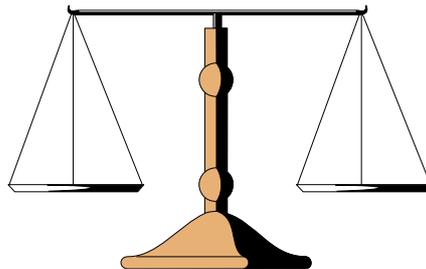




**Metodologické přístupy  
práva životního prostředí  
zejména ve vztahu  
k právní regulaci ochrany vod  
(Ekologicko-právní studie)**

*JUDr. Alexander Lojda, CSc.*

*Planeta '99*



## Obsah

1. Úvod do problematiky .....	1
2. Metodologické přístupy v právu a v ekonomice jako základní východisko institucionálního a právního postavení vodního hospodářství (ve vazbě na vodní právo v enviromentálním pojetí) .....	2
3. Postavení vodního hospodářství v systému tržní ekonomiky .....	4
4. Tvorba enviromentálního práva a konstrukce tzv. ekologické právní normy ve vztahu k vodnímu hospodářství .....	13
5. Zahraniční poznatky .....	17
6. Literatura .....	18

## edice **PLANETA '99**

Ročník VII, číslo 4/99

Monotematické číslo

JUDr. Alexander Lojda, CSc.: Metodologické přístupy práva životního prostředí zejména ve vztahu k právní regulaci ochrany vod (Ekologicko-právní studie)

**Ministerstvo životního prostředí  
prosinec 1999**

Vršovická 65, 100 10 Praha 10, tel. 02/6731 0443, fax: 02/67311496  
ISSN 1210-4124

Tištěno na recyklovaném papíře.

© MŽP 1999

## Úvod do problematiky

Sféru vodního hospodářství jako „hospodářství“ lze v současných souvislostech chápat jako objekt tržní ekonomiky, stejně jako objekt enviromentální, objekt péče a ochrany ekologické. Do jaké míry však může být „voda“ předmětem privatizace, předmětem výdělečné činnosti soukromoprávního subjektu? Kde jsou odlišující meze oblasti veřejného, celospolečenského zájmu a oblasti tržního, kompetitivního chování? Které jsou meritorní hranice vody jako veřejného statku a konkurenčního, profitního zájmu podnikatelského? Jaké diferencující měřítko vzít u „vody“ za základ pro vydělení veřejného a soukromého sektoru?

Již pojmově je vodní hospodářství zavádějící, poněvadž napovídá a asociuje vazby, souvislosti a afinity na tu hospodářskou činnost, jak ji rozumí tržní ekonomika. Dále: celá dosavadní podoba „odvětví VH“, její institucionální, ekonomická, právní, organizační a decisní struktura zůstává neadekvátní požadavkům nového řádu hospodářského a právního.

Naše nazírací přístupy, naše „uchopení“ problémů, naše poznávací východiska postrádají odpovídající metodologii: při řešení uvedených otázek postupuje se zpravidla způsobem a cestou vylučovací, negativní (co nechceme, co odmítáme, s čím nesouhlasíme), způsobem zkusným, podle rozmanitých subjektivních náhledů, „decision making“ je zatížen improvizací a voluntarismem, tápavým postupem ve stylu: pokus/omyl. Tyto postupy pak resultují v povážlivý zjišťující poznatek (pakliže jej vůbec reflektujeme), že nevíme, co vlastně chceme, a jak toho dosáhnout. Zatím neexistuje žádná pohotová teoretická práce či myšlenkové modely nebo metodologické systémy aplikované na vztahový komplex: voda-ekologie-právo. Celým předchozím vývojem jednosměrně působící ideologické doktriny a empirické praxe dirigistického hospodářského a právního řádu, jsme zatíženi myšlenkovými návyky a stereotypy a zůstáváme v podstatě epistemologicky nevybaveni v čase, kdy vstupujeme do nové hospodářské a právní situace, tedy na nové epistemologické pole. Dále: ekologie, ekologický zájem, ekologická hlediska, teprve relativně nedávnou dobu se stávají záležitostmi veřejnou, oficiální, záležitostmi resortní, zařazenou a implantovanou do nového řádu, do státní administrativy, státní správy, do systému věcných působností a kompetencí: ekologie jako nová

resortní působnost teprve hledá struktury svých činností, odpovídající ekologické instituty a nástroje. Přirozeně vznikají nejen konflikty kompetencí, ale i střety vlastních ekologických hledisek jednotlivých složek ochrany/, nejen kolize ekologických a ekonomických zájmů, ale i kolize právních norem regulujících rozdílné složky přírodního prostředí, nejen vně ale i uvnitř resortu.

Právě vodní zákon, vodní právo, jakkoliv jeho skutkové podstaty a uložené povinnosti zahrnují i „ochranářské“ aspekty, rozhodující měrou je nakládání a hospodaření s vodou vztaženo ke zřetelům a hlediskům zásobovacím, ekonomickým, investičním, provozním, technickým. Vždyť i pravomoc resortu ŽP, jak je uvedena v kompetenčním zákoně (viz § 19) se co do předmětu ochrany vztahuje na přirozenou akumulaci podzemních a povrchových vod a vodních zdrojů, aniž je pro následnou prováděcí a rozhodovací činnost zcela jasno, jaká jiná hlediska se chrání, než v podstatě veřejnohospodářské účely a zásobovací cíle dostatku, množství, jakosti, plynulosti dodávek, bezporuchového provozu apod.

Co však představuje specifickou „ekologičnost“ vody, co tvoří vlastní její ekologickou kvalitu, co vlastně ekologicky chráníme u vody jako objektu právní ochrany? Říkáme-li že voda je složkou životního prostředí, logicky z této téze vyplývá, že existuje cosi, co lze označit za vodní prostředí, jako výseč celku přírodního či životního prostředí, a pak tedy zůstává otevřena otázka, co se rozumí „vodním prostředím“ ekologicky. S tím ale souvisí další, navazující pojmová (a také normativní) nevyjasněnost např. co je vlastně životní a co přírodní prostředí, nebo: co je třeba rozumět ekologickou povinností. A tak dospíváme k obecné otázce, totiž zda umíme právní normu ekologickou konstruovat.

Stojíme nyní všichni před naléhavým úkolem změnit naši zakodovanou, zavedenou optiku vidění a porozumění, nejen pokud jde o vodní hospodářství či o fenomen vody jako složky ŽP nebo jako ekonomického činitele, stojíme před aktuálním úkolem změnit svá metodická východiska a poznávací kódy.

Také záměr této práce spočívá především v tom, že se pokouší – formulovat určité přístupy metodologické, ať již pro nazírání a hodnocení „ekonomiky vody“, pro nové pochopení tzv. ekonomických nástrojů (jak byly dlouhou dobu tradičně traktovány), či pro normologickou konstrukci práva životního prostředí: shrnout podněty pro

některé z hlavních směrů koncipování a tvorby enviromentálního práva (tzv. ekologické právní normy vodního práva).

Každý systém empirického světa, i světa hospodářského a právního, má svou „funkci“ a svou „strukturu“. Jestliže funkcí rozumíme zaměřenost nějaké činnosti k určitému cíli a můžeme ji tedy definovat intencionalitou, a jestliže strukturou je určitý řád těchto činností, určité uspořádání institucionální, pak struktura musí funkci logicky odpovídat (nemá-li dojít k živelné akumulaci poruch a ke krizi systému). Tato práce chce svým podílem přispět k ustavení fungujícího rovnovážného vztahu mezi intencionalitou a strukturou.

### **Metodologické přístupy v právu a v ekonomice jako základní východisko institucionálního a právního postavení vodního hospodářství (ve vazbě na vodní právo v enviromentálním pojetí)**

Metodologickým postupem, jimž dlužno zkoumat a rozpoznávat postavení a funkci vody jako ekologického, přírodního elementu, hospodářského nakládání s ní, nástrojů ekonomického působení a ovlivňování či právního vyjádření tohoto komplexu vztahů, čili metodou poznávání předmětu této studie, je hledání racionality těchto jednotlivých složek a tázání se po důvodech vztahů.

Předmětem této práce je poznání vzájemných vztahů tří fenomenů: ekonomiky, práva a ekologie, přesněji: ekonomických otázek (mezi nimiž vynikají tzv. ekonomické nástroje, „ekonomika odvětví“), vodní právo (vodní zákon) a souvislosti enviromentální (ochrana a péče o ŽP).

Začněme metodologii poznávání práva.

Právo je souhrn norem, jehož obsahem je závazné stanovení určitého chování, tedy konkrétní povinnosti toho, co býti má (Sollen). Ptáme-li se po racionalitě čili důvodech platnosti, proč určitá norma platí, proč konkrétně povinnost má být závazně zachována, nacházíme racionalitu čili logický důvod platnosti pouze v odkazu na jinou normu. Určitá povinnost nachází své závazné opodstatnění jen v normě vyšší, v právním pravidlu vyšší právní síly (vyšší závaznosti, vyšší platnosti): právní jevy nelze totiž vyložit jinak, než opět jen v rámci právního souboru.

Odvíjením racionality práva, t.j. kladením otázek po důvodech platnosti, dospějeme logicky až k výchozí otázce po vzniku normy vůbec: proč

vlastně má cosi platit jako závazné pravidlo (norma) určitého chování? A odpověď zní: protože je to chtěno, poněvadž je tím plněn jistý účel a závěr je pak ten, že norma vzniká teleologicky (telos = účel). Právo je tedy normativním výrazem určitého postulátu (Wollen), vztahu mezi prostředkem a účinem.

Jestliže se postupně ptáme po důvodech platnosti jednotlivých postulátů v sukcesivní řadě prostředků a účínů, dospějeme touto metodou finality k dalšímu výchozímu bodu: proč vůbec je něco chtěno?

Zde se již neptáme po obsahu postulátu, nýbrž po vzniku vůle jako skutečného děje, který nelze vysvětlit jinak než přirozenou (např. přírodovědnou, biologickou) kauzalitou příčin a následků (Sein).

Zjišťujeme, že určitým předmětům empirického světa a jejich vztahovým kvalitám, přináležejí určité způsoby poznávání, určité specifické metody: zkoumaným jevům odpovídají tyto tři metody poznání:

- normologická metoda, založená na logické platnosti normy (= toho, co býti má)
- teleologická metoda, založená na vztahu prostředků a postulátů, tedy na principu účelové finality (= toho, co je chtěno)
- kauzální metoda, založená na fenomenologickém vztahu příčin a následků (= toho, co objektivně je).

Těmto třem způsobům poznávání odpovídá i rozlišení empirických věd:

- vědy přírodní, jejich předmětem jsou jevy jsoucí a skutečné a chápou je jako následky příčin. Pracují kauzalitou a jejich základní poznatek je, že něco působí, něco jest,
- vědy teleologické, jejich předmětem jsou jevy chtěné, vyvolané lidskou vůlí, a chápou je jako prostředky a účely. Jejich základní poznatek je, že cosi je chtěno (postulát),
- vědy normativní, jejich předmětem jsou jevy jako něco, co býti má, jako závazné a bezpodmínečně platící, a chápou je jako důsledek logických předpokladů. Jejich základní poznatek je uložení povinnosti jako normy (toho, co je uloženo, např. chování).

Budeme-li právo vykládat např. přírodovědecky, t.j. metodou těchto věd, nepostihneme podstatu práva, které lze vyložit jen z vlastních inherentních jevů a pohybů uvnitř právního řádu jako takového. Z tohoto pojetí pak plyne ten důsledek, že nelze uložit povinnost a nelze její plnění vynucovat (omezením, újmou či zákazem) mimo právo, per analogiam zásady „nulle poena

sine lege“. V tom ostatně spočívá idea tzv. právního státu.

Pokusy o přírodovědný, resp. biologický výklad práva navozuje nežádoucí asociace a nesprávné afinity na chování, jež eo ipso popírá např. rovný přístup k právní ochraně jeho regulativní funkcí a v podstatě neguje právo jako fenomén lidské kultury a superstrukturu nad stavem přírodním.

Založit právo či nějaký normativní soubor na principu teleologickém, t.j. individuálního či skupinového chtění a prospěchu, čili nějakého účelového postulátu, znamenalo by vyvolat konflikty vůlí, rozvrat závazků, stavy bezprávní a chaos.

Nelze však vydat právní normu (např. zákon) bez racionálního rozpoznání účelu opřenému např. o reálný zájem veřejný, jehož naplnění se tím sleduje (nechceme-li riskovat možné škodlivé následky). Zde spočívají hranice a zároveň komplementární vazby a spojitosti jednotlivých metodologických souborů.

Podobně i normativní konstrukce pro poznávání hospodářských činností není možná: pod zorným úhlem toho, co býti má, nelze vyložit hospodářské jevy. Např. užitek, výnos či statek nejsou jevy povinnostní. Jedním z omylů komunistického systému bylo, že téze marxistické ekonomie ukládal jako právní povinnosti pod sankcí. V hospodářských činnostech nejde o kategorii povinností, o něco, co má být závazně zachováno (pokud ano, pak takové uložení patří do sféry normativní, tedy do jiného způsobu explikace), ale o sledování účelů, namnoze subjektivních.

Také metodou přírodních věd nelze hospodářské činnosti esenciálně vyložit: např. pojem užitku či škody nelze přírodovědně vytvořit: důchod hospodářského subjektu nelze definovat jinak než účelem a potřebou, nikoliv nějakou přírodní evidencí. Společným pojmovým znakem hospodářských statků není žádná objektivně či apriorně daná substance (jak se domnívala marxistická ekonomie), nýbrž užitečnost, ověřená a testovaná na trhu. Na vrub monokausalismu, vševysvětlující jediné metodologie přírodních věd 19. stol. lze přičíst tvrzení marxistické ekonomie o objektivních, na vůli a vědomí nezávislých, zákonech ekonomických pohybů (jako součásti zákonitostí přírodních, tzv. dialektických). Hospodářství se neřídí „zákony“ přírodních věd, ale lidskými pohnutkami, emotivními, zažívanými motivacemi či racionálními potřebami. Všechny pojmy hospodářské jsou pojmy teleologické, vznikají jako jevy chtěné, jako projevy lidské vůle,

sledující např. osobní prospěch, a možno je vyložit pouze hlediskem utility.

Uplatnění jiného, nepříslušného, neadekvátního způsobu nazírání a metody vůči danému objektu zkoumání, vylučuje postižení jeho vlastního substanciálního obsahu: určitému empirického souboru odpovídá pouze určitá perspektiva poznávání.

Samozřejmě, že můžeme právní normy chápat též teleologicky, t.j. spatřovat v nich postuláty normového subjektu (např. moc zákonodárnou) a chápati je jako něco jím chtěného, jako projev jeho vůle: zajisté, že je možno na ně hledět jako na soubor postulátů a vzájemně je hodnotit z hlediska účelů v nich obsažených, i u každé jednotlivé normy lze se přirozeně tázat, jaký má účel či z jakého vyššího, příp. ústředního postulátu plyne.

Ale z hlediska normologického nazírání, výkladu a aplikace práva nejde-a ani nemůže jít-o to, zda je norma chtěná nebo žádoucí, zda má či nemá nějaký účel, ale pouze o to, že norma nepochybně platí. Na otázku, zda a proč platí, jedinou odpovědí je logický odkaz na normu jinou (např. vyšší, delegační, zmocňovací). Opakem normologické metody je metoda účelově hodnotící, metoda účelového výkladu a postupu, která je v právu nepřipustná, neboť by implicitně vyvolala konflikt a střet subjektivních vůlí, účelů a zájmů (k jejichž rovnovážné regulaci je právě právo povoláno).

Principem „nalézání práva“ není subjektivní vůle, sledující nějaký užitek, ale princip imperativní, nepochybné a zavazující kogence, princip povinnostní. Z hlediska normologického je obyvatelstvo státu (společnost apod.) podrobena neosobní vůli právního řádu, jenž stanoví, že něco má být, ukládá normativní chování (t.j. určité chování činí povinným a zavazujícím pod donucující pohružkou trestu). Normologicky je možno právní normu chápat pouze apodikticky, bez ohledu na účel.

Jak patrně, tentýž empirický objekt (např. voda, vodní prostředí, vodní hospodářství apod.) se jeví ze zorného úhlu určité poznávací metodologie jako objekt prostředků a účelů, a opět z jiného poznávacího hlediska jako objekt povinnostních norem. Z tohoto rozpoznání, totiž: jaký soubor je kterému nadřazen nebo podřazen, pak plyne i specifický, vlastní, imanentní způsob regulování takového objektu.

Poněvadž předmětem našeho zjišťování jsou aspekty ekonomické a právní (jakkoliv v environmentálním pojetí, t.j. jak a nakolik je toto pojetí promítnuto do sféry právní a ekonomické),

pomíjme metodu přirozené kauzality, jež je metodou odborných věd přírodních: plně postačí vytknuté východisko tohoto poznávacího souboru, že voda je přírodní element, ekologický fenomén jsoucí a existující. Vzhledem k tomu, že nám nejde o jeho vznik, popis, vlastnosti a děje (nejde např. o hydrologickou studii), je možno vyjít z předmětu našeho dalšího poznávání jako z prosté evidence.

Přidržíme se proto popsaných metod a pokusíme se je exponovat a aplikovat na daný objekt:

Vodní právo (vodní zákon) jako normativní komplex je nutno zkoumat metodou normativní, kde důkaz platnosti jednotlivých právních norem (až po primární ustanovení) vyplývá imanentně z právního systému, t.j. hierarchizovaného právního řádu, pyramidálně odstupňované právní síly (=závaznosti, platnosti), kde vrchol tvoří nejvyšší normativní ohnisko, základní a originální legitimační zmocnění celé soustavy norem.

Hospodářské činnosti (tzv. hospodaření s vodou či ekonomické nástroje působící a ovlivňující nakládání s ní apod.) je nutno chápat jako určité chtění, dosahování účelů (postulátů), jako oblast lidských potřeb. Díváme-li se takto na „vodu“, netážeme se po jejím původu a změnách, jež probíhají v určitých biologických procesech, nýbrž, proč je lidmi chtěna, tážeme se po racionalitě teleologické, tedy po potřebě a užitku. Přírodní věda bude vodu definovat vznikem či vlastnostmi, výskytem či vydatností, hydrologickou či technologickou deskripcí, ekonomika pak jejím účelovým upotřebením. Jestliže nás „vodní hospodářství“ zajímá jako činnost sloužící lidským potřebám, pak srovnatelnou metodou může být pouze metoda finality, která zkoumá vztažnost prostředků a účelu, která se řídí obsahem účelového postulátu a vidí vodu jako prostředek obecné utility a veřejného zájmu.

Problém, který se takto exponuje, zní na rozpoznání:

- a) vody jako hospodářského postulátu obecně chtěného
- b) nakolik takto vysledovanému originálnímu účelu a stupni priority odpovídá normativní konstrukce právní, neboť předpokladem „platnosti“ normy je její „správnost“, jež opět odvisí od zjištění a vymezení míry užitečnosti a kategorie finality. Jde o vyjasnění spony mezi sférou „chtěných účelů“ a sférou „závazných povinností“.

## Postavení vodního hospodářství v systému tržní ekonomiky

Základní osnovou našeho národního hospodářství (ekonomického systému) je tržní ekonomika, založená na privatizaci výrobních prostředků a na principu maximálního výnosu. Tržní ekonomiku možno charakterizovat jako takovou, jejíž hospodářská činnost (založená na spojení sil pracovních, kapitálových a půdy), děje se v určitém ekonomickém prostředí, pro něž převažujícím znakem je soukromé podnikání k účelům výdělečným (tzn. na vlastní vrub, na vlastní riziko) a jeho úspěch či neúspěch se osvědčuje v procesu nabídky a poptávky na trhu jako místu směny.

Předpokladem tohoto tržního fenomenu je zejména interesovaný soukromoprávní vztah vlastnický k prostředkům ekonomických aktivit, přesněji: plné dispoziční právo k podnikatelskému kapitálu. Ekonomickou stimulací je zde ziskové očekávání jako mocná pobídka efektivního hospodářského chování.

Zároveň však právní řád veřejný (soubor veřejnoprávních norem) omezuje ekonomické chování podnikatelských subjektů, zasahuje do pořádku individualistického či skupinového ekonomického prostředí tím, že např. stanoví podmínky kontraktační volnosti, flexibilitu celní politiky, regulativy fiskální a monetární politiky, kdy fiskální politikou rozumíme všechny aspekty vybírání a vydávání, prostě dispozice státními příjmy, a monetární politikou regulaci množství peněz, finančních toků a výši úrokových sazeb.

Právní nástroje a finanční politika státu, které jsou ostatně také opřeny o normativní základ, jsou dvě hlavní metody státní politiky, jež integrují do sféry tržního hospodářství, do sféry soukromoprávní, obecně do oblasti hospodářského života, a které se vzájemně doplňují a působí se záměrem integrativním.

Je to tedy především právo, jež – ve veřejném zájmu – stanoví normativní povinnosti a oprávnění pod vynucující sankcí, tedy pohružkou trestem ze strany veřejné moci státu. Funkce práva ve vodohospodářské životě spočívá právě v tom, že vymezuje prostor a hranice chování hospodářských subjektů, tzv. právní prostor čili závazné podmínky ekonomického prostředí a jeho činností a poskytuje tak ochranu před subjektivní a skupinovou svévolí a ochromující živelností a anarchií (např. kontraktační podmínky, stanovení příjmové dolní hranice či tzv. životního minima, ochrana hospodářské soutěže, t.j. závazná úprava shodné

příležitosti subjektů na trhu, ochrana veřejných zájmů, např. ekologické ochrany apod.).

Druhou podobou státních zásahů do tržního mechanismu je makrofinanční politika státu jako shrnující označení, kterou tvoří soubor klasických nástrojů fiskálního tlaku a ovlivňování, daňová soustava, emise státních peněz, cla, státní rozpočet čili plnění distributivní funkce prostředků v ruku státu (redistribuce důchodů), působení na úvěrovou aktivitu regulací úrokové míry, metrologie, arbitrážní regulace mzdová apod.

Pokud nestačí reglementující soustava veřejné moci státu – jak je prostředkována právním řádem a státní finanční regulací pro splnění určitého veřejného zájmu a úkolu – zařizuje stát své doplňkové hospodářství veřejné (veřejné svazky), jako sféru své vlastní působnosti, pro které čerpá prostředky jednak z vlastních ekonomických aktivit, především však ze sféry soukromovlastnické, z hospodářství výdělečného i spotřebního, z dávek za úkony pro občanskou společnost apod.

Tyto aktivity veřejné moci, t.j. jak nepřímý intervencionismus do hospodářského života, tak i přímé veřejné hospodářství, sleduje – jako postulát – obecný sociální užitek tzv. celospolečenskou utilitu.

Společným účelem nepřímé ingerence i vlastního veřejného hospodářství, je pozitivní a vyrovnávající makropůsobení na samoregulaci tržních mechanismů, poruchy ve fungování hospodářských procesů, kolize a střety zájmů, jež sebou přináší spontaneita profesní motivace hospodářských subjektů a jejich ekonomické chování, jakož i participace na jejich řešení, ať již konsensuální nebo donucující.

Vymezení veřejného hospodářství státu lze zatím uzavřít s tím, že se děje za účelem uskutečňování určitých objektivních úkolů, které by počinem jednotlivců anebo dobrovolným sdružováním nebyly dostatečně jištěny, ale jejichž dosažení je v zájmu existence a zdárného a rovnoměrného vývoje společenského celku. Tyto úkoly označují se jako veřejné na rozdíl od soukromých, které naplňují jiné než-li veřejné úkoly, např. tržní poptávku plynoucí z volné soutěže. I hospodářství těchto veřejných svazků, nese se směrem realizace zásady relativního užítku, ale užitek zde není subjektivní, nýbrž objektivní, t.j. daný veřejným úkolem, jímž se svazek (veřejné hospodářství) zabývá.

Jsou to případy a situace, kdy jde o společnou saturaci, relativně co nejdostupnější, velkého množství relativně stejných hospodářských

potřeb, a jejichž uspokojování postrádá proto výraznější profitní motivaci.

Veřejné svazky zahrnují proto rozmanité činnosti a provozování různých zařízení nutné nebo prospěšné společenskému životu, v nichž se podstupují takové úkoly, do nichž se soukromému podnikání nechce, poněvadž jsou namnoze z hlediska podnikatelského nevýnosné.

Soustředíme se nyní na sféru hospodářství veřejného (státního), resp. státu ve sféře přímého hospodaření veřejnou mocí. Toto působení sleduje dva hlavní pořadací cíle:

- usiluje o maximalizaci národního produktu, jakožto zdrojového, příjmového základu pro naplňování stanovených cílů státu, které můžeme souhrně označit jako vytváření kvality života dané populace
- usiluje o takové rozdělení národního produktu, které odpovídá lépe svou skladbou společenského zájmu veřejné moci na sociální stabilitě a rovnováze.

Smyslem této pozice veřejné moci státu, jak se projevuje a posléze finalizuje např. v konceptech rozpočtových, je přihlídnout a zohlednit objektivně existující nerovnosti majetkové, nevyváženost a disproporce sociálních poměrů, především však zajistit disponibilitu prostředky pro veřejně prospěšné činnosti (zdraví, školy, ale i soudy, obrana apod.).

Struktura veřejného (státního hospodářství). To, čemu se říká veřejné (státní) hospodářství není hospodářstvím jednotným a jeho jednotlivé komponenty činností a institucionální (organizační) je možno rozlišovat opět podle účelu:

– Podniky veřejně prospěšné

Jejich majitelem je stát jako vlastnický subjekt, nejen více samostatných hospodářství, nýbrž i různých druhů hospodářství, které vede, řídí a spravuje jako jiný individuální či skupinový podnikatel (např. a.s.). Veřejná moc státu obstarává ve svých podnicích výrobu pro kohokoliv, kdo zaplatí (např. dříví ve státních lesích, zemědělské plodiny ve stát. výrobních zařízeních, dopravu či spoje, úvěr (ve stát. bankách). služby (v nemocnicích apod.). Podniky veřejné jsou všechna ona veřejná hospodářství, u nichž sice v první řadě běží o splnění určitého veřejného úkolu, jemuž se výnosnost podřizuje, při nichž se však výnosnost nevyklučuje, nýbrž naopak v rámci onoho veřejného zájmu zůstává žádoucí. Odpovídající vstupní kapitál, potřebný k podnikání, opatřuje si stát z veřejných prostředků.

Státní podniky vydělávají, přinášejí podnikatelský výnos pro státní kapitál investovaný: zde cena kryje svéstojný náklad a podnikatelský zisk, a reguluje tržní poptávku podle relativního užítku. Ovšem, není to profitní důvod pro který stát podnik provozuje, účelem státu není v první řadě vydělávat peníze, ostatně podniky státu nejsou nikdy příliš výnosné. Stát ze své podstaty neumí podnikat, není dosti hybný a operativní, nevyvíjí tak intenzivní snahu vyrábět co nejehospodárněji jako soukromý podnikatel, je odkázán na úřednický, správní aparát, navíc se v něm uplatňují vlivy politické, stranické apod. Důvody, pro které stát vstupuje do přímých hospodářských činností nejsou na prvním místě ziskové, ale proto, že

- předmět činnosti má monopolní tendenci či ojedinělý charakter, který by ve vlastnických rukou určitého hospodářského subjektu, ať individuálního či skupinového, docíloval monopolního zisku, bez tržní konkurence, bez soutěže, což – jak známo – je stav, kdy více subjektů nabízí totéž,
- předmět činnosti má servisní charakter, jde o služby a účelem není, aby se na jeho provozování vydělávalo, nýbrž aby sloužil obecnému prospěchu. Tyto podniky a zařízení mohou přinášet ještě výnos, avšak tlumený nějakým veřejným intereselem. Hospodářství státní liší se od soukromého tím, že se v něm příjem řídí výdajem (kdežto v hospodářství soukromém je tomu naopak). Ale ani ve státním hospodářství nemohou být výdaje stanoveny zcela bez zřetele k možnosti příjmů. Co tedy znamená tento vztah? Nic jiného, než že se srovnává užitek ze zvýšených výdajů s náklady (škodou) zvýšených příjmů. Také stát má svou hranici racionality, jako každé jiné hospodářství, a tato hranice leží tam, kde linie klesajícího užítku se protíná s linií rostoucího nákladu relativního. Tím je i dáno omezení prostoru, resp. ekonomického chování státu (veřejného hospodářství). Tato hospodářství sice zůstávají podniky, poněvadž výnos, je-li možný, je také očekávaný, ale jsou podniky veřejnými, poněvadž se výnosnost podrobuje obecné utilitě.

Hlavním znakem veřejných podniků či jiných veřejných hospodářských svazků je, že jejich činnost, jejich výnosy, jsou podřízeny důležitým zájmům veřejným, a tím se liší od soukromé podnikatelské sféry, kde výdělečné pohnutky, individuální či skupinová ziskovost a úsilí o maximální výnos je činitelem určujícím. Výchozí

účel veřejných hospodářských svazků spočívá zpravidla ve funkci společensky ochranné (tzv. ochranný deštník).

Převládá-li veřejný zájem tak dalece, že úplně zatlačuje ohled na výnos, a výnosnost vylučuje, přestává být veřejné hospodářství podnikem.

Veřejný zájem může tlačit na výnos podnikatelského kapitálu státu tak, že jej úplně anuluje, že cena (úhrada) (např. za službu či statek) kryje pouze náklady výroby.

Prospěchy plynoucí z takových hospodářství jednotlivcům mohou být ještě tak rozdílné a rozdíly prospěchů tak individuálně postižitelné, že – byť by se čistý výnos vylučoval – neponechává se jejich používání jednotlivcům zadarmo, nýbrž za odměnu, které říkáme poplatek, určený státem. Poplatek je tedy odměna za úkon veřejně nezbytného svazku (např. soud, škola), u něhož ze své podstaty nemůže úhrn poplatků přesahovat výdaje s provozováním spojených a nemůže být tedy zdrojem výnosů pro stát.

Jejich tíže záleží na tom, jak pravidelné jsou důchody obyvatelstva: nepominutelné jsou tedy obecné poměry hospodářské ve společnosti.

Úhrada neobsahuje žádného podnikatelského zisku, kryje pouze svéstojné náklady, hovoříme o úplatě, jež je ukládána tomu, kdo si vyžádal nějakou činnost veřejného hospodářství, a slouží k úhradě veřejných nákladů spojených s výkonem veřejné moci. Institucionalizaci takto pojatého veřejného zájmu můžeme označit za svazek kooperativní (v etymologickém smyslu slova). Zde se cena proměnila v poplatek, z něhož se vylučuje podnikatelský zisk a výši poplatku reguluje výše a rozsah spotřeby.

Zobecnění prospěchů, které mají jednotlivci z určitého veřejného hospodářství a nemožnost nebo technická obtížnost zjišťovat tyto individuální prospěchy vede někdy k tomu, že se za úkon určitého hospodářství nežádá vůbec žádná odměna, že takovéto hospodářství je každému zdarma přístupno a obecně prospěšné hospodářství si opatřuje úhradu jinou cestou.

Veřejný zájem může vést totiž i k tomu, že se dále snižuje prodejní cena, aby statek, (služba) byly co nejdříve přístupny, protože užitek leží v linii života společnosti. Tak se může stát, že veřejným zájmem snížená cena (poplatek) už ani nekryje svéstojné náklady. Za statky a služby, které stát poskytuje, nežádá již od občanů žádný poplatek (ani částečný), jsou pro občany zadarmo. V tomto ohledu hovoříme o svazku obecného užítku, opřeného o hospodářský postulát solidaristický: ani

cena, ani poplatek, nereguluje spotřebu a naopak často stimuluje chování: dávej, co nejméně a ber, co nejvíce. Jsou samozřejmě možné i svazky smíšené, např. škola se školským poplatkem, který neuhrazuje celý školní náklad, má z části znaky kooperativní, zčásti solidaristické.

Jak hradí stát náklady na dotyčný statek nebo službu, kterou dává lidem zadarmo? Zde výdaje vyžadují úhrady veřejnými příjmy. Stát může za tím účelem použít určitý příjem akcesorický, nahodilý, který např. pochází z výnosu jeho podniků, má-li jaké, dále z pokut, z cel apod. Tyto akcesorie nejsou záměrně zřizovány k úhradě těchto potřeb, ani co do rozsahu, ani co do způsobu, nejsou také nutné (neboť stát nemusí vlastnit podniky, cla se řídí rozsahem dovozu, jenž může být proměnlivý, pravidelnost jiných příjmů státu nemusí být spolehlivá apod.). Tyto nahodilé příjmy kryjí část uvedené veřejné, solidaristické potřeby. Hlavní rozsah úhrady bere stát ze sféry tržní a soukromoprávní, odkud různými cestami odčerpává část výnosu, důchodu nebo majetku. Děje se tak donucením, plynoucím z právního řádu a těmito „příspěvky“ jsou daně. Daně jsou nejdůležitějším zdrojem státních příjmů. Stát jich nabývá podle relativního nákladu a používá podle relativního užítku: koncipuje daňovou soustavu tak, aby při dosahování maximálního užítku objektivního (zdraví, vzdělání apod.), opatřoval si zároveň tyto prostředky s minimem nákladů (škody) a bude tedy ukládat daně postupně tam, kde působí škodu relativně nejmenší. Daněmi stát dosahuje dispozice nad částí národního důchodu, kterou odnímá ze soukromého podnikání (a sféře občanské), zkracuje jeho důchod, zúžuje spotřebu a směřuje tyto soukromoprávní prostředky tam, kde působí obecnější užitek. Daň doléhá na svůj základ (=výnos, důchod, majetek) určitou sazbou, která může být pro základ téhož druhu (t.j. všechny důchody) stejná, a pak hovoříme o dani proporcionalní, anebo různá, s procentním vzestupem nebo sestupem (jde o progresivní či regresivní zdanění).

Pro koncepci daňovou je důležité rozpoznání její racionality, j.t. únosnosti daně: stát musí totiž zvažovat, aby soukromý výrobce neztratil zájem tvořit důchod nad určitou výší, aby tím nebyla podlomena jeho podnikatelská aktivita a objektivně i produktivita.

V podmínkách centralistického a direktivního řízení národního hospodářství byly – vedle správních nástrojů – také tzv. ekonomické nástroje prostředkem dominace státní moci nad společností.

Z této skutečnosti plynula i běžná usance zahrnovat do pojmu ekonomického nástroje zcela nediferencovaný soubor finančních plnění: v tomto pojetí byly ekonomickými nástroji nejen např. daně, poplatky, dávky, úplaty, ale i náhrady škody či dokonce sankce v peněžním vyjádření (např. pokuty).

Stát byl materiálním vlastníkem celého národního hospodářství, plnil funkce přímého hospodářského řízení: prostředků, zařízení, fondů, statků, výnosu a institucí: hospodářské činnosti přímo plánoval, rozpisoval, přiděloval, financoval, bilancoval, přerozděloval, distribuoval. Přímě řídil, spravoval, kontroloval, ukládal příkazné zásahy, rozhodoval o cenách a mzdách, o nakládání s výrobky, prodával a provozoval, byl jediným nositelem tzv. ekonomických nástrojů, choval se jako hospodářský subjekt jediný a monopolní. Za takového stavu všechny prostředky hodnotového vyjádření, tzn. ekonomické nástroje, představovaly jeden korespondující finanční tok, který měl pouze jednoho adresáta: vnitřní kategorizace ekonom. nástrojů byla významově až sekundární a v podstatě jen formálně evidující. Jednotlivé funkce těchto nástrojů nebyly rozhodující, zůstaly anonymní: tzv. zbožně-peněžní vztahy a hodnotové projekce do hospodářských vztahů byly v situaci jednosměrné dirigistické ekonomiky pouhou stínohrou.

Jak již uvedeno, i sankce (pokuty) se dříve „započítaly“ do ekonomických nástrojů: poněvadž ale toto nazírání dosud přežívá, totiž, že i pokuta je jen jednou ze složek společného finančního toku, nezbyvá než v tématice souvislosti jednoznačně uvést, že instituce pokut (ani ve vodním hospodářství) není ekonomickým nástrojem (ve smyslu nějakého přímého impaktu ekonomiky). Účelem pokut není zhojovat nějakou ekonomickou újmu nebo ovlivňovat či stimulovat „ekonomiku VH“ či hospodaření s vodou: není ani žádnou náhradou škody ani ekonomickým postihem. Jde o sankci, t.j. finanční potrestání za delikt (=porušení povinnosti na úseku VH), nikoliv o nějaký motivační prostředek, který má mít zpětnou vazbu na ekonomické aktivity.

Poněvadž i tzv. výrobní či hospodářská ministerstva v uplynulém období byla pouhým organizačním mezičlánkem, provádějícím mediem, prostředkujícím příkazy monopolního hospodářského subjektu a pouze v rámci centrálních intencí a pokynů realizující odvětvovou, hospodářskou, výrobní investiční, inženýrskou či provoznětechnickou činnost, byly jak úplaty za

výkony a služby, tak i náhrady škod nebo pokuty, považovány za společnou masu finančních prostředků, odváděných do absolutní dispozice státu a jeho výluční decisní působnosti (jenž formami distributivními a přerozdělovacími zpětně ovlivňoval a řídil hospodářský život).

S očekávanou transformací národního hospodářství do podoby tržní ekonomiky mají prakticky všechny hospodářské aktivity přejít do privátní sféry, a pouze určitá, úzká výseč přejde do přímé či částečné kompetence veřejné moci státu v podobě tzv. veřejných prací a služeb (obecně prospěšných), včetně rozhodování o tom, jak se naloží s finančními prostředky jako součástí tzv. veřejných financí. Stanovení těchto veřejných prací (a služeb), vymezení jejich obsahového zaměření a rozsahu, odvisí od vymezení obsahu a rozsahu veřejných zájmů. Poněvadž privatizační proces aktuálně probíhá a samozřejmě není dosud ukončen, lze zatím říci jen tolik, že představa veřejných prací (a služeb) bude zřejmě reliefním odliškem a výsledkem průběhu a ukončení privatizace. Je to ostatně pochopitelné: na co nebude či nemůže stačit soukromá sféra (např. určité sféry činností nebudou podnikatelsky a výdělečně atrahovat, anebo z důvodu nedostatečné kapitálové dostupnosti apod.), tam bude nucena zastoupit veřejná moc státu.

V podmínkách předlistopadových poměrů, t.j. za stavu totálního zestátnění celého národního hospodářství, všech jeho odvětví a sektorů, oborů i ekonomických sfér, za stavu centrálně plánovaného hospodářství až do singulárních jednotek a činností, se zařazovalo i VH mezi odvětví tzv. dodavatelsko-odběratelských vztahů jako hodnotová ekonomická kategorie. Na množství odběrů závisela důchodová situace podniku dodávající vodu a tím i „hmotná zainteresovanost“ jak vedení organizace, tak i osazenstva pracovníků.

Pluralita hospodářských subjektů, soukromoprávní vztahy, konkurenční prostředí, mechanismus tržního chování vytvářející ceny, ale i nové funkce státu a jeho veřejné moci, to vše nemůže zůstat bez impaktu na postavení a změnu funkcí vodního hospodářství v systému pluralitní, soukromoprávní ekonomiky.

Pokud jde o hranice mezi soukromým a veřejným sektorem, vedle těch diferencujících znaků, které už byly uvedeny a mezi něž patří zisková výnosnost a kapitálová připravenost, bude takovým mezním momentem i ta okolnost, že tržní prostředí ovlivňuje a vyvolává cenové vibrace a pohyby, oscilování ve směru tržní nabídky

a poptávky: ale zejména, mezi rozhodující hlediska rozlišení nutno zařadit především předmět (statek) sám o sobě, tedy fenomen vody jako takový.

Lze na vodní hospodářství či na vodu jako složku ŽP, uplatnit bezezbytku hlediska ekonomické rentability, výdělečnosti, pojetí „vody jako zboží“ jako objektu podnikání či jako zdroje zisku?

Názor o „vodě jako zboží“ coby důsledek domyšlených hodnotových tézí marxistické politické ekonomie, zůstal diskuzně nejednoznačný a vysoce sporný i dříve, zejména z různých doktrinálních důvodů. Hodnota poměřovaná množstvím práce není objektivním kriteriem ceny zboží, názor o kvantitě práce jako měřítku hospodářských hodnot i ve své době, kdy byl vysloven, byl už tenkrát „sub specie loci et temporis“ spíš považován za morální, účelový postulát než za kategorii ekonomické vědy.

Hodnota zboží nevzniká v procesu výroby, ale až ve sféře tržní, cena vzniká až v konkurenční situaci nabídky a poptávky a nemá ničeho společného s objektivně měřitelným množstvím práce vynaloženým na výrobu (zhotovení) konkrétního sortimentu (ostatně, jak měřitelným? A může vůbec vyjádřit kvantitativní údaj to podstatné, co z výrobku činí tržní statek?)

Uvedli jsme již, že metoda teleologická, metoda finality je racionalizující metodou v oblastech lidské aktivity a tedy i národohospodářských teorií a praxe: hospodářský subjekt vidí ve své činnosti účely (postuláty) a prostředky zase k určitým dalším speciálním, derivativním postulátům, mezi nimiž je pojítkem vůle (chtění).

Účely a prostředky tvoří řadu, v níž účel se stává opět prostředkem. Kde končí tato řada, který postulát je posledním? Patrně ten, který už není dále zařaditelný, který už není prostředkem k žádnému vyššímu účelu. Takovému účelu můžeme říkat ústřední postulát, poněvadž všechny ostatní z něho plynou, anebo také původní postulát, poněvadž všechny ostatní jsou z něho odvozeny.

Jednotlivé potřeby a postuláty jsou teleologicky do sebe začlankované: např. hlavní postulát hospodářský je postulátem člověka jako konsumenta, spotřebitelského subjektu, k němuž je možno vztáhnout všechny předchozí účely derivativní. Hospodářský postulát znamená tolik, co chtěná, motivovaná úspora nějaké hospodářské strasti. Konsumentská spotřeba jako tzv. úkojný děj směřuje ke splnění toho, co chci a tedy zánik postulátu. Je ale zřejmé, že potřeba takto metabolicky reprodukována je opět jen

prostředkem nějakého účelu nadřazenějšího: každá saturovaná potřeba se stává postulátem nového prostředku. Totéž jednání subjektu se jeví pak různým, pozorováno z hlediska různých sestupných či vzestupných postulátů jako úkon vědomý, chtěný a tudíž motivovaný. Určitá výše pozorovaná ze stanoviska dané postulátové úrovně, umožňuje také kvalifikovat a hodnotit objekty a děje, které směřují k naplnění účelů nižšího řádu, jako vhodné či nevhodné. Touto metodou teleologické racionality (=hodnocení), dospíváme k nějakému obecnému postulátu kvalit člověka či společnosti.

U jednotlivých lidí můžeme jejich ústřední postulát souhrnně označit za štěstí, spokojenost, bezestrannost: jde o určitý vnitřní emotivní stav a má tedy povahu subjektivní. Individuální postuláty nepředstavují žádný postulát jednotný: není totiž možný návod, jak jednat podle subjektivního postulátu. Lze však poskytnout návod, jak žít, aby byl člověk např. zdravý nebo bohatý či jak nejvhodněji uskutečnit nějaký jiný postulát objektivní a jak hledat prostředky k tomuto účelu vedoucí, nikoliv však jak být subjektivně nejspokojenější. Nicméně postulát minima strasti uvádí lidi ve společenskou interakci a v synergickou součinnost, objektivně navozuje sociabilitu vztahů a institucí – jako prostředku individuálních, subjektivních cílů. Logicky tak dospíváme k představě širších a stále širších zájmů, jako k institucionalizovanému nástroji prosazování zájmů jednotlivců: i nejobecnější postulát, zastoupený nositelem veřejného zájmu, např. veřejnou mocí státu, je pouze zpětným instrumentem, prostředkem naplňování zájmů dílčích, individualizovaných.

V této rovině je třeba hledat onen vrchní konečný účel, jakési ohnisko pro vzájemné hodnocení derivativních postulátů nižších řádů, ústřední hodnotící bod: Společnost či stát sleduje nějaký účel objektivní, který je poznatelný, sdělitelný, odůvodnitelný čili je možno jej racionalizovat, a je jím zpravidla nějaký obecný ideál člověka (např. harmonický rozvoj jeho relací, schopností, vloh apod.) či společnosti (např. zdravé, vzdělané apod.), prostě je to nějaká sociální hodnota nejobecněji sdílená a akceptovaná, jež představuje míru určité vyznávané představy nejvyšší, nejintenzivnější sociální užitečnost a kladu.

Jestliže hledíme na vodu jako na postulát hospodářský, jestliže aplikujeme tuto metodu do podmínek „vodního hospodářství“, pak také voda je

prostředkem ke konkrétnímu účelu, resp. určitým partikulárním účelům národního hospodářství jako tzv. praktické vědy, jakož i metodou hospodářské politiky (jež je politikou, vztahující se k zajišťování hmotných statků pro společenský celek): jako činitel dopravní (vodní cesty), jako voda závlahovaná (v zemědělství), jako činitel energetický (hydroenergetika), jako voda chladicí, jako surovina (průmyslová voda), jako základní potravina.

Ale voda je prostředkem ve vztahu k postulátům jiným a stále obecnějším: je činitelem zdravotně hygienickým i krajino tvorným je podstatnou složkou ekosystémů, je určujícím faktorem biologickým, pedologickým, atmosferickým, je základní podmínkou režimu obnovy a rovnováhy v přírodě.

Rozvíjením tohoto sledu finality dospíváme ke zjištění, že voda je prostředkem ke všem účelům, i k účelům nejobecnějším, jež jsou spojeny s výchozí determinantou existence života vůbec.

Jestliže definujeme statek jako užitečný předmět, užitečný proto, poněvadž je chtěn k nějakému účelu, postulátu, potřebě, jestliže „vznik“ statku je také vznikem jeho užitečnosti a její zánik je zánikem statku, aniž však znamená zánik vlastního jeho předpokladu, pak voda je takovým statkem, jehož umenšováním, mizením a zánikem zaniká i jeho výchozí předpoklad, totiž samotná biologická existence a bytí člověka.

Jestliže tedy zájem, cílený zájem na něčem, je reflektovanou potřebou (např. emotivně pociťovanou biologickou potřebou), pak potřeba vody je všeobecná, universální, a reflexní této obecné utility může být pouze zájem veřejný, nikoliv zájem jednotlivý či partikulární, nemůže být předmětem individuálního či partikulárního prospěchu.

Římský klub, intelektuální sdružení s vysokou mezinárodní prestiží, označil ekologické potřeby za jedny z primárních potřeb (a problémů) světového společenství. Tato myšlenková reflexe došla v řadě zemí vyjádření v legislativních formulacích značně, ba nejvyšší právní síly, o základním právu člověka na zdravé, důstojné, humanizované životní prostředí (jehož je voda podstatnou složkou). Toto právo se stalo součástí obecného katalogu lidských a občanských práv.

Voda je v těchto souvislostech považována nejen za basální potřebu nutriční, za prostředek zdraví a celé životní reprodukce člověka: zde se protínají dvě axiologické orientace: význam a hodnota vody je podepřena nejen veřejným, obecným zájmem na saturaci vitálních potřeb člověka, ale i aspekty ekologickými. Voda je

rozhodujícím faktorem přírodního koloběhu, udržuje rovnováhu biosféry, je podmiňujícím činitelem vegetačního pokryvu, flory, fauny a ekosystémů vůbec, nemluvě již o implikacích pedologických, hydro-atmosferických apod., jež ve svém souhrnu vytvářejí životní prostor. Voda je basální podmínkou života, je základní složkou přírodního a životního prostředí: *conditio vitae sine qua non*, představuje jednu z nejvýznamnějších součástí národního bohatství.

K tomuto obecnému významu vody přistupují v našich podmínkách svou důležitostí i činitele následující:

Trvale aktuální otázkou je její vydatnost, zajištění dostatku a její kvalita, všechny toky, až na nevýznamné, drobné výjimky, pramení na teritoriu českých zemí a odtékají na cizí státní území, primárním zdrojem zůstává voda atmosferická (dešťové srážky), mezi objektivní determinanty patří i relativně omezené stavy a nerovnoměrnost v rozložení vodních zdrojů, povrchových a podzemních vod na ploše ČR.

Dále: vlivem extensivní industriální, energetické a vůbec produkční exploatace (např. v zemědělství), jakož i v důsledku populačního růstu, vývoje demografických podmínek a antropogenním působením obecně, došlo k řadě negativních účinnů: objevily se deficitní oblasti s pasivní bilancí zdrojů pitné vody, šíří se vleklé procesy kontaminace podzemních vod s nebezpečnými dopady, došlo k vážnému, mnohdy i havarijnímu, narušení odtokových poměrů, kvalita vody se prudce zhoršila, nastalo vyhasínání některých rozhodujících komplementárních funkcí vodního režimu koloběhu a rovnováhy. V neposlední řadě vykonává retardující vliv i zastaralá technická a technologická infrastruktura vody. Tento stav nutně směřuje ke dvojímu postulát:

- šetření vodou, hospodárnému a racionálnímu nakládání s ní a
- zastavení růstu znečištění s nezbytností zlomu této negativizující tendence

Dosadíme-li ony zneklidňující parametry do podmínek a konfigurací tvořícího se nového hospodářského terénu, vyplývají z takové extrapolace tyto zjišťující téze:

1. Náklady na provozování, údržbu i výstavbu vodního hospodářství („komplexu vody“) jsou podnikatelsky spíše málo zajímavé a lukrativní, vyžadují investice, vynaložení značných prostředků a při existující nízké kapitálové dostupnosti na straně soukromých subjektů, se jeví očekávání brzkých efektů jako málo

pravděpodobné. Nicméně však, vzhledem k obecnému užitku vody a nezbytnosti tohoto vitálního předpokladu, musí být uvedené činnosti prováděny a zajišťovány.

2. Pokud by tento komplex byl privatizován, pak ovládnutí tohoto přírodního zdroje soukromoprávním subjektem by přirozeně vedlo nejen k extensivní tendenci hospodaření s vodou, ale i k bezkonkurenčnímu, monopolnímu postavení vlastnického subjektu v daném místě (a logicky pak i k monopolnímu ziskovému příjmu jako skutečnosti nesouladné s principem tržní ekonomiky).
3. Nutnost regulovat nejen situaci a proměny při zásobování, nakládání a hospodaření vodou jako problému společenskému a přítomnému v širokém sociálním horizontu, ale i všechny její obecné komplementární funkce s účinky daleko přesahujícími (což možno srovnat s proměnou veličinou s několika neznámými), vyžaduje arbitrážní veřejnou moc (resp. veřejný hospodářský svazek).
4. Jsou to konečně i zřetele ekologické, dosud opomíjené, avšak nyní nabývající charakteru naléhavé aktuality, často i alarmující.

Na ekologické aspekty hospodářských činností, i na úseku hospodářství vodního, se hledělo a hledí jako na cosi zatěžujícího, nákladného, nerentabilního, co se nevyplácí: a ekologické chování se automaticky nestane součástí podnikatelské motivace soukromoprávní. Dlouhou dobu deformované společenské vědomí a instituce národního hospodářství nestimulovaly spontaneitu ekologického myšlení a aktivity: s vodním hospodářstvím se celá desetiletí nakládalo jako s výrobněhospodářským odvětvím, jako s obory průmyslovými *sui generis*, tomu odpovídala i oficiální hospodářská doktrína, metodika centralizovaného plánu, a na tuto fakticitu „průmyslu výroby vody“ byl adaptován i systém řízení, organizace a ekonomiky odvětví VH.

Je pak zřejmé, že v této úvodní fázi „vstupu ekologie do vodního prostředí“ je nezbytná – i z tohoto důvodu – přímá ingerence veřejné moci státu.

Tržní systém neřeší dokonale problém ochrany ŽP, který je z jeho hlediska považován za samostatný vnější úsek. Nejsou-li hospodářské subjekty v rámci tržní ekonomiky vázány regulativy veřejné moci, směřují přirozeně své aktivity k dopadům na environment, nedostatečně, suboptimálním způsobem, snaží se minimalizovat „neefektivní náklady“, které nepřinášejí okamžitý výnos, a to bez ohledu na širší společenské vazby.

Působit na rozhodování těchto subjektů je možné přímo a nepřímo. Z přímých nástrojů řízení se uplatňují direktivní ukazatele nepřekročitelné kvality ŽP v podobě legislativně stanovených limitů čistoty ŽP. Nepřímé ovlivňování dopadů hospodářských činností na ŽP zabezpečují diferencované finanční nástroje, především odvod za využívání přírodních prostředí a jejich zdrojů, jež zahrnuje i platbu za poškození ŽP. Její výše odpovídá výši nákladů na odstranění reálných škod, např. při bezporuchovém výrobním procesu a platbu za využívání ŽP určité kvality (např. odběry vody). Platby za poškozování ŽP jsou dvojího druhu: adresné a neadresné. Neadresné platby, ve kterých nelze konkrétně vyčíslit výši způsobených škod u jednotlivých subjektů, budou těmito subjekty placeny diferencovaně podle jiného kritéria (např. úměrně plošnému znečištění polností ve vztahu k ohrožení spodních vod a k nákladům spojeným s jejich ochranou, příp. nahrazením). Každá platba vyjadřuje jednu z funkcí tohoto zdanění ekonomických aktivit: ex post eliminovat znečištění ŽP a ex ante regulovat prostorové rozmístování kapitálu (čili dosahovat efektivní územní dekoncentrace ekonomiky).

Systémově je třeba odvoz doplnit sankčními poplatky za poškození tzv. objektivní zaviněním, t.j. jak zaviněnými, tak i způsobené náhodnými poruchami např. v technologii výroby.

Proti zavedení odvodu za využívání přírodního prostředí, lze namítat, že nemá obdobu. Vzhledem ke stavu našeho ŽP, k možným potížím ve fungování tržního mechanismu, při nebezpečí tzv. vývozu špinavých výrob na naše území a především i tím, že se náklady zatím nepromítají do cenové kalkulace, je existence tohoto ekologického odvodu alespoň na přechodnou dobu nezbytná. Míra odlišnosti jednotlivých daňových titulů může být zmírněna koncipováním odvodů v systému místních daní, resp. lokálně diferencovaných přírážek k republikové jednotné sazbě odvodů a diferencovaných poplatků, a uzavřením koloběhu jeho k výnosů, t.j. účelové určení těchto výnosů pouze k ochraně ŽP.

Tržní mechanismus se nehodí k uspokojování společenských potřeb, u kterých nelze použít tzv. vylučovací pravidlo a kde trh selhává při poznání preferencí občana. Na místo trhu musí nastoupit veřejná moc, ve které jsou individuální preference transformovány v obecně prospěšná rozhodnutí, veřejné spotřeby.

Rozpočtová politika pak stanoví, jak budou veřejné potřeby upokočovány, alokuje zdroje mezi

veřejně prospěšný a soukromý sektor na základě rovnováhy mezi užitkem plynoucím z uspokojování veřejných potřeb a potenciálními náklady plynoucími z omezení soukromé spotřeby.

Zásadní závěr, který je možno odvodit je ten, že voda plní funkce obecného užitku, že je možno ji označit za veřejný statek, a za předmět veřejného zájmu, že soukromý interes podnikatelský, založený na výdělečné, profitní motivaci, je kontrární veřejnému zájmu na obecném utilitě t.j. na šetrném zacházení s touto přírodní složkou, že vodní prostředí není ani výlučným, ani převažujícím hospodářským objektem a in principio není celospolečensky žádoucí svěřit jej soukromému sektoru. Konstatací závěru, že voda je společenský postulát, který zahrnuje jak hledisko obecné užitečnosti, tak i hledisko environmentální, t.j. komplexního záběru životního prostoru, odpovídá i nezbytnost aplikace této téze do nové hospodářské a právní situace.

V nových podmínkách se mění i postavení a funkce státu: vrací se ke svému původnímu účelu a poslání, jak je vyjadřuje klasická definice: „aequitas et iustitia, securitas et pax, libertas et salus publicae“, tedy výkon spravedlnosti a práva, veřejný pořádek a ochrana života, bezpečnosti a majetku občanů, zajištění veřejných zájmů a podmínek pro jejich uplatňování.

Přítomnost a artikulace státu v hospodářském životě se omezuje na obecné, (strategické) makroregulativní funkce a na sféru legislativní, fiskální a monetární. Ve srovnání s předchozím stavem, přesouvá svou pozornost z přímé interference ekonomické do interference právní. pouze tam, kde veřejný zájem přesahuje partikulární, disociované zájmy soukromoprávní, vstupuje stát do hospodářské sféry formou tzv. veřejných hospodářských svazků.

Veřejná moc státu zde vystupuje především

1. jako státní orgán (orgán státní správy), který rozhoduje vůči všem třetím osobám o zákonem chráněných veřejných zájmech vody (vodního prostředí, vodního hospodářství): prostřednictvím decisní činnosti orgánů státní správy po vertikále zakládá, resp. reguluje, upravuje či mění právní situace a vztahy (např. uložením omezující povinnosti či výrokem o určitém oprávnění apod.) a jejich zachování vynucuje hrozbou sankčního postihu.

S tím přirozeně souvisí zcela nové postavení ministerstva, které v podmínkách tržního hospodářství přestává plnit úkoly orgánu

hospodářského řízení, odpovědného za hospodářské výsledky a stává se v plném smyslu slova ústředním orgánem státní správy, jenž podle meritorně kompetenčních působností, provádí politiku státu (institucionalizovaný veřejný zájem), jak je vyjádřena právním řádem;

2. prostřednictvím veřejných vodohospodářských svazků (např. správ), jako svéstojný hospodářský subjekt veřejnoprávní, a to zajišťováním činností a služeb;
3. jako zadavatel veřejných prací vodohospodářských (staveb, příp. činností).

Soukromý sektor vystupuje a ocitá se ve trojím vztahu k vodě (vodnímu prostředí, vodnímu hospodářství):

1. jako zákazník činností a služeb zajišťovaných veřejnou mocí státu (prostřednictvím veřejných hospodářských svazků
2. jako adresát povinnosti či oprávnění, kterému jsou uloženy veřejnou mocí státu (státní správou) právní odpovědnosti (např. ekologická odpovědnost za přiměřené a šetrné zásahy do ŽP (vodního prostředí) tak, aby zůstal zachován „trvale udržitelný rozvoj daného prostředí“. Týž subjekt se však může chovat jako škůdce (jestliže např. vypouští toxické škodliviny, opomene při výstavbě průmyslové, bytové apod. zabezpečit čištění odpad. vod atd.), jestliže tedy porušuje povinnosti, které svou skutkovou podstatou zahrnují zřetele jak hospodářské (ochranu a hospodárnost při nakládání a užívání vody) sledující hlediska zdravotně hygienická, vydatnosti apod., tak i ekologická.

V obou situacích subjekt, který dané prostředí využívá v souladu s právem, příp. mu škodí, je povinen strpět uložená omezení, zákazy, jakož i sankce:

3. jako dodavatel pro konkrétní zakázky veřejných prací (formou konkursního či výběrového řízení)

Jestliže vycházíme z premis nového hospodářského řádu, pak možno s určitou ilustrativní nadsázkou vyjádřit pořádací princip privátní a veřejné sféry jednoduše takto: každému, co jeho jest, na co stačí a co nejlépe dokáže. Z toho lze dovodit, že soukromý sektor zahrnuje ony hospodářské aktivity, jež mohou být předmětem soutěživosti, hospodářské konkurence, jež lze zapojit do tržního mechanismu a do profitního zájmu.

Vylučovací metodou účelovou dospíváme k tomu, že veřejným statkem (jako předmět veřejného sektoru), je ten statek

- který buď svou jedinečnou povahou či ojedinelostí by založil monopolní vlastnictví (a tedy bezkonkurenční ziskový výnos)
- který není podnikatelsky poutavý a zajímavý (ať již pro vysoké náklady, nedostatek kapitálu, riziko očekávané rentability či pro jinou množinu neznámých)
- jehož potřeba, ba přímo závislost na něm, je obecná, a kde je proto třeba vyvažovat a udržovat rovnováhu zájmů, jež by jinak byly vystaveny tržním tlakům a protitlakům a incentivním střetům a konfliktům (se sukcesivními účinky a dopady).

Postavení VH ve svém podstatném souboru účelů (funkcí), vykazuje znaky veřejného hospodářského svazku, což navíc zvýrazňuje a ještě multiplikuje důraz, který se klade (a bude se klást se zvyšující měrou) na účely (funkce) ekologické. Tomuto rozpoznání odpovídá i účelové exponování vody (vodního prostředí, VH) v ekonomickém systému státu, jeho institucionalizace a jeho normativní vyjádření. Ekonomická rentabilita čili tzv. „ekonomika“ VH jako součást veřejného hospodaření státu – jakkoliv nepominutelná – nemůže tvořit jeho podstatnou účelovou kategorii, která naopak spočívá v uspokojování veřejného zájmu a sociální utilitě.

Ekonomizaci, tržní ekonomizaci veřejného statku je možno konstruovat buď jako tržní cenu nebo jako úplatu (kterou se určitou měrou valorizují náklady) nebo jako plnění bez úhrady (zadarmo).

S odkazem na celou předchozí argumentaci, již je tato práce věnována, vylučuje „obecný účel vody“ ten závěr, aby byly předmětem výtěžného podnikání soukromoprávního a podrobena tržní ceně. Voda má však své speciální dílčí, jednotkové užitky, jejichž využití může směřovat k možným singulárním adresátům – podnikatelům: to je situace, kdy i veřejná moc státu může tuto namnoze úzkou, účelovou výseč užitku vody učinit předmětem tržní nabídky (např. využívání vodních toků pro energetiku či pro plavební účely). Kalkulace tržní ceny musí však být podrobena obecným postulátům, t.j. musí být založena na takových faktorech, kterými jsou např. bilanční dostatečnost, plynulost dodávky, příp. dostupnost, ale zejména pak s ohledem na to, zda obecnější užitky (funkce), i ekologické, jsou přednostně plněny a saturovány.

Vzhledem k objektivní omezenosti vody na českých teritoriích, stavu znečištění a nákladům

spojeným s čistírenskými, recyklačními a úpravárenskými procesy, technologické náročnosti, dále vzhledem k nutnosti hospodárného nakládání, jakož i potřebě založit návyk na šetrné zásahy do vodního prostředí, to vše znemožňuje učinit vodu veřejným plněním bez úhrady. Přiměřené užívání vody nemá u nás tradici, resp. nestalo se nějakou navyklou dispozicí. Také vodní právo, ačkoliv užívá pojmových souvislostí hospodárného nakládání, racionálního hospodaření s vodou apod., dále je nerozvádí a nevymezuje. Dlouholeté, vleklé úsilí, dohadování a spory o zvýšení či zachování vodného (stočného), snahy „ekonomizovat“ tyto úhrady, opřené o „hodnotovou argumentaci, jsou m.j. dokladem nevyjasněnosti mezi obecným užitkem (jak se vykazoval např. sledovaným ukazatelem „napojení počtu obyvatel na veřejný vodovod“) a potřebou ekonomicky stimulovat úspory vody (přičemž paradoxně tzv. ekonomický zájem vedl „výrobní“ dodavatelské podniky VH ke zvyšování odběru a množství dodávek).

Z uvedeného věcně i logicky vyplývá, že tzv. veřejné užití vody lze podrobit pouze třetímu druhu plnění vůči státu, kterým je kategorie fiskální úplaty: stát sice nevydělává (a ani to není možné s přihlédnutím ke všemu, co jsme již uvedli), ale zčásti pokrývá náklady svých hospodárských činností.

Současná právní úprava zná čtvero úplat (viz ust. § 43–46 vodního zákona):

- úplaty za odběr vody z vodních toků
- úplaty za odběr podzemních vod
- úplaty za vypouštění odpadních vod do vod povrchových nebo podzemních
- úplaty za dodávky vody z veřejných vodovodů a odvádění odpadních vod veřejnými kanalizacemi.

Všechny tyto druhy úplat vycházejí z „nákladového“ pojetí: slouží k úpravě provozních, udržovacích a správních nákladů. Toto pojetí nebylo nové a objevené ani v době, kdy příslušné normy byly zpracovány, opakují pouze shodný princip z doby předválečné a z celého předchozího vývoje vodního práva, resp. jeho fiskálních vztahů. Jde tedy jeho úpravu kontinuální: tato úprava není výjimkou ani v evropské dimenzi, fiskální soustavy evropských zemí znají tento mechanismus dávky za veřejnou službu (tzv. fiskální dávky).

Výše úplat, resp. skladebná složkovost zpoplatnění, je konstrukcí ekonomicky (konec konců i ekologicky) temporální, t.j. variabilní v ekonomicky reálném čase.

Formativním základem této fiskální dávky je objektivně proměnlivá výše nákladů (a jejich podmínek), vynaložených na konkrétní činnost (zajištění služeb apod.). Vnitřní struktura fiskální dávky musí sledovat a zohledňovat časově rozpoznané stimulatívni účely, mezi něž patří, z hlediska vzestupného významu, např.: zohlednění ekonomických podmínek: vazba na obecné trendy cenového vývoje a nákladové vstupy: bilanční napjatost stav znečištění, nové škodliviny, objektivní potřeba sanace vodního prostředí a její rozsah: typika a četnost chování odběratelů, (škůdců), resp. nové tržní prvky v jejich chování: parametry úsporného nakládání a žádoucího ekologického chování, mechanismus úlev apod. V mnohém ohledu jde o shodné, příp. analogicky podobné libreto účelů (stimulativů), které je nutno respektovat při konstrukci ekologické normy či skutkové podstaty sankcí.

Úplaty jako plnění vůči veřejné moci státu, tvoří pak příjmovou stránku státního rozpočtu, a jsou zdrojovým základem zpětné úhrady nákladů hospodárských činností (resp. jejich určitým pokrytím), např. i prostřednictvím státních fondů.

## **Tvorba enviromentálního práva a konstrukce tzv. ekologické právní normy ve vztahu k vodnímu hospodářství**

Enviromentální právo je novým, teprve vznikajícím právním odvětvím a zatím postrádá teorii své tvorby, teorii tvorby práva životního prostředí. Dosud nemá zcela propracovány základní pojmy legislativní, kterými jsou např. ekologická povinnost, ekologická újma (škoda), ekologická odpovědnost, příp. sám ekologický objekt ochrany (např. pojem vodního prostředí) apod. Vyplývá to ostatně z povahy ekologie jako vědního oboru, který je svou povahou interdisciplinárním, mezioborovým, dokonce ještě se značným akcentem vstupních filosofických reflexi. Stále je ještě spíše volnějši agregací poznatkovou než vnitřně koherentním vědním systémem s pevnou objektovou bází, t.j. konsistentněji vymezeným vědním předmětem.

Proto si i budované enviromentální právo vypomáhá pojmy, instituty i normologií jiných, již zavedených, klasických právních disciplin: ve své podstatě převzalo, jako tzv. složkové zákony, již hotové právní komplexy z úseku VH, územního plánování, zemědělské půdy, lesního hospodářství apod., které ovšem často mají zacílení odlišné. Nicméně závažnost a potřeba enviromentálního

práva je vysoce aktuální např. již s ohledem na očekávané neekologické chování tržní ekonomiky.

Právo ŽP nemá ještě dostatečně vytvořenou svou vlastní specifickou metodu regulace společenských vztahů, která jinak běžně určuje obsah institutů a jeho modalit, jak tomu je u klasických a „zavedených“ konkrétních právních odvětví.

Problém spočívá v postižení aspektu specifické kvality, kritérií kvalifikace určitého chování jako nesouhlasného s pravidly ekologické péče o vodu jakožto složky ŽP, prostě jde o světojnou normativní regulaci.

„Odpovědnost je klíčovou otázkou práva a podstatnou složkou jeho normy“ – je výchozí tézí normotvorby. Vodní právo zatím nezná pojem „ekologická odpovědnost“, totiž odpovědnost za újmu způsobenou nebo hrozící vodnímu prostředí, jež by vznikla porušením ekologické právní normy, t.j. jako následek ekologického deliktu, vyvolaného činností nebo opomenutím a zahrnující povinnost snášet určité, zákonem předvídané, nepříznivé důsledky, totiž sankci za zásah do vodního prostředí jako ekosystému.

S odkazem na vpředu uvedený metodologický úvod je nezbytné právě ve fázi formujícího se environmentálního práva, aplikovat normologickou metodiku a položit obecnou otázku, zda to, co normativně ve složkových zákonech existuje a platí, je právní normou ekologickou (jež jako taková platí)? Je totiž nutno na oblast tvorby ekologických norem v právu vztáhnout normativní postup, jenž se ptá po logické platnosti normy. Celý problém se stane zřejmým, vyjádříme-li jej sledem otázek:

Co rozumíme ekologickou právní normou? Co je jejím meritorním obsahem, co tvoří „ekologičnost“ normy? Jak má být normologicky konstruována a jaká hlediska ochrany ŽP nutno exponovat?

Při konstrukci ekologické normy je nezbytné odpovědět na tyto otázky:

Obsahuje vodní právo „zdostatek“ hmotně právních ekologických norem? Jsou ekologické aspekty vskutku transformovány do normativní podoby právních povinností, zejména z pohledu ekologického chování hospodářských subjektů? V čem spočívá ekologická hodnota vody, v čem je činitelem environmentálním? Je v existujících normách tato optika skutkové podstaty respektována a zohledněna? Není pojem ochranné funkce u existující normy pouze přidavným akcidens? Jsou rozhodné skutkové okolnosti, vyskytující se v reálu prostředí (mezi

něž patří chování subjektu a předmět ochrany), převedeny do závazných, kogentních dikcí?

Samozřejmě, že největší pozornost se v této souvislosti soustřeďuje na dikci skutkových podstat povinností stanovených na úseku VH jako příkladu určitého testování. V tomto případě jde totiž o povinnosti normy nejexponovanější, poněvadž spjaté s donucovací sankcí (pokutou jako prostředkem represivním).

Není postihu mimo normativně stanovenou povinnost, není sankce mimo právní kvalifikaci odpovědnosti, není protiprávního jednání „sine lege“, mimo právo a jeho platnost, kterou je logický odkaz na existenci konkrétní normy.

Povinnost musí být stanovena zákonodárcem nesporně, jak co do své meritorní existence (reality deliktního chování), tak co do svého obsahu v dané kauze, odpovědnostní dispozece, možnosti průkaznosti a určení následků.

Z tohoto hlediska je třeba vrátit se k úpravě „porušení povinností na úseku VH“ de lege lata a podrobit je příp. novelizační rešerši, především z těchto důvodů, zda:

- normativní úprava je relevantní a postačující
- postihuje rozhodné aspekty ochrany vod, resp. vodního prostředí
- jsou povinnosti dostatečně formulovány
- existující skutkové podstaty zahrnující a vyjadřující typiku protiprávního chování a jeho znaky (např. z hlediska čestnosti)
- je dána adekvátní míra odpovědnosti a intenzita následku
- nejsou pomínuty skutkové stavy, jež při normativní absenci nutí postupovat per analogiam (ať již analogiam legis či analogiam iuris), nebo zda určité mezery neumožňují jednání in fraudem legis, obcházením zákona. (při řádné a jasné perlustraci takových účinků a dopadů).

O naléhavosti této úvahy svědčí i ta okolnost, která tkví v dosavadní absenci tzv. primárních povinností, v absenci stanovení vztahů komplementarity a speciality střežového zákona ŽP k zákonům složkovým, jež by překlenuly nedostatky, spočívající např. v omezené přítomnosti ekologických hledisek v dílčích normách. (které vznikly v dlouhé časové řadě a ve zcela jiných souvislostech). Mladé odvětví environmentálního práva svou probíhající legislativní aktivitou (byť s různou kvalitou výstupů), si teprve vytváří normy obsahově bohaté.

Takové rozpoznání je navíc důležité i proto, že nikoliv každé porušení povinnosti v rámci

současného stutu quo je jednáním protiprávním. Právě fakticky současný stav vody, resp. vodních prostředí, byl způsoben namnoze v důsledku chování legálního či právem nenormovaného a s pominutím hledisek prevence ochrany.

Je-li prvním důvodem rešerše povinností de lege lata ověření logické konstrukce normy, t.j. z hlediska nespornosti a celistvosti normologické, je druhým důvodem kvalita obsahové struktury normy: především postrádá důležité prvky „ekologické“ normy, a pojmové znaky kterými je např. ekologická odpovědnost či ekologická újma.

Při konstrukci této odpovědnosti se vychází ze zavedeného režimu odpovědnosti užívaného jinými právními odvětvími (občanskoprávní, hospodářskoprávní), jež přešla v navyklé pochopení, zakodované obecně v právním vědomí (např. pojmovým znakem škoda či újma). Odpovědnost se upravuje i v normách „ochranářských“ pomocí institutů majetkové odpovědnosti, náhrady jako ekonomické škody. V tomto pojetí je majetkovou újmou, kterou lze objektivně vyjádřit v penězích a takto se běžně kvalifikuje. Cílem náhrady škody je poskytnout objektivně určenou, totiž ekonomickou náhradu, a to naturální nebo relutární reparaci.

Odpovědnost za ekologickou škodu se však týká vody jako složky ŽP, jejím smyslem je ochrana veřejných ekologických zájmů na zdravém, kvalitním a rovnovážném stavu vodního prostředí: vyjadřuje vztah mezi společností a škůdcem (i škůdcem potenciálním), je důsledkem porušení ekologické právní normy.

Při ekologické odpovědnosti nelze mluvit o škodě v pojetí občansko- či hospodářskoprávním, jde o poškození specifické složky ŽP, poškození vodního ekosystému. De lege lata vodního práva zůstává neřešenou otázkou, jak vyjádřit tuto ekologickou újmu, zda např. náklady na substituci porušených biologických nebo hydrologických poměrů a procesů. Potíž je mnohdy v tom, že náprava vodního prostředí není vždy možná či může jít o škodu nereparovatelnou či za cenu mimořádně vysokých nákladů (jež přesahují objektivně nutné náklady). Tato skutečnost vyplývá ze širšího problému, kterým je neschůdnost najít ekonomickou kategorii na vyjádření ekologické hodnoty vodního prostředí. Také vodní právo postrádá úpravu toho, co lze ve sledované souvislosti označit za hodnotu mimoekonomickou, chybí způsob tzv. společenského ohodnocení, chybí objektivizovatelný výraz pro validitu veřejného zájmu. Újmou se rozumí, že předmět

ochrany byl postižitelný změnami, doznal nějakého konkrétního zásahu, exponoval určitou konkrétní odchylku od existujícího stavu. Domníváme se, že nikoliv pouze způsobená škoda či nastalá smyslově postižitelná újma vyčerpává bezezbytku znak odpovědnosti, domníváme se, že odpovědnost je naplněna již pouhou poruchou, spočívající ve snížení bezpečnosti či v oslabení předmětu právní ochrany např. vody (jde o jistou analogii deliktu ohrožení).

Další okolností, která není v právu dostatečně reflektována, je, že újma se může projevit až po dalším časovém období: v normativní struktuře není zabudovaná právní kvalifikace budoucího rizika či hlediska anticipující prevence (na aspekt nezbytnosti regulovat preventivně budoucnostní ohrožení upozornily již dokumenty konference „Common Future“ v Bergenu 1990).

Konečně v linii této reflexe de lege ferenda je doporučení zvážit i tu tézi, podle níž by bylo možno postihnout, jako skutkovou okolnost environmentální ochrany, i samo neplnění poplatkové či úplatkové povinnosti za znečišťování vod. Poplatek je nejen odměnou za veřejnou službu, za poskytnutou činnost veřejným hospodářským svazkem, je také položkou ekologickou, náhradou za újmu, způsobenou zásahem do stability a ekvilibria vodního prostředí. Jestliže se povinností subjekt tímto svým chováním dostal do kolize s předmětem péče, stanovenou přísl. právní normou, provází toto chování též určitou újmu: pojem „porušení povinnosti“ a pojem „způsobení újmy“ se zde eo ipso kryje.

V souvislosti s otázkou „ekologičnosti“ norem vodního práva a jejich konstrukce, je nezbytno pojednat také o podstatné obsahové složce normy, kterou je sankční vztah.

Sankční vztah vzniká jako důsledek porušení povinnosti obsažené v ekologické právní normě chránící vodu, vodní prostředí. Dispozice těchto norem mají obsahovat příkazy a zákazy (shodné jako je tomu u klasických právních disciplín), event. i limity a tolerance škodlivých účinků lidské činnosti na předmět ochrany. Jsou adresovány každému potenciálnímu narušiteli vodního přírodního prostředí a určují, čeho se má vystříhat, (t.j. poškozovat určitým jednáním), co má učinit v zájmu jak prevence (j.t. jak zabránit škodlivým zásahům), tak i reparace poškozeného objektu (např. uvedením do původního stavu).

Sankce je nástrojem státního donucení, je „trestem“ za maligní interferenci do konkrétního veřejného zájmu, který je normativně (t.j. po

pohrůžkou donucení) chráněn veřejnou mocí státu. Z toho plyne povinnost strpět sankci za porušení právní povinnosti.

Při porušení ekologických norem jde však o více, nejen o strpění pokuty či jiných sankcí, i když tyto mohou mít preventivní účinek i pro futuro. Pojem ekologické odpovědnosti zahrnuje též povinnost subjektu, jehož běžnou hospodářskou či jinou činností je nebo může být ohrožena určitá složka či část chráněného objektu (vodní prostředí), určit určitá konkrétní opatření preventivní povahy (přerušit nebo zastavit provoz, zdržet se určitého chování). Byla-li takovou činností složka vodního prostředí poškozena, vyplývá ze škůdcovy ekologické odpovědnosti i jeho povinnost zabránit opakování nebo pokračování, jakož i jeho povinnost uvést poškozený objekt přírody v původní stav, je-li to možné.

Proto připadá v kompletním systému ekologické odpovědnosti největší význam sankčním nástrojům správního práva, které nelze redukovat jen na správní trestání.

Jsou tedy správní sankce, které směřují k obnovení právního stavu, přesněji: restitucí faktického stavu, který odpovídá právní normě, ať se to týká nutných preventivních aktivních opatření nebo znemožnění pokračovat v ohrožovací či poškozovací interferenci dané složky prostředí, resp. uvedení poškozené části v původní či zlepšený stav (formou druhotné dispozice: jestliže uložený úkon či opatření neplní, pak teprve vznikne sankční vztah). Nelze přehlédnout ani onu vyskytující se faktologickou evidenci, že použitím správního trestu se škodlivý následek protiprávního jednání někdy ani neodstraňuje ani nepřerušuje a často se ani toho, kdo protiprávně jednal, nenutí obnovit stav, který odpovídá požadavkům právní normy. Nicméně zásadní presumpcí ekologické právní normy je směřování k faktické nápravě, obnovení stavu, který odpovídá požadavkům normativní povinnosti, t.j. obnovení právního stavu.

Pokud pak jde o účinnost sankcí, nastává v podmínkách tržního hospodářství výrazná změna: zatímco v předlistopadové době za stavu monopolního, centralizovaného hospodářství, byla účinnost sankcí nevalná, neboť ve své podstatě nepostihovala ani nemohla postihovat ekonomický zájem podniků (které sankce předem zaplánovaly jako neproduktivní náklad, příp. šly na vrub investic či jiných položek), a naopak objektivně zatěžovaly celou společnost, za situace plurality samostatných hospodářských subjektů se opět revitalizuje pův. funkce státní sankce.

Jestliže dřívější podnik jako škůdce nepocítoval pokutu (její výši) jako nějaký přímý negativní dopad do své důchodové situace, má na soukromoprávní subjekt, na podnikatele uložení pokuty nepoměrně citelnější a intenzivnější účín, stává se vskutku efektivním stimulem toho, aby se napříště zdržel určitého protiprávního jednání, jež by mělo za následek krácení jeho výnosu a dotýkalo se ovlivňujícím způsobem jeho výdělečné bilance.

Tuto část možno uzavřít s tím, že cílem ekologické sankce je

- výchova a prevence, totiž, aby sankce působila ve smyslu generální prevence na každého už svou hrozbou, aby neohrožoval a nepoškozoval danou složku prostředí;
- naturální reparace (restituace in integrum), totiž odstranění újmy, kterou škůdce způsobil přírodě, pokud to je vůbec možné, popř. tvorba nového lepšího prostředí, jakož i obnova restituovatelného přírodního objektu (objektu prostředí);
- represe činnosti, která ohrožuje, resp. poškozují složku prostředí. V některých případech sankce dokonce zabraňuje tomu, aby taková činnost vůbec vznikla (např. odmítnutí konkrétního povolení či souhlasu) nebo bylo v takové činnosti pokračováno (zastavení škodlivého provozu).

Cílem ekologické sankce však není:

- náhrada ekonomické škody, i když škůdcova hmotná odpovědnost a s ní spojená event. naturální reparace poškozeného objektu ochrany, může za jistých podmínek sledovat i cíle ekologické odpovědnosti: v každém případě však sankce je: „trestem za delikt“
- dosažení relativní reparace formou náhrady ekonomické škody, poněvadž újma způsobená objektu ochrany se penězi ještě nenapraví. Výjimku tvoří náhrada nákladů spojených s obnovením původního stavu poškozeného objektu ochrany (jako škůdcova povinnost), vynaložených buď vlastníkem (uživatelé) poškozeného objektu, nebo veřejnou mocí státu.

Z uvedeného vyplývá, že cílem peněžní ekologické sankce (např. pokuta a její výše) není vyrovnáním škody, nýbrž má být stimulem prevenční, popř. reparační povahy. Ve svém souhrnu jsou však pokuty státním příjmem a zdrojem rozpočtových prostředků.

Až dosud jsme se induktivně zabývali jednotlivými aspekty konstrukce ekologické právní normy (např. odpovědnost, újma, sankce apod.), jež ve svém souhrnu předpokládají objekt

legalistické ochrany. Tuto úvahu možno však teprve uzavřít, jestliže si uspokojivě vyjasníme, co je normologicky vlastně objektem právní ochrany (neboť až dosud jsme tento pojem konstatovali jaksi a priori), a co rozumíme ekologicky žádoucím (či odpovědným) chováním obecně.

Jestliže je možno v té nejobecnější poloze považovat za objekt ekologicky interesované normy ochranu ŽP (a tento pojem je skutečně užíván v kompetenčním zákoně ČR, např. při definičním vymezení resortní působnosti MŽP ČR), pak se přirozeně nabízí otázka po pojmu životního prostředí jako pojmu normologickém. Tento shrnující pojem zatím platné právo (ve smyslu ekologickém) neznalo. A je uveden v tzv. „střečovém“ zákoně o ŽP. Rozhodující tvorba ekologických norem se bude proto vztahovat k pojmům a institutům této legislativní předlohy:

Životním prostředím se zde rozumí stručně řečeno: životní prostor jako komplex všech přirozených podmínek biologické existence (vč. člověka). Soubor těchto podmínek je nazírán jako ekosystém, tedy jako funkční soubor živých a neživých složek vzájemně propojených látkovou výměnou, energetickým tokem nebo informačním kódem. Jak zřejmo je zaměřen proti jednosměrné antropocentrické orientaci a při formulování pojmu a institutů ŽP vychází z principu komplexity, komplementarity a synergismu jevů.

Voda představuje autonomní celek tzv. vodního prostředí, jež je chápáno jako relativně samostatný ekosystém, vzájemných inherentních vazeb. Je to tedy vodní prostředí, které je ekologickým objektem ochrany: jejím účelem je chránit před znečištěním a poškozením, jež se objevuje lidským působením a jako produkt antropogenního vnášení. Tento zásah, který má znak znečištění a poškození, má za následek vznik tzv. ekologické újmy (= ztráta či oslabení přirozených funkcí ekosystému), vede k nadměrnému zatížení ekosystému, a následně k porušení tzv. ekologické rovnováhy (stability), jež je definována jako schopnost ekosystému (např. vodního prostředí) zachovat své přirozené vlastnosti a funkce a vyrovnat změny způsobené nepřiměřenou a nešetrnou antropogenní činností.

Nejvyšší normou, kterou zákon poměruje a kvalifikuje lidskou interferenci do ŽP, je princip tzv. trvale udržitelného rozvoje. Tímto principem je respektován takový rozvoj, který zachovává současným a budoucím generacím možnost uspokojovat jejich základní životní potřeby, ale zachovává přitom přirozené vlastnosti a funkce ekosystémů.

Tento zákon je svým obsahem normativním ohniskem (nejvyšším účelem) zákonů složkových, vztah, který mezi nimi vzniká, je vztahem *lex generalis* k *lex specialis*, a jeho pojmy a instituty a je třeba do jednotlivých složkových úprav transformovat a aplikovat. Jak?

Pojem vodního ekosystému implikuje celé rozpětí respektovaných hledisek: od hledisek biosferických, které zahrnují např. odolnost biotypu, diversitu biologických formací a genofond živých organismů přes kontaminující souvislosti a podmiňující afinity na koloběh látkový, na půdní poměry, na podnebí až po funkce půdotvorné, agronomické, krajnotvorné a rekreační přes hlediska prevence, t.j. minimalizaci spotřeby, stanovení limitu hospodárného využívání a racionálního hospodaření s přírodním zdrojem vody, tedy parametry šetrného, tzv. ekologického chování, sledujícího stabilitu vodního ekosystému a jeho trvale udržitelný rozvoj, až po uložení hranice škodlivé interference a destrukce prostředí.

Z toho rozpoznání vyplývá i následná konstrukce:

- a) ekologické odpovědnosti původce za důsledky chování, např. za využívání vodního prostředí (odběry) nebo za vypouštění odpadů do vodního prostředí.
- b) ekologické újmy a ekologických nákladů, jež jsou spojeny s rehabilitací a revilizací vodního prostředí.

Tímto postupem se vytváří hmotněprávní „anatomie“ ekologické normy, či-li určitá skladba odpovědí na tyto otázky: co rozumíme ekosystémem vodního prostředí? Co představuje trvale udržitelný rozvoj vodního prostředí? Co zahrnuje ekologicky šetrné chování vůči vodnímu prostředí? Co tvoří ekologickou odpovědnost, újmu a náklady?

Skutkové podstaty povinností na úseku VH jsou normami v podstatě technickými a technologickými, jež sledují zdravotněhygienické a hospodářské využívání vody (pro zásobování obyvatelstva, průmyslu apod.), a nelze je považovat za povinnosti zcela ekologické. Chrání vodu před destrujícími aktivitami především jako faktor produkční a hospodářský, nikoliv jako faktor ekologický.

Shrnutí: Zákon o ŽP zavádí hlavní instituty ekologické ochrany, kterým je nový pojem vodního prostředí, s vodou jako ústředním fenoménem podmiňujícím daný ekosystém: zavádí institut ekologického, t.j. šetrného chování, jehož osovým pravidlem je zachování trvale udržitelného rozvoje: zavádí pojem ekologické odpovědnosti a újmy, jež

je spatřována v nepřiměřené zátěži a porušení ekologické stability vodního prostředí, a sukcesivně i pojem ekologických nákladů.

Při tvorbě ekologických norem, chránících vodní prostředí, jež my měly vodní hospodářství v dosavadní normativní podobě transponovat v tzv. ekologické hospodářství, je uvedený normologický postup (tzv. kontrukce norem) nezbytný: zákon o ŽP ostatně ukládá povinnost tzv. složkové zákony uvést do souladu s pojmy a instituty tohoto střešového zákona jako určujícího normotvorného ohniska.

### Zahraniční poznatky

Pokud jde o poznatky ze srovnatelných evropských zemí (Rakousko, Maďarsko, Finsko, Nizozemí, Švédsko či Británie) v otázkách, jež jsou předmětem této práce, pak možno ve zobecňujícím průmětu konstatovat následující:

1. Poměr veřejného a soukromého sektoru na úseku VH: vodní hospodářství je prakticky všude institucionalizováno a organizováno jako veřejný hospodářský svazek se silnou účastí státu, s účastí municipální nebo v majetku komunálním. Jistou výjimku představuje relativně nedávná britská úprava vodohospodářských podniků holdingového typu se statutárním postavením společnosti s ručením omezeným a s podílovým účastenstvím veřejnosti i samotných zaměstnanců. ale i v tomto případě hospodářství s vodou podlého reglementující síle práva, jak pokud jde o vlastní ustavení podnikové sféry, tak i ukládání podmínek např. u odpadních vod či stanovení ukazatelů podnikové činnosti i cen.

V žádné ze zjišťovaných zemí není voda objektem volné komercializace.

2. Ve všech těchto zemích je voda považována za veřejný statek, některé právní úpravy zahrnují přírodní zdroje (i vodu) do tzv. národního bohatství. Vodní hospodářství je předmětem správních rozhodovacích zásahů a dohledu (dozorová a inspekční aktivity):

Nakládání a hospodaření vodou je upraveno rozsáhlou legislativou, která zahrnuje ukládání normativů, stanovících míru dopadů na prostředí (u konkrétního objektu či činnosti), předpoklady pro tzv. EIA (= enviromental impact assessment: povinné hodnocení ekologických důsledků) nebo limity, ať již jako maximální přípustné hodnoty např. znečištění nebo limity

směrné (jež mají odstartovat směr závaznosti), nebo konečně zahrnují určité standarty tzv. ekologicky odpovědného chování. Systémy enviromentálního práva obsahují řadu restriktivních opatření, jejichž společným pravidlem je, že každý, kdo vykonává nějakou faktickou činnost, vytváří tím určité riziko pro prostředí a musí proto učinit preventivní opatření, a svou činnost omezit na takovou míru, jež ještě umožňuje neutralizaci škodlivých účinků.

3. Značná pozornost je věnována pozitivní ekonomické stimulaci, ať již dopadá na uživatele zdrojů přírodního prostředí (vodu) nebo na jejich zničišťovatele (škůdce) podle zásady, že kdo užívá a škodí, ten platí (formou fiskálních či komunálních dávek či sankčního tlaku). Součástí tohoto stimulačního působení jsou dále státní nebo komunální dotace, podpůrné akce např. na investice ekologického charakteru (= čistící zařízení odpadních vod) s tzv. investičním příplatkem, podpora ze státních fondů obnovy a rehabilitace (relief and rehabilitation) pro účely VH s úrokovým příplatkem, jsou to konečně i půjčky či poskytování úvěru s výhodnou úrokovou sazbou.

### Literatura

1. Weyr: *Theorie práva*, Praha, 1938
2. Matějka: *Principy organizace veřejné správy*, Praha, 1938
3. Pošváv: *Obecné pojmy správního práva*, Praha, 1946
4. Engliš: *Základy hospodářského myšlení*, Brno, 1922
5. Engliš: *Soustava národního hospodářství*, Brno, 1926
6. Engliš: *Malá logika*, Praha, 1947
7. Drummond, Rappaport: *Recources of the Modern Water Law*, New York, 1975
8. Campbell: *Congressional Papers – Ecological Aspects of our Common Future*, Washington, 1978
9. Klausen: *Studien zum Wassernutzungsrecht als ökologisches Problem*, Stuttgart, 1983
10. Wilcox: *Water Management and Economy*, Londýn, 1982
11. Meadows: *The Limits to Growth*, Washington, 1972
12. Mesarovič, Pestel: *Menscheit an Wendepunkt*, Stuttgart, 1974
13. Ransome: *Round Table, the Signs of the Time (Essays on Enviromental Reform and Development)*, New York, 1982
14. *Státní politika životního prostředí*, Ministerstvo životního prostředí ČR, Duben 1999