

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 čela 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, zvláště 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 nejprísněji 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 čistíček 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 nežádoucím smísením 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 zúrodno-

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 dílejší 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.