

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. pětiletky, 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 dotýkáji:

- 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 SO_2 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 únik 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 dřevopračujícího průmyslu ČSR (ŠTIO při MLVHDP SSR) je *citelně omezena nedostatkem kompetence k přímému ukládání pokut znečišťovatelům*, které smí na základě platné právní úpravy jen navrhopvat 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.