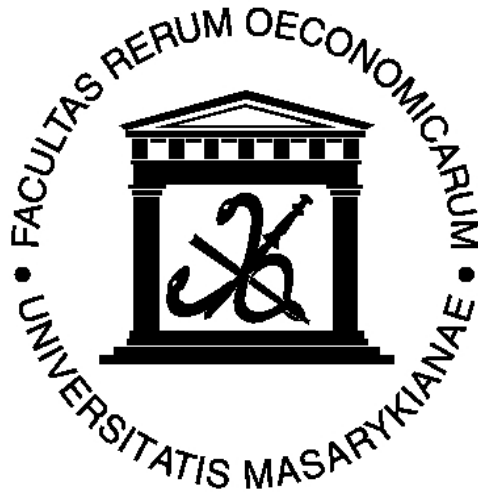


Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta
Studijní obor: Veřejná ekonomika



Životní prostředí

Seminární práce z předmětu Ekonomika veřejného sektoru

Vypracovala: Tereza Jurnečková

Datum: 31.12.2009

Počet znaků: 38681

1 Obsah

1	Obsah.....	2
2	Úvod.....	2
3	Charakteristika životního prostředí.....	3
4	Institucionální struktura.....	3
5	Historie ochrany životního prostředí na území ČR.....	4
6	Uplatnění veřejné volby a kontroly.....	5
7	Analýza finančních zdrojů.....	6
8	Uplatnění faktorů efektivnosti.....	7
9	Enviromentální politika EU.....	8
10	Komparace s resortem životního prostředí Rakouska.....	9
11	Aktuální problémy odvětví – ekologická daňová reforma.....	10
12	Legislativa.....	12
13	Závěr.....	13
14	Zdroje.....	13

2 Úvod

Problematika kvality životního prostředí je v současné době velmi aktuálním tématem, které se promítá do všech oblastí našeho života a ovlivňuje všechny politiky a rozhodnutí vlády i celý rozvoj naší civilizace. Vzhledem k významu péče o ŽP je nutné zabývat se všemi jejími aspekty včetně její ekonomické stránky a to jak z pohledu místního, tak i globálního.

V úvodu práce se pokusím charakterizovat ŽP a zařadit ho jako odvětví do struktury veřejného sektoru. Dále popíšu institucionální strukturu a organizaci resortu v základním členění na státní správní orgány a relativně nezávislé organizace s vymezeným specifickým posláním v oblasti ochrany ŽP. Následně stručně shrnu historický vývoj této oblasti před vznikem samostatného státu. V další části se zaměřím na veřejnoprávní stránku odvětví s vysvětlením mechanismů veřejné volby, veřejné kontroly a financování, zmíním také faktory efektivnosti, které zde můžeme pozorovat.

Dále se pokusím vystihnout provázanost české politiky v oblasti ŽP a enviromentální politiky Evropské unie a porovnáám český systém ochrany ŽP s rakouským. Pro srovnání jsem zvolila právě Rakousko, protože svou rozlohou, počtem obyvatel a především klimatickými podmínkami se podobá České republice, oba státy patří mezi vyspělé a jsou členy EU. Významným rozdílem je ovšem jejich relativně nedávná historie, tedy fakt, že v ČR vládl po 2. světové válce komunistický režim a socialismus, zatímco v Rakousku panovala demokracie a kapitalismus.

Pro ilustraci současné situace v odvětví rozeberu s využitím článku časopisu Ekolist aktuální ekologickou daňovou reformu v ČR a na závěr vše doplním přehledem příslušné legislativy.

3 Charakteristika životního prostředí

Prostředí, ve kterém se nacházíme má pro nás zcela zásadní význam. Stav ovzduší, vody, půdy a jeho ostatních složek determinuje kvalitu našeho života. Vzhledem k neustále postupujícímu rozvoji civilizace se musíme stále častěji zamýšlet nad skutečnou hodnotou našeho životního prostředí, nad potřebou jeho ochrany a zajištěním udržitelného rozvoje i pro další generace.

Pro vysvětlení pojmu „životní prostředí“ můžeme využít např. **dynamickou definici** od norského profesora Wika, přijatou na konferenci UNESCO v Paříži v roce 1967:

*"Životní prostředí je ta část světa, se kterou je živý organismus ve stálé interakci, to znamená, kterou používá, mění a které se musí přizpůsobovat"*¹

Z toho vyplývá, že prostředí okolo nás na nás působí právě tak, jako my působíme na něj a stejně jako lidská společnost se neustále vyvíjí a mění. Tyto změny můžeme pozorovat na objektivních ukazatelích jako jsou např. čistota vody, množství smogu v ovzduší nebo celkový úbytek přírodních zdrojů.

Samotný systém péče o životní prostředí je nutno chápat jako velmi komplikovaný aparát, který s využitím nejrůznějších politických, ekonomických a dalších nástrojů vytváří strategické koncepce, které mají za cíl zajistit trvale udržitelnou, nejvyšší možnou kvalitu života na Zemi a následně podniká konkrétní kroky pro jejich naplnění.

Životní prostředí jako odvětví nalezneme ve veřejném sektoru vedle odvětví sociálního zabezpečení a zaměstnanosti v bloku **existenčních jistot**. Z tohoto zařazení je patrné, že se jedná o potřebu zcela nezbytnou pro život člověka a společnosti na naší planetě.

Tento blok je spojován především se sociální funkcí a úlohou státu. Každý stát jednotlivě i nadnárodní společenství zemí realizují politiku ŽP za pomoci vnitrostátních předpisů a institucí, mezinárodních smluv a organizací, rozvojových projektů a strategických plánů na všech územně-správních úrovních.

4 Institucionální struktura

Nejvyšším orgánem státní správy České republiky pro oblast životního prostředí je **Ministerstvo životního prostředí**, které zajišťuje ochranu všech jeho složek, včetně zabezpečení kontroly a koordinace činností všech ostatních orgánů veřejné správy ČR ve věcech ŽP. V čele MŽP stojí ministr životního prostředí, kterým je od prosince 2009 JUDr. Jan Dusík, M.Sc. Samotné ministerstvo se pak člení na sekce, odbory a oddělení, řízené jednotlivými vedoucími zaměstnanci.²

Na regionální a místní úrovni potom přímo provádí politiku ŽP v samostatné i přenesené působnosti specializované **odbory krajských úřadů** a **správních úřadů měst a obcí**. Tyto

¹ Výkladový slovník Ekopolitika, dostupný z: <<http://slovník.ekopolitika.cz/z.shtml#zivotni-prostredi>>

² Ministerstvo životního prostředí, dostupné z: <<http://www.mzp.cz/cz/ministerstvo>>

odborny se dále dělí na jednotlivá relativně samostatná oddělení podle různých odvětví ochrany ŽP.³

Pod pravomoc MŽP spadají některé zvláštní odborné orgány zřízené za účelem plnění speciálních úkolů v ochraně ŽP, z nichž nejdůležitější jsou:

Agentura ochrany přírody a krajiny, organizační složka státu, jejímž hlavním posláním je péče o přírodu a krajinu na území ČR. Tvoří ji ředitelství se sídlem v Praze (ředitelem je RNDr. František Pojer) a 37 regionálních pracovišť. Z hlediska působnosti je AOPK rozdělena na čtyři sekce a to sekci ochrany přírody a krajiny, sekci dokumentace přírody a krajiny, sekci informatiky a sekci ekonomicko-provozní.⁴

Česká inspekce životního prostředí, samostatná organizační složka státu, která dohlíží na respektování zákonných norem a rozhodnutí správních orgánů v oblasti ŽP. Ve svém čele má ředitelku Ing. Evu Tylovou a organizační struktura je odvozena od pěti hlavních oborů činností, které ČIŽP vykonává (viz. 5. kapitola).⁵

CENIA (Česká informační agentura ŽP), státní příspěvková organizace, jejímž hlavním úkolem je poskytování informací z oblasti ŽP tak, aby k nim měli přístup všichni občané ČR. Agenturu vede ředitel Ing. Jiří Hradec a je rozčleněna na tři úseky: úsek technické ochrany ŽP, úsek informační podpory a úsek vnitřních služeb.⁶

Správy národních parků a chráněných krajinných území, které mají za cíl ochranu přírody a krajiny na konkrétních územích ČR. V čele je ředitel a organizační struktura sestává z různých odborů, sekcí a oddělení.⁷

Státní fond životního prostředí, který je významným finančním zdrojem při ochraně a zlepšování stavu ŽP. Umožňuje plnění závazků vyplývajících z mezinárodních úmluv o ochraně životního prostředí a ze členství v Evropské unii, kofinancuje také státní politiku životního prostředí. Ředitelem je Ing. arch. Petr Štěpánek, Ph.D. a samotný fond se člení na úseky, odbory a oddělení.⁸

5 Historie ochrany životního prostředí na území ČR

V období od počátku 50. let byl v Československu značně podceňován význam životního prostředí a vzácnost přírodních zdrojů, což se projevovalo na zvyšování emisí v ovzduší, znečišťování vod, spotřebě obrovského množství surovin a energie, produkci nadměrného množství odpadu a v neposlední řadě na výrazném zhoršení lidského zdraví (např. vyšší úmrtnost, nižší střední délka života v porovnání s vyspělými zeměmi apod.) Problematická přitom byla nejen nedostačující právní úprava dané oblasti, ale také fakt, že systém **centrálně plánované ekonomiky** dával vládě pravomoc a působnost ve všech věcech ŽP, od tvorby legislativy, přes její financování a vykonávání až po kontrolu jejího dodržování. A jelikož stát

³ Např. Odbor životního prostředí a zemědělství Moravskoslezského kraje, dostupné z: <http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/odb_12.html>

⁴ Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, dostupné z: <<http://www.ochranaprirody.cz/index.php?cmd=page&id=70>>

⁵ Česká inspekce životního prostředí, dostupné z: <<http://www.cizp.cz/O-nas>>

⁶ CENIA, dostupné z: <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSEFGQWNOT](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSEFGQWNOT)>

⁷ Např. KRNAP, dostupné z: <http://www.krnep.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=191>

⁸ Státní fond životního prostředí ČR, dostupné z: <<http://www.sfzp.cz/sekce/92/statni-fond-zivotniho-prostredi-cr/>>

vlastnil všechny podniky, vycházel jim vstřícně poměrně měkce nastavenými pravidly a často byly v tichosti přijímány také výjimky z ekologických norem pro podniky, které měly problém s jejich dodržením.

Konkrétní politiku ŽP provádělo každé ministerstvo zvláště ve své oblasti působnosti, potřeby daného resortu byly proto často upřednostňovány před ekologickými principy. Vláda podporovala průmyslem tažený hospodářský růst bez ohledu na masivní znečištění a znehodnocení ŽP.

Významným nedostatkem oproti současné situaci bylo také omezení přístupu k informacím a účasti veřejnosti na řešení ekologických problémů.

Finanční prostředky určené na péči o ŽP byly v následujících desetiletích velmi malé a pro řešení stávajících problémů zcela nedostačující. K výraznějšímu nárůstu investic do ochrany ŽP došlo až v průběhu 80. a 90. let a určeny byly především na zvýšení čistoty a celkové kvality vod a později ovzduší. V **období transformace** se změnila struktura finančních zdrojů pro toto odvětví. Nižší přímé výdaje státního rozpočtu byly nahrazeny prostředky ze soukromé sféry a výnosy z uživatelských a emisních poplatků (za znečišťování ovzduší, vodních toků a za ukládání odpadů).⁹

K 1. lednu 1990 bylo zřízeno MŽP zákonem ČNR č. 173/1989 Sb. a o rok později vznikly i další významné instituce, zajišťující ochranu ŽP a její financování (ČIŽP, SFŽP). Na začátku 90. let byla také přijata řada nápravných ekologických opatření a v některých oblastech již byly zavedeny nové právní normy odpovídající předpisům Evropské unie. V současnosti jsou důležité zákony standartizovány podle směrnic EU.

6 Uplatnění veřejné volby a kontroly

Ve veřejném sektoru v ČR rozhodují o použití ekonomických zdrojů občané a to s ohledem na osobní i kolektivní prospěch. Každý jednotlivec ale neřeší všechny jednotlivé otázky sám, ale formou **reprezentativní demokracie**. Vedle samotných voličů patří mezi rozhodující (a rozhodnutí ovlivňující) subjekty také politici, politické strany, zájmové skupiny a byrokracie.¹⁰

V oblasti ŽP se uplatňuje veřejná volba podobně jako v jiných sektorech. Občané si zvolí svou vládu, sestávající z určitých politických stran na základě jejich volebních programů. Vítězná strana určí ministra ŽP a širší vedení ministerstva. Pokud volič není spokojený s jejich politikou, v dalších volbách zvolí jinou stranu, do funkcí na ministerstvu budou dosazeni jiní řídicí pracovníci, kteří povedou pravděpodobně aktivitu v oblasti ŽP jiným směrem.

Předpokladem efektivního fungování VS je kvalitní veřejná kontrola. Tu rozdělujeme na laickou a profesionální podle míry potřebných odborných znalostí kontrolované činnosti a závažnosti důsledků provádění dané kontroly. Laicky posuzují činnosti ve VS přímo občané, kteří svá zjištění následně předávají orgánům profesionální kontroly k prošetření.¹¹

Obecná východiska veřejné kontroly jsou platná i v sektoru ŽP. **Laickou kontrolu** provádí jednotliví občané, jejich sdružení a různé nevládní organizace a hnutí (v ČR působí např.

⁹ Alena Černá, Eva Tošovská, Pavel Cetkovský: Ekonomická transformace a životní prostředí, str. 321-335

¹⁰ Yvonne Strecková, Ivan Malý a kolektiv: Veřejná ekonomie pro školu i praxi, str. 67-69

¹¹ Yvonne Strecková, Ivan Malý a kolektiv: Veřejná ekonomie pro školu i praxi, str. 184-186

Hnutí Duha nebo česká pobočka Greenpeace), které upozorňují na konkrétní problémy, vytváří tlak na veřejné instituce, navrhuji a prosazují potřebná opatření.

Systém **profesionální kontroly** v oblasti ŽP je právně i věcně roztržštěný. V současné době je nejvyšším kontrolním orgánem Česká inspekce životního prostředí, která dohlíží na dodržování právních předpisů, týkajících se především ochrany ovzduší, vod, přírody a lesa a odpadového hospodářství. Dále bychom mohli jmenovat například Krajské hygienické stanice, které ovšem na rozdíl od ČIŽP resortně nespádají pod MŽP, ale pod ministerstvo zdravotnictví, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, který je samostatným ústředním správním úřadem, nebo orgány obcí jako instituce zajišťující ochranu zemědělského půdního fondu (spadají pod Ministerstvo zemědělství). Kromě výše zmíněných provádějí kontrolu samozřejmě v určité míře i orgány územních samosprávných celků.

7 Analýza finančních zdrojů

Ochrana ŽP v ČR je financována z více různých zdrojů. Základním prvkem tohoto systému je **státní rozpočet**. MŽP tvoří jeho kapitolu č. 315 a podle objemu finančních toků na jeho účtu se řadí spíše k „malým“ kapitolám SR, srovnatelné je např. ministerstvo pro místní rozvoj.

Ukazatele kapitoly 315 Ministerstvo životního prostředí

		v tisících Kč
Souhrnné ukazatele		
	Příjmy celkem	9 356 193
	Výdaje celkem	13 839 167
Specifické ukazatele - příjmy		
	Daňové příjmy ⁵⁾	900
	Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	9 355 293
	v tom: příjmy z rozpočtu Evropské unie bez SZP - programovací období 2004 až 2006 celkem	1 151 378
	příjmy z rozpočtu Evropské unie bez SZP - programovací období 2007 až 2013 celkem	8 010 198
	příjmy z prostředků finančních mechanismů	20 000
	ostatní nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	173 717
Specifické ukazatele - výdaje		
	Výdaje na výzkum a vývoj	478 111
	Krajinotvorné programy	382 000
	Operační program Rozvoj lidských zdrojů	0
	Podpora ochrany životního prostředí včetně programů spolufinancovaných z prostředků EU	9 458 056
	Ostatní výdaje spojené se státní politikou životního prostředí celkem	3 521 000
	v tom: výdaje spojené s výkonem předsednictví ČR v Radě Evropské unie	70 754
	neinvestiční transfery mezinárodním organizacím	52 000
	další ostatní výdaje spojené se státní politikou životního prostředí	3 398 246

Tabulka 7.1 – Příjmy a výdaje kapitoly 315 státního rozpočtu na rok 2009¹²

¹² Zákon č. 475/2008 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2009, dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon_o_sr_44614.html

Na příjmové straně figurují významné částky z prostředků Evropské unie (v rozpočtu na rok 2009 především za programovací období 2007 až 2013, ale také za období 2004 až 2006), dále ostatní nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a transfery a ve srovnání s výše zmíněnými poměrně zanedbatelná položka daňových příjmů (jedná se o daně s vazbou na životní prostředí, např. „ekologické daně“).

Mezi výdaji je nejvýznamější položkou podpora ochrany ŽP včetně programů spolufinancovaných z EU (např. Operační program Životní prostředí, Norské fondy), dále výdaje na státní politiku ŽP, výdaje na výzkum a vývoj a krajinotvorné programy (např. Program péče o krajinu, Program revitalizace říčních systémů).

Kromě ministerstva financí se státní rozpočet přímo podílí na financování některých ekologických investic také z kapitoly Všeobecná pokladní správa.

Dalším zdrojem financí sektoru ŽP je **Státní fond životního prostředí ČR**, který poskytuje podpory na opatření v oblasti ochrany a zlepšování stavu ŽP. Příjmy Fondu jsou tvořeny především z plateb za znečišťování nebo poškozování ŽP. Jedná se např. o poplatky za vypouštění odpadních vod, znečištění ovzduší, ukládání odpadů, odvody za odnětí půdy apod. Podpory jsou následně poskytovány formou dotace, půjčky nebo formou příspěvku na úhradu úroků. O použití finančních prostředků z Fondu rozhoduje ze zákona ministr ŽP na základě doporučení Rady Fondu.¹³

Další finance se mohou do systému dostat např. z krajských a obecních rozpočtů, od Evropské investiční banky nebo z příspěvků jiných mezinárodních organizací.¹⁴

8 Uplatnění faktorů efektivnosti

Stejně jako v jiných odvětvích veřejného sektoru, i v oboru životního prostředí platí, že tenduje k neefektivnosti. Faktory efektivnosti jsou tradičně rozdělovány na vnější a vnitřní. Mezi **vnější faktory** patří například **politické uspořádání společnosti**, fungování tržního sektoru, konkurenční prostředí uvnitř veřejného sektoru nebo financování veřejného sektoru podle jeho výkonů a užitků. První faktor přitom významně souvisí s platným společenským uspořádáním a s možností uplatňování veřejné volby a veřejné kontroly, viz. kapitola číslo šest.

Fungování tržního sektoru ovlivňuje finanční zdroje i celkovou efektivnost veřejného sektoru, protože jsou to právě lidé pracující v tržním sektoru, kdo platí převážnou část daní, ze kterých je následně hrazena činnost veřejného sektoru a kteří také vytváří tlak na růst efektivnosti při výkonu funkcí ve veřejné správě.

Konkurenční prostředí ve veřejném sektoru a jeho financování podle užitků a výkonů jsou dvěma propojenými kategoriemi, které při současném společném naplňování mohou výrazně zvýšit efektivnost celého systému.¹⁵ V oblasti péče o životní prostředí je ovšem poměrně obtížné vytvářet konkurenci, jaká existuje např. ve školství nebo zdravotnictví

¹³ Státní fond životního prostředí ČR, dostupné z: <<http://www.sfzp.cz/sekce/92/statni-fond-zivotniho-prostredi-cr/>>

¹⁴ Jaroslav Rektořík: Ekonomika veřejného sektoru, str. 91-92

¹⁵ Yvonne Strecková: Teorie veřejného sektoru, str. 106-109

v podobě vedle sebe fungujících různých školských nebo zdravotnických zařízení a podobně. Stejně tak je velmi komplikované definovat a kvantifikovat velikost skutečných užitků, kterými by se mělo řídit financování činností institucí zajišťujících ochranu ŽP.

Vnitřní faktory efektivnosti tvoří určité nástroje, které veřejný sektor může nebo nemusí použít pro zvýšení efektivnosti systému. Předním zástupcem této kategorie je **aplikace výsledků vědy a techniky** do realizace činností různých odvětví veřejného sektoru. V oblasti životního prostředí se uplatňuje hlavně využití vědy a výzkumu a to například při formulaci nových právních norem nebo v postupech zajišťování čistoty ovzduší a vod. Dalším faktorem, který řadíme mezi vnitřní je **struktura činností** veřejného sektoru. V systému ochrany ŽP jde především o strukturu řídicích činností, které vychází z více či méně důsledně vedených evidencí, analýz a kontrol a podle zjištěných výsledků jsou sestavovány více či méně kvalitní prognózy, plány a koncepce dalšího směřování celého odvětví.

Významnou roli dále hraje faktor **dělbý práce**. Příkladem vertikální dělby práce uvnitř organizace je organizační struktura Agentury ochrany přírody a krajiny. Pod pražským ředitelstvím funguje 37 regionálních středisek a správ CHKO, které jsou při své relativní samostatnosti a znalosti místních podmínek a potřeb schopny zajistit účelnější vynakládání prostředků na řešení konkrétních problémů, než jak by to bylo možné při jednotném řízení práce z centra. Vedle teritoriálního rozdělení Agentury můžeme zmínit i příklad horizontální dělby práce na základě jejího členění na jednotlivé obory působnosti. Je totiž evidentní, že odborníci na ochranu přírody budou odvádět nejlepší práci právě v tomto oboru, zatímco ekonomové mohou zase nejefektivněji zajistit dobré hospodaření celé instituce a podobně.

Problematickým faktorem je **kvalifikace a iniciativa pracovníků**, protože všeobecně platí, že v naší zemi nejsou ve veřejném sektoru odborně vzdělaní, schopní a inovativní zaměstnanci za odvedenou práci dostatečně oceněni. Byrokratizace celého systému a nízké finanční ohodnocení vede k odlivu kvalitních pracovníků do zahraničí nebo do soukromé sféry.¹⁶ Tuto skutečnost dobře ilustruje například nedávný odchod ministra ŽP doc. RNDr. Ladislava Mika, Ph.D., který se po pouze sedmiměsíčním působení na MŽP vrátil do své funkce v Evropské komisi, kde vede ředitelství ochrany přírodních zdrojů, což je pro něj pravděpodobně zajímavější a lukrativnější volba než setrvání v ČR.

9 Enviromentální politika EU

S nutností ochrany ŽP se potýkají všechny vyspělé země světa. Mnohdy přitom platí, že se různé problémy netýkají území pouze jednoho státu, ale mají nadnárodní charakter a je nutné, aby se na jejich řešení podílelo více zemí. V Evropě je efektivita mezinárodní ekologické politiky dána existencí a fungováním Evropské unie ve spolupráci s členskými státy. Politika v oblasti ŽP totiž spadá do kategorie **komunitárních politik** a na jejím provádění se tedy podílí jak unijní, tak i vládní orgány jednotlivých členských států. Společná právní úprava je přitom nadřazená úpravě vnitrostátní a je pro jednotlivé státy závazná. Veškeré ústřední, regionální či místní správní orgány jsou povinny zajistit aplikaci norem práva EU.

¹⁶ Yvonne Strecková: Teorie veřejného sektoru, str. 110-116

Nejčastější formou environmentální legislativy EU jsou **směrnice**, které vytváří rámec právní úpravy pro určitou problematiku ŽP, definují problém a stanovují minimální úroveň opatření pro ochranu ŽP, ale zároveň umožňují státům uplatňovat i přísnější standardy. Za dobu existence EU bylo vydáno přes 70 směrnic týkajících se environmentální politiky a tyto musí být převedeny do právního systému každého členského státu. **Nařízení** (v současné době je jich více než 20) jsou obecně platná a přímo aplikovatelná na území všech členských států. Jejich praktická implementace je však komplikovaná, protože na zavádění změn legislativy ve členských státech má vliv také politické uspořádání, ekonomická situace, rozvoj průmyslu a dalších odvětví a ochrana ŽP je tak často odsouvána až do pozadí národních zájmů. Dalším problémem je také rozdílná interpretace směrnic v různých členských státech.¹⁷

10 Komparace s resortem životního prostředí Rakouska

Ochrana životního prostředí v prvních desetiletích po válce nebyla v Rakousku, podobně jako u nás, právě prioritou. Všeobecné povědomí o ekologických rizicích se výrazněji zvýšilo až v 70. letech. V roce 1972 vzniklo rakouské **ministerstvo životního prostředí** (Das Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft) a v této době bylo vydáno také velké množství právních aktů za účelem chránit životní prostředí a zdraví občanů. Na přelomu 70. a 80. let byla založena **Strana Zelených** (Die Grünen), která významně přispěla k řešení ekologických otázek a tvorbě environmentální legislativy. Vedle této politické strany ovlivňují směřování politiky ŽP také různé zájmové a lobbistické skupiny jako např. Greenpeace, organizace Global 2000 nebo Transitforum Austria – Tirol. Podobně jako se Česká republika zabývá problematikou ochrany ŽP jako celku a dále jeho jednotlivých složek, také rakouská politika směřuje své aktivity na konkrétní oblasti jako znečištění, odpadové hospodářství, emise skleníkových plynů či nakládání s nebezpečnými a toxickými látkami. Navíc ale řeší i specifitější lokální problémy jako je tranzitní doprava (především přes Tyrolsko), pozůstatky radioaktivity po havárii Černobylu nebo devastace alpských ekosystémů jako následek dlouhodobého intenzivního využívání horských svahů k zimním sportům a zemědělství.¹⁸

Na **financování ochrany ŽP** se v Rakousku podílí veřejný sektor, nevládní organizace, domácnosti a firmy. Na rozdíl od ČR zde ovšem stát nehraje hlavní roli, přes 4/5 veškerých prostředků se do systému dostávají z tržního sektoru a od domácností. Celkový objem těchto prostředků v roce 2006 byl 9 406 tis. eur, z toho pouze 1 100 tis. eur bylo hrazeno ze státního rozpočtu. Pokud vyjádříme velikost veřejných výdajů na ochranu ŽP jako % HDP, budou se jak v Rakousku, tak i u nás pohybovat těsně pod hranicí 0,5 %, což je také zhruba průměr zemí EU. **Příjmy z ekologických daní** v Rakousku trvale rostou od poloviny 90. let, kdy byly zavedeny. V roce 2007 dosáhly výše 7 216 tis. eur, což dělá 2,5 % HDP, z toho přibližně 60 % tvoří energetické daně, kolem 30 % daně dopravní, zbývajících 10 % plyne z poplatků

¹⁷ Eva Kružilková: Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii, str. 18-20, 43-45, Karel Jech, Jiří Dlouhý: Průvodce ochránce životního prostředí Evropskou unií, str. 29-38, 51, 111, 129, Zdeněk Šrejň: Mechanismy hospodářské politiky Evropské unie, str. 181-194

¹⁸ Encyclopedia of the Nations, dostupné z: <<http://www.nationsencyclopedia.com/Europe/Austria-ENVIRONMENT.html>>, Tour My Country – Green Austria, dostupné z: <<http://www.tourmycountry.com/austria/environment.htm>>

za znečištění a čerpání přírodních zdrojů¹⁹. V ČR byly tzv. ekologické daně zavedeny v roce 2008 a patří mezi ně daň ze zemního plynu, z pevných paliv a z elektřiny. Za první rok jejich existence přinesly výnos 2,5 mld. Kč, což tvoří 0,07 % HDP.²⁰

11 Aktuální problémy odvětví – ekologická daňová reforma

Se vstupem do Evropské unie se musela Česká republika podřídit právu Společenství a implementovat do svého právního řádu předpisy, které by jinak jako samostatný stát pravděpodobně zavedla až s velkým zpožděním za jinými vyspělými státy. Jednou z takových norem je Směrnice Rady 2003/96/ES, kterou se změnil systém zdanění energetických produktů a elektřiny a jejíž přijetí sledovalo více různých cílů: stimulovat ekonomické subjekty k ekologickému chování, snížit poškození životního prostředí, ale především smazat rozdíly ve zdanění energie mezi jednotlivými státy a zlepšit tak řádné fungování vnitřního trhu. Stejně jako mnoho jiných členských států, i ČR dostala v podobě dočasné výjimky určitý časový prostor pro přizpůsobení se cílovým sazbám a dalším požadavkům směrnice.

Realizace ekologické daňové reformy je rozvržena do tří etap, z nichž první započala zavedením nových ekologických daní k 1.1.2008 (někdy je tento krok také považován za tzv. nultou fázi reformy). V rámci druhé etapy, která je naplánovaná na roky 2010 až 2013, se počítá hlavně s převedením některých v současnosti vybíraných environmentálních poplatků na ekologické daně. Třetí etapa, která potrvá až do roku 2017 předpokládá další úpravy v návaznosti na vyhodnocení prvních dvou etap a na případné další změny energetické směrnice, jejích revize se v té době očekává. Významnou skutečností přitom je, že reforma by neměla zvýšit celkové daňové zatížení poplatníků, nýbrž jen přesunout zdanění z faktoru práce na zdanění spotřeby konkrétních výrobků a služeb, které zatěžují ŽP a to tak, že výdaje na nově zavedené daně se vyrovnají poklesem povinných odvodů na sociální pojištění.²¹

Dnes se nacházíme v závěrečné fázi první etapy reformy, stojí proto za uvážení jaké měla přínosy, nedostatky a zda její provedení naplnilo očekávání. Její průběh a výsledky dobře popisuje článek Ekolistu, jehož výňatek následuje.

Ekologická daňová reforma vybrala méně, změna pojištění se nekoná

Ekolist, 12. března 2009, Praha, autor: Hugo Charvát

Na začátku roku 2008 zahájila svoji dlouhou pouť česká ekologická daňová reforma (EDR). Vláda Mirka Topolánka zatížila daní elektřinu, zemní plyn a pevná paliva a slíbila, že

¹⁹ Statistics Austria, dostupné z:

<http://www.statistik.at/web_en/statistics/energy_environment/environment/environmental_protection_expenditure_accounts_epea/index.html>,

<http://www.statistik.at/web_en/statistics/energy_environment/environment/eco_taxes_environmentally_related_taxes/index.html>,

Eurostat, dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environment/data/main_tables>

²⁰ Ekolist, dostupné z: <<http://www.ekolist.cz/zprava.shtml?x=2151540>>,

ČSÚ, dostupné z: <<http://www.czso.cz/>>

²¹ Slavomíra Svátková: Spotřební a ekologické daně v České republice, str. 234-238

na oplátku sníží cenu práce, konkrétně platbu za sociální pojištění pro zaměstnavatele. Po roce se účty sečetly a zjistilo se, že se vybralo méně peněz, než kolik vláda očekávala. Změna zákona o sociálním pojištění se tedy nekoná. V prvním roce reformy, zvané nultá fáze, vláda zavedla spotřební daň z elektřiny, uhlí, zemního plynu a centrálního tepla na nejnižší možné úrovni, jakou povoluje EU. To ostatně ČR slíbila v přístupové smlouvě k EU a jako nejzazší datum určila právě počátek roku 2008. Zdanění podléhají pevná fosilní paliva sazbou 8,50 Kč na GJ spalného tepla, zemní plyn ve výši 30,60 Kč na MWh spalného tepla a elektřina je zdaněná ve výši 28,30 Kč na MWh. Osvobozená od daně je naopak elektřina vyrobená z obnovitelných zdrojů, metanu a vodíkových palivových článků a taky zemní plyn pro vytápění domácností. Principem zmíněným ve vládním prohlášení je, že reforma nepovede ke zvýšení celkové daňové zátěže. V souvislosti se zvýšením spotřební daně na energie se měly snížit platby sociálního pojištění.

Plán počítal s tím, že peníze vybrané ze zdanění uhlí, elektřiny a zemního plynu budou využity ke snížení povinných plateb sociálního pojištění zaměstnavatelů. V první polovině roku 2008 měla vláda odhadnout roční výnosy a o jejich výši snížit vedlejší náklady práce. Snížení odvodů mělo být provedeno novelou zákona o sociálním pojištění s účinností od 1. ledna 2009. Ale nebylo. „Na nových daních se vybralo méně, než se očekávalo,“ řekl Ekolista Karel Korba z ministerstva financí. Podle jeho informací se vybralo na dani z elektřiny 1,0192 miliardy korun, u zemního plynu 1,0029 miliardy a z pevných paliv 0,4316 miliard korun. Dohromady tedy zhruba 2,5 miliardy korun, zatímco podle původních předpokladů mělo jít o částku přesahující 4 miliardy. Podle Korby ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) změnu zákona o sociálním pojištění neinicizovalo i vzhledem k zanedbatelné výši inkasa nových daní. MPSV na dotaz, proč nedošlo ke slibované změně, radí obrátit se na ministerstvo financí. Jen pro ilustraci – na mýtném, které platí na území ČR kamiony na dálnicích a vybraných silnicích, se podle Ředitelství silnic a dálnic za rok 2008 vybralo 6,14 miliardy korun.

Výnosová neutralita

Podle ministerstva životního prostředí (MŽP) však byla výnosová neutralita daňové reformy zachována. Podle mluvčí Jarmily Krebsové bylo totiž zavedení energetických daní součástí balíčku reformních opatření, která byla konstruována tak, aby došlo k celkovému snížení daňové zátěže všech obyvatel i firem. „Od 1. ledna 2008 tak došlo ke snížení sazby daně z příjmu právnických a fyzických osob. Následně letos, od 1. ledna 2009, došlo ke snížení sazby příspěvku na sociální pojištění o 1,5 %. U první etapy ekologické daňové reformy tak byl naplněn princip výnosové neutrality,“ říká Krebsová.

Podle MŽP byly v první etapě reformy sazby daně nastaveny tak, „aby nebyla příliš ohrožena stabilita ekonomiky a aby výrazný výkyv cen energií způsobených zavedením daně neměl negativní důsledky pro ekonomické subjekty“. Nicméně důležitý je podle ministerstva princip, který využívá daňové nástroje při ochraně životního prostředí.

Otázka tedy je, zda měl první rok reformy nějaké dopady, jak na životní prostředí, tak na zaměstnanost. „Stručně bych řekl, že to zatím nelze říci,“ myslí si Vojtěch Kotecký z Hnutí Duha. Zatím nejsou k dispozici žádná data, například o emisích oxidu uhličitého za rok 2008. Podle Koteckého budou přínosy reformy bezesporu přehlušeny masivním propouštěním kvůli recesi. Tudíž pokud přínosy jsou, ve statistikách se projeví nanejvýš o něco menším růstem nezaměstnanosti ve srovnání s tím, co by ČR zažívala bez reformy. „Ale každopádně neočekáváme, že by se předloňská nultá fáze reformy nějak viditelně projevila. Struktura reformy je sice dobrá, ale schválené sazby velice nízké. Nebudou skoro nikoho motivovat skoro k ničemu,“ dodává Kotecký. I podle Jarmily Krebsové z MŽP vyžaduje podrobnější

zhodnocení vlivu zavedení energetických daní na ekonomiku jako celek i na její dílčí subjekty delší časové období. „Z hlediska ochrany životního prostředí, stimulování ekonomických subjektů k ekologickému chování a taky vzhledem k současnému trendu odklonu od daní přímých k daním nepřímým se dá do budoucna uvažovat o dalším zvyšování sazeb energetických daní a o kompenzačním snížení zdanění práce,“ představuje další budoucnost současného systému Krebsová.

Z výše popsaných skutečností vyplývá, že ekologická reforma ve své první fázi nepřinesla očekávaný výnos. Namísto plánovaných 4,3 mld. korun přiteklo do státní pokladny pouze asi 2,5 mld. a snížení odvodů pojistného na sociální zabezpečení (předpokládaný pokles byl celkem 6,2 mld.) se v roce 2008 vůbec nekonalo. Přesto byl díky snížení sazby daně z příjmu právnických a fyzických osob a sazby příspěvku na sociální pojištění nakonec dodržen princip výnosové neutrality. Podrobné hodnocení důsledků provedení první etapy a její vliv na celou ekonomiku a na její jednotlivé sektory prozatím není možné, jednak protože ještě nemáme k dispozici dostatek dat a dále také proto, že výsledné statistické informace a dílčí ukazatele budou zkresleny současnou finanční a hospodářskou krizí.

12 Legislativa

Ekologické zákonodárství je v ČR samostatně a systematicky zpracováváno od roku 1990. Do té doby existovaly pouze: zákon o ochraně přírody a zákon o ochraně ovzduší. Částečně se problematikou ŽP zabýval také vodní a lesní zákon a zákon o ochraně půdy.

Dnes máme k dispozici přes 100 právních předpisů, zabývající se ŽP všeobecně a také předpisy upravující ochranu jeho jednotlivých složek. Zastřešujícím zákonem je v současné době **zákon č. 17/1992 Sb. o životním prostředí**, který definuje základní pojmy a zásady ochrany ŽP a povinnosti občanů a podnikatelských subjektů ve vztahu k ŽP. Vychází přitom z principu trvale udržitelného rozvoje.

Zákon č. 114/1992 Sb. o ochraně přírody a krajiny je právní norma, jejímž účelem je přispět k udržení a obnově přírodní rovnováhy v krajině, k ochraně přírodních hodnot a k šetrnému hospodaření s přírodními zdroji.

Mezi základní předpisy můžeme zařadit také **zákon č. 100/2001 Sb. o posuzování vlivů na životní prostředí**, který stanovuje, že posuzování vlivů na ŽP podléhají záměry (projektová EIA) a koncepce (strategická EIA), jejichž realizace by mohla závažně ovlivnit ŽP. EIA je běžně užívaná zkratka z anglického Environmental Impact Assessment.

Dále v české legislativě nalezneme předpisy, týkající se jednotlivých složek ŽP. Jmenovat můžeme například tzv. **vodní zákon č. 254/2001 Sb.**, který má za cíl chránit povrchové a podzemní vody a stanovuje podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení kvality povrchových a podzemních vod.

Zákon č. 86/2002 Sb. o ochraně ovzduší zase zakládá práva a povinnosti osob a působnost správních úřadů při ochraně vnějšího ovzduší.

Ochrana půdy je zahrnuta v **zákonu č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu** a v tzv. **lesním zákonu č. 289/1955 Sb.** Oba zákony vyzdvihují význam a potřebu

ochrany tohoto nenahraditelného národního bohatství a stanovují principy a postupy jejího zajištění.

Odpadové hospodářství řeší např. **zákon č. 185/2001 Sb. o odpadech**, který stanoví pravidla pro předcházení vzniku odpadů a pro nakládání s nimi při dodržování ochrany ŽP, ochrany zdraví člověka a trvale udržitelného rozvoje, práva a povinnosti osob v odpadovém hospodářství a působnost orgánů veřejné správy.

Samostatnými právními předpisy jsou zpracovány i další oblasti, jako např. geologie a hornictví, energetika, hluk nebo územní plánování.

Velkým přínosem nového zákonodárství je **právo na informace o ŽP**, upravené ve stejnojmenném **zákonu č. 123/1998 Sb.**

Vlastní právní normu má i ČIŽP - **zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa**. V tomto zákoně je zachycen vznik, organizační struktura a působnost inspekce.

Podobně je upraven vznik a funkce Státního fondu ŽP v **zákonu č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky**.²²

13 Závěr

Je zřejmé, že péče o životní prostředí je velmi současná a mnohvrstevnatá téma. V této práci jsem se pokusila postihnout všechny jeho stránky, především vztah k veřejnému sektoru a právní prostředí, ve kterém mají veškeré aktivity pro ochranu ŽP zázemí a to jak v místním, tak i mezinárodním kontextu. Dnes je velmi aktuální také ekologická daňová reforma, jejíž zavedení znamenalo významný posun ve všeobecném chápání a přijímání společenské odpovědnosti za stav a škody způsobené na okolním prostředí.

Celé odvětví se úspěšně rozvíjí a tiše zaujímá své místo vedle ostatních, větších a více diskutovaných resortů. Myslím si, že je dobře, že se k němu neupíná taková pozornost jako například ke školství nebo zdravotnictví, protože tak není předmětem mocenských a politických bojů a práce, která se zde odvádí může skutečně vést k ekologičtějšímu smýšlení společnosti, udržitelnému rozvoji civilizace a záchraně jedinečného a nenahraditelného přírodního bohatství.

14 Zdroje

Literatura:

-
- ²² Ministerstvo životního prostředí, dostupné z: <<http://www.mzp.cz/cz/legislativa>>, <http://www.mzp.cz/_C1256E7000424AC6.nsf/Categories?OpenView>, Program vzdělávání Hnutí Brontosaurus, dostupné z: <<http://vzdelavani.brontosaurus.cz/pro-organizatory/ekologickavychova/106-zakony-o-ivotnim-prosted-i-v-r.html>> Jana Soukopová, Jarmila Neshybová: Politika životního prostředí ČR, str. 7, dostupné z: <https://is.muni.cz/auth/el/1456/jaro2008/PVEKZP/um/5607470/ceska_pol_ZP.pdf? fakulta=1456;obdobi=3664;studium=450571;kod=PVEKZP>

ČERNÁ Alena, TOŠOVSKÁ Eva, CETKOVSKÝ Pavel: *Ekonomická transformace a životní prostředí*, in ŠVEJNAR Jan a kolektiv: *Česká republika a ekonomická transformace ve střední a východní Evropě*, Academia, 1997, ISBN 80-200-0568-4

STRECKOVÁ Yvonne, MALÝ Ivan a kolektiv: *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*, Computer Press, 1998, ISBN 80-7226-112-6

REKTOŘÍK Jaroslav: *Ekonomika veřejného sektoru – Distanční studijní opora*, Masarykova univerzita v Brně, 2004, ISBN 80-210-3330-4

STRECKOVÁ Yvonne: *Teorie veřejného sektoru*, Masarykova univerzita v Brně, 1998, ISBN 80-210-1737-6

KRUŽÍLKOVÁ Eva: *Ekologická politika a právo životního prostředí v Evropské unii*, Nakladatelství a vydavatelství litomyšlského semináře, 1997, ISBN 80-9021-682-X

JECH Karel, DLOUHÝ Jiří: *Průvodce ochránce životního prostředí Evropskou unií*, Ministerstvo zahraničních věcí České republiky, 2000, ISBN 80-8634-508-4

ŠREJN Zdeněk: *Mechanismy hospodářské politiky Evropské unie*, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 2008, ISBN 978-80-7414-077-8

SVÁTKOVÁ Slavomíra: *Spotřební a ekologické daně v České republice*, Wolters Kluwer ČR, 2009, ISBN 978-80-7357-443-7

Internetové zdroje:

Výkladový slovník Ekopolitika, dostupné z: <<http://slovník.ekopolitika.cz/>>

Ministerstvo životního prostředí, dostupné z: <<http://www.mzp.cz/cz/ministerstvo>>

Odbor životního prostředí a zemědělství Moravskoslezského kraje, dostupné z: <http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/odb_12.html>

Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, dostupné z: <<http://www.ochranaprirody.cz/index.php?cmd=page&id=70>>

Česká inspekce životního prostředí, dostupné z: <<http://www.cizp.cz/O-nas>>

CENIA, dostupné z: <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGQWNOT](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGQWNOT)>

KRNAP, dostupné z: <http://www.krnep.cz/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=191>

Státní fond životního prostředí ČR, dostupné z: <<http://www.sfzp.cz/sekce/92/statni-fond-zivotniho-prostredi-cr/>>

Zákon č. 475/2008 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2009, dostupné z:
<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon_o_sr_44614.html>

Encyclopedia of the Nations, dostupné z:
<<http://www.nationsencyclopedia.com/Europe/Austria-ENVIRONMENT.html>>

Tour My Country – Green Austria, dostupné z:
<<http://www.tourmycountry.com/austria/environment.htm>>

Statistics Austria, dostupné z:
<http://www.statistik.at/web_en/statistics/energy_environment/environment/environmental_protection_expenditure_accounts_epea/index.html>,
<http://www.statistik.at/web_en/statistics/energy_environment/environment/eco_taxes_environmentally_related_taxes/index.html>

Eurostat, dostupné z:
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environment/data/main_tables>

Ekolist, dostupné z: <<http://www.ekolist.cz/zprava.shtml?x=2151540>>

ČSÚ, dostupné z: <<http://www.czso.cz/>>

Hnutí Brontosaurus, dostupné z:
<<http://vzdelavani.brontosaurus.cz/pro-organizatory/ekologickavychova/106-zakony-o-ivotnim-prostedi-v-r.html>>

Jana Soukopová, Jarmila Neshybová: Politika životního prostředí ČR, dostupné z:
<https://is.muni.cz/auth/el/1456/jaro2008/PVEKZP/um/5607470/ceska_pol_ZP.pdf?fakulta=1456;obdobi=3664;studium=450571;kod=PVEKZP>