

IURIDICA 1

ÚLOHA PRÁVA
V PÉČI O ZÁKLADNÍ SLOŽKY
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

UNIVERSITATE
CAROLINAE

LIBRICA I

AVĚRA PRÁVA
V PŘÍČI O ZÁKLADNÍ SLOŽKY
ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Recenzoval: doc. JUDr. Juraj Vysokaj, CSc.

1989-1

© Univerzita Karlova, Praha 1989

ÚLOHA PRÁVA V PÉČI O ZÁKLADNÍ SLOŽKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

OBSAH

Úvod	5
JUDr. Stanislav Marchal, CSc.: Péče o čistotu ovzduší	7
Doc. JUDr. ing. Jiří Šilar, CSc.: Ochrana vod	23
Doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.: Ochrana zemědělské a lesní půdy	63
Resumé	81

РОЛЬ ПРАВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОСНОВНЫХ СОСТАВНЫХ ЧАСТЕЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	5
Д-р Станислав Мархал, канд. наук: Охрана чистоты воздуха	7
Доц. д-р инж. Иржи Шилар, канд. наук: Охрана вод	23
Доц. д-р Ярослав Дробник, канд. наук: Охрана сельскохозяйственной и лесной земли	63
Резюме	81

DIE ROLLE DES RECHTS BEI DER PFLEGE DER GRUNDLEGENDEN KOMPONENTEN DER UMWELT

INHALT

Einleitung	5
JUDr. Stanislav Marchal, CSc.: Die Pflege der Reinheit der Luft	7
Doz. JUDr. Ing. Jiří Šilar, CSc.: Der Schutz der Gewässer	23
Doz. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.: Der Schutz des landwirtschaftlichen und des Waldbodens	63
Resümee	81

ÚVOD

Právní problematika regulace lidského chování ve vztahu k životnímu prostředí, především ve vztahu k přírodě a jejím základním složkám, včetně ekologické odpovědnosti za jejich poškozování a ohrožování, patří mezi aktuální otázky právní teorie i praxe. Zvláště důrazně vyniká ve světle závěrů XVII. sjezdu KSČ na urychlení ekonomického a sociálního rozvoje společnosti. Není proto náhodou, že se součástí úkolu Státního plánu základního výzkumu pro 8. pětiletku, v rámci hlavního úkolu IX-5-3, stal výzkum účinnosti vybraných právních institutů spojených s ochranou životního prostředí.

Zvláštní úloha v úsilí socialistického státu při komplexní ochraně a tvorbě životního prostředí připadá právu, jeho organizující, prevenční, reparační a donucovací funkci. Hlavním kritériem účinnosti právní normy je dopad jejich ustanovení na realitu v žádaném směru, úroveň realizace jejich záměrů. O skutečném stavu jednotlivých složek přírodního životního prostředí je všeobecně známo, že jejich kvalita je nízká a že jsou stále vážně ohrožovány. Tento stav je nutné konfrontovat s právními předpisy a odhalovat příčiny, které způsobují malou účinnost právních norem na sledovaných úsecích a navrhnout řešení, která by mohla přispět ke zvýšení úlohy práva. O to se pokusili řešitelé uvedeného výzkumného úkolu s vědomím, že od práva lze očekávat jen to, co může poskytovat a nelze jím nahradit působení ostatních faktorů pro tvorbu a ochranu životního prostředí.

Následující statě, věnované právní ochraně tří základních a nejdůležitějších složek přírodního životního prostředí, ochraně čistoty ovzduší, ochraně vody a ochraně zemědělské a lesní půdy, tvoří část výstupů řešeného výzkumného úkolu. Další část, týkající se ekologické odpovědnosti, která byla řešena prof. JUDr. Valérem Fábrym, DrSc., byla již publikována v časopise *Správní právo*.

JUDr. STANISLAV MARCHAL, CSc.

PÉČE O ČISTOTU OVZDUŠÍ

§ 1. ÚVODNÍ POZNÁMKY

Péče o čistotu ovzduší patří k nejaktuálnějším oblastem péče o životní prostředí. V Zásadách státní koncepce ochrany a tvorby životního prostředí a racionálního využívání přírodních zdrojů v 8. pětiletce s výhledem do roku 2000¹⁾ se uvádí, že *znečišťování ovzduší je hlavním faktorem negativního působení na životní prostředí v ČSSR jako celek*. Dále se v tomto dokumentu uvádí, že znečišťování ovzduší v ČSSR přináší národnímu hospodářství největší ztráty. *Základní strategie v ochraně ovzduší* je zaměřena v 8. pětiletce na *postupné snižování* celkové emise *kysličníku siřičitého* a jeho toků též přes hranice v souladu s mezinárodními závazky — tj. o 30 % proti úrovni v roce 1980. Specifikum ochrany čistoty ovzduší tkví totiž mimo jiné v tom, že ovzduší je transportér škodlivin, překračující hranice jednotlivých států. Přistoupení ČSSR ke Konvenci o dálkovém přenosu škodlivin přes hranice států a k navazující dohodě,²⁾ jež předpokládá snížení emisí kysličníku siřičitého, staví před naši ekonomiku nelehké úkoly.

Snížení emisí kysličníku siřičitého předpokládá zvýšení odpovědnosti resortů, výrobně hospodářských jednotek, podniků a národních výborů za důsledné dodržování zákonů a dalších právních předpisů. Pro ilustraci je možno uvést, že v 8. pětiletce se plánuje dostavba odsiřovacího zařízení

¹⁾ Srov. přílohu Hospodářských novin č. 20/1986.

²⁾ K naplnění Závěrečného aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě byla v roce 1979 přijata v rámci Evropské hospodářské komise OSN „Úmluva o dálkovém znečišťování ovzduší přecházejícím hranice států“, která pro ČSSR vstoupila v platnost dne 22. 3. 1984 (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 5/1985 Sb.). K úmluvě byl přijat „Protokol o omezení emisí síry nebo jejích toků přes hranice nejméně o 30 %“, který byl podepsán většinou signatářských států včetně ČSSR v Helsinkách 10. 7. 1985.

v elektrárně Tušimice II, dále započítí výstavby tohoto zařízení u elektrárny Prunéřov II a odsíření spalin u elektráren Tisová a Mělník. Stále více se používá nových technologických postupů při spalování — například fluidního spalování, kdy se přidáním vápence snižuje hladina oxidu siřičitého o 80 %. Další možnosti, jak snižovat emise kyslíčnicku siřičitého, je neinvestiční cesta. To znamená racionalizaci a zefektivnění spotřeby elektrické energie, v níž je ČSSR ve spotřebě na jednoho obyvatele na prvním místě v Evropě. Dále se předpokládá další snížení emise oxidů v přiměřeném poměru k poklesu emisí oxidu siřičitého a snížení celkových tuhých emisí pod hranici jednoho miliónu tun ročně.³⁾

Za jednu z rozhodujících cest ke zvýšení kvality ovzduší je nutno považovat změnu struktury palivoenergetické bilance, zvyšování úlohy elektrické energie, centralizovaného zásobování teplem a zemním plynem při současném snížení spotřeby hnědého uhlí a zavádění dokonalejších technologií. Z této koncepce musí vycházet *připravovaný právní předpis o ochraně ovzduší* a stanovit *povinnosti omezování emise zdrojů znečišťování ovzduší*. Právní úprava nemůže sama o sobě řešit otázky povahy technické, technologické, technicko-ekonomické apod. Přesto jí i zde náleží závažná úloha při zakotvení některých těchto aspektů do právních předpisů.

§ 2. PŘEHLED PLATNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Základem dnes platné právní úpravy je zákon č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, a prováděcí vyhláška č. 45/1966 Sb., o vytváření zdravých životních podmínek. Tyto předpisy hovoří o požadavcích k vytváření a ochraně zdravého stavu ovzduší. Vzduch v životním prostředí musí vyhovovat hygienickým požadavkům a musí být chráněn před znečišťováním prachem, popílkem, kouřem, plyny, parami a pachy, popřípadě i dalšími látkami ohrožujícími zdraví člověka.

V roce 1980 byly vydány Směrnice ministerstva zdravotnictví ČSR — Hlavního hygienika ČSR čj. HEM-325 ze dne 5. 12. 1980 o zásadních hygienických požadavcích, o nejvyšších přípustných koncentracích nejzávažnějších škodlivin v ovzduší a hodnocení stupně jeho znečištění. Tyto

³⁾ Srov. Zásady státní koncepce ochrany a tvorby životního prostředí a racionálního využívání přírodních zdrojů v 8. pětiletku, str. 7 a 8, viz též Hlavní směry hospodářského a sociálního rozvoje ČSSR na léta 1986—1990. V současné době představují roční emise oxidu siřičitého 3 100 000 tun, snížení o 30 %, tedy předpokládá o 900 tisíc tun emisí za rok. Zhruba polovina tohoto snížení se předpokládá pomocí odsířovacích zařízení, 10 % rozvojem jaderného programu, kdy jaderné elektrárny budou nadále krýt nejenom roční nárůst spotřeby elektrické energie, ale současně pokryjí i část dosavadní spotřeby a zbývajících 5 procent má pokrýt již zmíněná racionalizace, úspory a nové technologie spalování (z těchto 5 % má fluidní spalování pokrýt 1—2 %).

směrnice nabyly účinnosti dne 1. 7. 1981, registrovány byly v částce 14/1981 Sbírky zákonů ČSSR, jsou tedy obecně závazným právním předpisem.

Jelikož zákon č. 20/1966 Sb. ani vyhláška č. 45/1966 Sb. neobsahují sankce za znečišťování ovzduší, byl vydán zákon č. 35/1967 Sb., o opatřeních proti znečišťování ovzduší, který nabyl účinnosti dne 1. 5. 1967. Jedná se o *předpis sankční povahy*, jehož podstatou je ekonomický postih znečišťovatelů ovzduší z řad právnických osob prostřednictvím pokut a poplatků.

Z obecně závazných právních předpisů se péče o čistotu ovzduší dále dotýkají:

- vládní vyhláška č. 40/1963 Sb., o náhradě škod způsobených exhalacemi socialistickým zemědělským a lesním organizacím,

- vládní nařízení č. 46/1967 Sb., o náhradě škody způsobené provozně hospodářskou činností,

- vyhláška č. 41/1984 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích,

- vyhláška č. 100/1975 Sb. ve znění vyhlášky č. 136/1978 Sb. a 70/1979 Sb., o pravidlech silničního provozu,

- zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

§ 3. PRÁVNÍ PROSTŘEDKY OCHRANY ČISTOTY OVZDUŠÍ

Platná právní úprava dnes neodpovídá významu ovzduší a péče o jeho čistotu. Tato právní úprava je roztržena v řadě právních předpisů různé právní síly, což způsobuje její nepřehlednost ve srovnání s právní úpravou ve formě kodexů například v SSSR a z kapitalistických států pak v NSR. Nepřehlednost právní úpravy však nepředstavuje hlavní její nedostatek. Ten tkví ve skutečnosti, že zde *chybí ustanovení o účinné prevenci. Neukládá se znečišťovatelům plánovat konkrétní opatření a zejména realizovat technologická opatření k ochraně ovzduší a neváže připustnost výstavby nových zdrojů přímo na povinnost zřídit odpovídající odlučovací a jiná zařízení na ochranu čistoty ovzduší.* Vyplývá to ze skutečnosti, že zákon č. 20/1966 Sb. a vyhláška č. 45/1966 Sb. jen velice obecně ukládají především všem podnikům, družstvům a jiným organizacím povinnost činit v rozsahu své působnosti všechna potřebná opatření k vytváření a ochraně zdravých životních podmínek a zdravého způsobu života a práce, čili zdravého životního prostředí, a činí je odpovědnými za plnění těchto povinností. Obdobně ukládají zajištění těchto povinností i nadřízeným organizacím. V případě nesplnění těchto povinností však neukládají žádné sankce. Na druhé straně zákon č. 35/1967 Sb., o opatře-

ních proti znečišťování ovzduší, je předpisem povahy sankční a nestanoví tudíž primární speciální povinnosti směřující přímo k zabezpečení ochrany čistoty ovzduší, tím méně pak zákaz jeho znečišťování. Rovněž neobsahuje ustanovení o účinné prevenci znečišťování ovzduší.

Od počátku účinnosti zákona č. 35/1967 Sb. je sporná právní povaha (a v jejím důsledku tudíž i funkce) *institutu poplatků*. Většinou jsou pokládány za sankci — za ekonomický postih, který měl svým působením znečišťovatele přimět k zastavení, resp. k omezení znečišťování ovzduší. Placení poplatků se však spíše jeví jako primární povinnost — *ex lege* vyplývající specifická povinnost pro určitý okruh subjektů (tj. znečišťovatelů) a tím samozřejmě jako jakási faktická legalizace znečišťování v okamžiku zaplacení — tímto okamžikem je splněna povinnost znečišťovatele, zatímco ve skutečnosti by tomu tak mělo být až v okamžiku zastavení znečišťování. Odůvodněný není ani systém výjimek z placení poplatků. Ve snaze zpřísnit režim ochrany ovzduší vydala vláda ČSR usnesení č. 180/1986 a federální vláda usnesení č. 173/1986, kde stanovily *zásadu neplánovatelnosti poplatků za znečišťování ovzduší*. Efektivnost tohoto ustanovení však byla snížena tím, že ve stejných vládních usneseních se připouští plánování poplatků za znečišťování ovzduší oxidem siřičitým v elektrárnách federálního ministerstva paliv a energetiky.

Smyslem poplatků je ve formě ekonomického ekvivalentu vyrovnat horší ekonomické postavení těch organizací, které vybudovaly a řádně provozují ochranná zařízení k omezení úletu škodlivin do atmosféry. Současně mají poplatky ekonomicky stimulovat ty organizace, které podobná zařízení nemají, aby je vybudovaly. Platná právní úprava je v účinnosti dvacet let. Byla přijata v kvalitativně odlišné ekonomické situaci, než je dnešní stav. Výše poplatků dnes již nedosahuje ceny technických zařízení zneškodňování škodlivin. Zákon tak ztratil svůj význam jako ekonomický stimul, nehledě ke skutečnosti, že některá zařízení ani nejsou vyvinuta a nelze tudíž dost dobře od organizací požadovat jejich vybudování.

Vyhovující není ani zákonem stanovená koncepce určující výši pokut v závislosti na výši poplatků. Zakotvené pravidlo neumožňuje určit míru pokuty úměrně k porušené povinnosti stanovené právem a zejména stupni společenské závažnosti tohoto porušení. Nadto i samotná textace příslušných ustanovení je též zdrojem mnohých nejasností při jeho aplikaci: diskutabilní může být například již samotný výklad z hlediska, zda výši pokuty je třeba odvozovat od ročního poplatku celé organizace či pouze od ročního poplatku vypočteného pro ten který zdroj znečišťování.

Problematické je rovněž i pojetí definice a obsah samotného pojmu „znečišťování ovzduší“ a „znečišťovatel“ ve smyslu zákona č. 35/1967 Sb., nedůsledné užívání obou termínů a skutečnost, že za *znečišťování ovzduší*

uvedený zákon obecně považuje jen znečišťování přesahující právním předpisem stanovenou míru. Dále tento předpis nechrání ovzduší před veškerým znečišťováním, ale pouze před znečišťováním způsoby v něm uvedenými (parní trakcí, hořením nebo zapařením dolů a skládek) a překročením stanovené přípustné míry znečišťování ovzduší.

Nedostatkem je i neexistence pravidla účelové vázanosti výnosů z placení poplatků, pokut a penále (jenž jsou neplánovanými příjmy národních výborů) pro akce na ochranu ovzduší či alespoň ve prospěch celkové péče o životní prostředí. Fond ochrany ovzduší při ministerstvu lesního a vodního hospodářství a dřevozpracujícího průmyslu pak sice je účelově vázán jak po příjmové, tak i po výdajové stránce, efektivitu hospodaření však snižuje jeho propadatelnost v ročních úsecích.

V případě, že množství škodlivin nepřekračuje hodnoty uvedené v zákoně v některých dalších případech (srov. ustanovení § 3 zákona), se poplatky neplatí. Konkrétně se poplatky nevztahují na motorová vozidla, provoz parní trakce a při spalování méně než 200 kg paliva za hodinu.

Uložení pokuty není dotčena odpovědnost organizace ani jejích pracovníků podle předpisů o náhradě škody. Stejně tak u odpovědných pracovníků trvá jejich trestní odpovědnost. *Poplatky a pokuty ukládají okresní národní výbory*, popřípadě jimi pověřené městské národní výbory, v jejichž obvodu je zdroj znečištění. Těmto orgánům se také poplatky a pokuty platí.

Důležitým prevenčním prostředkem péče o čistotu ovzduší je existence *Státního fondu ochrany ovzduší*, který existuje při ministerstvu lesního a vodního hospodářství a dřevozpracujícího průmyslu ČSR a SSR. Existence fondu je právně odvozena z ustanovení § 11 odst. 2 zák. č. 35/1967 Sb. Národní výbory odvádějí 40 % výnosů poplatků za znečišťování ovzduší ministerstvu lesního a vodního hospodářství a dřevozpracujícího průmyslu, které je použije k předcházení škodlivých následků znečištění ovzduší, jejich odstraňování a zmírňování, a to jak investičními, tak i neinvestičními aktivitami. Tyto prostředky jsou soustředěny na zvláštním účtu ministerstva u Státní banky československé pod názvem Fond ochrany ovzduší. Nejedná se o fond ve smyslu rozpočtových pravidel republiky. Je spravován ministerstvem lesního a vodního hospodářství a dřevozpracujícího průmyslu, které odpovídá za správné hospodaření s jeho prostředky. Hospodaření fondu v 7. pětiletce upravovala Směrnice o hospodaření s účelovými prostředky MLVH ČSR, určenými k ochraně ovzduší (Věstník MLVH ČSR částka 22/1977). Podle ní se poskytují dotace na investiční opatření, především pak rekonstrukce, modernizace a dodatečnou výstavbu odlučovacích zařízení určených k omezování úniku škodlivin do ovzduší, změny technologické výroby a další akce ke zlepšení čistoty ovzduší. Dotace lze poskytnout i na opatření omezující emise a financování

vané z neinvestičních prostředků, na výzkum ochrany ovzduší apod. Výjimečně bylo schváleno rozšíření těchto prostředků i na další účely. Příslušným národním výborům, které předepisují poplatky a pokuty, náleží 60 % objemu poplatků a celý objem pokut.

Platná právní úprava je založena na principu emisním a nevěnuje dostatečnou pozornost limitům imisí.⁴⁾ Zvláště toto vyniká v postižených oblastech, kdy nejpostiženější oblasti zaujímají asi 10 % státního území, ale žije zde skoro 50 % veškerého obyvatelstva. Znečištěné ovzduší se tak projevuje ve značném imisním zatížení naší republiky a v některých oblastech ČSR překračují například roční i denní koncentrace SO₂ několikanásobně normy stanovené hygienickými předpisy. Imisní princip je předpokladem přesného vymezení povinností jednotlivých znečišťovatelů, a to podle charakteru a stupně znečištění ovzduší v území, které je zatíženo škodlivými imisemi. V tomto směru je také třeba stanovit pravidla ve světě již běžně používaného a rozšířeného — monitorování objektivně informujícího o stavu čistoty ovzduší. Zatím pouze v Severočeském kraji, v Praze a na Ostravsku byla vybudována *měřicí síť automatizovaného imisního monitorování a zavedena regulace hlavních zdrojů emisí* v období zvýšeného znečištění ovzduší za nepříznivých meteorologických podmínek. Neexistence pozitivních pravidel imisního monitorování znesnadňuje výkon kontrolních povinností stanovených zákonem technické inspekci ochrany ovzduší.

Na tomto místě však lze připomenout, že naopak generální prokuratura ČSR pozitivně hodnotí četnost a kvalitu kontrol na úseku ochrany čistoty ovzduší, a to pokud jde o kontroly posuzování projektové dokumentace staveb až po dodržování technologické kázně při provozu. Orgány prokuratury vyzvedly, že například v roce 1984 ČTIO provedla 2000 kontrol a vydala 108 rozhodnutí, jimiž uložila znečišťovatelům opatření k ochraně ovzduší. V témže roce posoudila 754 projektů staveb.⁵⁾

Účelem prognózního a signálního systému automatizovaného imisního monitorování je vydávat signály na výskyt meteorologických situací, při nichž dochází k nadměrnému znečištění ovzduší. Regulační opatření jsou motivována hlediskem minimalizace možných dopadů na složky přírodního prostředí (tedy imisním principem) včetně zdravotnických aspektů. Vyhlásování signálů regulačních opatření by mělo být podkladem pro

⁴⁾ O tom, že platná právní úprava je založena na *emisním principu*, svědčí skutečnost, že se zpoplatňují pouze zdroje znečištění. *Emise* představují množství škodlivin vypouštěných do ovzduší z určitého zdroje znečištění nebo z určitého území. *Imise* pak představují množství škodlivin dopadající na určité území ze zdrojů často i velice vzdálených.

⁵⁾ Jde především o materiály GP ČSR z roku 1975 III/2 Gd 206/75 a z roku 1985 III/2 Gd 217/85 a III/2 Gd 210/85. Prověrky byly prováděny též v letech 1978 a 1981. Materiál o prověrce z roku 1981 III/2 Gd 223/81 byl předložen též ÚV KSC.

odůvodněná opatření k regulaci emisí z určených zdrojů a k vyhlášení opatření vůči obyvatelstvu, školským, zdravotnickým, sociálním a tělovýchovným zařízením.

Hlavními podklady pro vydávání signálu regulačních opatření při nepříznivých rozptylových podmínkách jsou:

- předpověď meteorologické situace a počasí, popř. aktuální data z profesionálních meteorologických stanic,
- zhodnocení rozptylových podmínek na základě sodarových měření,
- měření imisí oxidu siřičitého jako indikátoru znečištění ovzduší s přihlédnutím k rozdílu měření ve městech a volné krajině,
- znalost vztahů mezi meteorologickými a imisními podmínkami v zájmové oblasti, včetně rozmístění a parametrů zdrojů emisí.

Hlavním problémem efektivního využívání tohoto systému se v současné době jeví skutečnost, že zatím není řádně zakotven v právním předpise (například ve vyhlášce příslušného KNV nebo NVP) a vychází zatím jen z usnesení rad příslušných KNV a NVP. Pravidla zde stanovená nemají tudíž charakter pravidel, obsažených v obecně závazném právním předpisu.

§ 4. MOTORISMUS A OCHRANA ČISTOTY OVZDUŠÍ

Vedle výroby energie se dnes motorismus podílí druhým místem na znečišťování ovzduší množstvím vypouštěných škodlivin.

Znečišťování ovzduší provozem motorových vozidel není upraveno v samostatném právním předpise, ale pamatují na něj ustanovení vyhlášky o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a vyhlášky o pravidlech silničního provozu. Zmíněné rozbory prokuratury spatřují závažný nedostatek v obtížnosti výpočtu výše pokut v tom, že účinnost poměrně pravidelných prohlídek motorových vozidel při silničních kontrolách orgány VB je snižována značnou zastaralostí měřicích zařízení, jejich obecnou nepřesností a nakonec velmi akutním nedostatkem těchto měřicích zařízení. Tím samozřejmě nelze náležitě postihnout porušení ustanovení § 1, 37 a 39 vyhlášky federálního ministerstva dopravy číslo 41/1984 Sb., o podmínkách provozu motorových vozidel na pozemních komunikacích. Ustanovení § 1 stanoví obecnou povinnost, že na pozemních komunikacích lze užívat jen takových vozidel, která svou konstrukcí, provedením a technickým stavem nezneškodňují nad přípustnou míru životní prostředí, tedy především ovzduší. Ustanovení § 37 o provozních hmotách stanoví, že k pohonu vozidel a k plnění mazacích, chladicích a jiných systémů se smí používat jen provozních hmot, jejichž složení odpovídá z hlediska přípustných limitů znečišťování ovzduší provozem vozidel. Konkrétně v ustanovení § 37 odst. 2 se stanoví, že palivo dodané do spotřební sítě a určené k pohonu vozidel:

a) s benzínovým motorem nesmí od 1. 1. 1987 obsahovat více než 0,40 g olova na 1 litr paliva,

b) s naftovým motorem vznětovým nesmí od 1. 1. 1987 obsahovat více než 2 g síry na 1 kg paliva.⁶⁾

Konečně pak v ust. § 39 vyhlášky č. 41/1984 Sb. se stanoví emise škodlivin ve výfukových plynech. Podle tohoto ustanovení musí vozidla z hlediska emisí škodlivin výfukových plynů splňovat podmínky stanovené zvláštním předpisem a musí být podle nich schválena. Konstrukce a provedení motoru musí být takové, aby bylo zabráněno úniku plynů z klikové skříně do ovzduší. Ve zvláštních předpisech jsou uvedeny nejvyšší přípustné hodnoty obsahu kysličníku uhelnatého, kysličníku dusíku a uhlovodíků oxanové řady ve výfukových plynech. Provozovatel vozidla nesmí na motoru provádět takové úpravy, které by zvyšovaly emise škodlivin ve výfukových plynech.

Význam motorismu z hlediska péče o čistotu ovzduší vynikne nejlépe na příkladu srovnání čistoty ovzduší v Praze a v Severočeském kraji v roce 1985. Zatímco v roce 1985 produkovaly pražské zdroje na 1 km² 124 tun a severočeské 125 tun SO₂, tedy zhruba stejně, výrazně horší stav je v Praze — díky koncentraci motorismu — v hodnotách CO₂, kde naopak Severočeský kraj s produkcí 113 tisíc tun CO₂ je na tom lépe než ostatní kraje v republice. Zastaralost a nedostatek měřicích zařízení tak brání orgánům VB v účinném rozsahu postihovat porušení právních předpisů v této oblasti. Vedle průzkumů prokuratury se tyto závěry objevily i ve výsledcích kontrol orgánů lidové kontroly.

§ 5. K NÁHRADĚ ŠKOD ZPŮSOBENÝCH EXHALACEMI

Pokud jde o otázky náhrady škody způsobené exhalacemi, je právní úprava obsažena především ve vládní vyhlášce č. 40/1963 Sb., o náhradě škod způsobených exhalacemi socialistickým zemědělským a lesním organizacím, a podpůrně ve vládním nařízení č. 46/1967 Sb., o náhradě škody způsobené provozně hospodářskou činností.

Zejména první uvedený právní předpis je dnes arbitrážní praxí považován za zcela překonaný. Tento závěr arbitrážních orgánů se týká i prováděcích směrnic č. 52/1963 Věstníku tehdejšího MZLVH.

Arbitrážní praxe se dnes řídí jinými normativními směrnici, které fakticky z velké části nahradily nejen směrnice č. 52/1963 citovaného

⁶⁾ Obdobná ustanovení najdeme v řadě dalších států. Souvisí se skutečností, že zatím ve všech zemích světa s výjimkou Brazílie se používá jako pohonné hmoty pro zážehové motory benzín. V Brazílii se užívá etylalkohol získaný ze zemědělských plodin.

Věstníku, ale vlastně i některá ustanovení samotné vyhlášky. Příkladem je ustanovení § 5 vládní vyhlášky, které ukládá mimo jiné sledování stavu kultur po celou dobu jejich existence, povinnost pozvání exhalujících podniků k těmto místním šetřením, zjišťování a popis stavu poškozených kultur v zápisech o těchto místních šetřeních apod. Přitom například Státní arbitráž ČSR v rozhodnutí č. 182/2137/76 dospěla k závěru, že podmínkou přiznání náhrady škody není to, aby porosty byly poškozeny zjevně. Podle tohoto rozhodnutí nelze vládní vyhlášku vztahovat jen na škody viditelné, ale na všechny škody exhalacemi způsobené.

Právní věda často kritizuje, že vládní vyhláška neumožňuje přiznat ušlý zisk jiným zemědělským organizacím než JZD. Výše škody se však dnes zjišťuje podle Metodického pokynu MZVŽ č. 35/1982 Věstníku tohoto orgánu, stanovícího rozsah škody na tom kterém porostu při té které koncentraci škodlivin — aniž odlišuje skutečnou škodu a ušlý zisk a aniž vůbec takové odlišení umožňuje. V praxi například Krajská státní arbitráž v Ústí nad Labem tuto skutečnost zohledňuje tím, že s ohledem na ustanovení § 2 odst. 1 cit. vládní vyhlášky se podle zmíněných tabulek určená výše škody snižuje odhadem o 5 % s tím, že přesnější určení možné není. V praxi Krajské státní arbitráže v Plzni nebo v Praze se k ustanovení § 2 odst. 1 vládní vyhlášky vůbec nepřihlíží.

Přihlédneme-li k právní praxi, pak zjistíme, že uváděná neodůvodněná diskriminace státních zemědělských organizací nepřiznáváním ušlého zisku byla překonána vývojem arbitrážní praxe.

V centru pozornosti právní praxe nyní je rozpracování odpovídajících metodik, umožňujících postihnout rozsah škod vznikajících na porostech v důsledku působení škodlivin. Přitom by měla být věnována pozornost tomu, aby se používalo jednotných (týchž) metodik pro zjišťování škody stejného druhu způsobené různými sice, ale obdobnými situacemi. Tak například podle Pokynů pro výpočet náhrady škody ze 6. 2. 1975 (MLVH ČSR, čj. 19oLL/ORLH/74) se postupovalo, byla-li škoda způsobena provozně hospodářskou činností a v řadě dalších případů náhrady škody, nikoli však tam, kde bylo nutno postupovat podle vládní vyhlášky číslo 40/1963 Sb.

Proti metodikám výpočtů náhrady škody byly vzneseny námitky, že totiž nejsou publikovány jako právní předpis, a proto nemohou derogovat směrnice dřívější, jež právním předpisem jsou. Takový stav ovšem jistě žádoucí není, přesto však zde převažují pozitiva nových metodik. Z nich zejména Instrukce ochrany lesů z roku 1978 a Pokyny pro výpočet náhrad za poškozování lesů z 1. 7. 1986 představují nadto i významný krok ke sjednocení zásad určování výše škody na porostech (závislé dosud na různosti subjektů poškozených i poškozujících nebo na způsobu vzniku škody). Kritizovaný nedostatek by bylo možné odstranit zrušením jak

vládní vyhlášky č. 40/1963 Sb., tak i směrnice č. 52/1963 bez náhrady.⁷⁾

Řada jevů spojených s exhalacemi není zatím právně zakotvena vůbec, což působí v praxi značné potíže při určování náhrady škody. Typickým příkladem je problematika tzv. těžkých kovů. Průvodním jevem v těžebních oblastech a při zpracování hornin v hutním průmyslu jsou tzv. těžké kovy, které se následným spadem dostávají do potravin, které se tak stávají nepoživatelné. Prakticky v každé hornině, byť někdy jen v nepatrné míře, lze tyto prvky zjistit. Tato problematika není upravena v právních předpisech, pouze v technickoekonomických předpisech nemajících povahu právního předpisu a nezakládajících právní odpovědnost. Nehledě k tomu, že ani tyto předpisy dnes zcela nevyjadřují skutečný stav, který se vyvinul. Právní úprava reaguje jen velmi obecně a prakticky se omezuje na možnosti náhrady podle občanského zákoníka ve vztahu k občanům a podle vyhlášky č. 40/1963 Sb. ve vztahu k organizacím. Vzhledem k tomu, že se zde jedná typicky o ušlý zisk, vztahuje se tato úprava prakticky jen na jednotná zemědělská družstva a nastupují tak opět výše uvedené nedostatky ve vztahu ke státním organizacím.

Možnost změnit tento stav přináší Zákon o státním podniku. V ustanovení § 4 nazvaném Právní postavení podniku se v odst. 5 uvádí, že způsobil-li podnik svou činností majetkovou újmu státu nebo jinému podniku nebo subjektu, je povinen ji ve stanoveném rozsahu nahradit. Pod tímto zorným úhlem je pak třeba revidovat výše uvedené úvahy o zvláštním postavení jednotných zemědělských družstev, neboť přijetí této úpravy představuje rozšíření dosavadní výhody družstev i na státní organizace a mění se tak dosavadní zvláštní postavení jednotných zemědělských družstev.

§ 6. ORGANIZAČNÍ ZABEZPEČENÍ PÉČE O ČISTOTU OVZDUŠÍ

a) *Ministerstva lesního a vodního hospodářství a dřevozpracujícího průmyslu ČSR a SSR*

Ústředním orgánem v oblasti péče o čistotu ovzduší jsou ministerstva lesního a vodního hospodářství a dřevozpracujícího průmyslu ČSR a SSR, jejichž úkolem je koncepční příprava návrhů technickoekonomických opatření k ochraně ovzduší a soustavný dozor nad tím, jak jiné orgány a organizace uložená opatření plní. Při těchto ministerstvech jsou vytvořeny fondy ochrany ovzduší, o kterých již bylo pojednáno v předchozím textu. Působnost ministerstva lesního a vodního hospodář-

⁷⁾ Srov. Zhodnocení právní úpravy péče o životní prostředí v ČSSR, Ústav státu a práva ČSAV, Praha 1986, str. 64—65.

ství a dřevozpracujícího průmyslu ČSR v oblasti ochrany ovzduší upravuje zákon č. 35/1967 Sb. v ust. § 12. Kromě výše uvedených úkolů je zde zakotveno i vyjadřování se ministerstva k projektové dokumentaci investic schvalované ministerstvem výstavby a stavebnictví ČSR nebo SSR, případně Státní komisí pro vědeckotechnický a investiční rozvoj. Tyto mohou výrazně ovlivnit čistotu ovzduší stanovením závazného způsobu měření úletu škodlivin a zabezpečení vědeckého a technického výzkumu v oblasti čistoty ovzduší a sledování rozvoje technických zařízení, směřujících proti znečišťování ovzduší. Ministerstvo lesního a vodního hospodářství a dřevozpracujícího průmyslu ČSR a SSR vydávají ve Státním zemědělském nakladatelství od roku 1987 specializovaný časopis Ochrana ovzduší.

b) Státní technická inspekce ochrany ovzduší

Státní technická inspekce ochrany ovzduší byla zřízena k 1. 5. 1967 jako kontrolní odborný orgán ve formě samostatné složky, resp. samostatného organizačního útvaru tehdejšího MLVH. Po federativním uspořádání ČSSR byla podřízena tehdejšímu národnímu ministerstvu lesního a vodního hospodářství ČSR a SSR.

V ČSR byla zřízena Česká technická inspekce ochrany ovzduší (ČTIO) a v SSR byl zachován její původní název Štátna technická inšpekcia ochrany ovzdušia (ŠTIO). Ve své činnosti úzce spolupracují s odbornými útvary resortu MLVHDP, kterými jsou řízeny, a dále s národními výbory a hygienickou službou. V čele obou inspekci jsou hlavní inspektori, kteří přímo řídí vedoucí inspektorátů. Inspekce se vnitřně člení na hlavní inspektorát (ústředí) a inspektoráty s krajskou působností. Sídlem ČTIO je Praha, sídlem ŠTIO Bratislava.

Inspekce ochrany ovzduší plní následující hlavní úkoly:

- kontroluje funkci a úroveň provozu i údržby instalovaných zařízení na zamezení, případně snížení úniku tuhých a plyných znečišťujících látek, vypouštěných do ovzduší, včetně technologických zařízení, jejichž provoz může způsobit znečišťování ovzduší,

- posuzuje technickou úroveň provozovaných odlučovacích a čistících zařízení, doporučuje a ukládá jejich modernizaci, rekonstrukci a dodatečné vybavení zdroji, které tato zařízení zatím nemají,

- kontroluje průběh realizace a dodržování termínů rekonstrukcí, výstavby a uvádění odlučovacích a čistících zařízení do provozu, jakož i termíny dalších opatření, zamezujících úniku znečišťujících látek do ovzduší,

- kontroluje zajištění ochrany ovzduší v předprojektové a projektové dokumentaci nových staveb a vydává vyjádření v souladu s příslušnými stavebními předpisy (především vyhláškou SK VTIR č. 5/1987 Sb., o do-

kumentaci staveb) a s dohodou uzavřenou ministerstvem zdravotnictví a MLVH,

— kontroluje množství emisí znečišťujících látek vlastním měřením nebo odborným posouzením. V případě potřeby vyžaduje od organizací měření jako podklad k opatření proti znečišťování ovzduší. Toto měření musí odpovídat platným normám a metodikám,

— ukládá svým rozhodnutím po projednání s příslušnými orgány hygienické služby znečišťovatelům ovzduší provést konkrétní opatření k zamezení nebo zmírnění úniku znečišťujících látek do ovzduší a stanoví lhůty jejich provedení, plnění těchto rozhodnutí kontroluje,

— spolupracuje s národními výbory a poskytuje jim pomoc zejména při vyměřování poplatků a při ukládání pokut,

— posuzuje žádosti a kontroluje akce financované z Fondu ochrany ovzduší.

Účinnost činnosti České technické inspekce ochrany ovzduší jakožto kontrolního orgánu při ministerstvu lesního a vodního hospodářství a dřevopráčujícího průmyslu ČSR (ŠTIO při MLVHDP SSR) je *citelně omezena nedostatkem kompetence k přímému ukládání pokut znečišťovatelům*, které smí na základě platné právní úpravy jen navrhopat národnímu výboru.

Ve zmíněných prověrkách prokuratury a orgánů výboru lidové kontroly byly konstatovány závažné a přetrvávající nedostatky v neplnění oznamovací povinnosti a v obcházení této povinnosti, v nedostatečné kontrole správnosti údajů potřebných k vyměření poplatkové povinnosti a speciálně pokud jde o ČTIO *nedůsledné zjišťování konkrétních osob*, které zavinily porušení povinnosti na úseku ochrany čistoty ovzduší. *Kontrola ČTIO se také zpravidla omezuje na konstatování nedostatků v kontrolované organizaci, ale již se nezabývá tím, jakým způsobem nadřízené orgány plnily nebo neplnily své kontrolní povinnosti. Pokud jde o kontrolu vnitropodnikovou, v této oblasti v podstatě vůbec nefunguje.*

Z uvedených úkolů bylo pro přípravu nového zákona doporučeno *rozšířit stávající pravomoci zejména inspekčních orgánů k účinnějšímu postihu a nápravě nedostatků.*

c) Národní výbory

Národní výbory jsou významným článkem v řízení ochrany ovzduší, neboť na nich spočívá těžiště výkonu státní správy v oblasti péče o životní prostředí a tím i ovzduší. Národním výborům přísluší předepisovat a vybírat poplatky a pokuty za znečišťování ovzduší.⁸⁾

Rozhodují rovněž o návrzích a podnětech orgánů státní technické inspekce ochrany ovzduší a orgánů hygienické služby. Do kompetence národních výborů rovněž patří schvalování nových investic a jejich zavádění

do provozu, stejně jako tvorba územních plánů, při kterých je třeba vždy přihlédnout k otázkám ochrany ovzduší.⁹⁾

Zákon č. 60/1961 Sb. o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku ve znění pozdějších právních předpisů stanoví v ust. § 12 odst. 2 skutkovou podstatu přestupku proti čistotě ovzduší, kterého se dopustí každý občan, který nedodrží předpisy o ochraně čistoty ovzduší. Za tento přestupek mu může národní výbor uložit opatření podle tohoto zákona. V úvahu připadá napomenutí, veřejná důtka, pokuta, případně propadnutí věci, jedná-li se o zařízení, které znečišťuje ovzduší.

Národní výbory přijímají různá opatření ke zlepšení stavu čistoty ovzduší ve svém územním obvodu. K těmto opatřením jsou oprávněny podle zákona o národních výborech. Zde se uplatňuje činnost především komisí národních výborů pro životní prostředí. Tyto komise jsou zřízeny jako poradní orgány rad KNV, NV hl. m. Prahy, NV hl. m. SSR Bratislavy, rad ONV a MNV těch míst, kde se vyskytují zvláštní problémy životního prostředí. Do působnosti komisí rovněž patří prakticky celý komplex otázek spojených s péčí o životní prostředí, tedy i péčí o čistotu ovzduší.¹⁰⁾

Přes řadu stávajících pravomocí je v nové právní úpravě nutno posílit postavení národních výborů ve funkci dozorců a preventivní v oblasti péče o čistotu ovzduší. Typicky např. v územním a stavebním řízení platná právní úprava ani národní výbory výslovně neoznačuje za orgány státní správy ochrany čistoty ovzduší. Národní výbory spolu s ostatními orgány územního plánování musí využít možností územního plánování jakožto nástroje péče o životní prostředí s preventivní ochranou ovzduší již v územním a ve stavebním řízení. Na druhé straně se jeví účelné odejmout národním výborům možnost snižovat či vůbec promíjet výši pokut navrženou orgány technické inspekce ochrany ovzduší.

d) *Orgány hygienické služby*

V oblasti ochrany čistoty ovzduší přísluší řada úkolů i orgánům hygienické služby.

⁸⁾ V roce 1986 navrhla Česká technická inspekce ochrany ovzduší hospodářským organizacím celkem 118 pokut v celkové výši 18,2 miliónu Kčs a odpovědným pracovníkům 123 pokut ve výši 51 900 Kčs. Národní výbory však ze 118 pokut vybraly jen 68, ostatní podstatně snížily nebo *promíjely*. Obdobně u odpovědných pracovníků ze 123 návrhů realizovaly jen 51.

⁹⁾ Srov. ust. § 126 stavebního zákona a ustanovení §§ 1 a 2 téhož zákona a část II. a III. vyhlášky č. 83/1976 Sb., o obecných technických požadavcích na výstavbu (OTP).

¹⁰⁾ Národní výbory mají často k dispozici i nejmodernější techniku, ať jsou to nejrůznější registry údajů anebo například v Praze či v Severočeském kraji již zmíněný systém automatizovaného monitorování ovzduší. V Praze je zpřísněné a přesnější měření a kontrola ovzduší novým systémem součástí generelu ochrany a tvorby životního prostředí hl. m. Prahy a má přispět k rychlejšímu odstraňování příčin a zdrojů znečišťování ovzduší hl. m. Prahy.

Orgány *hygienické služby* jsou ustaveny k odbornému usměrňování péče o vytváření a ochranu zdravých životních podmínek. Tyto orgány jsou ustaveny při ministerstvech zdravotnictví a sociálních věcí ČSR a SSR, mají meziresortní působnost a v jejich čele stojí hlavní hygienik ČSR a hlavní hygienik SSR.

Hygienická služba se svou soustavou krajských a okresních orgánů (krajští a okresní hygienici) a odborných stanic má širokou působnost v usměrňování zdravého stavu složek životního prostředí, tedy i ovzduší. Zvláštní význam z hlediska péče o čistotu ovzduší má spolupráce s orgány státní technické inspekce ochrany ovzduší při vypracovávání závazných posudků.

Vytváření a ochrana zdravého stavu ovzduší je ze zdravotnického hlediska zaměřeno především na stanovení nejvýše přípustných koncentrací látek znečišťujících ovzduší (viz Směrnice uvedené v přehledu platné právní úpravy), šetření o zdravotním stavu obyvatelstva z hlediska znečišťování ovzduší apod.

§ 7. ZÁVĚRY

Na základě analýzy platné právní úpravy se jeví tyto cesty zvýšení jejich efektivnosti:

I. Přijetí *federálního zákona* o ochraně ovzduší, který by odstranil dosavadní roztržičnost jednotlivých právních institutů (přijetí federálního zákona v případě materie patřící do působnosti republik umožňuje ústavní zákon o československé federaci). Zde by bylo upraveno:

1. Povinnost omezovat emise škodlivých látek, a to stanovením *emisních limitů*, kterými se rozumí stanovení nejvýše přípustného množství znečišťujících látek vypouštěných do ovzduší. Tyto emisní limity stanovit objektivně vzhledem k současným technologickým možnostem a vzhledem ke skutečnosti, že i nadále podstatnou část paliv ve spalovacích médiích budou tvořit pevná paliva, zejména pak méně kvalitní hnědé uhlí s vysokým obsahem síry.

2. Závazné *emisní limity* pro jednotlivé oblasti tak, aby nebyly postiženy ostatní složky životního prostředí, jakož i zdraví člověka. Zvláštní pozornost věnovat postiženým oblastem, neboť ačkoli nejpostiženější oblasti zaujímají asi 10 % státního území, žije zde skoro 50 % obyvatelstva. Dosavadní právní úprava je založena na principu emisním a nevěnuje dostatečnou pozornost limitům imisí. V tomto směru je třeba stanovit pravidla ve světě již běžně používaného a rozšířeného monitorování objektivně informujícího o stavu čistoty ovzduší, kdy zatím pouze v Severočeském kraji, v Praze, na Ostravsku byla vybudována měřicí síť automatizovaného monitorování a zavedena regulace hlavních zdrojů emi-

sí v období zvýšeného znečištění ovzduší za nepříznivých meteorologických podmínek.

3. Stanovení povinnosti přímo ze zákona zřizovat potřebná odlučovací, měřicí a jiná zařízení zabezpečující omezování znečišťování ovzduší již při plánování výstavby zdrojů znečištění.

4. Stanovení protihavarijních opatření, která zatím obsahuje jen zákon o jaderné bezpečnosti a zákon o ochraně zdraví před ionizujícím zářením včetně možnosti v případě havárie zastavit provoz takového závodu nebo zařízení, uvést toto ustanovení do souladu se zákonem o státním podniku.

5. Posílení pravomocí České technické inspekce ochrany ovzduší jakožto kontrolního orgánu při ministerstvu lesního a vodního hospodářství a dřevozpracujícího průmyslu ČSR (Státní technická inspekce ochrany ovzduší při MLVHDP SSR), a to v tom směru, aby inspekce pokuty jen nenavrhovala národním výborům, ale přímo stanovila jejich výši. Národním výborům by zůstala pouze agenda vybírání pokut bez možnosti ovlivňovat jejich výši. Eventuálně by bylo možné přenést tuto agendu na finanční správy jakožto specializované orgány. Dosavadní možnost národního výboru zcela prominout nebo snížit výši pokuty podstatně snižuje efektivnost práce inspekce. S tím souvisí i potřeba stanovení jiné povahy sankcí, než je současný stav, kdy odpovědnost znečišťovatele zaniká okamžikem zaplacení peněžních sankcí, které představují jakousi exkulpaci povinného subjektu. Tomu koresponduje stanovení povinnosti pro provozovatele již existujících zdrojů znečištění v omezování tohoto znečišťování, budování příslušných zařízení apod.

6. Posílení, resp. přesné vymezení postavení národních výborů ve funkci dozorcí a preventivní v oblasti péče o čistotu ovzduší. Typicky např. v územním a stavebním řízení platná právní úprava ani národní výbory výslovně neoznačuje za orgány státní správy ochrany ovzduší. Národní výbory spolu s ostatními orgány územního plánování musí využít možností územního plánování jakožto nástroje péče o životní prostředí k preventivní ochraně ovzduší již v územním a stavebním řízení.

7. Povinné stanovení pravidelných měření orgány VB množství vypouštěných škodlivin a hluku motorovými vozidly a povinným vybavením těchto orgánů adekvátními měřicími přístroji. V současné době je takovýchto zařízení akutní nedostatek a stávající jsou značně nepřesné a zastaralé, takže nemohou být spolehlivým vodítkem pro stanovení sankcí za porušení předpisů z oblasti provozu vozidel na pozemních komunikacích, především pak vyhlášky č. 41/1984 Sb. S tím souvisí i potřeba stanovení závazných limitů znečišťování ovzduší z letecké dopravy. Tato problematika není u nás v současné době vůbec právně zakotvena s výjimkou několika rámcových ustanovení — na rozdíl například od právní úpravy v NSR, která navíc v tomto ohledu výslovně nepřipouští výjimky.

8. Úprava dosavadního způsobu hospodaření s poplatky u Státního fondu ochrany ovzduší, kdy efektivitu hospodaření prostředky fondu snižuje jejich propadávání v ročních časových úsecích. Toto propadávání zcela odstranit a dále stanovit obligatorní pravidlo účelové vázanosti výnosu z placení poplatků, pokut a penále pro akce na ochranu ovzduší či alespoň ve prospěch celkové péče o životní prostředí. *Účinnost těchto nástrojů* pak chápat v jednoznačné ekonomické motivaci znečišťovatelů ovzduší za společensky žádoucí chování, tedy plnění povinností na úseku péče o čistotu ovzduší snižováním, resp. *zastavením růstu znečišťování* a nikoli jen včasným a řádným zaplacením příslušných poplatků.

II. Sjednocením právní úpravy náhrady škod způsobených exhalacemi, kdy platná právní úprava nepřiznáním ušlého zisku státním zemědělským organizacím fakticky tyto subjekty diskriminuje.

III. Prohloubení mezinárodní spolupráce na úseku ochrany čistoty ovzduší s využitím pozitivních zkušeností našich sousedů z této problematiky — například účinnost zákona SSSR z 25. 6. 1980 o ochraně atmosférického vzduchu. Důležité je také výslovné ustanovení v zákoně NSR týkající se ochrany životního prostředí a zejména pak ovzduší před škodlivými vlivy motorových vozidel, která smějí být používána a dovážena jen, odpovídají-li požadavku na ochranu životního prostředí — tyto podmínky platí pro paliva a pohonné hmoty. Na základě těchto ustanovení nelze do NSR dovážet některé typy vozidel běžně dovážené do ČSSR.

Doc. JUDr. ING. JIŘÍ ŠILAR, CSc.

OCHRANA VOD

1. ÚVOD

Základní úprava právních vztahů k vodám povrchovým a podzemním je obsažena v zákoně č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon). Problematiku státní správy ve vodním hospodářství a některé další otázky týkající se vodního hospodářství upravují zákony národních rad o státní správě ve vodním hospodářství (zákon ČNR č. 130/1974 Sb. a zákon SNR č. 135/1974 Sb.). Podrobnější úprava je obsažena v řadě prováděcích předpisů, popřípadě též v některých souvisejících právních předpisech.

Analýza účinnosti vybraných právních institutů týkajících se ochrany vod ukázala, že instituty vodního zákona se osvědčily a není proto třeba na rozdíl od některých jiných zákonů upravujících právní vztahy v oblasti životního prostředí, přistupovat k vydání nového vodního zákona, popřípadě k jeho podstatnější novelizaci. Analýza účinnosti těchto právních institutů však současně ukázala na závažné snižování účinnosti některých institutů ochrany čistoty vod jejich nedodržováním, popřípadě obcházením, přičemž primární příčinou se jeví nevytvoření potřebných ekonomických, popřípadě materiálních a personálních podmínek, bez nichž sama zákonná úprava ani při sebedokonalejší legislativní úpravě nemůže zajistit potřebnou účinnou ochranu vod.

2. KATEGORIZACE VOD

Při analýze účinnosti právních institutů ochrany vod je třeba vycházet ze základního členění vod na tři základní kategorie, a to:

- vody povrchové,
- vody podzemní,
- vody zvláštní.

Vodní zákon upravuje k povrchovým a podzemním vodám (na rozdíl od vod zvláštních)¹⁾ právní vztahy v celém rozsahu.

Kategorizaci vod stanovenou vodním zákonem prokázala dlouholetá praxe jako účelnou, potřebnou a efektivní. Umožňuje u povrchových a podzemních vod komplexně hodnotit a chránit povrchové a podzemní vody a současně stanovit pro ně v některých směrech na úseku jejich ochrany i nakládání s nimi odlišný právní režim s ohledem na rozdílné vlastnosti vod povrchových a podzemních. Některé problémy, které se vyskytly při aplikaci těchto pojmů, jsou zpravidla důsledkem nepřesné interpretace ustanovení § 2 vodního zákona.

U kategorie vod zvláštních se jeví účelné a potřebné stanovit pro ně s ohledem na jejich povahu i specifické poslání zvláštní právní režim. Na druhé straně je však nezbytné z hlediska současných podmínek uplatnit v některých případech i u nich vodohospodářské instituty. To také umožňuje vodní zákon ustanovením § 2 odst. 3, podle něhož se vztahuje ustanovení vodního zákona na zvláštní vody v případech stanovených vodním zákonem. Takovým případem je ustanovení § 23 vodního zákona o vypouštění odpadních a zvláštních vod, které přikazuje tomu, kdo vypouští odpadní nebo zvláštní vody do vod povrchových nebo podzemních, dbát, aby jakost povrchových nebo podzemních vod nebyla ohrožena nebo zhoršena a ukládá mu povinnost zajišťovat zneškodňování vypouštěných vod; současně vodní zákon stanoví příslušné povinnosti a úkoly vodohospodářskému orgánu při povolování tohoto vypouštění.

U důlních vod je však účinnost uvedeného ustanovení omezena v důsledku ustanovení § 40 odst. 1 písm. c) horního zákona, jemuž koresponduje ustanovení § 8 odst. 1 písm. d) vodního zákona, podle něhož není třeba povolení vodohospodářského orgánu k vypouštění důlních vod s tím,

¹⁾ Zvláštní vody se řídí právním režimem stanoveným zvláštními předpisy. Zvláštními vodami jsou:

— přírodní léčivé vody. Jsou jimi ty zdroje přirozeně se vyskytujících vod, příznivě působících na lidské zdraví (takže jich je možno používat k léčebným účelům), které za přírodní léčivé zdroje prohlásilo ministerstvo zdravotnictví ČSR ve smyslu ustanovení § 47 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu.

— minerální vody stolní, jimiž jsou zdroje přirozeně se vyskytujících minerálních stolních vod, které za ně (obdobně jako u zdrojů přírodních léčivých vod) prohlásilo ministerstvo zdravotnictví ČSR;

— důlní vody a vyhrazené nerosty ve smyslu ustanovení horního zákona (zákon č. 41/1957 Sb., o využití nerostného bohatství, ve znění zákona č. 48/1959 Sb., zákona č. 166/1960 Sb., zákona č. 40/1964 Sb. a zákona České národní rady č. 146/1971 Sb.). (Za nerosty se podle horního zákona považují tuhé, kapalné a plynné části zemské kůry. Nepovažují se za ně voda a léčivé minerální vody a minerální vody stolní. Naproti tomu se za nerosty považují ostatní minerální vody, které mohou být pro obsah nerostných látek průmyslově zpracovány.) Důlními vodami jsou všechny podzemní povrchové a srážkové vody, které vnikly do důlních prostorů hlubinných nebo povrchových, bez rozdílu, zda se tak stalo průsakem nebo gravitací z nadloží, podloží nebo z boku či prostým stékáním srážkové vody, a to až do jejich spojení s jinými stálými povrchovými nebo podzemními vodami.

že vypouštění důlních vod upravují zvláštní předpisy. Tímto zvláštním předpisem u důlních vod je, jak uvedeno, horní zákon č. 41/1957 Sb., který k ochraně povrchových a podzemních vod obsahuje pouze ustanovení, podle něhož způsob a podmínky vypouštění důlních vod do povrchových a podzemních stanoví vodohospodářský orgán. Jinak tento zákon umožňuje bez dalších omezení nebo povinností odvádět důlní vodu a vypouštět ji do povrchových a podzemních vod.

Domnívám se, že v současných podmínkách znečištění vod by měly být důlní vody při jejich vypouštění do vod povrchových a podzemních podrobeny stejnému právnímu režimu jako ostatní vody zvláštní. Vypouštění důlních vod do povrchových a podzemních vod by měl proto povolovat příslušný národní výbor jako vodohospodářský orgán, který je v plné šíři vázán ustanoveními vodního zákona, ukazateli přípustného stupně znečištění vod a předpisy o zdraví lidu ve smyslu § 23 odst. 2 vodního zákona.

Posouzeno by mělo být i ustanovení § 37 odst. 1 horního zákona opravňující užívání důlních vod důlními organizacemi pro vlastní potřebu nebo jako náhradního zdroje pro potřebu těch, kteří byli poškozeni ztrátou vody vyvovalou jejich činností. Domnívám se, že by oprávnění důlních organizací mělo být v tomto směru omezeno, zejména z hlediska využití této vody v případě, že jde o vodu jakostní, jako je tomu u těžby šterkopísku, vhodné zpravidla i pro účely zásobování pitnou vodou.

3. OCHRANA PODZEMNÍCH VOD PRO PITNÉ ÚČELY

Vodohospodářské předpisy zabezpečují ochranu podzemních vod jak před jejich ohrožováním a znečišťováním, tak i z hlediska jejich evidence a bilančního vyhodnocování, zejména však i z hlediska jejich nejúčelnějšího využívání. Tato zprísněná ochrana podzemních vod se ukazuje jako účelná a potřebná se zřetelem k tomu, že podzemní voda

a) je zpravidla nejčistější a nejkvalitnější vodou, kterou lze použít pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou a pro ostatní účely, pro které je použití pitné vody předepsáno zvláštním předpisem. Podzemní voda svými vlastnostmi v přirozeném stavu odpovídá v největší míře požadavkům na biologicky hodnotnou a zdravotně nezávadnou vodu, která může zajistit přísun látek a stopových prvků důležitých pro lidský organismus.

Nahrazení všech uvedených vlastností podzemní vody při úpravě povrchové vody pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou je neproveditelné a podzemní voda je v tomto směru prakticky nenahraditelná.

b) Vzhledem ke své kvalitě lze ji obvykle použít s menšími náklady na úpravu pitné vody pro zásobování obyvatelstva a pro ostatní účely, pro něž je zvláštním předpisem stanovena povinnost použití pitné vody.

c) Na téměř polovině našeho území jsou podzemní vody jediným vhodným zdrojem pitné vody, na něž je, přihlédneme-li k závislosti asi dvou miliónů obyvatel na odběru vody z veřejných a domovních studní, odkázáno u nás v současné době zhruba 45 % obyvatel.

Institut zvláštní ochrany podzemních vod z hlediska jejich využívání vyhrazuje tyto vody přednostně pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou a pro účely, pro které je použití pitné vody stanoveno zvláštním předpisem.²⁾

Při posuzování účelnosti a účinnosti institutu zvláštní ochrany podzemních vod z hlediska jejich využívání je nutno kromě omezenosti zásob zdrojů podzemní vody vzít v úvahu i stoupající požadavky a nároky na potřebu pitné vody.³⁾

Institut přednostního vyhrazení podzemních vod pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou a pro ostatní účely, pro něž je předepsáno použití pitné vody, se v praxi ukázal jako vysoce účelný a účinný. Vytvořil bariéru proti povolování odběru podzemní vody pro jiné účely, než pro které je podzemní voda vodním zákonem přednostně vyhrazena. Lze tak soudit i ze skutečnosti, že odběry podzemní vody pro průmysl činily před účinností vodního zákona, který zavedl uvedený institut, 116 mil. m³ . r⁻¹, 105 mil. m³ . r⁻¹ v roce 1980 a 94 mil. m³ . r⁻¹ v roce 1985.

²⁾ Podle § 7 vyhlášky ministerstva zdravotnictví č. 45/1966 Sb., o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek se k pití a dále k výrobě a přípravě poživatin, léčiv a kosmetických výrobků (čítaje v to čištění nádob a zařízení, kterých se k těmto účelům používá), jakož i rovněž k ošetřování nemocných smí používat jen vody pitné, popř. minerální stolní vody. Vzhled, chuť a ostatní fyzikální vlastnosti, jakož i chemické a mikroskopické vlastnosti pitné vody stanoví technická norma ČSN 83 0611 — Pitná voda.

³⁾ Odběry pro veřejné vodovody vzrostou podle návrhu koncepce vodního hospodářství ČSR do roku 2000 z 1162 mil. m³ v roce 1985 na 1434 mil. m³ v roce 2000. Přitom má stoupnout počet obyvatel zásobovaných z veřejných vodovodů, který činil 79,5 % v roce 1985, na 90 % v roce 2000 a má dojít k růstu specifické výroby pitné vody na obyvatele z 387 l na den v roce 1985 na 415 l na den v roce 2000. Předpokládá se (podle střední varianty uvedené koncepce), že odběry pro veřejné vodovody budou činit v mil. m³ . r⁻¹

	1985	1990	2000
a) ze zdrojů povrchových vod	663	733	857
b) ze zdrojů odbory podzemních vod	499	528	577
Odběry podzemních vod (bez domovních studní) mají podle uvedené koncepce v mil. m ³ . r ⁻¹ činit			
v letech	1985	1990	2000
a) pro veřejné vodovody	499	528	577
b) pro zemědělství	50	45	46
c) pro průmysl a ostatní	94	105	102
celkem	643	678	725

V současné době se dokončují práce v prozkoumatelnosti jednotlivých hydrogeologických rajónů z větších celků. Podle současných znalostí hydrogeologických poměrů činí celkové teoretické zásoby podzemních vod na území ČSR 45 300 l . s⁻¹. Předpokládá se, že z technickoekonomického, popř. i jakostního hlediska je využitelných kolem 30 500 l . s⁻¹. V současné době dosahují odběry podzemní vody pro veřejné vodovody v ČSR hodnoty asi 18 000 l . s⁻¹ a 5000 l . s⁻¹ činí odběry pro jiné účely. Podzemní vody jsou kromě toho zdrojem asi pro 2 mil. obyvatel zásobovaných z domovních studní.

V konfrontaci s praxí se ukazuje, že institut přednostního vyhrazení podzemních vod pro pitné účely, jímž se zakazuje národním výborům jako vodohospodářským orgánům povolit použití podzemní vody k jiným účelům, pokud by to bylo na úkor uspokojování uvedených potřeb, ne- napomáhá k přechodu již dříve povolených užívání podzemní vody pro průmyslové a jiné účely (pro něž není nezbytné použití této jakostní vo- dy), na odběry vody z vodních toků.

K omezení dosud povolených odběrů podzemní vody pro jiné než pitné účely by bylo třeba přistoupit k širšímu pojetí, resp. prohloubení institutu přednostního vyhrazení podzemní vody pro pitné účely, a to tak, aby se tento institut vztahoval (byl uplatňován) i na odběry podzemní vody, které byly povoleny před účinností vodního zákona (kromě případů, kdy tomu budou bránit vážné důvody, jako otázka technické proveditelnosti nebo ekonomické únosnosti). Přitom by měla být zvažována i možnost případné dotace ze státního fondu vodního hospodářství poskytované na úhradu část nákladů organizací, které budou realizovat opatření na pře- chod odběrů (užívání) podzemní vody na odběry (užívání) povrchové vody.

Vodní zákon sice obsahuje ustanovení napomáhající ekonomickou sti- mulací k přechodu odběrů či jiného užívání podzemní vody k jiným než pitným účelům na odběry, popř. užívání jiné vody, a to ustanovením § 45 o úplatách za odběry podzemní vody,⁴⁾ avšak tato ustanovení se ukázala jako velmi málo účinná.

I když úplaty za odběry podzemní vody bezpochyby mohou do jisté míry stimulovat odběratele k přechodu z odběru podzemní vody na jinou méně kvalitní vodu, ukazují údaje a dosavadní zkušenosti, že tyto eko- nomické stimuly na úseku ochrany vod mohou vhodně doplňovat správní

⁴⁾ Podle tohoto ustanovení vodního zákona také vláda ČSSR nařízením č. 35/1979 Sb., o úplatách ve vodním hospodářství, zavedla povinnost platit úplaty organizacím, které odebírají podzemní vodu v množství přesahujícím 15 000 m³ ročně nebo 1250 m³ měsíčně (§ 3—6).

Povinnost platit úplaty se nevztahuje na odběry

a) pro veřejné vodovody,
b) pro zajišťování sociálních úkolů odebírajících organizací a pro zásobování sídlišť nebo veřejných vodovodů ze zařízení odebírajících organizací, jsou-li tyto odběry zvlášť měřeny,

c) pro účely, pro něž je použití pitné vody stanoveno zvláštními předpisy (§ 7 a 8 vyhl. č. 45/1966 Sb., o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek),

d) pro potřeby ozbrojených sil ČSSR a ozbrojených spojeneckých sil na území vojenských újezdů,

e) při jímání podzemních vod, jehož účelem není užití podzemní vody (např. čerpací pokusy, odvodnění pozemků a prostorů, včetně základů budov a strojů, hyd- rogeologická ochrana před kontaminací),

f) z umělých infiltrací povrchové vody, když vlastní odběr povrchové vody pod- léhá úplatě,

g) v případech, v nichž není z vodohospodářského hlediska podle určení ústřed- ního vodohospodářského orgánu republiky účelné užití podzemní vody jako pitné; jednotlivé případy určí tento orgán na základě prokázané potřeby a na časově ome- zenou dobu.

Úplata za odběry podzemní vody činí Kčs 1,— za 1 m³ odebrané podzemní vody.

nástroje, nemají však v současných poměrech jejich autoritu a účinnost a v našich vodohospodářských podmínkách nemohou samy účinně nakládání s vodami regulovat. Kromě toho třeba i uvést, že stanovená cena 1,— Kčs za 1 m³ podzemní vody je málo stimulující (ve srovnání s cenou povrchové vody, která činí 0,46 Kčs za 1 m³) k tomu, aby odběratel změnil systém odběrů s vynaložením zpravidla nemalých prostředků.

Závěrem třeba uvést, že kromě nenahraditelnosti podzemní vody pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou a omezenosti podzemních zdrojů vody mluví pro jejich ochranu a zpřísnění ustanovení § 28 vodního zákona o přednostním vyhrazení podzemních vod pro pitné účely i ekonomické důvody.⁵⁾

Při úvaze o prohloubení institutu ochrany podzemních vod k účelům zásobování obyvatelstva pitnou vodou a pro ostatní účely, pro něž je použití pitné vody nezbytné, zejména však i při všech úvahách a opatřeních k výhledovému racionálnímu využití zdrojů podzemní vody v regionálním měřítku, nelze však opomenout, že využití podzemních vod k pitným účelům závisí též od zastavení, resp. omezování negativních vnějších vlivů na tvorbu a jakost podzemní vody a od zavedení režimu odběru vod, který bude brát zřetel na vliv na povrchový odtok a vzájemné ovlivňování struktur. To si však vyžádá podstatně širší pojetí ochrany podzemních vod.

Negativní vlivy antropogenní činnosti se projevují nejen snížením množství, ale především zhoršením jakosti a ohrožením zdravotní nezávadnosti zdrojů podzemních vod. Následky mohou být místní i regionální a dlouhodobé až trvalé, které lze jen nesnadno nebo jen velmi nákladně odstranit. Může dojít k případům, které nelze odstranit vůbec.

Ohrožení vodních zdrojů po stránce kvantitativní způsobují zejména umělé zásahy do přírodních podmínek tvorby a oběhu podzemních vod, jejichž důsledkem může být zmenšení nebo i zamezení infiltrace, přerušování oběhu vody nebo jeho rozptýlení, ohrožení zvodnělých vrstev, které by mělo za následek vznik výronů apod. K ochraně vodních zdrojů z to-

⁵⁾ Na předním místě je to skutečnost, že zabezpečení náhradní kapacity 1 m³ .s⁻¹ pitné vody z povrchových zdrojů představuje investiční náklad asi 2 miliardy Kčs. (Podzemní zdroje vody svojí výhledově využitelnou kapacitou představují v porovnání s náhradními zdroji povrchových vod hodnotu asi 60 miliard Kčs.) Kromě toho provozní náklady u vybudovaných velkých vodárenských soustav přesahují 2,— Kčs za 1 m³ (např. u vodárenské soustavy Přísečnice v Severočeském kraji s kapacitou 1000 l .s⁻¹ činí jednotlivé náklady 2,85 Kčs .m⁻³, u vodárenské soustavy Josefův Důl s kapacitou 500 l .s⁻¹ činí jednotkové náklady 2,10 Kčs .m⁻³, u vodárenské soustavy Želivka s kapacitou 2780 l .s⁻¹ činí jednotkové náklady 1,90 Kčs .m⁻³ u soustavy Římov s kapacitou 1400 l .s⁻¹ činí jednotkové náklady 2,25 Kčs .m⁻³. Jde o jednotkové náklady v přepočtu na současnou cenovou úroveň.

hoto hlediska směřují zejména právní instituty ochrany přirozené akumulace vod.

Ohrožení vodních zdrojů po stránce kvalitativní začíná již stavem ovzduší přes zemský povrch až k přímým kontaminacím podzemních vod se škodlivými látkami.

4. OCHRANA JAKOSTI A ZDRAVOTNÍ NEZÁVADNOSTI PITNÉ VODY

I když vodohospodářské předpisy znají pojem pitná voda, ponechávají stanovení obsahu tohoto pojmu spolu s ochranou jakosti a zdravotní nezávadnosti pitné vody předpisům o péči o zdraví lidu. Přitom však nelze opomenout skutečnost, že o zajištění jakosti pitné vody spolu-rozhoduje jakost surové vody ve vodním zdroji povrchové nebo podzemní vody spolu s provedenou úpravou této vody zabezpečující dosažení stupně jakosti pitné vody podle hygienických předpisů.

V některých případech pak je rozhodující již sama jakost surové vody, jak je tomu například u podzemní vody používané přímo bez další úpravy z domovních nebo veřejných studní pro potřeby domácností apod. K zajištění ochrany pitné vody jsou nezbytné a slouží tedy jak instituty vodohospodářské, tak i hygienické. Vzhled, chuť a ostatní fyzikální, jakož i chemické, mikrobiologické a biologické vlastnosti pitné vody stanoví státní technická norma.

Při hodnocení efektivnosti ukazatelů jakosti pitné vody je třeba mít na zřeteli, že pitnou vodou se obvykle rozumí voda, která

1. neobsahuje žádné pro konzumenta toxické látky, patogenní ani radioaktivní kontaminanty a která nemá změněné organoleptické vlastnosti,
2. neovlivňuje u konzumenta a jeho potomstva zdravotní stav škodlivým akutním či chronickým působením.

Z hlediska nejnovějších poznatků o přísunu některých cizorodých látek do vod povrchových a podzemních a z konfrontace přítomnosti těchto látek ve vodních zdrojích s ukazateli stanovenými k ochraně vod využívané pro pitné účely a obsaženými jak ve vodohospodářských předpisech

⁶⁾ Prof. RNDr. V. Sládeček, DrSc., spolu s kolektivem spoluautorů uvádí v článku „Problematika sledování jakosti vody ve vodárenských nádržích“ (Vodní hospodářství č. 5/1987, str. 127), že i při dodržování vybraných ukazatelů zahrnutých do současně platné ČSN 83 0611 — Pitná voda, tj. závazných i stanovených ukazatelů, nemusí být voda z hygienického hlediska skutečně pitná. Proto hodnocení zdravotní nezávadnosti surové i pitné vody je třeba provádět podle hledisek mikrobiologických, biologických, chemicko-fyzikálních, přítomnost pro konzumenta škodlivých anorganických a organických látek, které mají vliv na organoleptické a estetické vlastnosti pitné vody a dále podle hledisek radiologických a toxikologických. Viz též Havlík—Chalupa: „Fyzikální a chemické ukazatele jakosti pitné vody v nových směrnících SZO“, Čs. hygiena, 28, 1983, č. 6, str. 332 a „Požadavky na jakost pitné vody“, Závěrečná zpráva úkolu 83/104-85 stát. plánu standardizace, MLVH, Hydroprojekt, IHE, 1986.

k ochraně vody ve vodních zdrojích, tak v hygienických předpisech na ochranu pitné vody se stanovené ukazatele z hlediska poznatků poslední doby nejeví již jako zcela dostačující.⁶⁾

Některé tyto látky, ač přicházejí do surové vody ve velkých množstvích, jsou z hygienického hlediska sekundárně nebo málo významné, s výjimkou dusičnanů. Na druhé straně se do surové pitné vody dostávají relativně malá kvanta látek, které jsou přímo toxické nebo jsou mutagenní, karcinogenní, teratogenní či embryotoxické přímo pro člověka či pro zemědělská zvířata. Relativně vysoká množství některých látek byla prokázána v rybím mase a tuku.

I když během úpravárenského procesu někdy vznikají sloučeniny z hygienického hlediska nežádoucí (trihalometany, chlorfenykoly), hlavním, i když sekundárním zdrojem zdravotně škodlivých látek je surová voda. Světová zdravotnická organizace (WHO) uveřejňuje rozsáhlé seznamy látek antropogenního původu, tzv. prioritních škodlivin (Guidelines for drinking water quality, I. Recommendations, Genève 1984). Světová zdravotnická organizace doporučuje pro následující období doplnit seznamy látek v pitné vodě lidskému zdraví nebezpečné o dalších 20 látek mutagenního a karcinogenního působení v mikrokonzentracích.

Jeví se proto bezpochyby potřebné v souladu se závěry dohodnutými na poradě specialistů RVHP v letech 1984—1985 začlenit urychleně podle vlastních podmínek seznamy látek antropogenního původu do příslušných předpisů, popřípadě stanovit v rámci daných možností a podmínek nejvyšší přípustné koncentrace tzv. prioritních škodlivin jak v příslušných normách (ČSN Kontrola jakosti povrchových vod a ČSN Pitná voda), tak i v obecně závazných právních předpisech (jako v nařízeních vlády ČSR č. 25/1975 Sb., jímž se stanoví ukazatele přípustného stupně znečištění odpadních vod apod.).

Specifickým problémem se stává stoupající obohacování vodních zdrojů dusíkatými látkami, neboť zejména dusičnany jsou limitujícím faktorem v použití vody pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou a pro ostatní účely, pro něž je předepsáno použití pitné vody.

Většina forem dusíku vyskytujících se v přírodě se biochemickými pochody dříve či později převádí ve N—NO_3 . V posledních letech se tato forma dusíku dostává do popředí vodohospodářské, lékařské a hygienické veřejnosti. Obsah dusičnanů ve vodách a potravinovém řetězci člověka a jejich účinky na organismus byly po celá léta podceňovány. Výzkumy několika posledních let však prokazují přímou souvislost mezi četností výskytu rakovinového onemocnění a obsahem dusičnanů ve vodách a potravinách.

Stoupajícímu růstu obsahu dusičnanů ve vodních zdrojích byl, jak ukazuje rozbor vývoje ukazatele obsahu dusičnanů v normě pro pitnou

vodu v letech 1960—1980, zřejmě přizpůsobován tento ukazatel. Při novelizaci normy se zřejmě také nekladl dostatečný důraz na ukazatel normované hodnoty dusičnanu v ČSN pro pitnou vodu (byl zařazen pouze mezi ukazatele stanovené). Na uvedenou skutečnost ukazuje vývoj ČSN normy — Pitná voda.⁷⁾

Přitom nelze opomenout ani to, že kvalita pitné vody není dodržována též u některých dalších ukazatelů předepsaných touto normou. Jak vyplývá z rozboru znečištění vod, nevyhovovala jakost upravené pitné vody v 55 hodnocených lokalitách ČSR, v 19 % případů z hlediska koliformních zárodků, v 33 % z hlediska volného chloru, v 15 % z hlediska chloroformu atd.⁸⁾

Zvážena by měla být otázka přeražení dusičnanů, zařazených v ČSN 83 0611 pod bodem 48 v části B — stanovené ukazatele do části A — Závazné ukazatele, které znamenají na rozdíl od stanovených ukazatelů meznou hodnotu vlastnosti nebo složky, která nesmí být překročena, aby voda mohla být označena za pitnou.

5. OCHRANA POVRCHOVÝCH A PODZEMNÍCH VOD PŘED ZNEČIŠTĚNÍM

Směrný vodohospodářský plán ČSR uvádí, že znečištění povrchových a podzemních vod, tedy změny jakosti vody (povahy fyzikální, chemické či biologické), jež ve svých důsledcích znemožňují nebo znesnadňují současné nebo plánované odběry či jiné užívání vody, je způsobeno:

⁷⁾ *Ukazatel obsahu dusičnanů v ČSN Pitná voda v období let 1960—1987:*

<i>norma pro pitnou vodu</i>	<i>normované hodnoty dusičnanů</i>
ČSN 56 7900	nejvýše 35 mg/l
platná v letech 1959—1964	pro kojence 15 mg/l
ČSN 83 0611	nejvýše 50 mg/l
platná v letech 1964—1974	pro kojence 15 mg/l
ČSN 83 0611	nejvýše 50 mg/l NO ₃
platná od 1. 1. 1975 až dosud	uvedená hodnota přesahuje obsah dusičnanů ve vodě, která smí být používána k umělé výživě kojenců (stanovený ukazatel 50 mg/l může být překročen v případě, že existují důvody, které znemožňují jeho dosažení. Rozsah překročení musí být povolen příslušnými orgány).

⁸⁾ Blíže viz údaje v návrhu koncepce rozvoje polního hospodářství ČSR do roku 2000 (MLVH ČSR čj. 11015/ORVH — 1986).

Pokud jde o posouzení stavu jakosti zdrojů vody, lze poukázat na údaje RNDr. J. Anděla (Analýza věcných problémů životního prostředí v Severočeském kraji, VÚVA 12-321-807-01, studie A 1, VÚVA květen 1987, str. 72), který uvádí, že v Severočeském kraji v počtu 641 zdrojů jich 414 nevyhovuje stanovené normě (tj. 65 %) a z toho 25 zdrojů nevyhovuje závazným ukazatelům.

- biologicky rozložitelnými látkami v městských a průmyslových odpadních vodách a odpadech v zemědělství (organickým znečišťováním),
- anorganickými solemi, kyselinami a zásadami (anorganickým znečištěním),
- interním znečištěním (uhelný prach, minerální suspenze),
- látkami toxickými,
- látkami způsobujícími organologické znečištění vody,
- mikroorganismy (viry, bakteriemi), způsobujícími vodou vzniklé choroby s různými parazity,
- látkami mutagenními, teratogenními, karcinogenními či substancemi z těchto účinků podezřelými,
- teplem,
- radioizotopy.

Míra znečištění se vyjadřuje ukazateli jakosti vody a sleduje překročení normativů, limitů nebo standardů jakosti vody. Ukazatelem jakosti vody je zpravidla koncentrace určitých látek nebo mikroorganismů ve vodě.⁹⁾

Při analýze účinnosti právních institutů ochrany povrchových a podzemních vod před znečištěním nebo jiným znehodnocením je třeba vycházet z toho, že v současné době tvoří základní zdroje znečištění povrchových a podzemních vod dvě základní kategorie, a to:

— *bodové zdroje* znečištění, jimiž jsou zejména města a obce, závody průmyslové a soustředěné zemědělské závody a další závody a zařízení znečišťující vody hlavně odpadními vodami,

— *plošné zdroje* znečišťující povrchové a podzemní vody hlavně jinými látkami, než jsou odpadní vody, zejména ze zemědělské a rostlinné výroby a splachy z terénu. Zvláštní významnou skupinu tvoří antropogenní vlivy z atmosféry, které znečišťují vody prostřednictvím srážek atmosférického spadu, pocházejícího ze zdrojů znečišťujících atmosféru (tepelná energetika, průmyslová výroba, spalovací motory).

K uvedeným zdrojům přistupují zdroje difúzního charakteru a potenciální zdroje, zejména produktovody.

Právní ochrana povrchových a podzemních vod z hlediska jejich množ-

⁹⁾ Rozeznávají se:

— Normativy jakosti vody — mezní hodnoty ukazatele jakosti vody, jež umožňují hodnocení a klasifikaci jakosti vody.

— Limity znečištění — mezní hodnoty znečištění, jež smí být vypuštěno z jednoho nebo ze skupiny zdrojů.

— Standardy jakosti vody — mezní hodnoty znečištění, vyjádřené v rozměru ukazatele jakosti vody (tedy zpravidla v koncentračním vyjádření), umožňující snadnější kontrolu jakosti odpadních vod a funkci čistíren odpadních vod. Tyto významné ukazatele jakosti vod nutno vytvářet takovým způsobem, že jejich dodržení zabezpečí současné dodržení limitů znečištění.

Standardy jakosti vody nejsou však u nás zatím zavedeny a domnívám se, že by měly být urychleny práce k jejich vydání.

ství, kvality a zdravotní nezávadnosti (tj. kritérií), které spolu navzájem souvisejí, popřípadě se i podmiňují, realizuje se v podstatě formou omezení nebo zákazů některých činností, které přímo nebo nepřímo ohrožují vodní zdroje, nebo formou příkazů k provádění opatření k zabezpečení ochrany vodních zdrojů, popřípadě zlepšení jakosti vody, jakož i příkazů, k provedení opatření k odstranění vzniklého závadného stavu v jakosti povrchových a podzemních vod. Právní ochrana vod z hlediska jejich jakosti a množství je zajištěna instituty, které jsou součástí systému a který tvoří

a) *speciální ochrana vod* zaměřená především na vybrané oblasti, popřípadě i místní zdroje, v nichž ohrožení vodních zdrojů je pravděpodobněji než v jiných oblastech, popř. ochrana se jeví zvlášť potřebná nebo jde o oblasti, které jsou zvlášť cenné z hlediska tvorby či využívání vodních zdrojů, ať již z hlediska současného nebo perspektivního. Obsahuje zejména institut chráněné oblasti přirozené akumulace povrchových vod a chráněné oblasti přirozené akumulace podzemních vod, institut ochranných pásem k ochraně vydatnosti, jakosti a zdravotní nezávadnosti vodních zdrojů, institut pásem hygienické ochrany vodních zdrojů určených k hromadnému zásobování pitnou a užitkovou vodou a institut vodárenských toků. Tyto instituty (kromě institutu pásem hygienické ochrany) jsou stanoveny ve vodním zákoně, který naproti tomu nezná institut aridní oblasti.

Zatímco u institutů speciální ochrany vod je zabezpečována ochrana oblastí nebo vodních toků s relativně vysokou úrovní jakosti nebo množstvím vody současně nebo i perspektivně vhodné a cenné, nepamatují vodohospodářské předpisy výslovně na opačný případ ochrany oblastí (míst) s mimořádně nízkou úrovní tvorby a zásob vodních zdrojů nebo oblastí, ze kterých převádění vody do jiných oblastí dosahuje úrovně, jejíž další zvyšování by z takové oblasti mohlo vytvořit oblast vodohospodářsky pasivní. Jde o speciální právní ochranu aridních oblastí, v nichž vodohospodářský zájem vyžaduje vodou zvlášť všestranně šetřit a racionálně využívat, popřípadě nepřipustit užívání (převádění) vody ze zdrojů v aridních oblastech mimo vlastní aridní oblast.

Ochrana aridních oblastí je zatím zajišťována pouze prostřednictvím tzv. „Zásad pro roční a víceleté hospodaření s vodou v jednotlivých povodích vydaných MLVM ČSR pod čj. 1892/ORVH-81 ze dne 13. 10. 1981.

Jeví se proto podle mého názoru potřebné perspektivně zvážit stanovení komplexní ochrany aridní oblasti zavedením speciálně právního institutu aridní oblasti (obdobně jako je tomu u ostatních institutů speciální ochrany vod).

b) *Obecná ochrana vod*, vztahující se na ochranu všech vodních zdrojů na celém území státu. Obecná ochrana jakosti povrchových a podzemních

vod zajišťuje ochranu těchto vod jak při nakládání s nimi, tak i při nakládání s jinými látkami a pamatuje na jejich ochranu i při jiných činnostech, které mohou ovlivnit vodní poměry.

Ochrana povrchových i podzemních zdrojů před znečištěním odpadními vodami a jinými látkami patří v současné době mezi nejnáročnější a nejnaléhavější úkoly vodního hospodářství a instituty této ochrany patří mezi stěžejní instituty vodního práva. Rozvoj průmyslové a zemědělské produkce, bytové výstavby a zvyšující se životní úroveň obyvatelstva přináší i růst potřeby vody projevující se stoupající produkcí odpadních vod. K tomu přistupuje plošné znečištění vod z nebudových zdrojů, způsobené nejčastěji splachy půdy, hnojiv a prostředků na ochranu rostlin spolu s případy havarijního znečištění vod způsobené úniky ropných a jiných látek. Vezmeme-li v úvahu úzkou souvislost mezi uvedeným znečišťováním povrchových a podzemních vod (souvislost mezi produkcí odpadních vod, úrovní jejich čištění), množstvím a jakostí vody ve vodních zdrojích a požadavky na množství a jakost vody pro zásobování obyvatelstva pitnou vodou, jakož i požadavky průmyslu a zemědělství a ostatních odvětví národního hospodářství a přičteme-li k tomu i ostatní funkce vody jako složky životního prostředí, jeví se pak komplexní ochrana vod a dodržování příslušných institutů vodního zákona jako nezbytná podmínka rozvoje celé společnosti.

Zvlášť významnou úlohu pro ochranu vod mají instituty jejich preventivní ochrany.

5.1. *Základní instituty na úseku preventivní obecné ochrany vod*

K nejdůležitějším ustanovením vodního zákona na ochranu vod patří ustanovení § 14 a § 4, jejichž účelem je zabránit na úseku čistoty vod znečišťování vodních zdrojů novými odpadními vodami, popřípadě zvýšení stupně znečištění vypouštěných odpadních vod z dosavadních bodových zdrojů znečištění. Uvedenými ustanoveními se má též zabránit investicím bez ohledu na potřebné zdroje vody a bez ohledu na to, jaký vliv budou mít na životní prostředí, jehož součástí jsou i povrchové zdroje vody a bez ohledu na to, jaký vliv budou mít na životní prostředí, jehož součástí jsou i povrchové a podzemní vody.

5.1.1. *Vodohospodářské vyjádření*

Ustanovení § 14 zákona o vodách ukládá investorovi, aby při investiční činnosti kteréhokoli odvětví národního hospodářství již ve stadiu zpracování přípravné dokumentace nebo jejích změn požádal příslušný vodohospodářský orgán o vyjádření, zda plánovaná investice je z vodohospodářského hlediska možná, popřípadě za jakých podmínek.

Vyjádření vodohospodářského orgánu je třeba i k přípravě změn ve výrobním procesu nebo v rozsahu výroby. Zákon tuto povinnost omezuje na investiční činnost jednotlivých odvětví národního hospodářství, tj. na závažnější případy a nepostihuje všechny případy (například stavebníky rodinných domků apod.).

Dodržením uvedeného příkazu § 24 vodního zákona se zajišťuje nejen ochrana vodohospodářských zájmů, ale poskytuje se včas i investorům závažná informace o tom, zda uvažovaná investice je z vodohospodářského zájmu a ochrany životního prostředí možná a za jakých podmínek, a zabráňuje se tím i zbytečným pracím a plýtvání národohospodářských hodnot. Na druhé straně toto ustanovení dává vodohospodářskému orgánu zákonný podklad, aby již ve stadiu přípravné dokumentace uplatnil požadavky k ochraně vodohospodářských zájmů a stanovil podmínky, za kterých lze přistoupit k ostatnímu zpracování projektové dokumentace z hlediska vodohospodářských zájmů.

Vyjádření vodohospodářského orgánu, zda uvažovaná investice je z vodohospodářského hlediska možná a za jakých podmínek, je prvním krokem, kterým vstupuje vodohospodářský orgán do procesu investiční výstavby. Vodohospodářský orgán tak může včas prověřit, zda a jak bude zajištěno pro zamýšlenou investici požadované množství vody, nutné pro její provoz (i z hlediska odběrů vody ostatními účastníky, popř. u odběrů z vodního toku níže ležícími odběrateli, popř. jinými uživateli) stejně tak jako může včas prověřit nutnost a způsob čištění, popř. jiného zneškodňování vypouštěných odpadních vod, jakož i soulad investičního záměru, popřípadě ostatních hledisek se směrným vodohospodářským plánem jako základním podkladem pro vodohospodářské opatření všech odvětví vodního hospodářství a pro vodohospodářské opatření při územním plánování. Současně může i vodohospodářský orgán včas navrhnout nebo uplatnit případné požadavky na investice nebo jiné potřebné vodohospodářské opatření na úseku rozvoje vodního hospodářství.

Dlouholetá praxe potvrdila účelnost a efektivnost institutu vodohospodářského vyjádření, jakož i oslabení účinnosti tohoto institutu v případech jeho nedodržování ze strany investorů jak pokud jde o příkaz požádat vodohospodářský orgán již ve stadiu přípravné dokumentace o vyjádření, tak v případě, že o vydání vyjádření bylo požádáno a nebylo dodrženo stanovisko, resp. podmínky v něm uvedené. K tomu přistupuje i nedůslednost vodohospodářských orgánů při dohledu nad dodržováním tohoto institutu, resp. nevyvozování závěrů při jeho nedodržování ze strany investorů. Praxe ukazuje, k jak závažným nedostatkům může vést jeho nedodržování, kdy např. nebylo možné pro nedostatek vody nebo pro nebezpečí nadměrného znečištění vod uvést do provozu nový závod nebo kolaudovat nové bytové soubory a kdy někdy vznikly téměř neřešitelné

situace, resp. situace vyžadující řešení nemalými náklady, nebo kdy bylo nutno (přísnými omezeními pro ostatní uživatele) regulovat odběr vody.

5.1.2. *Zákaz výstavby závodů a obytných souborů bez zabezpečení zásobování vodou a odvádění a čištění odpadních vod*

Mezi nejzávažnější ustanovení vodního zákona, jehož dodržování zajišťuje účinnou bariéru proti dalšímu znečišťování vodních toků odpadními vodami a zabezpečuje i zásobování vodou při nové výstavbě, je příkaz investorským organizacím, jejich nadřízeným orgánům, plánovacím orgánům a stavebním úřadům i dalším orgánům zakotvený v § 4 odst. 3, v němž jsou stanoveny základní povinnosti při nakládání s vodami u nové výstavby, popřípadě u provedené rekonstrukce.

I když § 14 odst. 3 vodního zákona stanoví, že „investor je povinen k žádosti o schválení projektového úkolu připojit vyjádření vodohospodářského orgánu“, pokládal zákonodárce za potřebné zajistit závazným způsobem včasnost ochrany a uplatnění vodohospodářských zájmů při investiční činnosti. Proto u nové výstavby, popř. prováděné rekonstrukce zařadil požadavek ochrany vodních zdrojů před jejich znečišťováním, popř. jiným znehodnocováním odpadních vod spolu s požadavkem na zabezpečení zásobování vodou zařadil hned v oddíle zákona následujícím po úvodních ustanoveních vodního zákona. Vodní zákon v něm kategoricky ukládá za účelem preventivní ochrany vodních zdrojů povinnost zajistit při výstavbě obytných souborů, nových závodů a obdobných zařízení, popř. při jejich rekonstrukcích, jak jejich zásobování vodou, ale i odvádění, čištění, popř. jiné zneškodňování odpadních vod z nich tak, aby nebyla ohrožena jakost povrchových a podzemních vod.

Zákonem stanovená povinnost zabezpečit při výstavbě nových obytných souborů a nových závodů a jejich rekonstrukcí zásobování vodou a odvádění, čištění, popřípadě jiné zneškodňování odpadních vod je kategoricky uloženo jak investorským organizacím, tak i plánovacím orgánům již na samém začátku investičního procesu, tj. již při započetí plánování uvedených investičních akcí. Splnění této povinnosti je podle znění vodního zákona *conditio sine qua non*. To plně potvrzuje i poslední věta cit. § 4 odst. 3 vodního zákona, že v případě nesplnění uvedených zákonem stanovených povinností nesmí být výstavba obytných souborů, nových závodů a obdobných zařízení, ale ani jejich rekonstrukce nejen schválena a povolena, ale ani uskutečněna. Toto závažné ustanovení by (při jeho dodržování) mělo a mohlo zabránit investicím nezajišťujícím základní povinnost ochrany vod před jejich znečišťováním a napomoci tak rozhodujícím způsobem nejen k zastavení, ale i k postupnému snižování stávajícího znečištění vodních toků.

Na nedodržování, resp. porušování příkazu vodního zákona, obsaženého v cit. § 4 odst. 3 vodního zákona nejen investorskými organizacemi, ale také příslušnými orgány, které investice schvalovaly, jakož i orgány, které ji povolovaly (a jež bezpochyby mělo závažné důsledky na vodohospodářské poměry, zejména u úseku znečištění vodních toků) nenesou vinu jen investorské organizace a orgány plánující konkrétní příslušné investiční akce, ale i orgány schvalující nebo povolující takovouto výstavbu nebo rekonstrukci. Jde přitom věcně bezpochyby v první řadě o nekomplexnost řešení a nevytváření potřebných, zejména ekonomických předpokladů pro plnění cit. ustanovení spolu s nedostatky v dosavadním způsobu plánování a zajišťování materiálových podmínek pro ochranu povrchových a podzemních vod.

Svoji úlohu přitom bezpochyby sehrál i institut výjimek k vypouštění odpadních vod odchýlně od ustanovení vodního zákona, resp. způsob jeho realizace.

O nedodržování, resp. obcházení ustanovení § 4 odst. 3 zákona o vodách lze soudit nejen z rozboru vývoje znečištění vodních toků z bodových zdrojů znečištění, ale i přímo z žádostí předkládaných vládě ČSR o souhlas s vypouštěním odpadních vod odchýlně od ustanovení vodního zákona, jakož i u dalších údajů, uvedených zejména v „konceptu rozvoje vodního hospodářství do roku 2000“ a v „Základních směrech rozvoje vodního hospodářství Severočeského kraje do roku 1995“. V tomto materiálu se také výslovně konstatuje, že v „dodržování socialistické zákonnosti nedošlo ke změnám v přístupu k nové bytové výstavbě, kde se nadále neplní zákonné podmínky podmiňující tuto výstavbu čistíren odpadních vod.

Porušování ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 138/1973 Sb. se uvádí i ve zprávě Generální prokuratury ČSR o vyhodnocení poznatků ČSR o nejdůležitějších problémech dodržování zákonnosti v ochraně čistoty vod.¹⁰⁾ Ve zprávě se současně zjišťuje, že porušování § 4 odst. 3 zák. č. 138/1973 Sb. se týká zejména bytové výstavby, zatímco u rekonstrukce a rozšiřování průmyslových závodů není toto porušování tak významné. Ve zprávě Generální prokuratury ČSR je zdůrazněn i význam citovaného ustanovení konstatováním, že plnění ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 138/1973 Sb. má zásadní vliv na stav čistoty vod.

¹⁰⁾ Viz materiál Generální prokuratury ČSR čj. III/2 G 217/85 „Vyhodnocení poznatků prokuratury ČSR o nejdůležitějších problémech dodržování zákonnosti v péči o životní prostředí.

¹¹⁾ Produkované znečištění v BSK₅ za rok činilo v ČSSR v roce 1970 439 000 tun (v ČSR 288 000 tun a v SSR 151 000 tun) a v roce 1985 již 613 000 tun v ČSSR (v ČSR 385 000 tun a v SSR 228 000 tun). Přitom podíl odstraněného znečištění činil v roce 1985 v ČSSR jen 42,4 % (v ČSR 43,4 % a v SSR 40,8 %). Celkové množství vypouštěných odpadních vod v ČSSR vzrostlo z 3479 mil. m³ · r⁻¹ v roce 1960 na 670 mil. m³ v roce 1970 a na 1 250 00 mil. m³ v roce 1985 (v ČSR činilo v roce 1983 870 mil. m³ a v SSR v témže roce 460 mil. m³).

Vývoj celkového produkovaného znečištění vodních toků z bodových zdrojů znečištění měl v uplynulém období zatím vzestupný trend.¹¹⁾ Růst vypouštěného znečištění, způsobený především nedostatečnou výstavbou čistíren odpadních vod, tak negativně ovlivňuje možnost odběrů a jiného užívání povrchových vod pro zásobování pitnou vodou a pro zemědělství a rybářství, pro rekreaci, ale v řadě případů i pro průmysl.

Rovněž podzemní vody jsou znečišťovány z bodových zdrojů, především z chemických podniků, z nichž se dostávají do podzemních vod škodlivé látky, jako např. ropné látky, dehty, fenoly, tenzidy, biocidy, některá hnojiva, ale i další toxické anorganické a organické látky. Dalšími zdroji jsou zejména městské a domovní odpady, odkaliště a skládky odpadů, odpadní vody a odpady z živočišné výroby.

Rozbory však ukazují i další alarmující skutečnost, že dochází ke změně znečištění vodních toků z bodových zdrojů znečištění, pokud jde o strukturu bodových zdrojů v tom směru, že podíl znečištění odpadními vodami se přesouvá na organizace národních výborů — veřejné kanalizace, které se podílely v roce 1985 asi 64,7 % na celkovém vypouštění odpadních vod podle ukazatele z organických látek, charakterizovaných hodnotou biochemické spotřeby kyslíku, obsažených ve vypouštěných odpadních vodách („BSK₅“). I když podíl městských čistíren odpadních vod vzrostl z počtu 40 čistíren v roce 1945 na 677 čistíren v roce 1985, je jejich podíl čištění odpadních vod na celkovém množství odpadních vod zatím nedostatečný. Účinnost institutů na ochranu čistoty vod je však i na úseku veřejných kanalizací podmíněna urychlením výstavby čistíren odpadních vod. Vodohospodářské předpisy samy bez součinnosti s ostatními regulativy společenských vztahů nemohou zajistit dosažení stanovených cílů na úseku ochrany čistoty vod.¹²⁾

Pro úplnost však třeba u problematiky znečišťování vodních zdrojů odpadními vodami z veřejných kanalizací uvést, že na veřejnou kanalizaci nejsou napojeny jen obytné soubory a ostatní zařízení městské vybavenosti, ale i průmyslové a jiné závody, které se rovněž podílejí na celkovém stupni znečištění a na množství odpadních vod vypouštěných z veřejných kanalizací do vodních toků.

Na zřeteli je třeba též mít, že ukazatel BSK₅ — biochemická spotřeba kyslíku — nesporně základní ukazatel znečištění vod, neidentifikuje celé

¹²⁾ V ČSR je evidováno téměř 5000 bodových zdrojů znečištění, které lze rozdělit do tří hlavních kategorií — veřejná kanalizace, průmysl a zemědělství. Zatímco veřejné kanalizace (tj. městské aglomerace) se v roce 1975 podílely na celkovém vypouštění odpadních vod podle ukazatele BSK₅ 50,6 %, došlo u nich v roce 1980 k nárůstu na 63,1 % a v roce 1985 na 64,7 %; naopak u průmyslu, který není napojen na veřejnou kanalizaci, došlo k poklesu z 35,5 % v roce 1975 na 26,5 % v roce 1980 a na 22,1 % v roce 1985.

Viz též ing. Josef Vančura, ing. Július Cigánek: „Vodní hospodářství ČSSR“ (Vodní hospodářství č. 8/1987).

znečištění vod (v odpadních vodách se nachází více než 2000 chemických sloučenin) a i samo nařízení vlády ČSSR č. 35/1979 Sb., o úplatách ve vodním hospodářství, stanoví také další ukazatele znečištění vod kromě ukazatele BKS₅ (nerozpuštěné látky, ropa a ropné látky, acidita či alkality, rozpuštěné anorganické soli).

V souvislosti s uvedenými skutečnostmi by proto měla být zvážena otázka efektivity, resp. účelnosti úlev pro veřejné kanalizace jako organizace národních výborů vypouštějících odpadní vody do vodních toků, jako je tomu u ustanovení § 11 odst. 2 písm. c) citovaného nařízení vlády ČSSR č. 35/1979 Sb., podle něhož přírážka k základní úplatě se nestanoví, jde-li o vypouštění odpadních vod z veřejné kanalizace (přitom přírážka má vyvíjet ekonomický tlak na znečišťovatele v závislosti na míře zhoršení jakosti vody ve vodním toku v důsledku vypouštěných odpadních vod).

Mám za to, že je naprosto pochybné upouštět v případě veřejných kanalizací od úplného upuštění od této přírážky nebo i jen (podle úvahy de lege ferenda) stanovit tuto přírážku ve snížené sazbě. V tomto směru navrhuji příslušnou změnu v cit. ustanovení § 11 odst. 2 písm. c) cit. nař. vlády ČSSR. Naproti tomu by mělo být zváženo zařazení výstavby čistíren odpadních vod pro městské aglomerace jako zvláštní prioritní investiční výstavby a tato okolnost také zohledněna v příslušných předpisech.

Je nepochybné, a zkušenosti z jiných zemí to potvrzují, že ustanovení § 4 odst. 3 vodního zákona je účelné a účinné, a proto jeho dodržování by se mělo stát základní metodou pro zajištění a zlepšení čistoty našich vodních toků a pro zabezpečení zásobování vodou u nové výstavby. Konfrontace s praxí prokazatelně ukazuje, jak nedodržení uvedeného základního preventivního pravidla se pak dodatečně projevuje vážnými důsledky a poruchami; jejich odstranění vyžaduje mnohdy mimořádně vysoké náklady a trvá často celá dlouhá období, než se podaří napravit vzniklé škody, nehledě k dalším nepříznivým dopadům, které vyvolávají neuspokojování některých základních potřeb.

O tom, že nedodržování základních preventivních institutů má negativní dopad na vodohospodářské podmínky i v celých aglomeracích a nejen u jednotlivých staveb, svědčí řada známých případů. Dochází však

¹³⁾ Jako jeden z příkladů lze uvést kritiku, která po prověření byla uveřejněna dne 10. července 1987 v Rudém právu a v níž se uvádí: „...Trápí nás nedostatek pitné vody. Stále se o něm jedná na stranických a odborářských schůzích, ale výsledek je nulový. Postavila se nová bytovka, ale k čemu je, když si lidé musí nosit vodu ze vzdálenosti půl kilometru. Ve studni, která sloužila třicet let, je závadná voda, pronikají do ní výkaly, a přesto ji závodní jídelna používá. Cisterna s pitnou vodou k nám nejedí. Sloužíme 12 hodin a nemáme si z čelo uvařit ani kávu a čaj. Mělo by nám jít o to, aby se lidem v pohraničí líbilo, aby tam žili, a ne odtamtud utíkali...“

i k tomu, že jsou nejen povolovány a schvalovány stavby bez zajištění základních vodohospodářských potřeb, ale dokonce i kolaudovány a užívány.¹³⁾

6. SOUHLAS VLÁDY REPUBLIKY S VYPOUŠTĚNÍM ODPADNÍCH VOD

Institut souhlasů vlády republiky s vypouštěním odpadních vod do vod povrchových a podzemních odchylně od ustanovení vodního zákona je bezpochyby, při důsledném dodržování výjimečnosti a mimořádnosti pouze skutečně jednotlivých případů, institutem potřebným. Nelze se totiž (což zejména platilo v přechodném období po vydání zákona číslo 138/1973 Sb.) vyhnout tomu, aby v těchto jednotlivých, zvlášť odůvodněných výjimečných případech mimořádných celospolečenských zájmů nebylo na určitou, předem stanovenou dobu povoleno vypouštění odpadních vod do vod povrchových a podzemních.

Uvedený institut umožňuje vládě republiky udělit souhlas s vypouštěním odchylně od ustanovení vodního zákona jen v případě (jak vyplývá ze znění § 23 odst. 3 cit. zákona), že

- a) jde o jednotlivé případy mimořádné povahy odůvodněné zvláštními celospolečenskými zájmy,
- b) souhlas bude stanoven jen na určitou, předem stanovenou dobu,
- c) souhlas bude podmíněn stanovenými podmínkami,
- d) jde pouze o odpadní vody vypouštěné jen do vodních toků, popř. podzemních vod.

Podmínky, za nichž může být uvedený institut použit podle znění § 23 odst. 3 vodního zákona, svědčí o tom, že nemá být ventilem umožňujícím obcházení ustanovení vodního zákona na ochranu vodních zdrojů, jejichž dodržování na ochranu jakosti vod by mělo být co nejpřísněji vyžadováno, sledováno a kontrolováno a porušování přísně postihováno.

Znění cit. § 23 odst. 3 zákona č. 138/1973 Sb. také nesporně vylučuje jeho přímé použití pro vypouštění vod do veřejné kanalizace ze souboru staveb, resp. obytných domů, závodů či jiných zařízení napojených na veřejnou kanalizaci. Neumožňuje rovněž udělit souhlas k vypouštění vod zvláštních.

Z rozboru případů (žádostí) o souhlas vlády republiky k vypouštění odpadních vod podle § 23 odst. 3 zákona č. 138/1973 Sb. vyplývá kromě značně vysokého počtu žádostí i vysokého počtu udělených souhlasů i to, že důvodem k podání žádosti je převážně nová výstavba, a to především obytných souborů, u nichž nejen nejsou v řadě případů splněny požadavky zmíněného ustanovení § 4 odst. 3 vodního zákona, popřípadě nebyly splněny v dřívějším období. U některých nejsou, resp. nebudou zabezpe-

čeny reálné podmínky k čištění odpadních vod ani v dohledné době následující po skončení výstavby obytných souborů, popř. závodů a jejich uvedení do provozu (užívání).

Při hodnocení realizace institutu výjimečného souhlasu vlády republiky z hlediska zákonem stanovených podmínek, zda jde jen o jednotlivé mimořádné případy, odůvodněné zvláštními celospolečenskými zájmy, nutno sice vycházet z daných ekonomických možností a podmínek, ale současně i ze skutečnosti, že počet jednotlivých případů, k nimž v uplynulém období vlády republik udělily podle § 23 odst. 3 vodního zákona souhlas, dosáhl nemalého počtu, 2216 výjimek. Vláda ČSR v letech 1978—1981 udělila jen pro národní výbory celkem 1180 souhlasů a navíc v roce 1982 předložily resorty a krajské národní výbory žádost o udělení dalších 1887 výjimek z vodního zákona.

V uvedených 1180 udělených souhlasech s vypouštěním odpadních vod odchýlně od vodního zákona, u nichž byla většinou stanovena jejich platnost do konce roku 1985, byly do konce tohoto termínu splněny stanovené podmínky pouze u 99 akcí.

Ze souhrnné žádosti krajských národních výborů o souhlas vlády ČSR s vypouštěním odpadních vod odchýlně od vodního zákona z 10. dubna 1987 lze soudit, že opatření k zajištění ochrany vod před znečištěním v 8. pětiletce v národohospodářských plánech k vážné situaci v čištění odpadních vod přihlížejí podstatně zvýšenými investičními prostředky a jejich účelovým vázáním v rámci staveb tzv. Ekologického programu. Přesto však zřejmě, jak z uvedené souhrnné žádosti krajských národních výborů vyplývá, uvažovaná opatření neumožní v nejbližším období důsledné dodržování ustanovení § 4 odst. 3 zákona č. 138/1973 Sb., jakož i dalších ustanovení na ochranu povrchových a podzemních vod před vypouštěnými odpadními vodami.

Z rozboru uvedené souhrnné žádosti o souhlas vlády ČSR vyplývá, že pouze 116 případů z 237 žádostí vyhovuje podmínce, aby výstavba čistíren byla alespoň v této pětiletce zahájena. Všechny ostatní žádosti nevyhovují ani této podmínce. Radou pro životní prostředí při vládě ČSR je předkládán návrh na udělení souhlasů i u 62 případů, u nichž zatím není vůbec zabezpečena výstavba čistíren odpadních vod s odůvodněním, že by jinak byla ohrožena příprava a výstavba více než 33 000 bytů, zařazených do 8. pětiletky s tím, že v roce 1989 má být krajskými národními výbory prokázáno, jak je zabezpečena výstavba čistíren odpadních vod v těchto případech v 8. pětiletce. Doporučení Rady pro životní prostředí při vládě ČSR vychází z toho, že celospolečensky zdůvodněná bytová výstavba realizovaná v místech, pro něž je žádána výjimka, u obou skupin případů představuje v roce 1990 znečištění vod u ukazatele BSK₅ ve výši 6600 tun za rok, zatímco uvedením nových čistíren odpadních vod do provozu do

roku 1990 a malých čistíren odpadních vod realizovaných v rámci akce Z se sníží vypouštěné znečištění o 11 200 tun za rok.

Pro zlepšení stavu na úseku čistoty vod má zásadní význam rozhodnutí federální vlády o vyčlenění prostředků na investiční práce a dodávky zajišťující v osmé pětiletce ochranu životního prostředí. K dosažení obratu ve vývoji v této oblasti rozhodla vláda ČSSR o akcích zahrnujících v osmé pětiletce investiční práce a dodávky na ochranu životního prostředí v celkovém objemu 17 miliard Kčs, z čehož připadne na zajištění čistoty vod 11 miliard Kčs. Přestože jde o nemalé prostředky, nebude jimi pochopitelně vyřešeny všechny nahromaděné problémy na úseky čistoty vod, ale není jich ani důsledně využíváno k dodržování ustanovení vodního zákona o ochraně vod před jejich znečišťováním z nových zdrojů znečištění.¹⁴⁾

Na zhoršení životního prostředí v 8. pětiletce mají svou vinu přístupy KNV i plánovacích orgánů. K zajištění komplexní bytové výstavby, kde přes ustanovení vodního zákona o povinnosti investorských organizací zabezpečit při výstavbě obytných souborů odvádění a čištění odpadních vod a přes usnesení vlády ČSSR č. 180 z roku 1984, jímž podmínila federální vláda novou výstavbu splněním uvedené povinnosti, není likvidace odpadních vod zajištěna u 202 000 bytů plánovaných k ukončení v osmé pětiletce.

Investoři, zejména KNV, se spoléhají na opětovné udělení výjimek vládami republik a ústřední plánovací orgány přes opakované ukládání úkolů problém neřeší. Dokonce devět čističek odpadních vod pro komplexní bytovou výstavbu v ČSR, jejichž výstavba měla být podle směrnice zahájena, bylo z plánu osmé pětiletky vypuštěno (obdobně je vypuštěno v SSR z plánu dvanáct staveb). Jde například o čistírny odpadních vod Náchod, Vlašim, Čáslav, Jindřichův Hradec, Žiar nad Hronom, Trenčín, Michalovce, Gelnice a další.

¹⁴⁾ Na tuto závažnou skutečnost upozorňuje i ing. Ivan Hayek z VLK ČSSR (viz článek v Rudém právu dne 29. 7. 1987). Uvádí, že při tvorbě plánu 8. pětiletky došlo k tomu, že proti 119 akcím v původní směrnici pětiletky se tento počet akcí zajišťujících ochranu životního prostředí ve schváleném plánu sice zvýšil na 140, ale 36 akcí patřících mezi rozhodující byly ze záměru vypuštěny. Většina z nich (např. čistírny odpadních vod Zvolen, Poprad, Karviná) byla vládou ČSSR vyhlášena jako priority již pro období sedmé pětiletky. V letech 1986—1990 se předpokládá realizovat akce „Z“ v rozsahu větším než 1,5 miliardy Kčs rozpočtových nákladů a jejich dodatečné zařazení do ekologického programu svědčí o rozměňování původních záměrů. Ústřední plánovací orgány v dohodě s odvětvovými ministerstvy a KNV, aby splnily závazný ukazatel objemu investic, zařadily do ekologického programu stavby o rozpočtových nákladech 1,1 miliardy Kčs, které ve skutečnosti nejsou ekologickými a ani neřeší rozvoj kapacit na výrobu zařízení na ochranu životního prostředí. Přitom nejsou ani u záměrů „upravených směrem dolů“ řádně zabezpečeny termíny výstavby. Na počátku roku 1987 byl stav takový, že se termíny zahájení a ukončení výstavby některých akcí posunuly o další jeden až dva roky, ačkoliv jde i o tak významné stavby, jako jsou např. čistírny odpadních vod Bratislava-Petržalka, Ostrava, Ústí nad Orlicí, Velké Meziříčí apod. Oddálení těchto akcí bylo většinou výsledkem dohod uzavřených mezi investory a dodavateli.

7. OCHRANA VOD PŘED PLOŠNÝM ZNEČIŠŤOVÁNÍM

K znečišťování vodních zdrojů odpadními vodami přistupuje dnes již neméně závažné plošné znečišťování povrchových a podzemních vod. Hlavním producentem plošného znečištění povrchových a podzemních vod (kromě znečištění atmosférickými srážkami výrazně ohrožujícími rovněž vodní zdroje) je zemědělská výroba. Plošné znečištění je způsobováno nejčastěji splachy půdy (nebo její infiltrací), hnojiv a prostředků na ochranu rostlin.

Zemědělství se stalo vážným znečišťovatelem vody zejména v souvislosti s vysokým nárůstem spotřeby průmyslových hnojiv v posledních dvaceti letech. Určitý podíl těchto látek nevyužitých rostlinami ohrožuje podzemní vody (uvádí se například, že v územích ovlivněných zemědělskou činností stouply v posledních třiceti letech průměrné obsahy dusičnanů přibližně dvakrát a dosahují průměru $50 \text{ mg} \cdot \text{l}^{-1}$ a téměř jedna třetina těchto látek zatěžuje splachy povrchové vody). Závažným problémem pro ochranu vodních zdrojů jsou obdobně negativní vlivy chemické ochrany rostlin. Ochrana rostlin založená na chemické regulaci škodlivých činitelů se jeví pro zemědělství jako vysoce výhodná a použití pesticidů na velkých plochách monokultur je bezpochyby nezbytné, avšak jak se uvádí, skutečný obraz neblahých vedlejších a následných účinků stále ještě uniká naší pozornosti. V historii chemické ochrany rostlin je dost příkladů nesprávného hodnocení pesticidů a příliš pozdního odhalení jeho skutečného charakteru, kdy už škody — hlavně na zdraví národa a stabilitě ekosystému — byly neodčinitelné. Proto je nanejvýše nutné nahradit urychlené chemické regulace škodlivých činitelů přirozenějšími metodami.¹⁵⁾

Kromě otázky, které pesticidy a v jakém množství, popřípadě za jakých podmínek mají být použity, je třeba uvést i problematiku znečištění vod vzniklou nesprávnou aplikací (jako je nanášení postřiku na vodní hladinu) nebo nesprávnou manipulací s těmito chemickými látkami (příprava roztoků, závady při skladování a při likvidaci obalů a při mytí používané techniky apod.).

O závažnosti tohoto znečištění vod svědčí hodnocení vývoje zatížení vodních toků zemědělským znečištěním odhadované v návrhu koncepcce rozvoje vodního hospodářství do roku 2000 ve stejné výši jako znečištění z bodových zdrojů průmyslu a měst (podle těchto odhadů se podílí z 30 až 40 % na znečištění vodních toků). Obdobně jsou plošným znečištěním ohroženy i podzemní vody.

Vodní zákon (kromě institutů speciální ochrany) pamatuje na ochranu povrchových a podzemních vod před jejich znehodnocováním i jinými

¹⁵⁾ Blíže viz publikaci „Zemědělství a biosféra v ČSSR“ (Studijní podklady a informace RŽP při vládě ČSR č. 2/1986).

látkami než odpadními vodami ustanovením § 25. Podle tohoto ustanovení každý, kdo zachází s uvedenými látkami, které mohou ohrozit jakost nebo zdravotní nezávadnost vod, je povinen dbát zvláštních předpisů, které stanoví, za jakých podmínek lze s takovými látkami zacházet z hlediska ochrany jakosti povrchových a podzemních vod. Není-li zacházení takto upraveno, stanoví vodní zákon povinnost učinit opatření, aby látky neunikly do povrchových a podzemních vod, anebo neohrozily jejich jakost nebo zdravotní nezávadnost.

Takovým zvláštním předpisem na ochranu jakosti povrchových a podzemních vod před závadnými látkami, které nejsou součástí odpadních vod, je vyhláška č. 6/1977 Sb., o ochraně jakosti povrchových a podzemních vod, která uvádí mezi závadnými látkami mimo jiné též

- ropné látky,
- silážní šťávy,
- průmyslová a statková hnojiva a jejich tekuté složky, aerobně stabilizované komposty,
- přípravky na ochranu rostlin a k hubení škůdců a rostlin.

Vyhláška č. 6/1977 Sb. ukládá uživateli závadných látek (kterým je každý, kdo s nimi zachází), činit opatření k ochraně jakosti nebo zdravotní nezávadnosti vod.¹⁶⁾

Vodohospodářské předpisy však, jak vyplývá ze znění jejich ustanovení, neupravují konkrétněji rozsah, způsob a další podmínky použití uvedených vodohospodářsky závadných látek při vlastní zemědělské výrobě (obhospodařované zemědělské půdy).

¹⁶⁾ Ve smyslu vyhl. č. 6/1977 Sb. jsou takovými opatřeními přiměřeně druhu závadné látky:

a) umístění zařízení, v nichž se závadné látky používají, zachycují, skladují, zpracovávají nebo dopravují tak, aby bylo zabráněno nežádoucímu úniku závadných látek do půdy nebo jejich nežádoucímu smísení s odpadními nebo srážkovými vodami;

b) zabezpečení ochrany jakosti vod při přípravě a realizaci investic;

c) používání takových zařízení, popřípadě způsobů při zacházení se závadnými látkami, které jsou vhodné i z hlediska ochrany jakosti vod;

d) pravidelné kontroly skladů a skládek, jakož i zkoušení těsnosti potrubí nebo nádrží určených pro skladování a prostředků pro dopravu závadných látek, včetně včasných oprav; sklady musí být zabezpečeny nepropustnou úpravou proti úniku závadných látek do podzemních vod;

e) vybudování odpovídajícího kontrolního systému pro zjišťování úniku závadných látek;

f) obeznámení se s podmínkami stanovenými zvláštními předpisy pro zacházení se závadnými látkami z hlediska ochrany jakosti vod, popřípadě i s bezpečnostními předpisy, jakož i s povinnostmi při zneškodňování havarijního zhoršení a k odstranění jeho škodlivých následků.

V případech, kdy uživatel závadných látek zachází s těmito látkami ve větším rozsahu nebo kdy zacházení s nimi je spojeno se zvýšeným nebezpečím, má uživatel závadných látek povinnost činit, kromě uvedených opatření, ještě další opatření pro případy havarijního zhoršení jakosti vod.

Domnívám se, že vzhledem k závažnosti znečištění povrchových a podzemních vod plošným znečištěním vznikajícím při zemědělské výrobě, by mělo být použití uvedených chemických látek při zemědělské výrobě (obhospodařování zemědělské půdy) regulováno, a to obecně závazným právním předpisem respektujícím ochranu vod i potřeby zemědělské výroby, přihlížejícím k místním podmínkám a preferujícím jak možnost záměny jednotlivých látek za méně závadné, tak i jejich optimální využití a respektujícím další případné okolnosti.

Takový postup by podle mého názoru byl i v souladu se závěry XVII. sjezdu KSČ, v nichž se kromě jiného uvádí: „Důležitým požadavkem je, aby proces intenzifikace byl důsledněji sledován se starostí o zlepšování životního prostředí a ochranu přírody.“

8. OCHRANA PŘÍRODNÍCH POMĚRŮ A PODMÍNEK PRO VODNÍ ZDROJE

V podmínkách naší země, kde atmosferické srážky jsou v podstatě jediným primárním zdrojem vody, na němž je závislá kapacita našich povrchových i podzemních zdrojů vody, mají pro ochranu těchto zdrojů z hlediska jejich kapacity i jakosti vody zásadní význam právní instituty k ochraně a k zajištění a zlepšení přírodních podmínek, napomáhající zachování, popř. množování vodních zdrojů a zajištění, jakož i zlepšování jakosti vody v nich. Tuto ochranu, kromě již zmíněných institutů speciální ochrany a institutů vodohospodářských povolení, souhlasů a vyjádření, zajišťuje zákon o vodách zejména ustanovením o povinnosti těch, kdo hospodaří na zemědělských a lesních pozemcích či rybnících, obhospodařovat je způsobem zachovávajícím a zlepšujícím vodohospodářské poměry.

Toto ustanovení vodního zákona k ochraně vodohospodářsky vhodných podmínek z hlediska množství a jakosti vodních zdrojů při obhospodařování zemědělských a lesních pozemků a rybníků je zakotveno v § 17 odst. 1 vodního zákona a je adresováno správcům (vlastníkům, uživatelům) zemědělských nebo lesních pozemků a rybníků.

Zajištění vodohospodářsky vhodných způsobů obhospodařování zemědělských a lesních pozemků zabezpečují nejen vodohospodářské předpisy, ale i předpisy o ochraně zemědělského půdního fondu a předpisy o lesích. Národní výbory jako orgány státní správy mají k tomu příslušné zmocnění ukládat opatření a provádět v tomto směru i potřebný dozor. Je třeba přitom mít na zřeteli, že nejde jen o opatření sloužící vodnímu hospodářství, ale že tato opatření prospívají současně i zemědělské výrobě a lesnímu hospodářství. Praxe však ukazuje, že tato ustanovení nejsou vždy důsledně dodržována.

Koncepčně pojaté a na hydrologických principech koncipované hospodaření s vodou v zemědělství a lesním hospodářství má přitom i základní význam pro zemědělské soustavy a optimalizace oběhu vody v krajině a přispívá též k větší stabilizaci výnosů zemědělských plodin, stejně jako struktura zemědělské soustavy je významná pro vodohospodářské poměry.

K zvýšení účinnosti ustanovení vodního zákona o uchování a zlepšování vodohospodářských poměrů při obhospodařování zemědělských pozemků by nepochybně přispělo podrobnější rozpracování a stanovení systému a prvků hospodaření v zemědělství z hlediska vodohospodářských poměrů (jako je v rostlinné výrobě zejména řešení struktury zemědělské výroby v horských a podhorských oblastech a v chráněných oblastech apod.).

Nepříznivé dopady na vody mají v některých případech i nedostatky v navrhování, provozu, popř. schvalování melioračních zařízení a opatření, které se někdy projevují některými negativními účinky. Dochází k nim zpravidla v důsledku nedostatečného komplexního řešení a nedostatků v projekci a výstavbě a podceňování zájmů ochrany přírody, jakož i nedodržováním správných zásad hospodaření na meliorovaných půdách apod.

U meliorací nemá jít jen o technické zásahy, ale o komplex opatření technických, biologických a agrotechnických, jejichž návrh se opírá o poznatky teoretické i aplikované ekologie. Meliorace mají být, jak uvádí stať „zemědělství a biosféra v ČSSR“, technická a biologická opatření dlouhodobého charakteru, jejichž účelem je zlepšení krajinného prostředí z hlediska potřeb lidí, zvířat a rostlin, přičemž se meliorace uplatňují svou regulační funkcí. Části svého obsahu (především účelovou, méně již technologickou) do oboru meliorací vlastně patří i péče o vody.¹⁷⁾

Z uvedených principů by se mělo vycházet při navrhování a výstavbě melioračních soustav a při jejich schvalování vodohospodářskými orgány, jakož i při provozu těchto soustav o vodohospodářském dozoru nad nimi.

Jde o závažnou otázku, neboť jak je uvedeno v návrhu koncepce rozvoje vodního hospodářství ČSR do roku 2000, je v současné době v ČSR

¹⁷⁾ Konstatuje to již vpředu uvedené pojednání „Zemědělství a biosféra v ČSSR“ (Studijní podklady a informace č. 2/1986, RŽP Praha), kde se mj. zdůrazňuje základní význam struktury zemědělské soustavy jak pro snižování povrchového odtoku a zvyšování odtoku podzemního, tak i její působení zásadním způsobem na kvalitu vod v zemědělském území, jejichž ochranu před zemědělským zatížením a entrofizace nutno řešit především vhodnou úpravou struktury zemědělské soustavy. V souvislosti s tím se zde poukazuje i na nepříznivé důsledky současného přístupu k řešení obilního problému zornováním půd na přípustnou míru v polohách ekologicky a sklonem terénu nevhodných, na význam trvalých a dočasných travních porostů, na zastoupení plodin přispívající k přirozenému obnovování půdní úrodnosti. Současně se v této stati i uvádí záporný vliv těžké a jednoúčelové mechanizace s vyššími specifickými tlaky a většími počty podjezdů s nepříznivými dopady na vody tím, že zvýšením zhutněním a porušením struktury půdy se zhoršuje její infiltrační schopnost a zvyšuje se povrchový odtok. Spolu s tím se pak zvětšuje i odnos látek do povrchových vod.

odvodněno přes jeden milión hektarů půdy, tj. téměř jedna čtvrtina zemědělské půdy a odvodňovací zásahy se již provádějí i v podhorských a horských oblastech, které jsou ve značné míře i oblastmi přirozené akumulace vod. Z toho vyplývá potřeba zvlášť bedlivého přístupu k řešení i zvlášť obezřetného postupu schvalujících orgánů. Jde o významný a složitý problém, neboť vodohospodářsky úspěšné řešení regulace vodního režimu svahů je velmi vzdáleno tradičním přístupům v nížinách a pahorkatinách. Proto přístup k návrhu regulace vodního režimu v horských a podhorských oblastech musí zde přísně vycházet z vodohospodářských poměrů a spočívat především na aplikaci hydrologických metod, nikoli v mechanické aplikaci velkoplošných odvodňovacích systémů z rovinných oblastí.

Účinnost ustanovení vodního zákona na ochranu vod bude v těchto případech nepochybně záviset především na komplexním řešení v projektování a výstavbě odvodňovacího zásahu a na provedení vodoprávního řízení a odpovědného rozhodnutí vodohospodářského orgánu o povolení stavby k odvodňování pozemků, jakož i na úrovni řízení příslušných vodohospodářských orgánů na tomto úseku. (Vodohospodářskými orgány povolujícími stavby k odvodnění pozemků jsou místní a okresní národní výbory, s výjimkou vodohospodářských děl odvodňovacích soustav nad dva tisíce hektarů.)

Péče o státní ochranu vodohospodářských poměrů (z hlediska ochrany vod i ochrany zemního půdního fondu) při obhospodařování zemědělské a lesní půdy, jakož i rybníků, je soustředěna u národních výborů v jediném útvaru, v odboru vodního a lesního hospodářství a zemědělství, který tak může komplexně posoudit a rozhodovat o věci ze všech potřebných hledisek, a to jak podle předpisů o vodách, tak i podle předpisů o ochraně zemědělského půdního fondu a předpisů o lesích a předpisů o rybářství.

Současně vodní zákon zmocňuje vodohospodářské orgány, jimiž jsou zmíněné odbory vodního a lesního hospodářství a zemědělství národních výborů, aby po projednání s těmito správci a vlastníky, popř. uživateli podle potřeby jim případně uložily opatření směřující ke splnění uvedených povinností.

Obdobně může odbor vodního a lesního hospodářství a zemědělství národního výboru, a to jako orgán ochrany zemědělského půdního fondu, uložit dále správcům (vlastníkům a uživatelům) zemědělské půdy opatření podle předpisů o ochraně zemědělského půdního fondu, upravujících v zájmu intenzivního racionálního využívání zemědělské půdy tuto problematiku. Tyto předpisy ukládají povinnost nejen provádět a plně využívat všechny druhy melioračních opatření (odvodnění a závlahy) a povrchové půdy ke zlepšování půdních vlastností a zakotvit meliorační a zúrodňo-

vací opatření ve střednědobých a prováděcích plánech (popř. je realizovat též v rámci spolupráce v zemědělství), ale sledovat přitom i komplexní ochranu vodního režimu v území, jako je zachycování odváděné vody v nádržích, biologická opatření u vodních toků apod. Ke splnění uvedených opatření mohou být podle předpisů o ochraně zemědělského půdního fondu uložena správcům (uživatelům, vlastníkům) zemědělské půdy přiměřená potřebná opatření, jako je zavedení vhodných protierozních postupů, úprava nebo zřízení protierozních mezí, vytvoření vsakovacích pásů nebo zařízení ke snížení rychlosti a množství stékající vody, budování nádrží pro zachycování vody a jejího využití k účelům závlahovým.

Působnost a pravomoc k zachování a zlepšování vodohospodářských poměrů mají odbory vodního a lesního hospodářství a zemědělství národních výborů i podle předpisů o lesích.¹⁸⁾

Ze srovnání uvedených ustanovení o ochraně přírodních podmínek při obhospodařování zemědělských pozemků, s realitou nelze nejen soudit na důsledné dodržování těchto ustanovení (o čemž svědčí řada příkladů z praxe), ale je obtížné vůbec zjistit případy, kdy by odbor vodního a lesního hospodářství a zemědělství národního výboru použil ustanovení § 17 odst. 2 vodního zákona a uložil opatření směřující ke splnění povinností uvedených v odst. 1 cit. § 17 (popřípadě využil obdobného ustanovení předpisů o ochraně zemědělského půdního fondu).

Efektivnost uvedeného, nesporně účelného ustanovení je tak snižována konkrétním nenaplněním tohoto obecně formulovaného příkazu, nezajišťovaného řádně dozorem národních výborů jako příslušných vodohospodářských orgánů i orgánů ochrany zemědělského půdního fondu. Svou určitou vinu na tom nese i nedůsledné dodržování ustanovení § 3 vyhlášky č. 19/1978 Sb., kterou se stanoví povinnosti správců vodních toků a upravují se některé otázky týkající se vodních toků.

Podle citovaného ustanovení zjistí-li správce vodního toku porušení povinností stanovených vodním zákonem, je povinen oznámit to příslušnému vodohospodářskému orgánu, popř. navrhnout mu opatření k nápravě. Správci vodních toků v tomto směru však obvykle nepostupují, a to ani při zjištění prokazatelného neplnění povinností, uložených správcům

¹⁸⁾ Vliv lesů na ovlivňování a zlepšování podnebí, vodních a půdních poměrů, je vyjádřen již v úvodním ustanovení zák. č. 61/1974 Sb., o lesích. Tento zákon výslovně ukládá uživatelům lesních pozemků povinnost lesní pozemky a lesní porosty chránit a racionálně využívat i pro plnění celospolečenských funkcí lesů. Okresní národní výbor jako orgán státní správy k tomu příslušný může také podle § 4 odst. 2 zákona o lesích, k ochraně a racionálnímu využívání lesních pozemků a lesních porostů pro plnění funkcí lesů, uložit uživatelům lesních pozemků provést na vlastní náklad na lesních pozemcích potřebná opatření. Zabezpečení vodohospodářské funkce lesů je zajištěno i kategorizací lesů, kategorií lesů zvláštního určení, zvláště chráněných a se specifickým způsobem hospodaření v nich, které se řídí u lesů vodohospodářských právě specifickými hospodářskými potřebami.

zemědělských organizací ustanovením § 17 zákona č. 138/1973. Tato skutečnost byla zjištěna i při vrchním vodohospodářském dozoru ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSR. Stejně tak je na tomto úseku nedostatečný dozor národních výborů. Důsledkem toho je i nevyužívání ustanovení § 17 odst. 2 a neukládání opatření národními výbory správcům (vlastníkům, uživatelům) zemědělských pozemků směřující ke splnění povinností k uchování vodohospodářsky vhodných podmínek z hlediska množství a jakosti vod a k zlepšování vodohospodářských poměrů ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 zákona o vodách.

K zlepšení stavu na úseku obhospodařování zemědělské půdy z hlediska vodohospodářských poměrů by nepochybně přispělo vydání závazných směrnic vypracovaných na základě užší spolupráce zemědělství a vodního hospodářství, zajišťujících soulad zájmů zemědělství a vodního hospodářství a upravujících podrobněji systémy, popř. prvky zemědělského hospodaření z hlediska péče o povrchové a podzemní vody.

9. VODOHOSPODÁŘSKÝ DOZOR A POKUTY

Institut vodohospodářského dozoru je jedním z nejdůležitějších institutů a výkon vodohospodářského dozoru patří mezi stěžejní a rozhodující úkoly orgánů vykonávajících státní správu na úseku vodního hospodářství.

Dozor nad dodržováním vodohospodářských předpisů i rozhodnutí podle nich vydaných, jakož i další úkoly vodohospodářského dozoru upravuje zákon ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství. Zákon vychází ze zásady, že součástí výkonu státní správy ve vodním hospodářství je i provádění dozoru. Povinnost soustavného výkonu vodohospodářského dozoru v celém rozsahu a plnou odpovědnost za něj v tomto směru výslovně ukládá jedině národním výborům jako vodohospodářským orgánům.

K zabezpečení jednotnosti a důslednosti provádění výkonu vodohospodářského dozoru zakotvuje zákon ČNR č. 130/1974 Sb. v § 11 institut vrchního vodohospodářského dozoru. Vrchní vodohospodářský dozor svěřuje zákon ministerstvu lesního a vodního hospodářství ČSR jako ústřednímu vodohospodářskému orgánu republiky. V rámci vrchního vodohospodářského dozoru ministerstvo lesního a vodního hospodářství ČSR je

a) povinno dozírat, jak národní výbory jako vodohospodářské orgány provádějí ustanovení vodního zákona, zákona o státní správě ve vodním hospodářství a ustanovení předpisů podle nich vydaných;

b) je oprávněno (může, ale není povinno) dozírat, jak jsou dodržována orgány a organizacemi ustanovení vodohospodářských předpisů na ochranu vod, jak jsou dodržována rozhodnutí vydaná vodohospodářskými

orgány a plnění některé další povinnosti stanovené na úseku vodního hospodářství.

Ministerstvo lesního a vodního hospodářství ČSR je oprávněno (může, ale není povinno) za účelem zajištění plnění některých úkolů vrchního vodohospodářského dozoru si zřídit svůj odborný kontrolní orgán — Českou vodohospodářskou inspekci.

Ze znění § 10 vodního zákona vyplývá, že toto ustanovení ukládá národním výborům výkon vodohospodářského dozoru v tomto rozsahu:

a) stanoví obecnou povinnost všem stupňům národních výborů (bez rozdílu a bez konkrétnějšího určení) dozírat na dodržování

— vodního zákona,

— zákona č. 130/1974 Sb.,

— prováděcích předpisů vydaných k uvedeným zákonům;

b) ukládá povinnost soustavného a konkrétního dozoru vymezeného národnímu výboru jeho konkrétní působnosti jako vodohospodářského orgánu (stanovenou v první části zákona ČNR č. 130/1974 Sb., ve znění zákona ČNR č. 49/1982 Sb.); v rozsahu uvedené působnosti jsou národní výbory povinny soustavně zejména dozírat, zda jsou dodržována

— ustanovení vodního zákona k ochraně vod, včetně jejich jakosti,

— jimi vydaná rozhodnutí,

— udržovat vodohospodářská díla v řádném stavu a provozována podle schválených kanalizačních, manipulačních, popřípadě provozních řádů.

Analýza účinnosti vodohospodářského dozoru národních výborů vycházející z celkového rozsahu prověrek a kontrol provedených v minulém roce (v souladu s poznatky z vrchního vodohospodářského dozoru provedeného ministerstvem lesního a vodního hospodářství ČSR v roce 1986, jakož i poznatky prokuratury v ČSR) svědčí o tom, že ustanovení zákona ČNR č. 130/1974 Sb. o vodohospodářském dozoru výborů nejsou důsledně plněna.

Neuspokojivý stav rozsahu výkonu vodohospodářského dozoru uskutečňovaného národními výbory lze dokumentovat na přehledu celkového počtu prověrek a kontrol provedených v rámci vodohospodářského dozoru krajskými národními výbory v roce 1986.

K tomu je třeba poznamenat, že KNV jako nejvyšší stupeň národních výborů má v rámci vodohospodářského dozoru uloženu obdobnou povinnost, jakou mají i národní výbory nižších stupňů, tj. provádět soustavný dozor, zda a jak plní podniky a ostatní organizace rozhodnutí, která KNV sám vydal, zda jsou dodržována ustanovení vodního zákona k ochraně vod a řádně udržována a provozována vodohospodářská díla, jakož i provádět obecný dozor nad dodržováním vodohospodářských předpisů. KNV však z titulu nejvyššího stupně národních výborů mají na úseku výkonu státní správy (a tedy i vodohospodářského dozoru) ještě navíc uloženy

jak zákonem ČNR č. 130/1974 Sb., tak i zákonem o národních výborech další závažné úkoly, zejména úkol řídit a usměrňovat vodohospodářské záležitosti na území kraje (§ 4 odst. 3 písm. a) zákona č. 130/1974 Sb.) a řídit okresní národní výbory a pomáhat jim (§ 28 odst. 3 zákona o národních výborech), jakož i některé další úkoly.

Přehled prověrek a kontrol provedených v roce 1986 krajskými národními výbory v rámci vodohospodářského dozoru u podniků a jiných organizací i u nižších stupňů vodohospodářských orgánů ukazuje na celkovou nízkou úroveň vodohospodářského dozoru v ČSR.¹⁹⁾

Na nedostatek vodohospodářského dozoru národních výborů upozorňuje i zpráva ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSR z 15. dubna 1987 o hodnocení stavu socialistické zákonnosti při výkonu státní správy. V ní se (pokud jde o vodohospodářský dozor národních výborů) konstatuje, že nelze považovat za dostačující rozsah vodohospodářského dozoru

¹⁹⁾ *Přehled prověrek a kontrol KNV provedených v roce 1986 na úseku vodohospodářského dozoru:*

KNV	ONV	MěNV	MNV	Podniky a jiné organizace	ONV dílčí prověrky
Středočeský	2	—	1	31	1
Jihočeský	2	6	16	174	2
Západočeský	1	9	3	14	4
Severočeský	2	—	—	—	—
Východočeský	4	—	—	×1)	—
Jihomoravský	5	—	—	45	—
Severomoravský	×2)	—	—	×1)	—
NVP	—	—	1	29	—
Celkem	16	15	21	293	7

Poznámky:

×1) Neuvedeno.

×2) V roce 1985 byly provedeny prověrky všech ONV v Severomoravském kraji, proto Severomoravský KNV v roce 1986 prověrky neprováděl.

prováděného podle § 10 zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství národními výbory, a to jak pokud jde o prověrky činnosti u vodohospodářských orgánů nižších stupňů, tak zejména pokud jde o prověrky dodržování vodního zákona, souvisejících předpisů i rozhodnutí podle nich vydaných. Tento neuspokojivý stav byl zjištěn u Severočeského KNV, Středočeského KNV, u okresních výborů v Jihočeském a Východočeském kraji, u Okresních národních výborů Domažlice, Tachov, Sokolov, Chrudim a dalších. Některé KNV nevěnují v této oblasti zvýšenou pozornost MěNV a MNV ve střediskových obcích, na které byla na úseku vodního hospodářství přenesena část pravomoci vodohospodářských orgánů ONV (Severočeský KNV, Jihomoravský KNV, Severomoravský KNV, Východočeský KNV).

Značné rezervy při výkonu státní správy se přitom projevují u vodohospodářských orgánů ve využívání průmyslových a zemědělských vodohospodářů na všech stupních hospodářských organizací. Tento záměr byl zakotven i v usnesení vlády ČSSR č. 180/1984 a vlády ČSR č. 91/1984, avšak výsledek se v praxi zatím výrazněji neprojevil. Je například stále zjišťováno, že v řadě podniků nejsou realizována ustanovení vyhlášky ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSR č. 42/1976 Sb., o vodohospodářích, a organizace povinné určit k zajištění odborného hospodaření s vodou a čištění odpadních vod kvalifikované pracovníky (vodohospodáře) tak dosud neučinily.

Obdobně nepříznivě byl posuzován vodohospodářský dozor národních výborů i ve vyhodnocení poznatků prokuratury ČSR, zpracovaného Generální prokuraturou ČSR, kde se uvádí, že vodohospodářský dozor národních výborů není z hlediska jeho soustavnosti a rozsahu na potřebné úrovni, i když využívá zákonem daných metod a prostředků. Převážně je prováděn jen při účasti odborů vodního a lesního hospodářství a zemědělství ONV na místních šetřeních ve stavebním a kolaudačním řízení, v ostatních případech pak zejména na základě stížností občanů nebo za účelem kontroly plnění některých závažnějších opatření.

Ve vyhodnocení poznatků prokuratury ČSR se také uvádí, že na celkové kontrolní činnosti vodního hospodářství má vodohospodářský dozor národních výborů nízký podíl. Převážnou část kontrol provádějí inspektóráty Státní vodohospodářské inspekce. Rovněž se dále v tomto vyhodnocení konstatuje, že jako uspokojivé nelze označit ani vyvozování závěrů z kontrolní činnosti národních výborů.

Neuspokojivé plnění § 10 zákona ČNR č. 130/1974 Sb. je závažným nedostatkem, neboť institut vodohospodářského dozoru, o jehož účelnosti a nutnosti lze stěží pochybovat, je jedním ze základních předpokladů pro zajištění socialistické zákonnosti na celém úseku vodního hospodářství. Neuspokojivé zajištění vodohospodářského dozoru národních výborů se

tak stává jednou z příčin neuspokojivého stavu nejen na úseku ochrany vod, ale i na dalších úsecích vodního hospodářství.

Dodržování socialistické zákonnosti je pak základním předpokladem, aby vodní právo jako nejobecnější a nezaměnitelný nástroj řízení na úseku vodního hospodářství plnilo svou nezastupitelnou funkci. Prostřednictvím vodního práva lze dosahovat a zajistit žádoucí chování v zásadě všech subjektů ve vztahu k povrchovým a podzemním vodám. Vodohospodářské předpisy mohou obsáhnout v příslušných systémových vazbách v podstatě všechny relevantní souvislosti potřebné k zabezpečení cílového chování vodního hospodářství.

Je proto zvlášť potřebné zajistit řádné plnění ustanovení zákona ČNR č. 130/1974 Sb. o vodohospodářském dozoru a odstranit všechny subjektivní a objektivní příčiny.

Vodohospodářské orgány vidí základní příčinu nedostatků ve vodohospodářském dozoru v nedostatečném personálním obsazení. Na tuto skutečnost upozorňuje i zpráva o hodnocení stavu socialistické zákonnosti při výkonu státní správy v roce 1986 ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSR. V ní se výslovně uvádí, že je národními výbory vesměs odůvodňován nedostatečný rozsah vodohospodářského dozoru (a jak zpráva konstatuje ve většině případů oprávněně) nepřiměřeně početně a odborně nízkým personálním vybavením příslušných odborů národních výborů.

K tomu je třeba pro posouzení uvedeného stavu uvést, že výkonem státní správy na úseku vodního hospodářství se na odborech vodního a lesního hospodářství a zemědělství ONV zabývali podle stavu ke dni 31. prosince 1986 v průměru dva pracovníci a jen výjimečně tři pracovníci.

Přitom ve zprávě Výboru lidové kontroly ČSR o plnění usnesení vlády ČSR č. 5/1982 o snižování aparátu národních výborů se uvádí, že každý pracovník odboru vodního a lesního hospodářství a zemědělství ONV zpracovává ročně 400 až 700 případů a pokud jde jen o vlastní vodohospodářské rozhodnutí, vydává jich ONV jako vodohospodářský orgán průměrně ročně 600 až 900.

U vodohospodářských rozhodnutí vydávaných ONV (kromě celé řady dalších opatření) jde již zpravidla o složitější a vodohospodářsky závažnější a náročnější případy. K těmto prvoinstančním rozhodnutím pak přistupují i rozhodnutí vydávaná v odvolacím i mimoodvolacím řízení proti rozhodnutím MNV a MěNV.

Úroveň personálního obsazení odborů vodního a lesního hospodářství a zemědělství na úseku státní správy vodního hospodářství ONV, pokud jde o počet i odbornou kvalifikaci pracovníků lze posoudit z přehledu o personálním obsazení okresních národních výborů.²⁰⁾

Při hodnocení počtu pracovníků okresních národních výborů na úseku státní správy vodního hospodářství je třeba přihlížet i k odbornému stanovisku ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSR k otázce potřebného početního vybavení pracovníky pro úsek státní správy vodního hospodářství okresních národních výborů. Podle tohoto stanoviska se považuje za minimální počet tří pracovníků na tomto úseku s výjimkou vodohospodářsky exponovaných oblastí. U těchto vodohospodářsky exponovaných územních obvodů (s velkým počtem znečišťovatelů, s velkým počtem ochranných pásem, soustředěnou vodohospodářskou výstavbou apod.) by měl být počet pracovníků přiměřeně vyšší s přihlédnutím k dané složitosti a náročnosti vodohospodářské problematiky.

Závažnou a málo příznivou je i otázka odborné kvalifikace pracovníků na úseku státní správy vodního hospodářství, kde ONV vedle složitých a odborně náročných vodohospodářských povolení k odběru a k jinému užívání povrchových vod a podzemních vod, k vypouštění odpadních vod, povolení k přehradám, vodním nádržím, stavbám k zavlažování a odvodňování pozemků, k úpravám vodních toků, jakož i k čistírnám odpadních vod a ostatním vodohospodářským dílům, spolu s dalšími náročnými vodohospodářskými opatřeními, vydávají též rozhodnutí o pokutách organizací a o pokutách pracovníků organizací, kteří zavinili porušení stanovených povinností.

²⁰⁾ *Přehled o počtu a odborné kvalifikaci pracovníků na úseku státní správy vodního hospodářství ONV:*

Kraj	Počet ONV v kraji	Počet pracovníků celkem	Techniků SŠ	Techniků VŠ	Právníků
Středočeský	12	26	14	12	—
Jihočeský	8	17	5	12	—
Západočeský	10	17,2	14,2	3	—
Severočeský	10	23	11	12	—
Východočeský	11	23	16	7	—
Jihomoravský	14	31,5	12,5	18	1
Severomoravský	10	25	8	16	1
NVP	—	—	—	—	—

Příznivá není na úseku personálního obsazení ani situace na odborech vodního a lesního hospodářství a zemědělství KNV. Přitom tyto orgány mají nejen, jak již uvedeno, řídit a usměrňovat výkon státní správy na úseku vodního hospodářství prováděný nižšími vodohospodářskými orgány na celém území kraje a řídit a usměrňovat podle směrného vodohospodářského plánu nakládání s vodami, jejich ochranu, jakož i ostatní vodohospodářské záležitosti kraje, ale i rozhodovat o nejzávažnějších a zvláště složitých a odborně náročných povoleních, popřípadě souhlasech a vydávat vodohospodářská vyjádření k plánovaným investicím dotýkajících se zvláště významně vodního hospodářství.

Jako příklad závažnosti a odborné náročnosti rozhodnutí vydávaných na úseku vodního hospodářství krajskými národními výbory lze uvést rozhodnutí, jimiž se povolují vodní nádrže s objemem vody nad 1 milion m³ nebo výškou hrázového tělesa nad 8 m ode dna základové výpusti, včetně hospodářských děl a zařízení umožňujících využití vodní energie, nebo se povolují vodohospodářská díla odvodňovacích soustav nad 2000 hektarů; KNV rovněž povolují nejzávažnější vypouštění odpadních vod z nemocnic, závodů a z veřejných kanalizací včetně výstavby čistírny a povolují též zvláště významné odběry povrchových a podzemních vod a vydávají povolení k vodohospodářským dílům na vodních cestách zřizovaných k plavebním účelům. Krajským národním výborům je také vy-

²¹⁾ *Přehled o počtu a odborné kvalifikaci pracovníků na úseku státní správy vodního hospodářství KNV:*

Kraj	Počet pracovníků celkem	Techniků		Právníků
		SS	VŠ	
Středočeský KNV Praha	8	1	5	2
Jihočeský KNV Č. Budějovice	6	3	1	2
Západočeský KNV Plzeň	4	—	4	—
Severočeský KNV Ústí nad Labem	5	3	1	1
Východočeský KNV Hradec Králové	4	2	2	—
Jihomoravský KNV Brno	4	—	3	1
Severomoravský KNV Ostrava	4	1	3	—
NVP	11	4	6	1

hrazena řada specifických agend, jako je rozhodování ve vodohospodářských věcech hraničních toků, vést evidenci drobných vodních toků a navrhopat jejich správce apod.

Specifickým úkolem odboru vodního a lesního hospodářství a zemědělství KNV je agenda souvisící s řízením krajské organizace podniku vodovody a kanalizace, kde současně při této agendě má uvedený odbor ve funkci vodohospodářského orgánu vykonávat nad touto organizací též vodohospodářský dozor.

O podmínkách k výkonu státní správy na úseku vodního hospodářství včetně vodohospodářského dozoru lze soudit z přehledu o personálním obsazení jednotlivých krajských národních výborů na úseku vodního hospodářství.²¹⁾

Při posuzování celé uvedené problematiky je třeba též vzít v úvahu, že pracovníci vodohospodářských orgánů národních výborů nejprve (před vodohospodářským dozorem) vyřizují ostatní vodohospodářskou agendu, neboť v ní jsou vázáni lhůtami a ostatními zákonem stanovenými povinnostmi, zejména správním řádem a zákonem č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). Podniky a jiné organizace, žádající o vodohospodářské povolení (na rozdíl od organizací, u nichž má být proveden vodohospodářský dozor), také vyřízení své žádosti požadují a je urgují. Kromě toho národní výbory jsou povinny přednostně vyřizovat případy vzniklé za mimořádných situací, jako jsou povodně, nedostatek vody, havarijní zhoršení jakosti vod apod. V souvislosti s uvedenými skutečnostmi je teprve v druhé řadě věnována pozornost vodohospodářskému dozoru, u něhož zatím nebyly stanoveny závazným právním předpisem lhůty, konkrétní rozsah a ostatní konkrétnější zásady jeho provádění, i když na to zákon ČNR č. 130/1974 Sb. pamatuje.

Citovaný zákon ČNR v § 10 odst. 5 stanoví, že ministerstvo lesního a vodního hospodářství ČSR může obecně závazným právním předpisem upravit způsob provádění vodohospodářského dozoru národními výbory, jakož i provádění odborného technickobezpečnostního dohledu v případech, kdy tento dohled není prováděn organizací pověřenou podle § 41 odst. 1 písm. c) vodního zákona, nebo kdy jde o vodohospodářské dílo ve výstavbě. Ministerstvo lesního a vodního hospodářství ČSR dosud však upravilo jen způsob provádění technickobezpečnostního dozoru vyhláškou číslo 62/1975 Sb., o odborném technickobezpečnostním dohledu na některých vodohospodářských dílech a o technickobezpečnostním dozoru národních výborů nad nimi. K úpravě způsobu provádění vodohospodářského dozoru národními výbory obecně závazným právním předpisem však zatím nepřikročilo, i když by to nepochybně výrazně přispělo k zajištění důsledné a jednotné realizace institutu vodohospodářského dozoru národních výborů i k upevnění socialistické zákonnosti na úseku vodního hospodářství.

Otázku efektivnosti institutu vodohospodářského dozoru národních výborů (v souvislosti i s ukládáním pokut za zjištěné porušení povinností stanovených na úseku vodního hospodářství) je bezpochyby nutno též posuzovat i ve vztahu k dozoru prováděnému Českou vodohospodářskou inspekcí ve věcech ochrany vod a hospodaření s vodou. Česká vodohospodářská inspekce může podle ustanovení § 12 odst. 1 zákona ČNR číslo 130/1974 Sb. vykonávat v rámci vrchního vodohospodářského dozoru ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSSR (jako jeho odborný kontrolní orgán) tyto úkoly uvedené v § 11 odst. 2 cit. zákona ČNR:

- jak orgány a organizace dodržují ustanovení vodního zákona a předpisů podle něho vydaných na ochranu vod,
- jak jsou dodržována rozhodnutí vodohospodářských orgánů,
- jak jsou plněny povinnosti správců (vlastníků, uživatelů) vodohospodářských děl,
- jak plní stanovené povinnosti správci významných vodních toků a správci drobných vodních toků,
- jak organizace plní úkoly, jimiž byly pověřeny podle vodního zákona nebo zákona ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství.

Uvedené úkoly vykonává podle ustanovení zákona ČNR č. 130/1974 Sb. Česká vodohospodářská inspekce v rozsahu stanoveném ministerstvem lesního a vodního hospodářství ČSR. Nemá ex lege povinnost soustavného dozoru, jakou mají národní výbory ve smyslu § 10 odst. 2 cit. zákona ČNR a plní úkoly dozoru i na úsecích, kde mají povinnost soustavného dozoru národní výbory.

Česká vodohospodářská inspekce byla původně zřízena jako Státní vodohospodářská inspekce vyhláškou ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství, opírající se ne zcela právem o ustanovení § 38 odst. 2 zákona č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství, a usnesení vlády ze dne 18. srpna 1960 č. 740. Česká vodohospodářská inspekce se člení a vykonává svoji působnost ústředím a územně organizovanými inspektoráty, které provádějí dozor u podniků a ostatních organizací ve věcech ochrany jakosti vod a hospodaření s vodou, vedle vodohospodářského dozoru národních výborů.

I když Česká vodohospodářská inspekce má ze zákona uloženu povinnost při plnění svých úkolů spolupracovat s národními výbory a poskytovat jim odbornou pomoc a vyhláška ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSR o České vodohospodářské inspekci stanoví, že inspekce má při sestavování plánů kontrolní činnosti přihlížet k požadavkům národních výborů a předávat jim poznatky získané při kontrolní činnosti k využití pro výkon vodohospodářského dozoru, zůstává plná odpovědnost

za provádění vodohospodářského dozoru v celé šíři, zejména o soustavný dozor ve smyslu § 10 odst. 2 zákona ČNR č. 130/1974 Sb., na národních výborech.

9.2. Pokuty

S vodohospodářským dozorem úzce souvisí problematika ukládání pokut na úseku vodního hospodářství, která spadá výlučně do působnosti národních výborů. Národní výbory ukládají pokuty nejen za porušení povinnosti, které samy zjistily, ale i za nedostatky zjištěné Českou vodohospodářskou inspekci. I když Česká vodohospodářská inspekce má vyhláškou uloženo poskytovat národním výborům potřebné podklady pro ukládání pokut, které navrhuje, dochází při řízení prováděném vodohospodářským orgánem o uložení pokuty k tomu, že je nutno znovu ve smyslu ustanovení správního řádu zhodnotit předložené podklady a dát možnost účastníkům řízení navrhnout případně nové důkazy nebo doplnění předložených. V důsledku toho dochází v řadě případů k novému šetření nebo dodatečnému objasňování věci včetně průtahů a problémů s tím spojených, včetně příslušné administrativy.

Pokuty za poručování povinností stanovených vodním zákonem nebo zákonem ČNR č. 130/1974 Sb., popřípadě podle nich uložených, ukládají národní výbory v rozsahu a za podmínek stanovených nařízením vlády republiky organizacím a pracovníkům těchto organizací, kteří porušení povinnosti zavinili. Výše pokut organizacím se stanoví výpočtem podle stanovené sazby nebo v rámci stanoveného rozmezí pro skupiny, do nichž jsou rozděleny skutkové podstaty.

Ustanovení o pokutách ve vodním hospodářství se ukázalo jako vysoce účinné, a to nejen pokud jde o organizace, ale i o pracovníky, kde se pokuta ukázala jako zvlášť účinný preventivní prostředek. Vážné problémy však působí prokázání zavinění pracovníka, zejména v případech porušení povinností zjištěných orgány České vodohospodářské inspekce, kde pak řízení o uložení pokuty na základě návrhu ČVI provádí národní výbor. V důsledku toho se také v mnoha případech raději upouští od postihu pracovníků, kteří zavinili porušení povinnosti.

Na úseku ukládání pokut ve smyslu ustanovení § 47 vodního zákona, § 24 zákona ČNR o státní správě ve vodním hospodářství a nařízení vlády ČSR č. 26/1975 Sb., o pokutách za porušení povinností stanovených na úseku vodního hospodářství, má ukládání pokut jako jedna z forem vyvíjení tlaku na dodržování socialistické zákonnosti stoupající trend. Svědčí o tom i celková výše ukládaných pokut. Zatímco v roce 1985 bylo uloženo národními výbory v ČSR za porušování povinností na úseku vodního hospodářství 1044 pokut v celkové výši 25 673 928 Kčs, v roce 1986 bylo

uloženo 1046 pokut v celkové výši 32 876 258 Kčs, jak vyplývá z přehledu pokut uložených v tomto roce.²²⁾

Ukládání sankcí za porušení povinností na úseku vodního hospodářství bezpochyby odvisí jak od úrovně a rozsahu prováděných prověrek a kontrol v rámci vodohospodářského dozoru, tak i od prováděného řízení o jejich uložení. Přehled o uložených pokutách ukazuje na rozdíly u jednotlivých krajů i na relativně celkový nízký postih na úseku osobních pokut. Přitom je třeba uvést též skutečnost, že převážná část uložených pokut byla vydána na základě provedených kontrol Českou vodohospodářskou inspekcí. Ve většině případů, jak zjistilo ministerstvo lesního a vodního hospodářství ČSR (i podle poznatků prokuratury ČSR), národní výbory vyměřují pokuty odlišně od návrhů České vodohospodářské inspekce, a to v nižší výši (v dolní polovině rozpětí sazby dané nařízením vlády ČSR č. 26/1975 Sb.).

Ve vyhodnocení poznatků prokuratury ČSR o nejdůležitějších problémech dodržování zákonnosti v péči o životní prostředí (čj. III/2 Gd 217/85) se uvádějí příklady z Východočeského kraje, dokumentující odlišnost rozhodování národních výborů od návrhů České vodohospodářské inspekce při ukládání pokut v některých konkrétních případech.²³⁾

²²⁾ *Přehled o pokutách uložených v roce 1986 národními výbory za porušování povinností na úseku vodního hospodářství:*

Kraj	Počet pokut organizacím	Výše pokut organizacím v Kčs	Počet osobních pokut	Výše osobních pokut v Kčs
Středočeský	150	3 867 182,40	21	10 470,—
Jihočeský	89	1 039 768,—	30	7 100,—
Západočeský	118	6 180 522,—	16	5 600,—
Východočeský	158	3 762 701,—	39	15 568,—
Severočeský	149	7 870 632,—	23	4 950,—
Jihomoravský	86	3 548 597,—	30	11 800,—
Severomoravský	80	5 411 244,20	41	9 200,—
NVP	54	1 128 124,—	7	2 800,—
Celkem	839	32 808 770,60	207	67 488,—

Ve vyhodnocení poznatků prokuratury ČSR se správně upozorňuje na příkladu pokuty za nedovolené nakládání s látkami škodlivými vodám podle § 4 nařízení vlády ČSR č. 26/1975 Sb. (kterou možno uložit ve výši od 3000,— Kčs do 500 000,— Kčs) na to, že dosavadní praxe národních výborů ukládat pokuty hluboce pod dolní polovinu zákonné sazby svědčí o nesprávné aplikaci podceňující závažnost negativních jevů. Přitom u uvedeného příkladu pokuty za nedovolené nakládání s látkami škodlivým vodám jde o jednu z nejčastěji ukládaných pokut.

9.3. Návrh opatření na úseku vodohospodářského dozoru a ukládání pokut

a) Posoudit (ve smyslu v analýze uvedených zjištění) účelnost a účinnost dosavadního vymezení působnosti a odpovědnosti na úseku vodohospodářského dozoru a v souvislosti s ním zvážit dosavadní systém ukládání pokut za porušení povinností zjištěných Českou vodohospodářskou inspekcí a navrhnout opatření k jeho zjednodušení a k zvýšení jeho účinnosti.

b) Provést ustanovení § 10 odst. 5 zákona ČNR č. 138/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, které zmocňuje ministerstvo lesního a vodního hospodářství ČSR upravit obecně závazným právním předpisem způsob provádění vodohospodářského dozoru národními výbory. Tímto

²³⁾ *Příklady odlišnosti výše pokut uložených národními výbory od výše pokut navrženými Českou vodohospodářskou inspekcí ve Východočeském kraji:*

Organizace	Datum návoru	Návrh ČVI pokuty	Datum roz- hodnutí NV o pokutě	Výše uložené pokuty NV
Východočeské vodovody a kanalizace	17. 1. 84	248 766,—	18. 7. 84	10 000,—
ČSAD Hradec Králové	22. 3. 84	16 000,—	20. 11. 84	6 000,—
PMV Hradec Králové	16. 5. 84	303 300,—	4. 2. 85	80 000,—
Kovopol Police n. M.	23. 5. 84	20 000,—	30. 11. 84	10 000,—
MNV Valdice	29. 5. 84	10 000,—	10. 1. 85	vůbec neuloženo
RAJ Náchod	22. 6. 84	10 000,—	28. 1. 85	5 000,—
RAJ Náchod	22. 6. 84	20 000,—	30. 1. 85	10 000,—

obecně závazným právním předpisem zajistit soustavnost, komplexnost, efektivnost vodohospodářského dozoru národních výborů i jednotnost způsobu jeho provádění.

c) Provéřit dosavadní plánované a skutečné personální obsazení odborů vodního a lesního hospodářství a zemědělství národních výborů na úseku státní správy vodního hospodářství z hlediska odborné kvalifikace a počtu pracovníků. Přitom vzít v úvahu rozsah a složitost celé vodohospodářské agendy jednotlivých stupňů národních výborů, jakož i složitost vodohospodářských problémů daných územním obvodem národního výboru.

Při zvažování, popř. stanovení počtu pracovníků na úseku státní správy vodního hospodářství posoudit možnost závazného určení počtu pracovníků účelově vyčleněných pro výkon vodohospodářského dozoru, popřípadě toto opatření též promítnout do organizačního řádu (organizační struktury aparátu) národního výboru.

Doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

OCHRANA ZEMĚDĚLSKÉ A LESNÍ PŮDY

1. ÚVOD

Ochraně zemědělské a lesní půdy, ekologicky a ekonomicky dvou nejvýznamnějších kategorií pozemků, věnovala naše legislativa v uplynulých třiceti letech poměrně značnou pozornost. Dokládá to především nemalý počet právních norem, které byly vydány od roku 1959, kdy nabyl účinnosti náš první zákon o ochraně zemědělského půdního fondu. V něm byl dán počín k vytvoření právní úpravy péče o zemědělskou a poté i lesní půdu v ucelenější podobě. Cílem těchto právních norem bylo a je chránit rozlohu a kvalitu půdy, zejména zemědělské. Omezit zábory půdy pro jiné účely na minimum a čelit vlivům, které ohrožují její úrodnost a ekologické funkce. Přes nesporně pozitivní působení práva však nelze konstatovat, že vytčené cíle jsou ve všech směrech úspěšně naplňovány. Na nedostatky a problémy spojené se zajišťováním všestranné péče o tuto mimořádně významnou složku přírodního životního prostředí poukazují závěry XVII. sjezdu KSČ a mnohé další dokumenty z poslední doby. Patří k nim zejména „Zásady státní koncepce tvorby a ochrany životního prostředí a racionálního využívání přírodních zdrojů“, schválené vládou ČSSR v roce 1985.¹⁾ V nich je obsažena i řada požadavků a konkrétních úkolů pro zlepšení péče o půdu, které se vztahují i na oblast práva.

Dosavadní výsledky v ochraně obou sledovaných půdních fondů naznačují, že většina problémů se soustřeďuje v ochraně zemědělské půdy. V porovnání s lesními pozemky je tato půda daleko více ohrožována jak v rozloze, tak kvalitě. Podle statistických údajů poklesla v ČSSR celková výměra zemědělské půdy v letech 1960—1986 o 533 000 ha a teprve v posledních pěti letech se její roční úbytky výrazněji snížily na zhruba

¹⁾ Zásady jsou součástí usnesení vlády ČSSR č. 226/1985 a byly zveřejněny jako příloha Hospodářských novin č. 20/1986.

10 000 ha ročně. Oproti tomu se za stejné období výměra lesní půdy zvětšila o 214 000 ha v důsledku zalesňování zemědělské půdy, jehož rozsah daleko přesáhl i relativně vysoké zábery lesních pozemků.²⁾ Kvantitativní hledisko při sledování vývoje rozlohy půdy však ukazuje pouze část problémů její ochrany. Nejsou k dispozici celkové údaje o vývoji kvality pozemků, ale některé dílčí poznatky, např. o negativním vlivu vodní eroze na zemědělskou půdu, jsou alarmující. Potřeba intenzivnější péče o zemědělskou půdu se odrazila ve vývoji právní úpravy, která je poznamenána stálým hledáním cest a prostředků pro zvýšení účinnosti práva. Častými legislativními změnami sice stoupl počet právních norem a mnohé se zpřesnily a doplnily, ale očekávaný efekt se výrazněji neprojevil.³⁾ Nelze proto ponechat bez povšimnutí, že existují i jiné příčiny než právní normy samé, které brzdí jejich účinnost. Tím není řečeno, že platná právní úprava ochrany zemědělské a lesní půdy dosáhla vrcholu dokonalosti. Sama skutečnost, že v ní převažuje zájem na ochranu rozlohy půdy a nevěnuje se v dostatečné míře pozornost řešení problémů ohrožujících kvalitu, především zemědělské půdy, ukazuje na potřebu legislativních změn.

Jelikož základ právní úpravy ochrany zemědělské a lesní půdy je obsažen v zákoně č. 53/1966 Sb., ve znění zákona č. 75/1976 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, který byl v úplném znění vydán pod číslem 124/1976 Sb. a v zákoně č. 61/1977 Sb. o lesích, je hlavní pozornost věnována účinnosti právních prostředků v nich obsažených. Kromě prováděcích předpisů k těmto zákonům vydaných pak s nimi bezprostředně souvisí zákony ČNR č. 77/1976 Sb. a SNR č. 78/1976 Sb., o působnosti orgánů ochrany zemědělského půdního fondu a zákony ČNR č. 96/1977 Sb. a SNR č. 100/1977 Sb., o hospodaření v lesích a státní správě lesního hospodářství. K ostatním právním normám, dotýkajícím se péče o půdu, je přihlédnuto jen z hlediska uplatňování požadavku jednotného působení práva při ochraně zemědělské a lesní půdy. Poznatky a závěry vycházejí z výsledků prověrek prováděných v posledních letech Výborem lidové kontroly ČSR, federálním ministerstvem zemědělství a výživy ČSSR a ministerstvem lesního a vodního hospodářství ČSR.⁴⁾

²⁾ Uvedené a následující údaje o stavu a pohybu výměry zemědělské a lesní půdy jsou převzaty ze Statistické ročenky ČSSR.

³⁾ Uspokojivý stav v dodržování právních norem v praxi nepřineslo ani usnesení vlády ČSSR č. 291/1981 a následná usnesení národních vlád, v nichž byla přijata zpřísněná opatření k ochraně rozlohy zemědělské půdy.

⁴⁾ V posuzování účinnosti právních norem při ochraně zemědělské a lesní půdy bylo přihlédnuto též k poznatkům některých jiných vědních oborů. Jde zejména o poznatky, které obsahují závěry z XXIV. plenárního zasedání ČSAV, které se konalo v roce 1985 a bylo věnováno úloze zemědělství, lesního a vodního hospodářství v biosféře. Věstník ČSAZ č. 7/1986.

2. PŘEDMĚT OCHRANY

Vymezení předmětu ochrany právní normou musí být u půdy provázeno přesnou konkretizací a identifikací pozemků v terénu s náležitým podchycením v evidenci. Za plnění tohoto úkolu u zemědělských a lesních pozemků odpovídají orgány ochrany zemědělského a lesního půdního fondu společně s orgány evidence nemovitostí.

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu v § 1 odst. 2 uvádí, že do tohoto půdního fondu náleží ze zákona zemědělská půda, která je obdělávaná, pozemky, které byly, dočasně nejsou a mají být zemědělsky obdělávané a spolu s nimi též některé nezemědělské pozemky, které sice zemědělské výrobě bezprostředně neslouží, ale jsou pro ni nepostradatelné. V pochybnostech rozhoduje orgán ochrany, kterému je zároveň dána pravomoc prohlásit rozhodnutím za součást zemědělského půdního fondu další pozemky, které by mohly být využity pro zemědělskou výrobu. Širší vymezení tohoto půdního fondu dává možnost chránit vedle zemědělské půdy též jiné pozemky. Tím je však konkretizace předmětu ochrany složitější.

Zákon č. 61/1977 Sb. v § 2 ztotožňuje lesní půdní fond s lesními pozemky. V jejich výčtu uvádí v podstatě shodnou charakteristiku s předpisy o evidenci nemovitostí. Mají-li pak orgány státní správy lesního hospodářství jako orgány ochrany tohoto půdního fondu rozhodovat o pochybnostech (vedle toho, že mohou za lesní pozemky prohlásit i další pozemky), je jejich úloha snazší. Vždy jde o lesní pozemky jako o jednu ze samostatných kategorií půdy.

Ke konkretizaci součástí zemědělského půdního fondu napomohla nová prováděcí vyhláška k zákonu č. 36/1977 Sb., která v § 1 obsahuje taxativní výčet pozemků, které byly, dočasně nejsou a mají být zemědělsky obhospodařovány. Zde uvedené pozemky, kromě pozemků trvale odňatých, které mají být vráceny zemědělské výrobě, zůstávají zemědělskou půdou bez ohledu, zda důvod jejich neobdělávání je v souladu nebo v rozporu s právem. Dosud však není zajištěna konkretizace pozemků, které jsou sice ze zákona součástí zemědělského půdního fondu, ale patří do kategorie pozemků nezemědělských a chybí jejich evidenční podchycení. Za tohoto stavu lze zpochybňovat účinnost jejich ochrany. Prakticky je možná v případě, že se někdo dožaduje, aby byl tento pozemek chráněn jako součást půdního fondu.

Komplexní prověrky půdy, prováděné od roku 1981, odhalily řadu rozporů mezi evidencí nemovitostí, podnikovou evidencí půdy a skutečným stavem zemědělského a lesního půdního fondu. Zjištěné nedostatky svědčí o tom, že předmět ochrany není ještě vždy přesně identifikován a znám. Mnohé nesrovnalosti, často z dřívější doby, se odstraňují zdlouhavě. Pří-

činou je vysoký počet a složitost některých případů, ale též nedostatečné kádrové vybavení orgánů ochrany.⁵⁾

Přes všechna dosavadní opatření na tomto úseku trvá požadavek na prohloubení vzájemné součinnosti národních výborů, orgánů evidence nemovitostí a uživatelů půdy. K jeho realizaci by měla přispět nová úprava evidence zemědělského půdního fondu v socialistických zemědělských organizacích, obsažená v § 41 vyhl. č. 36/1987. V této oblasti evidence se totiž vyskytuje nejvíc nedostatků. Nelze však očekávat, že řešení přinesou jen právní normy. Jde především o zajištění operativní a důsledné kontroly plnění povinností v evidenci půdy, prováděné v souladu s právními normami a o průběžné odstraňování zjištěných závad, včetně rozhodování o pochybnostech, zda pozemek je součástí chráněného zemědělského nebo lesního půdního fondu. K tomu je nutné vytvořit nejen organizační, ale také kádrové předpoklady, především u národních výborů, které plní funkci orgánů ochrany půdy.

3. OCHRANA ROZLOHY ZEMĚDĚLSKÉHO A LESNÍHO PŮDNÍHO FONDU PŘI ODNÍMÁNÍ PŮDY

Pro právní úpravu ochrany zemědělského a lesního půdního fondu je charakteristické, že hlavní důraz klade na omezování záborů půdy pro jiné účely využití. Zájem na ochranu rozlohy obou půdních fondů vyvolaly především značné úbytky zemědělské půdy pro výstavbu, těžbu nerostů a jiné potřeby, které bylo nutné za pomoci práva regulovat na společensky nezbytnou míru. Ani lesní pozemky však nebyly ušetřeny nežádoucích záborů, které by se zvětšily, pokud by současně se zemědělským nebyl chráněn i lesní půdní fond. To se projevilo a dosud projevuje v právní úpravě ochrany. Převažují v ní normy a prostředky, které mají za cíl omezit jak možnost odnímání pozemků z obou půdních fondů, tak i celkové snižování výměry zemědělské a lesní půdy na nezbytné minimum.

Základní právní princip ochrany rozlohy zemědělského a lesního půdního fondu spočívá v zákazu odnímání půdy bez rozhodnutí příslušného orgánu státu. Uvedený princip vyjadřuje § 7 odst. 1 zákona č. 124/1976 Sb. tím, že zemědělský půdní fond je určen pro zemědělskou výrobu a žádná jeho součást nesmí být odňata k jiným účelům, pokud o její odnětí zemědělské výrobě nebylo rozhodnuto podle tohoto zákona. Podobně jej formuluje § 4 odst. 2 zákona č. 61/1977 Sb., kde je uvedeno, že lesní pozemky nesmějí být vyňaty z lesního půdního fondu. Navíc však

⁵⁾ Uvedené problémy a nedostatky dokumentují též výsledky prověrek prováděných výborem lidové kontroly ČSR. J. Končel: Jak dál v ochraně zemědělského půdního fondu, Hospodářský zpravodaj č. 12/1986.

nesmí být ani omezeno jejich využívání pro plnění funkcí lesů, pokud o jejich vynětí nebo o omezení v jejich využívání nerozhodl orgán státní správy lesního hospodářství.

Vyslovení zákazu svévolného odnímání půdy pro jiné účely nemůže být ovšem spojeno s předpokladem záruky jeho uvědomělého a důsledného dodržování. Není proto pochyb, že uplatnění této právní normy závisí jak na provádění kontroly jejího plnění, tak na možnostech a účinnosti postihu subjektů, kteří jednají v rozporu s ní. O celkové úrovni kontroly a působení sankcí svědčí poznatky praxe, které na četných případech dokumentují, že za dobu téměř třiceti let, kdy zákaz svévolného odnímání půdy platí, se jej nepodařilo náležitě prosadit. Nadále je zjišťován značný počet nelegálních záborů, především u zemědělské půdy, kde jejich počet zaznamenal v posledních letech dokonce vzestupný trend. Ukazují na nedostatečné uplatňování kontrolní funkce orgánů ochrany a na rezervy v jejich součinnosti s jinými orgány státu a samotnými uživateli zemědělské a lesní půdy. Nepodařilo se odstranit laxní vztah k dodržování tohoto zákazu, který se projevuje především u většiny místních národních výborů a uživatelů půdy. Ačkoliv o jeho porušování vědí nebo by vědět měly, přecházejí jej často bez povšimnutí a upozornění, adresovaná orgánům ochrany, jsou z této strany spíš výjimkou. Přitom se nadále objevují případy, kdy je i povolení ke stavbě na pozemku vydáno bez rozhodnutí o jeho odnětí zemědělské výrobě nebo lesnímu hospodářství. Zanedbávání prevence nejen umožňuje porušovat zákaz svévolného odnímání, ale zároveň podstatně omezuje možnosti řešení nelegálního stavu, který je zjišťován mnohdy až se značným časovým odstupem. Nahromaděné případy z nárazově prováděných kontrol řeší pak orgány ochrany s velkými obtížemi a zdlouhavě a často jim nezbývá jiná možnost, než nezákonný stav legalizovat dodatečným souhlasem k odnětí půdy. O záboru půdy pak fakticky rozhoduje porušení práva. Postih ve formě pokuty a odvodu je málo účinný, nelze-li pozemek vrátit původnímu účelu. Vytvoření právního stavu má pak jen formální význam.

Možnost odejmout půdu jen na základě rozhodnutí platí pro všechny pozemky, které jsou součástí zemědělského a lesního fondu, Normy, které stanoví principy a postup při odnímání půdy, však pozemky uvnitř fondů diferencují. Činí tak v zájmu zajištění větší ochrany nejkvalitnější zemědělské půdy, uvedené zejména v § 7a zákona č. 124/1976 Sb. a lesních pozemků, na nichž se nacházejí lesy ochranné a lesy zvláštního určení podle § 4 odst. 3 zákona o lesích. Na druhé straně se tím vytvářejí skupiny pozemků, které lze snáze nebo dokonce i přednostně odnímat, jako jsou zejména pozemky v intravilánu obcí. Naskytá se proto otázka, zda je z tohoto pohledu nutné podrobovat složité proceduře odnímání všechny pozemky, které jsou součástí uvedených půdních fondů a ne-

vyčlenit z nich ty, u nichž by mohl být postup podstatně zjednodušen. Dokonce je možné zvážit, zda zemědělské nebo lesní pozemky v interavilánu obce mají být součástí chráněného půdního fondu, jsou-li svou polohou předurčeny k jiným účelům než k zemědělské výrobě nebo lesnímu hospodářství. Mohl by se tak uvolnit prostor, žádoucí k soustředění větší pozornosti na ochranu ostatních součástí půdních fondů.

Při rozhodování o odnětí půdy nesou odpovědnost za zmenšování rozlohy zemědělské a lesní půdy orgány ochrany obou půdních fondů. Jsou k tomu vybaveny pravomocí, která jim umožňuje zamítnout dokonce i každou žádost o odnětí. Zároveň však nesou odpovědnost za uspokojování potřeb spojených se zábury půdy. Úlohu orgánů ochrany má usnadnit územní plánování. Orgánům územního plánování a zpracovatelům územně plánovací dokumentace je uloženo v § 8 zák. č. 124/1976 Sb. a v § 7 zák. č. 61/1977 Sb. dbát ochrany zemědělského a lesního půdního fondu a řídit se těmito zákony. Spoluúčast na ochraně se vyžaduje od uživatelů půdy a žadatelů na odnětí pozemků, kterým je uložena řada povinností, i když nepůsobí na jejich zájmy v dostatečné míře. Povinnosti žadatelů (odvody, skrývka, rekultivace, odstraňování ekonomické újmy a další) je dosud nevedly k tomu, aby se ve svých požadavcích na zábury půdy uskrovnili. Pomoc při ochraně půdy je však třeba očekávat především od orgánů národohospodářského a oblastního plánování, ve zkloubení a usměrnění všech úseků hospodářského a sociálního rozvoje s požadavky na ochranu zemědělské a lesní půdy. V zákonech však zatím chybí povinnost respektovat principy ochrany obou půdních fondů v národohospodářských a oblastních plánech, které podstatnou měrou působí na účinnost norem chránících rozlohu této půdy před zmenšováním.

K největší části záburů zemědělských a lesních pozemků dochází na základě požadavků, které mají oporu v oblastním plánu. Tyto plány jsou však vytvářeny převážně bez znalosti a bez zvažování konkrétních důsledků, které přivodí svou realizací v následných záborech zemědělské a lesní půdy. Při umísťování investic v oblastních plánech převažuje zatím vliv resortních a místních zájmů nad zájmy ochrany půdy a životního prostředí vůbec. Nemalý podíl na této praxi mají národní výbory, přestože plní funkci orgánů ochrany půdy. V zájmu rozvoje spravovaného území se často snaží z oblastních plánů získat nebo do nich prosadit investice, které jsou provázeny zábury někdy i té nejekvalitnější půdy.⁶⁾ Pod tlakem priority úkolu plánu se mění a doplňuje územně plánovací dokumentace a její úloha se tím snižuje na opatřování pozemků pro výstavbu v daném území. V procesu projednávání a schvalování územně

⁶⁾ Na tento rozpor v působení národních výborů upozorňuje též M. Pekárek: Právní ochrana zemědělského půdního fondu v podmínkách současné etapy vědeckotechnické revoluce v ČSSR, UJEP, Brno 1983, str. 123 a násl.

plánovací dokumentace, stejně jako při samotném rozhodování o žádostech na odnětí půdy je pak podstatně zúžen prostor k prosazování přísnějších hledisek ochrany půdních fondů. K podpoře trendu na další snižování záborů zemědělské a lesní půdy nepochybně přispěje orientace na intenzivní rozvoj národního hospodářství, v níž se klade větší důraz na investice spojené s modernizací stávajících provozů a s obnovou bytového fondu. Přesto však je nutné zavést do praxe sestavování a schvalování oblastních plánů takový způsob umísťování investic, aby měl co nejmenší dopad na odnímání zemědělské a lesní půdy. Rozhodující úlohu má v tomto směru územní plánování. Na základě vědecky zdůvodněných poznatků musí totiž poskytnout vlastnímu plánování objektivní podklady pro racionální rozvoj územních celků, v nichž by možnosti rozvoje ekonomiky a urbanizace byly skloubeny s ekologickými hledisky a limity.

Propojení oblastních a územních plánů s principy ochrany zemědělského a lesního půdního fondu je předpokladem pro zvýšení účinnosti práva v ochraně rozlohy obou půdních fondů, zejména v oblasti prevence. Pomůže usměrnit požadavky většiny investorů na záborů půdy rozhodně ve větší míře, než lze dosáhnout uplatňováním takových prostředků ochrany, jakými jsou např. odvody za odnětí půdy zemědělské výrobě.⁷⁾

Ve snaze omezit záborů půdy pro nezbytné potřeby zakazuje § 7a zákona o ochraně zemědělského půdního fondu a § 4 zákona o lesích, odnímat půdu pro výstavbu rekreačních chat a objektů. Přes povolení určitých výjimek má toto opatření na odnímání půdy významný dopad. Podstatně se jím omezily záborů půdy pro rekreační chaty a podnikové rekreační objekty. Ovšem značný zájem občanů na výstavbu těchto objektů zůstává, ale přesunul se do výstavby tzv. zahrádkářských chat, pro které je možné, byť jen ve velmi omezené výměře, půdu odnímat. Odhlédneme-li od svévolných záborů půdy, které se ani u rekreačních chat a objektů nedaří vždy řešit odstraněním stavby, může být celkový efekt uvedeného zákazu považován za pozitivní. Usměňuje zájem občanů na výstavbu zahrádkářských chat, kde je dovolený zábor půdy podstatně menší a je zároveň spojen s prospěšnou zahrádkářskou činností.

Novela zákona o ochraně zemědělského půdního fondu v § 7a zakázala odnímání nejkvalitnějších, zde vyjmenovaných zemědělských pozemků. Ve zvlášť odůvodněných případech je však možné i tuto půdu odnímat pro důležité investice a těžbu, jde-li o pozemky v intervilánu obce nebo o pozemky rozptýlené s nepatrnou výměrou. Vlády ČSR a SSR využily možnosti dané jim zákonem a vyhradily si právo, že rozhodnutí orgánu

⁷⁾ Zároveň je však třeba zvážit účelnost některých náležitostí požadovaných k rozhodnutí o odnětí půdy, kterými zvlášť oplývají předpisy o ochraně zemědělského půdního fondu, jestliže nepřinášejí předpokládaný efekt a navíc zatěžují administrativu a náklady spojené s řízením a rozhodováním o odnětí.

ochrany je podmíněno jejich souhlasem.⁸⁾ Zpřísněnou ochranou se zábory této zvlášť chráněné půdy snížily, i když nadále dochází k odnětím, které nelze označit za zcela nevyhnutelné. Dochází k nim i proto, že uplatňované požadavky mají oporu v národohospodářském a oblastním plánu.

Na záborech zemědělské půdy se ve značném rozsahu podílely její převody do lesního půdního fondu. O velikosti těchto záborů svědčí statistické údaje o pohybu výměry lesních pozemků, která se od roku 1960 do konce roku 1986 zvětšila o 214 000 ha. Zvětšila se i přesto, že též lesní pozemky byly odnímány z lesního půdního fondu, ale jen v nepatrné míře pro účely zemědělství. Tímto zdaleka ne vždy žádoucím zábořem řešily v minulosti zemědělské organizace a příslušné orgány státu nejsnáze problémy spojené s využíváním některých zemědělských pozemků. Novelou zákona o ochraně zemědělského půdního fondu se režim převodů zemědělské půdy do lesního půdního fondu podstatně zpřísnil. Podle § 7a zákona je možné pro účely zalesnění odejmout jen ty pozemky, o nichž je prokázáno, že se vyznačují vlastnostmi, které znemožňují jejich zemědělské obdělávání (extrémní svažitost, ohrožení erozí, trvalé zamokření bez možnosti odvodnění atd.). Tyto vlastnosti musí být podle § 28 vyhl. č. 36/1987 Sb. prokázány egroonomicko-půdoznaleckým posudkem, který je podkladem k rozhodnutí o jejich odnětí pro účely zalesnění. Ovšem ani lesní pozemky nelze převádět do zemědělské půdy bez rozhodnutí o jejich odnětí a zejména v oblastech s nízkou lesnatostí lze podle § 4 zákona číslo 61/1977 Sb. vyjmout pouze roztroušené pozemky, nevýznamné pro lesní hospodářství, životní prostředí a ráz krajiny. Uplatňováním těchto norem se v posledních letech vzájemné převody pozemků mezi zemědělským a lesním fondem ustálily zhruba na výměře 1500—2000 ha ročně. Orgány ochrany, s dostatečnou oporou v zákoně, již vcelku úspěšně čelí požadavkům zemědělských organizací zbavovat se pro ně nepohodlných pozemků formou převodu do lesního fondu. Oba půdní fondy se nyní v podstatě stabilizovaly. Zatím se neočekávají ani větší změny do budoucna, zvlášť když dočasně neobdělávaná zemědělská půda není až na povolené výjimky zalesňována, ale po rekultivaci se má vracet zemědělské výrobě. V poslední době se však stále častěji objevují požadavky, zejména z vědecké fronty, na přehodnocení stávající delimitace mezi zemědělským a lesním půdním fondem, která by zachytila nové ekologické a ekonomické skutečnosti a přitom respektovala možnosti měnící se situace při zabezpečování výživy obyvatelstva.⁹⁾ Je nesporné, že požadavky jsou plně opodstatněné a že se musí projevit též v legislativě, odstraněním bariér v ochraně a využívání půdního fondu ČSSR.

⁸⁾ Vláda ČSR tak učinila svým usnesením č. 8/1982 ve znění usnesení č. 313/1983 a vláda SSR usnesením č. 109/1982.

⁹⁾ Uvedený požadavek vznesl např. J. Hraško ve stati „Problémy výskumu a riadenia komplexnej starostlivosti o pôdu“, Věstník ČSAZ č. 2/1988.

4. NAVRÁCENÍ DOČASNĚ ODŇATÝCH A ZÍSKÁVÁNÍ JINÝCH POZEMKŮ

Ochrana rozlohy obou půdních fondů je spojena se zvažováním otázky, zda je nutný trvalý nebo jen dočasný zábor půdy, aby se půda použitá k jiným účelům mohla opětovně a v co největší výměře vracet zemědělské výrobě a lesnímu hospodářství. Lze-li proto uspokojit potřebu žadatele dočasným odnětím, nelze povolit trvalý zábor půdy, při kterém se již prakticky nemůže počítat s možností, že by pozemky mohly ještě v budoucnu sloužit svému původnímu účelu.

Oba zákony ukládají povinnost vrátit po ukončení dočasného odnětí pozemky původnímu účelu tak, aby po provedené rekultivaci mohla půda znovu sloužit zemědělské výrobě nebo zalesnění. Tato povinnost vyplývá z § 7 odst. 2 písm. g) zák. č. 124/1976 Sb. a z § 4 odst. 3 písm. g) zákona č. 61/1977 Sb. Protože v obou případech je možné povolit dočasné odnětí půdy na dobu nejvýše 12 let, musí být povinnost rekultivovat a vrátit půdu splněna nejdéle v této době, pokud nebyla rozhodnutím stanovena kratší lhůta dočasného záboru. Poznatky z praxe ukázaly, že doba 12 let nestačí vždy k tomu, aby v ní žadatel mohl uspokojit svou potřebu. Přesto je žádoucí navracet i tuto jinak trvale odňatou půdu původnímu účelu. Pokud by trvale odňatý pozemek zůstal nevyužit, může jej orgán ochrany svým rozhodnutím opětovně prohlásit za součást zemědělského nebo lesního půdního fondu. Někdy se však již při rozhodnutí o odnětí ví, že se jím stane, přestože jeho návratnost nelze zajistit do 12 let. Tuto otázku nyní snad lépe řeší vyhláška č. 38/1987 Sb., když trvale odňaté pozemky, které podle schváleného plánu rekultivace mají být vráceny zemědělské výrobě, zařazuje do součástí zemědělského půdního fondu.

Dočasné odnětí půdy spolu s následnou rekultivací je účinným prostředkem k ochraně obou půdních fondů, i když doba dočasného záboru nebývá vždy důsledně dodržována. V průběhu dočasného odnětí není rovněž vyloučeno, aby orgán ochrany své původní rozhodnutí změnil na trvalý zábor. Použití již narušené půdy pro výstavbu je i výhodnější, než pozemek rekultivovat a zabírat místo něho nedotčenou půdu. Složitější problém spočívá v kvalitě náhradních rekultivací. Orgány ochrany je zatím nesledují tak, aby vždy odpovídaly nejen zájmům zemědělských a lesních organizací, které je často sami provádějí, ale i náročným požadavkům na udržování a zlepšování kvality půdy.

Orgány ochrany jsou ze zákona oprávněny prohlásit za součást zemědělského a lesního půdního fondu jiné pozemky. Pokud by však šlo o pozemky náležející do jednoho z těchto fondů, musí být dodržena podmínka rozhodnutí o jejich odnětí zemědělské výrobě nebo lesnímu hospodářství. Zatímco se získáváním pozemků do lesního fondu neměly orgány státní

správy lesního hospodářství potíže (problémy jim vznikaly spíš tím, že se k zalesnění nabízelo často více pozemků, než byl jejich budoucí uživatel ochoten přijmout), při získávání pozemků do zemědělského půdního fondu je situace opačná. Ačkoliv zákon v § 2 ukládá orgánům ochrany povinnost zjišťovat pozemky, které by mohly prohlásit za součást zemědělského půdního fondu, příliš velkou aktivitu v tomto směru nevyvíjely. Teprve opatření o náhradních rekultivacích, spojené s povinností orgánů ochrany vyhledávat a určovat pozemky vhodné pro tento účel, jejich činnost oživilo.

Zvláštní pozornost je v posledních letech věnována právě tzv. náhradním rekultivacím. Začaly být uplatňovány při ochraně zemědělského půdního fondu na základě usnesení vlády ČSSR z roku 1981. Podle zásady „hektar za hektar“ se měly stát nástrojem, který by prostřednictvím investorů, v jejichž prospěch je půda odnímána, urychlil proces navracení nevyužitých nezemědělských pozemků a dočasně neobdělávané zemědělské půdy zemědělské výrobě. Nyní tuto problematiku v ucelené podobě upravuje vyhláška č. 36/1987 Sb. V §§ 4 a násl. je uvedeno, kdy je subjekt, v jehož prospěch se půda trvale odnímá zemědělské výrobě, povinen provést náhradní rekultivaci, popř. též zúrodnění nebo intenzifikaci jiné zemědělské půdy. Realizace tohoto záměru přispěla v uplynulých šesti letech především k tomu, že se snížila plocha tzv. dočasně neobdělávaných zemědělských pozemků. Zároveň se však objevuje řada problémů, které další účinnost tohoto prostředku zpochybňují. Většina rekultivací se již provádí v oblastech (Šumava), kde mají zemědělské organizace potíže s obděláváním stávající půdy. Značné náklady investované většinou do máloúrodných pozemků přinášejí malý efekt, zejména v porovnání s odnímanou půdou. Postrádá se přesná evidence pozemků vhodných pro rekultivaci a pozemků již rekultivovaných a navíc se nesleduje, zda a jak jsou rekultivované pozemky využívány. Projekt rekultivací nepodléhá všestrannějšímu posouzení, což se týká i samotného výběru pozemků vhodných pro rekultivaci, aby tak jejich přizpůsobení zemědělské velkovýrobě odpovídalo i ekologickým požadavkům. Výsledky rekultivačních prací nejsou zajištěny náležitou kontrolou ze strany orgánů ochrany. Přitom se povinnost investorů většinou zúžila na poskytování finančních prostředků, které by bylo možné získat méně složitým způsobem. Vlastní rekultivační práce jsou totiž často zajišťovány přímo zemědělskými organizacemi, pro které je tato činnost finančně výhodná, na rozdíl od obdělávání takto získané půdy. Bude proto třeba další postup náhradních rekultivací přehodnotit a zvážit možnosti efektivnějšího využití prostředků a sil na zúrodnění obdělávané zemědělské půdy.⁴⁰⁾

K prohloubení účinnosti administrativních prostředků ochrany rozlohy zemědělského půdního fondu byly zákonem č. 53/1966 Sb. zavedeny od-

vody za odnětí půdy zemědělské výrobě. Tento nástroj se od svého počátku ukázal prakticky neúčinným a navíc značně zatěžuje agendu orgánů ochrany. Slouží převážně jen k soustřeďování prostředků na zúrodňovací opatření, které však bylo možné získat jednodušší cestou, a to přímo ze státního rozpočtu. Pokud by odvody byly, v souvislosti se zaváděním nového hospodářského mechanismu do praxe, spojeny s přímou hmotnou zainteresovaností podniků, nelze vyloučit jejich významnější úlohu v ochraně půdy. Podobnou úvahu lze vyslovit i pro účinnost norem, které upravují odstraňování ekonomické újmy socialistickým zemědělským organizacím při záborech půdy.

5. ZMĚNY KULTUR

UVNITŘ ZEMĚDĚLSKÉHO PŮDNÍHO FONDU

Zákon o ochraně zemědělského půdního fondu prohlásil v § 4 vnitřní účelovou kategorizaci zemědělské půdy za závaznou tím, že k provedení změn kultur vyžaduje souhlas orgánu ochrany. To však neplatí, jde-li o změnu na ornou půdu, pokud se na ni nepřeměňují chmelnice, vinice a ovocné sady. Louky, pastviny a zahrady je tudíž dovolené svévolně měnit na ornou půdu, pokud to není v rozporu se schváleným projektem pozemkových úprav, nebo orgán ochrany nerozhodne jinak. Snaha o rozšiřování orné půdy se projevuje nejen v tomto ustanovení, ale zvláště v § 3 zákona, kde se orgánům ochrany ukládá povinnost zjišťovat zemědělskou půdu, která by mohla být výnosněji využita jako půda orná a uložit její přeměnu na ornou půdu. I když lze ornou půdu ve srovnání s ostatními kulturami zemědělské výroby nejintenzivněji využívat k zemědělské výrobě, byrokraticky uplatňované snahy na její rozšiřování, zejména v podmínkách současné zemědělské velkovýroby, přináší často neblahé důsledky. Uvedená ustanovení zákona jsou v rozporu nejen s vědeckými poznatky, ale i se zkušenostmi praxe. Je proto žádoucí provést jejich změnu a do budoucna všechny přeměny kultur vázat na souhlas orgánu ochrany, který by byl podložen agronomicko-půdoznaleckým posudkem. Přísnější posuzování změn kultur zemědělské půdy se však musí promítnout též do zpracování a schvalování projektů pozemkových úprav, které jsou základem vnitřního uspořádání půdního fondu zemědělských organizací. Z hlediska ochrany kvality půdy bude nezbytné zavést pruž-

¹⁰⁾ Na některé z uvedených problémů v náhradních rekultivacích upozornily prověrky prováděné Výborem lidové kontroly ČSR v dřívější době (viz J. Končel, Hospodářský zpravodaj 12/1986). Nyní se stále častěji objevují i na stránkách denního tisku. Náhradní rekultivace nemohou sloužit jak k naplnění litery zákona, a proto je nutné přikročit ke změně právní úpravy rekultivační povinnosti tak, aby plnila svoji funkci při ochraně zemědělské půdy.

nější možnost změn kultur, při nichž by orgán ochrany na základě odborných posudků operativněji reagoval na současné a nově vzniklé situace.

6. VYUŽÍVÁNÍ ZEMĚDĚLSKÝCH A LESNÍCH POZEMKŮ

Zákon č. 124/1976 Sb. ukládá v § 5 uživatelům zemědělské půdy povinnost využívat ji pro zemědělskou výrobu. Obdobnou povinnost ve vztahu k uživatelům lesních pozemků obsahuje § 4 zákona č. 61/1977 Sb. tím, že je zavazuje užívat pozemky pro plnění funkcí lesů. Plnění této povinnosti soukromými vlastníky zemědělských a lesních pozemků bylo prakticky vyřešeno převodem jejich půdy do užívání socialistických zemědělských a lesních organizací v průběhu socialistické přestavby. Přitom i nadále existuje možnost odejmout těmto vlastníkům půdu z užívání na základě zákona č. 123/1975 Sb. a zákona o lesích a rozhodnutím ONV převést jejich pozemky do užívání k zajištění zemědělské výroby nebo k zajištění lesní výroby a ostatních funkcí lesa (kdyby své povinnosti nesplnili a nechtěli pozemky darovat státu nebo smolvou převést do užívání socialistické organizace). Váha odpovědnosti za využívání zemědělských a lesních pozemků tak spočívá, až na výjimky, na socialistických organizacích.

Garantem využívání lesních pozemků jsou státní organizace lesního hospodářství, řízené ministerstvy lesního a vodního hospodářství republik, popř. federálním ministerstvem národní obrany (jde-li o vojenské lesy). Těmto organizacím je ze zákona, podle § 11 zákona č. 61/1977 Sb., svěřena správa lesního národního majetku (pokud ministerstvo lesního a vodního hospodářství nepovolilo výjimku). Státní organizace lesního hospodářství zároveň vykonávají tzv. odbornou správu lesů podle zákona ČNR č. 96/1977 Sb. a SNR č. 100/1977 Sb., při níž zabezpečují odbornou pomoc a dohled na hospodaření v lesích, které jsou využívány jinými subjekty. Pokud jiná organizace, která má ve správě lesní pozemky ve státním vlastnictví, neplní své povinnosti, mohlo by ji ministerstvo zrušením povolené výjimky ke správě odejmout půdu z užívání. Na základě § 10 zákona o lesích lze převést do užívání státní lesní organizaci i pozemky, které jsou užívány jednotnými zemědělskými družstvy, pokud družstvo neplní stanovené povinnosti. Nelze tak učinit rozhodnutím orgánu státní správy lesního hospodářství, jde-li o sdružené pozemky v užívání družstva. Využívání lesních pozemků pro účely lesního hospodářství a ostatních funkcí lesa, které neklade takové nároky na uživatele jako obhospodařování zemědělské půdy, je v podstatě zajišťováno bez vážnějších problémů. Určité potíže se však začínají projevovat s obnovou porostů na pozemcích odlesněných, zejména v důsledku rozsáhlé kalamitní těžby, způsobené exhalacemi a přírodními vlivy.

Nedostatky a potíže se vyskytují v plnění povinností užívat zemědělskou půdu u socialistických zemědělských organizací. Určitá část zemědělských pozemků není totiž zemědělskými organizacemi využívána vůbec nebo jen částečně. Jde především o pozemky, které z různých důvodů nevyhovují současným možnostem obhospodařování v zemědělské velkovýrobě. Tuto okolnost musí však na návrh uživatele posoudit orgán ochrany a rozhodnout, zda neužívané pozemky budou zařazeny do kategorie dočasně neobdělávané půdy (podle § 2 vyhl. č. 36/1987 Sb.), nebo odňaty zemědělské výrobě k převedení do lesního půdního fondu, popř. do kategorie tzv. ostatních pozemků. V ostatních případech je povinností organizace zajistit, pod hrozbou pokuty, kterou jí může uložit orgán ochrany, zemědělské využití pozemků. S převážnou částí pozemků, zařazených do kategorie legálně neobdělávané půdy, se počítá, že po provedené rekultivaci budou sloužit zemědělské velkovýrobě. Zemědělsky však musí být využity i ostatní pozemky, které se pro zemědělskou velkovýrobu nejen dočasně, ale též trvale nehodí. V právních normách dosud chybí potřebná kritéria, která by umožnila přesněji diferencovat, zda se pozemek hodí nebo nehodí (trvale nebo dočasně) pro velkovýrobní obdělávání. Bez nich se nedá objektivně posoudit, jak s pozemkem naložit, aby mohl být a kým zemědělsky využit. Pozemky, které se nehodí k velkovýrobě, mohou organizace přenechat do dočasného užívání podle zákona č. 90/1988 Sb. a zákona č. 123/1975 Sb. ve znění zák. č. 95/1988 Sb., a to nejen socialistickým organizacím, svým členům a pracovníkům, ale též ostatním občanům. Pokud jde o nevyužitou zemědělskou půdu ve státním vlastnictví, lze ji podle § 9 odst. 2 vyhl. č. 119/1988 Sb. přenechat do dočasného užívání občanům. K těmto dispozicím se zatím přistupovalo s rozpaky a většinou se čeka na iniciativu shora. Tento proces v zájmu využití zemědělské půdy však nemohou urychlit jen očekávaná kritéria pro posuzování pozemků dočasně nebo trvale nevhodných pro zemědělskou velkovýrobu bez patřičné aktivity orgánů ochrany. Ty musí zajistit výběr a evidenci nevyužívaných pozemků a určit další způsob jejich zemědělského využití, včetně případných změn v kultuře půdy. Jde o náročný úkol, jehož realizace je spojena též se změnou představ o možnostech individuálního využívání půdy občany. Vyžádá si proto i další změny platných právních předpisů, které dovolují přenechávat půdu k zemědělskému využití občanům a společenským organizacím, zejména jejich vzájemnou koordinací, aby působily jednotně a nevytvářely zbytečné rozdíly v dispozicích.

Neplnění povinnosti využívat veškerou zemědělskou půdu, pokud orgán ochrany nerozhodl jinak, je zákonem považováno za protiprávní stav. Sám o sobě stačí k tomu, aby mohla být zemědělská organizace sankcionována, je-li prokázáno, že má k půdě užívací právo. Nelze však opomíjet, že předpoklady k obdělávání půdy vytváří nejen zemědělství, ale

celé národní hospodářství. Pokud ještě existují potíže ve vybavení zemědělských organizací mechanizačními a jinými prostředky, lze za to ztěžit klást vinu uživateli půdy. Za této situace může proto povinnost využívat veškerou zemědělskou půdu a s ní spojená odpovědnost uživatele vyznít jako proklamace. Větší ekonomický efekt může totiž přinést soustředění dostupných prostředků na intenzivní obhospodařování půdy i za cenu nevyužití určitých pozemků. Úloha orgánů ochrany při zajišťování kontroly nad užíváním zemědělské půdy, pokud ji vůbec provádí, není tudíž snadná. Poukazováním na jiné příčiny umožňuje zakrývat řadu subjektivních nedostatků na straně uživatele. Uniká pak pozornosti, že například nemalé části zemědělských pozemků jsou neobdělávány jen pouhou nedbalostí zemědělských organizací, resp. jejich pracovníků. Svědčí o tom, že tak daleko se ve využívání půdy ještě nedostaly nejen mnohé zemědělské organizace, ale ani orgány ochrany v kontrolní činnosti a v uplatňování sankční pravomoci. Přitom využití všech okrajových částí pozemků přináší bezprostřední ekonomický efekt dosažený bez nákladné rekultivace, která se provádí na jiných pozemcích.

7. OCHRANA KVALITY PŮDY

Ochraně kvality zemědělské a lesní půdy je věnována pozornost, jak bylo uvedeno, již v procesu odnímání půdy zemědělské výroby a lesnímu hospodářství, kde je podstatně omezována možnost záborů nej kvalitnějších pozemků. Kromě toho je § 7 zákona č. 124/1976 Sb. uložena všem investorům povinnost provést před započítím prací na odňatých pozemcích skrývku kulturních vrstev půdy a učinit v souladu s rozhodnutím orgánů ochrany opatření k jejímu hospodárnému využití. Zákon č. 61/1977 Sb. s ohledem na nižší kvalitu lesních pozemků nejde sice tak daleko, ale v § 4 dává orgánům státní správy lesního hospodářství oprávnění uložit investorům povinnost skrývky, je-li to účelné a technicky proveditelné. Jestliže se v plnění povinnosti provádět skrývku nevyskytují problémy, je to dáno nejen snazší kontrolou této činnosti, ale také vlastním zájmem většiny investorů, kteří si tak opatřují zeminu pro následnou, popř. náhradní rekultivaci. Méně důsledně jsou plněna opatření k hospodárnému využití skryté zeminy, zejména na pozemcích trvale odňatých. Orgány ochrany nemají vždy dostatečný přehled o skutečně vhodných pozemcích pro rekultivaci (zlepšení úrodnosti) a jsou i vystaveny tlaku investorů, kteří se brání přemísťovat zeminu na větší vzdálenost. Proto nejsou vždy ukládána ani důsledně kontrolována a plněna taková opatření, která by zajišťovala nej hospodárnější využití kulturních vrstev půdy, které byly získány skrývkou. Orgány ochrany se v praxi většinou spokojí s prohlášením zemědělské organizace, že příslušné opa-

tření bylo na jejich pozemcích provedeno, aniž by se přesvědčovaly o skutečném stavu. Zkušenosti však ukazují, že v posuzování kvality prací spojených s hospodárným využitím skrývkou získané zeminy není vždy shodný zájem uživatele půdy s celospolečenským zájmem, a proto zde orgán ochrany nemůže absentovat.

Kvalitu lesních pozemků nenarušuje jejich využívání pro účely lesního hospodářství, pokud jsou k němu vytvářeny potřebné předpoklady. Ty se však mění k horšímu nejen pod vlivem vnějších činitelů, ale též v důsledku některých problémů lesního hospodářství, jako je např. nedostatek vhodné techniky. Proto je nutné i lesní pozemky chránit před zhoršením jejich kvality a provádět na nich některá netradiční opatření (například lesotechnické meliorace, vápnění a přihnojování půdy apod.). Podle § 4 zákona o lesích může tato opatření uživatelům pozemků uložit i orgán státní správy lesního hospodářství. K právním prostředkům ochrany lesů, které mají vliv na využívání pozemků, patří samotná kategorizace lesů. Prohlášením lesa za les ochranný nebo les zvláštního určení (rozhodnutím ministerstva lesního a vodního hospodářství) v zájmu ochrany určitých funkcí lesa mohou být totiž vytvořeny i lepší předpoklady k ochraně lesních pozemků.

Kvalita lesních pozemků je ovšem ohrožována i současným masovým užíváním lesů veřejností, které se projevuje v narušování půdního krytu. Dodržování povinností stanovených zákonem při užívání lesů občany není přitom snadné kontrolovat, zvláště když výkon funkce lesní stráže stále ještě postrádá žádoucí úroveň. Účinnější jsou některá preventivní opatření, spočívající např. ve zřizování parkovišť, míst pro ukládání odpadků apod. Zákon ČNR č. 96/1977 Sb. a zákon SNR č. 100/1977 Sb. dávají v případě mimořádných okolností orgánům státní správy lesního hospodářství pravomoc na přechodnou dobu zakázat nebo jinak upravit užívání lesů veřejností. Bude proto třeba zvážit, zda tyto mimořádné okolnosti nenastaly u některých zvláště exponovaných lesů a v zájmu regenerace též lesních pozemků nevyužívat uvedené zmocnění vedle toho, že se některé lesy prohlašují za rekreační.

Ani využívání zemědělské půdy k zemědělské výrobě neohrožuje, ale může zlepšovat její kvalitu, pokud je ovšem prováděno skutečně racionálně a nesleduje jen krátkodobé produkční cíle. Zákon č. 124/1976 Sb. i jiné právní normy povinnost racionálního užívání sice zdůrazňují, ale současná praxe má k dosažení stavu, který by mohl být takto nazván, dost daleko. Podílí se na tom i právo, neboť jiné nebo dokonce stejné právní normy zase kladou důraz na intenzitu obhospodařování půdy v zájmu dosažení okamžitého ekonomického efektu v maximální míře. Využívání zemědělské půdy je tak provázáno řadou povinností, příkazů, zákazů a omezení, které jsou obsaženy v nemalém počtu právních předpisů a norem, ale

ve svém souhrnu postrádají náležité skloubení ekonomických a ekologických požadavků. Současný stav dává proto uživateli zemědělské půdy možnost vybrat si z různých norem ty povinnosti, které mu bezprostředně vyhovují, i když se vystavuje riziku sankce za porušování jiných, protože všechny zároveň většinou plnit nemůže. Pokus o překlenutí těchto rozporů v právních normách byl učiněn v § 3 vyhlášky č. 36/1987 Sb., kde je však uveden pouze souhrnný výčet povinností při užívání zemědělských pozemků, kterým se neřeší podstata problému. Bude proto i nadále obtížné zajistit jejich dodržování. Orgány ochrany nejenže nejsou za daného stavu schopny zajistit kontrolu, ale navíc podle citovaného ustanovení musí při ukládání opatření na odstranění zjištěných závad respektovat schválené projekty pozemkových úprav a národohospodářské a územní plány.¹¹⁾ Předpoklad, že tyto projekty a plány jsou v souladu s požadavky na ochranu kvality zemědělské půdy a všemi povinnostmi uživatelů neodpovídá současné realitě.

Vážné ohrožení úrodnosti a ekologických vlastností zemědělské půdy kontrastuje s malou pozorností, která je věnována ochraně její kvality nejen v praxi, ale též v samotných právních předpisech. Náprava vyžaduje nezbytné změny v dosavadní právní úpravě. Očekávají se od novelizace zákona č. 61/1964 Sb., o rozvoji rostlinné výroby, a od nového předpisu, který by nahradil dosavadní vládní nařízení č. 47/1955 Sb., o hospodářskotechnických úpravách půdy.¹²⁾ Především je však nutné překonat i legislativě odvětvové bariéry v ochraně půdy. Ani dokonalé právní normy nemohou změnit současný stav péče o kvalitu zemědělské půdy, pokud nedojde k radikálním změnám v dosavadní praxi. Mnohé ze schválených projektů pozemkových úprav podporují působení eroze. Soustavy hospodaření na půdě, zúrodnovací opatření i prováděné změny kultur zemědělských pozemků sledují často jen krátkodobé produkční cíle. Vzrůstá zatížení půdy chemickými prostředky, jejichž používání není přísně limitováno a dodržováno, počínaje distribucí. V plánování zemědělské výroby chybí náležité propojení mezi úkoly v produkci zemědělských plodin a stavem zemědělské půdy v dané oblasti. Všechny tyto a další problémy nelze zajisté řešit jen prostřednictvím právních norem pečujících o zemědělský půdní fond, ale všech právních předpisů a také všech

¹¹⁾ Poznatky z provedených průzkumů však nesvědčí o tom, že ukládání opatření k ochraně kvality zemědělské půdy je příliš častou praxí orgánů ochrany. Pracovníci těchto orgánů to vysvětlují tak, jak uvádí P. Liška, že vedle časového zaneprázdnění jinými povinnostmi se jim zpravidla nedostává potřebné množství informací o vývoji půdy, nebo že se necítí natolik odborně připraveni, aby mohli odpovědně rozhodnout. Srov. P. Liška: Některé problémy ochrany zemědělského půdního fondu, Hospodářský zpravodaj č. 4/1987.

¹²⁾ Vypracování těchto zákonů je jedním z úkolů legislativy obsažených též v Zásadách státní koncepce tvorby a ochrany životního prostředí a racionálního využívání přírodních zdrojů.

odvětví národního hospodářství, které mají na ochranu kvality půdy při jejím zemědělském využívání vliv. Jde např. o zajišťování vhodných mechanizačních prostředků pro obdělávání půdy, stejně jako chemických prostředků pro ochranu a výživu rostlin atd. Činnost orgánů ochrany půdy se přitom musí více zaměřit na řešení koncepčních otázek, spočívajících např. v přípravě projednávání a schvalování projektů úprav a do oblasti kontroly.

8. SANKCE

Novelou zákona o ochraně zemědělského půdního fondu (zákon č. 75/1976 Sb.) a lesním zákonem č. 61/1967 Sb. byly zavedeny za porušování povinností stanovených těmito zákony a rozhodnutími orgánů ochrany sankce ve formě pokut. Pokuty lze uložit socialistickým organizacím a jejich pracovníkům, kteří porušení povinnosti organizace zavinili. Výše pokut organizacím může činit až půl miliónu Kčs. Podle lesního zákona je možné tuto částku zvýšit až na dvojnásobek původně uložené pokuty, jestliže se organizace do jednoho roku dopustila opětovného porušení povinnosti. Pracovníku organizace lze uložit pokutu, pokud nejde o trestný čin nebo přečin, do výše trojnásobku jeho průměrného měsíčního výdělku.

Účinnost pokut ukládaných organizacím je všeobecně zpochybňována. Zdůrazňuje se přitom větší účinek sankcí, směřujících k osobní odpovědnosti pracovníků. Tyto názory nelze vyvrátit, ale ani potvrdit, pokud jde o uplatňování pokut na úseku ochrany zemědělského a lesního fondu. Výsledků prověrek ukazují, že pokuty jsou ukládány v tak malém počtu, že poznatky o jejich účinnosti nelze zobecnit. Příčina malého počtu uložených pokut však není v dodržování povinností ze strany organizací, ale skutečnost, že orgány ochrany o jejich porušování nevědí nebo ani z různých důvodů dosud vědět nechtěly. Většina podnětů, na základě nichž jsou pokuty ukládány, přichází z vnějšku a postihují se zpravidla případy, na které upozornily kontrolní orgány. Zanedbání kontrolní činnosti a otálení s řešením zjištěných přestupků může dokonce ohrozit dodržení subjektivních a objektivních lhůt, stanovených pro zahájení řízení a uložení pokuty.

9. ORGÁNY OCHRANY

Orgány ochrany zemědělského půdního fondu jsou podle zákona ČNR č. 77/1977 Sb. a zákona SNR č. 78/1976 Sb. národní výbory všech stupňů a ministerstva zemědělství a výživy republik. Ochranou lesního fondu jsou zákonem ČNR č. 96/1977 Sb. a zákona SNR č. 100/1977

Sb. pověřeny okresní a krajské národní výbory a ministerstva lesního a vodního hospodářství ČSR a SSR jako orgány státní správy lesního hospodářství. Z rozdělení působnosti a pravomoci mezi jednotlivé orgány plyne, že převážná část úkolů v administrativní a kontrolní činnosti spočívá na okresních národních výborech.

Není třeba zdůrazňovat, že na činnosti těchto orgánů závisí účinnost právních norem, pečujících o zemědělský a lesní půdní fond, zejména když v nich převažují administrativně právní prostředky ochrany. Orgány ochrany však dosud na plnění všech svěřených úkolů nestačily. Týká se to především okresních a národních výborů a úseku ochrany zemědělského fondu, v němž je agenda zvláště náročná. Problémy práce národních výborů při ochraně půdy jsou dlouhodobě známé. Bylo na ně, především na nedostatečné kádrové vybavení příslušných odborů ONV, často poukazováno již v minulosti. Ačkoliv úkoly narůstaly, počet pracovníků (jeden až dva v okrese) a jejich odborná úroveň se neměnily. Stačilo to většinou jen na vyřizování žádostí o odnětí půdy a jiné úkoly orgánu, zejména uplatňování kontrolní funkce, ustupovaly do pozadí. Doplnění počtu pracovníků na národních výborech, které bylo provedeno v roce 1987, je proto třeba uvítat jako jedno z opatření nezbytných k zajištění vyšší účinnosti právních prostředků ochrany půdy, i když znamená jen částečné zlepšení ve vybavení orgánů ochrany.

Kromě kádrového dobudování orgánů ochrany je však třeba zvážit přijetí dalších opatření. Týkají se zjednodušení současného dost složitého a administrativně náročného řízení o odnětí půdy, zejména pokud jde o odnětí půdy zemědělské výrobě, které odvádí pozornost orgánů ochrany od plnění jiných úkolů. Žádoucím je též vytvoření inspekčního orgánu pro ochranu půdy, podobně jaké jsou na úseku péče o vodu a ovzduší, který by mohl lépe plnit kontrolní funkci než národní výbory. Požadavek na odstranění resortních bariér v péči o půdu dává též podnět ke spojení různých orgánů státní správy na úseku půdy do jednoho společného orgánu pozemkové správy.

Účinnou ochranu zemědělské a lesní půdy nelze zabezpečit bez realizace vědeckých poznatků v praxi. Proto je třeba uvažovat o možnosti zřídit vedle nebo uvnitř orgánů ochrany půdního fondu též útvary, které by nejen dozíraly na plnění právních norem, ale formou služby poskytovaly státním orgánům a uživatelům půdy informace k zabezpečení správného využívání půdního fondu. Prostřednictvím těchto institucí lze vytvořit i předpoklady, aby se v uplatňování právních norem zvýšila úloha prevence.

РЕЗЮМЕ

Под названием „Роль права в области охраны основных составных частей окружающей среды“ работа занимается проблематикой охраны основных составных частей окружающей среды, охраной воздуха, вод и сельскохозяйственных и лесных земель. Путем сопоставления норм права с настоящим состоянием этих составных частей, качество которых все находится под серьезной угрозой, авторами оценивается эффективность юридических норм и предлагаются решения, которые могли бы содействовать повышению роли права в указанной области общественных отношений.

Первая часть работы, автором которой является Станислав Маршал, уделяет внимание охране чистоты воздуха. В ней подается обзор действующего правового регулирования охраны чистоты воздуха, производится анализ юридических средств охраны, решается отношение транспортного движения к чистоте воздуха, вопрос о возмещении вреда, причиненного выбросами, внимание уделяется также организационному обеспечению охраны чистоты воздуха. В заключении содержатся предложения относительно повышения эффективности правового урегулирования путем принятия федерального закона по охране воздуха, путем унификации правового урегулирования возмещения вреда, причиненного выбросами, а также путем углубления международного сотрудничества в указанной области. Автор указывает на факт, что охрана чистоты воздуха относится к самым актуальным проблемам охраны и создания окружающей среды в ЧССР. Действующее правовое урегулирование раздроблено в ряде разных юридических норм и не соответствует современным требованиям. По этим причинам идет подготовка нового правового предписания, которое м. п. должно определить обязанность по ограничению выбросов и содействовать координации деятельности государственных органов, несущих ответственность за охрану воздуха.

Автором второй части, посвященной охране вод, является Иржи Шилар. Эта часть включает анализ эффективности выбранных институтов, содержащихся в законе о водах № 138/1973 СЗ и во взаимосвязанных с ним актах. Автор исходит из основной категоризации вод и сначала занимается эффективностью института специальной охраны вод для снабжения населения питьевой водой, охраной качества и безвредности воды и общей и специальной охраной поверхностных и подземных вод от загрязнения из разных источников. Особое внимание уделяется эффективности основных институтов профилактической охраны вод, в частности, с учетом

приказа водного закона организациям-инвесторам и органам планирования обеспечит в процессе строительства жилых комплексов и новых заводов водоснабжение и очистку сточных вод. Далее речь идет об охране природных условий для водных источников и об эффективности водохозяйственного надзора национальных комитетов. В данной взаимосвязи оценивается эффективность системы штрафов за нарушение обязанности на участке водного хозяйства. Анализ показывает, что правовые институты охраны вод в принципе оправдали себя, ограничение их действенности вызвано фактом непоследовательного соблюдения норм права. Основная причина несоблюдения водохозяйственных норм или уклонения от них усматривается в отсутствии необходимых экономических предпосылок для их применения.

Третья часть работы, автором которой является Ярослав Дробник, занимается правовой охраной сельскохозяйственных и лесных земель, в частности, с точки зрения эффективности закона № 53/1966 СЗ, в редакции закона № 75/1976 СЗ об охране не сельскохозяйственного земельного фонда и закона № 61/1977 СЗ о лесах. Анализ исходит из определения предмета охраны и его учета, сосредоточивая свое внимание на действенности норм, охраняющих площадь земель сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения и их качество, в частности, в процессе занятия сельскохозяйственным производством. В данной взаимосвязи приводится оценка применения отдельных институтов права, включая санкции за нарушение юридических норм. Особое внимание уделяется выполнению задач соответствующих государственных органов по охране земли. Анализ показывает, что юридические нормы содействовали охране сельскохозяйственных и лесных земель, в частности, в отношении охраны их площади, хотя они и не принесли ожидаемых результатов. Применение юридических норм связано на практике с рядом проблем, которые ограничивают эффективность правовых институтов в области охраны земель сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения. Дело в первую очередь касается недостаточного использования полномочий органов охраны земли, некомплексности охраны, которой не уделяется должное внимание ни в народнохозяйственном, ни в территориальном планировании, далее дело касается недостаточного создания материальных предпосылок для охраны, в частности, в связи с использованием земли в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве. Необходимо совершенствовать действующее правовое регулирование таким образом, чтобы оно соответствовало современным условиям и создавало соответствие между экологическими и экономическими требованиями к их использованию. В целях повышения эффективности юридических норм следует также создать лучшие материальные, организационные и кадровые предпосылки для их реализации.

RESÜMEE

Unter dem Titel „Die Rolle des Rechts bei der Pflege der grundlegenden Komponenten der Umwelt“ befaßt sich die Arbeit mit der Problematik der Pflege der Hauptkomponenten der natürlichen Umwelt, dem Schutz der Luft, der Gewässer sowie des landwirtschaftlichen und des Waldbodens. Bei der Konfrontation der Rechtsvorschriften mit dem tatsächlichen Stand dieser Komponente deren Qualität ständig ernstlich bedroht ist, werten die Verfasser die Wirksamkeit der Rechtsnormen und schlagen eine Lösung vor, die zu einer gesteigerten Rolle des Rechts im gegebenen Bereich der gesellschaftlichen Beziehungen beitragen könnte.

Der erste Teil der Arbeit, dessen Verfasser Stanislav Marchal ist, befaßt sich mit der Pflege der Reinheit des Luftraums. Er vermittelt eine Übersicht über die geltende rechtliche Regelung der Pflege der Reinheit der Luft, analysiert die rechtlichen Mittel des Schutzes, zeigt die Beziehung des Motorismus zur Luftreinheit und den Ersatz des durch die Exhalationen verursachten Schadens und beschäftigt sich mit der organisatorischen Sicherstellung der Pflege der Luftreinheit. Am Ende enthält er Vorschläge zur Steigerung der Wirksamkeit der rechtlichen Regelung, die durch die Annahme eines föderalen Gesetzes über den Schutz der Luft, die Vereinheitlichung der rechtlichen Regelung bezüglich des Ersatzes der durch die Exhalationen verursachten Schäden und die Vertiefung der internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich erzielt werden sollte. Der Verfasser verweist hier auf die Tatsache, daß die Pflege der Luftreinheit zu den aktuellsten Problemen des Schutzes und der Schaffung der Umwelt in der TschSSR gehört. Die geltende rechtliche Regelung ist zersplittert in einer Reihe verschiedener rechtlichen Vorschriften und entspricht nicht den heutigen Anforderungen. Deshalb wird eine neue Rechtsvorschrift vorbereitet, die unter anderem die Pflicht zur Einschränkung der Emissionen festlegen und zur gegenseitigen Anpassung der Tätigkeit der Staatsorgane, die für den Schutz der Luft verantwortlich sind, beitragen soll.

Verfasser des zweiten Teils, der dem Schutz der Gewässer gewidmet ist, ist Jiří Silar. Dieser Teil enthält eine Analyse der Wirksamkeit ausgewählter Institute, die im Gesetz über Gewässer Nr. 138/1973 Slg. und in den damit zusammenhängenden Vorschriften behandelt werden. Das Gesetz geht von der Einteilung der Gewässer in grundlegende Kategorien aus und befaßt sich zuerst mit der Wirksamkeit des Instituts des besonderen Schutzes der Gewässer zur Versorgung der Bevölkerung mit Trinkwasser, mit dem Schutz der Qualität und der gesundheitlichen Unschädlichkeit des Trinkwassers und mit dem allgenen und dem besonderen Schutz der Oberflächen- sowie der unterirdischen Gewässer vor Verunreinigung durch punktuelle und flächenmäßige Ursachen. Besondere Aufmerksamkeit wird der Wirksamkeit der grundlegenden Institute für den präventiven Schutz der Gewässer gewidmet, namentlich mit Rücksicht auf den Auftrag des Gesetzes über Gewässer an die investierenden Organisationen und die Planungsorgane, beim Ausbau von Wohnkomplexen und neuen Betrieben ihre Versorgung mit Wasser und die Ableitung und Reinigung der Abwässer sicherzustellen. Weiter befaßt sich die Arbeit mit dem Schutz der natürlichen Bedingungen und Verhältnisse für die Wasserquellen und mit der Wirksamkeit der Beaufsichtigung der Wasserwirtschaft durch die Nationalausschüsse. Im Zusammenhang damit wird die Wirksamkeit des Systems der Auferlegung von Geldstrafen für Pflichtverletzungen auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft gewertet. Die Analyse zeigt, daß die Rechtsinstitute für den Schutz der Gewässer sich im Prinzip bewährt haben, daß aber ihre Wirksamkeit dadurch gemindert wird, daß die Rechtsnormen nicht konsequent eingehalten werden. Die Grundursache für die Nichteinhaltung oder Umgehung der wasserwirtschaftlichen Vorschriften wird darin erblickt, daß für ihre Durchsetzung nicht die erforderlichen ökonomischen Voraussetzungen geschaffen wurden.

Der dritte Teil der Arbeit, dessen Verfasser Jaroslav Drobník ist, beschäftigt sich mit dem Rechtsschutz des landwirtschaftlichen und des Waldbodens, vor allem vom Gesichtspunkt der Wirksamkeit des Gesetzes Nr. 53/1966 Slg. in der Fassung des Gesetzes Nr. 75/1976 Slg. über den Schutz des landwirtschaftlichen Bodenfonds und des Gesetzes Nr. 61/1977 Slg. über die Wälder. Die Analyse geht aus von der Umschreibung des Gegenstandes des Schutzes und seiner Erfassung in der Evidenz und konzentriert die Aufmerksamkeit auf die Wirksamkeit der Normen, die das Ausmaß

des landwirtschaftlichen und des Waldbodens und seine Qualität schützen, besonders beim Betrieb der landwirtschaftlichen Erzeugung. In diesem Zusammenhang wird gewertet, wie die einzelnen Rechtsinstitute zur Geltung gebracht werden, einschließlich der Sanktionen wegen Verletzung der Rechtsnormen. Besondere Aufmerksamkeit wird der Erfüllung der Aufgaben der zuständigen Staatsorgane beim Schutz des Bodens geschenkt. Die Analyse zeigt, daß die Rechtsnormen zum Schutz des landwirtschaftlichen und des Waldbodens beitrugen, besonders soweit es um den Schutz ihres Ausmaßes geht, wenn sie auch nicht die erwarteten Ergebnisse brachten. Die Durchsetzung der Rechtsnormen ist in der Praxis mit einer Reihe von Problemen verbunden, die die Wirksamkeit der Rechtsinstitute zur Pflege des landwirtschaftlichen und des Waldbodens herabmindern. Es handelt sich namentlich um die ungenügende Durchsetzung der Rechtsbefugnis der Organe zum Schutz des Bodens, um den nicht komplexen Schutz, dem sowohl in der volkswirtschaftlichen wie auch in der Gebietsplanung nicht genügend Aufmerksamkeit gewidmet wird und um die ungenügende Schaffung der materiellen Voraussetzungen für den Schutz, vor allem bezüglich der Nutzung des Bodens in der Land- und Forstwirtschaft. Ungeachtet dessen ist es aber notwendig, die geltende rechtliche Regelung zu vervollkommen, damit sie den heutigen Bedingungen beim Schutz des Bodens entspricht und die Übereinstimmung der ökologischen und der ökonomischen Anforderungen bei seiner Nutzung hergestellt wird. Zur gesteigerten Wirksamkeit der Rechtsnormen müssen auch bessere materielle, organisatorische und kadermäßige Voraussetzungen für ihre Realisierung geschaffen werden.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 1/1989

Redakční rada: prof. JUDr. Antonín Růžek, CSc. (předseda), doc. RSDr. Ján Gronsý, CSc. (místopředseda), JUDr. Karel Malý, CSc. (tajemník), doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc., prof. JUDr. Jaromír Kincl, DrSc., prof. ing. JUDr. Eduard Kučera, DrSc., doc. JUDr. Vladimír Němec, CSc., JUDr. Květoslav Růžička, CSc., prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., JUDr. Rudolf Vokoun, CSc.

Vydala Univerzita Karlova, Praha
Prorektor-editor prof. RNDr. Václav Prosser, CSc.
Obálku navrhla Jarmila Lorencová
Graficky upravila Kateřina Řezáčová
Dáno do tisku 25. 7. 1988
Vytiskl Tisk, knižní výroba, n. p., Brno, závod 1
Vydání 1.
Náklad 550 výtisků
Brož. 10 Kčs

46018

Brož. 10 Kčs