

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Ochrana mezinárodních vodních toků

Diplomová práce

Markéta Janoščíková

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 24. 8. 2011

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne 24. 8. 2011

.....
Markéta Janoščíková

Poděkování

Ráda bych tímto upřímně poděkovala vedoucímu své diplomové práce doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D. za podnětné připomínky a velice užitečné odborné rady a dále bych ráda poděkovala svým rodičům za jejich podporu.

Úvod.....	1
1. Mezinárodněprávní ochrana mezinárodních vodních toků.....	4
1.1 Úvod.....	4
1.2. Pojem mezinárodní vodní tok v mezinárodním právu.....	5
1.3. Teoretické základy využívání mezinárodních vodních toků	6
1.3.1. Územní svrchovanost	6
1.3.2. Územní nedotknutelnost.....	7
1.3.3. Spravedlivé využívání/Omezená územní svrchovanost.....	8
1.3.4. Společná správa.....	10
1.4. Mezinárodněprávní zvyklosti - Základní práva a povinnosti státu při užívání vodních toků.....	11
1.4.1. Spravedlivé užívání	12
1.4.2. Povinnost zamezení vzniku významného poškození (povinnost prevence)	13
1.5. Mezinárodněprávní zvyklosti – Hmotná práva a povinnosti v mezinárodním právu ochrany mezinárodních vodních toků	15
1.6. Mezinárodněprávní zvyklosti - Procesní povinnosti	17
1.7. Judikatura z oblasti mezinárodního práva	18
1.7.1. Korfský průliv	19
1.7.2. Lac Lanoux.....	20
1.7.3. Gabčíkovo-Nagymaros.....	21
1.8. Mezinárodní právo smluvní.....	24
1.8.1. Úmluva o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům.....	25
1.8.2. Úmluva o ochraně a využívání mezinárodních vodních toků a mezinárodních jezer	30
1.8.3. Ostatní dokumenty globálního charakteru	32
1.9. Shrnutí	36
2. Mezinárodní spolupráce České republiky v oblasti mezinárodních vodních toků	38
2.1. Mezinárodní spolupráce v rámci EHK OSN	38
2.2. Mezinárodní spolupráce při ochraně mezinárodních povodí Labe, Dunaj a Odra.....	38
2.2.1. Labe.....	38
2.2.2. Dunaj.....	43
2.2.3. Odra.....	45
2.3. Hraniční toky.....	48
2.4. Shrnutí	51

3. Právní úprava mezinárodních vodních toků v právu EU	52
3.1. Primární legislativa.....	52
3.2. Sekundární legislativa.....	53
4. Právní úprava ochrany vodních toků v českém právu	57
4.1. Úvod	57
4.2. Vymezení pojmu.....	57
4.3. Systém nástrojů ochrany vod.....	60
4.4. Koncepční nástroje v oblasti ochrany vod - plánování.....	62
4.5. Shrnutí	64
Závěr.....	67
Seznam použité literatury.....	69
Summary	72
Klíčová slova	74

Úvod

Planeta Země bývá často nazývána modrou planetou. A skutečně, většinu povrchu Země pokrývá voda, kterou člověk, stejně jako ostatní druhy fauny a flóry, nezbytně potřebuje ke svému životu. Nicméně pouze 3% vody z celkových zásob nacházejících se na naší planetě může sloužit k uspokojování lidských potřeb. Zhruba 97% celkového objemu vody totiž obsahuje chemické látky způsobující její slanost. Dále je z celkových zásob sladké vody, tj. 3%, nutné odečíst vodu, kterou zatím lidstvo není technicky schopno využít, jako ledovce, voda obsažená v atmosféře, podzemní voda apod. Celkem má tak lidská populace skutečně k dispozici pouze zhruba 0,6 % světových zásob vody. Základním zdrojem sladké vody jsou tak vodní toky, jezera a umělé nádrže. Voda v lidském životě plní řadu funkcí: ekologickou, jakožto zdroj pitné vody a obživy, a rovněž funkci, společenskou nebo újeji ekonomickou (využití v průmyslu, pro výrobu energie či pro dopravu).

Vodní zdroje jsou na planetě rozmístěny nerovnoměrně. Tato nerovnoměrnost je založena především na rozdílném úhrnu ročních srážek.¹ Pouze malá část ročních srážek je pro lidskou populaci dostupná a pouze v minimálním rozsahu je krajina schopna tyto srážky zachytit a akumulovat ve vodních nádržích a jiných vodních plochách.² V důsledku lidské činnosti rovněž dochází k výraznému úbytku schopností krajiny vodu zadržovat a kumulovat, což má velký negativní vliv na obnovování vodních zdrojů. Zároveň různé státy mají různé potřeby a tyto potřeby se v průběhu let dynamicky mění. Klíčovými problémy jsou v souvislosti s dostatkem zdrojů pitné a užitkové vody především demografický růst³ a s tím související vyšší spotřeba, dále spotřeba narůstající z důvodu konzumního stylu života⁴ a třetím stěžejním problémem je vzrůstající míra znečištění životního prostředí včetně vodních zdrojů, což má za následek výrazné zhoršení kvality vody. Další hrozbou může do budoucna být změna klimatu a snižování retenčních schopností krajiny vlivem činnosti člověka. Současný stav je tak možné zhodnotit McCaffreyho slovy, že „světu dochází voda.“⁵ McCaffrey tuto větu nemyslí

¹ „Nejvyšší roční úhrn srážek na Zemi - 22 990 mm se vyskytl na stanici Čerápundží v Indii v roce 1861. Nejnižší roční úhrn srážek na Zemi - 0 mm se uvádí pro stanici Iquique v Chile, kde 14 let nepršelo.“ Viz <http://www.meteocentrum.cz/encyklopedie/atmosfericke-srazky.php>.

² Průměrné roční srážky jsou cca 39.500 km³ – 42.700 km³, snadno dostupných je z toho pro člověka pouze cca 9.000 km³, cca 3.500 km³ se akumuluje ve vodních tocích, jezerech či jiných nádržích. Tato situace je dále prohlubována negativní činností člověka, jako je špatné hospodaření na půdě, špatné hospodaření v lesích, nevhodnou regulací koryt apod. Viz Sands, P.: Principles of International Environmental Law, Manchester University Press, Manchester 2003, s. 460.

³ Na počátku minulého století populace představovala zhruba 1,6 mld. jedinců, letos by měla dosáhnout 7 mld.

⁴ Jako absurdní příklad bych uvedla to, že ve Španělsku představuje například vodní spotřeba golfových hřišť stejný objem, jako spotřeba města s 12,000 obyvateli.

⁵ McCaffrey, S.C.: The Law of International Watercourses, Oxford University Press, New York 2001, předmluva.

samozřejmě doslovně, zásoby vody se více méně nezmenšují⁶, problém je na straně jejího využívání, které dramaticky narůstá. Podle Komise OSN pro udržitelný rozvoj v současné době více než 40% států leží v oblastech tzv. vodního stresu. To znamená, že roční spotřeba vody je zde vyšší o 20% než celkové zásoby domácí obnovitelné sladké vody. Dle Světové banky téměř 1 mld. lidí nemá přístup ke zdravotně nezávadné vodě a téměř 2 mld. nemají přístup k vodě užitkové.⁷ Voda je tudíž velmi vzácný zdroj a zároveň zdroj nenahraditelný a pro život člověka nezbytný. Spotřeba vody neustále stoupá, ale zdroje zůstávají stejné (vlivem klimatických změn a zhoršení absorpční schopnosti krajiny spíše i klesají).

Dříve se právní úprava jak vnitrostátní tak mezinárodní soustředila především na regulaci užívání vod. V dnešní době ovšem s rozvojem obecného podvědomí o nutnosti ochrany životního prostředí se stěžejní ve vodním právu stává především ochrana vod před negativními činnostmi člověka. Mezi tyto patří především znečišťování vod z bodových či plošných zdrojů a s tím spojené zhoršení jakosti vod. Člověk znečišťuje nejen vody samotné ale i jejich okolní prostředí, a proto se začala uplatňovat vedle samotné ochrany vod i plošná ochrana. Dále se jedná o lidské zásahy do vodních ploch a do krajiny jako takové, které mají za následek snižování přirozených vlastností krajiny akumulovat a obnovovat vodní zdroje. Rovněž se chrání množství povrchové a především podzemní vody.

Často jsou pro život člověka i pro ekonomiku státu klíčové vodní zdroje sdíleny dvěma a více státy.⁸ Shora uvedené nerovnoměrné rozložení vodních zdrojů často má za následek vznik sporů týkající se míry a způsobu užívání vod z vodního toku pobřežními státy. A proto jsou v této oblasti kladeny velké nároky na normy mezinárodního práva, jež by těmto konfliktům mohly zabránit a předejít, nebo alespoň předložit spravedlivé řešení těchto situací. S ohledem na tyto skutečnosti se v této práci zaměřím především na mezinárodněprávní aspekty ochrany vodních toků.

Vedle negativního působení antropogenních vlivů na kvalitu a množství vodních zdrojů, má lidská činnost velký vliv na zvyšování nebezpečí vzniku povodní. Škodlivé následky povodní mohou být výrazně posíleny necitlivými zásahy stran člověka do krajiny, jako je narovnávání vodních toků, nevhodné obdělávání půdy, nevhodná výsadba zemědělských plodin a lesních porostů (nevhodná druhová skladba, výsadba na nevhodných stanovištích), neprovádění protierozních činností apod.

⁶ K určitým změnám přesto dochází, ať už vlivem klimatických změn nebo například z důvodu snižování retenčních schopností krajiny.

⁷ Sands, P.: Principles of International Environmental Law, Manchester University Press, Manchester 2003, s. 497.

⁸ Téměř polovina povodí je sdílena dvěma a více státy. Viz Sands, P.: Principles of International Environmental Law, Manchester University Press, Manchester 2003, s. 460.

Co se týče vymezení pojmu vodního toku, z hydrologického hlediska⁹ lze vodní tok definovat jako odborný termín, který označuje jakýkoliv vodní útvar na zemském povrchu (popř. pod ním), tvořený tekoucí vodou. Vodní tok je ohraničen korytem, jehož součástí je dno, levý a pravý břeh. Vodní tok může být vytvořen přirozeně nebo uměle. V korytě vodního toku rozlišujeme kynetu (prohloubenou a trvale zaplavovanou část koryta) a bermu (prostor zaplavovaný jen při vyšším průtoku). Pro vodní tok je tak charakteristické především proudění, tato skutečnost vodní tok odlišuje od jiných povrchových vod. Dalším výrazným rysem je dynamika vodního toku. Vodní tok často mění umístění a tvar svého koryta a mění se i průměrný průtok. Na řeku je nutné pohlížet komplexně jako na jedinou jednotku od pramene po ústí. Řeky lze metaforicky označit za páteře krajiny. Jsou klíčovým vodním zdrojem, který ovlivňuje celou krajinu a lidské osídlení a ochrana kvality a množství vody ve vodních tocích by tak měla být prioritou pro lidskou populaci. V dnešní době se prosazuje snaha, chránit vodní toky v rámci celého komplexu povodí, tj. oblast, ze které voda odtéká do jedné konkrétní řeky, jezera či moře.

V oblasti práva přesné vymezení vodního toku vždy činilo určité obtíže. Legální definice vodního toku v České republice nebyla vždy stejná. V dnešní době je vodním tokem pouze povrchová voda¹⁰, jež korytem protéká, nicméně dřívější právní úpravou bylo za součást vodního toku považováno rovněž koryto. Dalším problémem, který vychází z přirozených geografických podmínek je rozsah vymezení vodního toku, a to zda má pojem zahrnovat pouze vody povrchové nebo i podzemní a zda má zahrnovat propojený systém vodních útvarů (povodí, jezera apod.). Vedle problému s vymezením vodního toku jako takového existuje i problém s vymezením pojmu mezinárodního vodního toku, na který bych se ve své práci chtěla především zaměřit. Otázkou je, zda se má tímto pojmem označovat celý vodní tok, resp. povodí, či zda nemá označovat pouze tu část, která tvoří hranici mezi státy nebo jí protíná. V současné době, jak rozeberu níže detailněji, je mezinárodním právem a často i vnitrostátním právem států preferován co nejširší význam tohoto pojmu, a to tak, že zahrnuje celý komplexní systém povodí, které sdílejí dva a více státy. Jedině tak lze prosazovat efektivní ochranu vodních toků.

V této práci bych se ráda pokusila o komplexní zmapování právní úpravy ochrany vodních toků, a to především mezinárodních vodních toků, resp. mezinárodních povodí. První část práce se tak bude věnovat čistě mezinárodněprávní úpravě (obyčejjové a smluvní). Druhá část se zaměří na výrazného aktéra v rozvoji práva životního prostředí, a to na Evropskou unii a

⁹ http://cs.wikipedia.org/wiki/Vodn%C3%AD_tok.

¹⁰ Dle zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů.

její legislativu. Poslední dvě části se pak věnují přímo českému právu. Třetí část rozebírá její mezinárodní spolupráci s jinými státy, a to především na regionální úrovni v rámci tří mezinárodních povodí (Labe, Dunaj, Odra). Poslední část stručně analyzuje systém nástrojů ochrany vod v českém vnitrostátním právu se zaměřením na vodní toky a dále na mezinárodní aspekty a vlivy, které se ve vnitrostátním právu projevují.

1. Mezinárodněprávní ochrana mezinárodních vodních toků

1.1 Úvod

V následující části práce se budu věnovat ochraně mezinárodních vodních toků z pohledu mezinárodního práva veřejného, a to jak v oblasti práva obyčejového, tak v oblasti práva smluvního. Jak jsem již shora uvedla, vodní toky, tj. klíčové vodní zdroje, jsou často sdíleny více státy, a proto je mezinárodní regulace jejich užívání často nezbytná. Prognózy o tom, že příští velká válka bude „válka o vodu“ jsou dnes všeobecně známy a ať už si o jejich reálnosti myslíme cokoli, je evidentní, že tato hrozba existuje a je důležité, aby se jí mezinárodní společenství snažilo předejít.

Pravidla mezinárodního práva v souvislosti s mezinárodními vodními toky a s mezinárodními jezery se zabírají především dvěma základními využitími, a to plavebním a neplavebním využitím vodních toků (*navigational a non-navigational uses*). V této práci se soustředím na mezinárodněprávní úpravu neplavebního využití mezinárodních vodních toků, která je oproti úpravě plavebního využití nejenom podstatně mladší, ale především daleko komplikovanější a rozporuplnější. Normy a dokumenty související s plavebním využíváním vodních toků se objevovaly z důvodu jejich potřebnosti (v souvislosti s rozvojem průmyslu masivně vzrostla potřeba přepravovat zboží, materiály, osoby) daleko dříve než ty, které souvisejí s neplavebním využitím.¹¹ Také jsou tyto normy daleko snáze přijímány a při jejich uplatňování vzniká méně sporů.

Neplavební využívání vodních toků by bylo možné rozdělit dále na dva aspekty (resp. podle dvou účelů), a to na regulaci užívání mezinárodních vodních toků a na jejich ochranu (ochranu především před znečišťováním). Toto rozdělení se pro lepší orientaci promítne do této práce. Nicméně v současné době je nutné tyto dva problémy řešit společně a nikoliv odděleně, neboť spolu souvisí a navzájem se ovlivňují. Z důvodu důležitosti vodních zdrojů pro ekonomický rozvoj států se mezinárodní právo v oblasti využívání vodních toků začalo

¹¹ Závěrečný akt Vídeňského kongresu, který stanovil základní principy svobody plavebního využívání řek na bázi reciprocity, 1815.

vyvíjet podstatně dříve.¹² Ovšem s narůstajícím povědomím o důležitosti ochrany životního prostředí a rozvojem mezinárodního práva životního prostředí se i druhým problémem, tj. ochranou vodních zdrojů a vodních ekosystémů, začalo mezinárodní právo intenzivně zabývat. Především od sedmdesátých let prošla oblast ochrany mezinárodních vodních toků dynamickým rozvojem. V poslední době dochází k uplatňování tzv. ekosystémového přístupu, díky kterému jednotlivé složky životního prostředí již nejsou vnímány (a chráněny) odděleně, ale jsou chápány jako funkční systémy, které jsou navzájem provázány.

Mezinárodní právo v oblasti užívání a ochrany mezinárodních vodních toků se vyvíjelo především ad hoc na základě vznikajících sporů mezi pobřežními státy¹³ (důležitou roli hrála především činnost Mezinárodního soudního dvora). Dále na vývoj práva v této oblasti měla vliv činnost jednotlivých pobřežních států (státní praxe a mezinárodní smluvní praxe) a také působení mezinárodních vládních organizací (např. OSN), ale i mezinárodních nevládních organizací (např. ILA - *The International Law Association*). Nejdůležitější soudní spory, stejně jako mezinárodní úmluvy a jiné dokumenty, které ovlivnily tuto oblast mezinárodního práva, rozebírám níže detailněji. V diplomové práci přistoupím rovněž k analýze dalšího pramene mezinárodního práva, a to mezinárodního obyčeje.

1.2. Pojem mezinárodní vodní tok v mezinárodním právu

Pojem mezinárodního vodního toku v mezinárodním právu zahrnuje v dnešní době vody povrchové i vody podzemní, které jsou sdíleny alespoň dvěma státy.¹⁴ Rozsah pojmu (co vše lze pod něj zahrnout) ovšem vyvolává řadu problémů, jak jsem uvedla v úvodu práce. Pojem lze vnímat restriktivně, a to tak, že pod něj zahrneme pouze část vodního toku, která bezprostředně tvoří hranici pobřežních států a nebo přes ní prochází. Druhým možným přístupem (novějším) je přístup podstatně širší, kdy pojem zahrnuje systém vzájemně propojených vodních útvarů jako celek (povodí, přítoky, jezera apod.). Jakým způsobem bude tento pojem chápán, má samozřejmě zásadní vliv na určení práv a povinností jednotlivých států při užívání vodního toku. V dnešní době je proto preferován širší přístup, který

¹² Např. tzv. Helsinská pravidla z roku 1966 se soustředila v podstatě pouze na využívání a rozdělení vod z vodního toku mezi stát na horním a dolním toku řeky a jen okrajově se věnovala ochraně vodního toku. viz Birnie, P.W., Boyle, A.E.: *International Law and the Environment*, Oxford University Press 2002, s. 298.

¹³ Sands, P.: *Principles of International Environmental Law*, Manchester University Press, Manchester 2003, s. 461.

¹⁴ Birnie, P.W., Boyle, A.E.: *International Law and the Environment*, Oxford University Press 2002, s. 299.

umožňuje komplexnější přístup k vodnímu toku, jeho povodí a k celému ekosystému, a na základě něhož je ochrana vodního toku daleko účinnější a efektivnější.¹⁵

1.3. Teoretické základy využívání mezinárodních vodních toků

Právní postavení státu a rozsah jejich jednotlivých práv a povinností při neplavebním využívání mezinárodních vodních toků je vymezeno na základě čtyř základních všeobecně uznávaných teoretických přístupů. Některé z níže uvedených teoretických přístupů sehrály významnou roli především při formování této oblasti práva, a proto je jejich význam spíše historický. Mezi tyto čtyři základní teoretické přístupy se řadí: územní svrchovanost (*territorial sovereignty/tzv. Harmonova doktrína*), územní nedotknutelnost (*absolute territorial integrity*), spravedlivé využívání (*equitable utilization/limited territorial integrity*) a společná správa (*common management/community of interests*).¹⁶

1.3.1. Územní svrchovanost

Teorie územní svrchovanosti patří mezi nejstarší z výše uvedených čtyř teorií a jedná se o dnes již překonanou teorii, přesto je vhodné o ní stále hovořit, neboť v historii práva využívání vodních toků sehrála významnou roli. Tato teorie se pojí především s přístupem USA k využívání vodních toků, který prosazovaly na konci 19. století. Teorie bývá též označovaná jako tzv. Harmonova doktrína. Judson Harmon, který jako první tento teoretický přístup rozpracoval, vystupoval jako generální prokurátor na straně USA ve sporu mezi USA a Mexikem, který se týkal užívání řeky Rio Grande. Harmonova doktrína byla založena na myšlence absolutní územní svrchovanosti státu při využívání vodních toků na svém území, bez ohledu na to, zda-li svým chováním ovlivňuje území sousedícího či jiného státu.

Shora uvedený spor vznikl ke konci 19. století na základě zvýšeného využívání vod z řeky Rio Grande americkými zemědělci ve státech Colorado a Nové Mexiko. Tento nárůst odběru vody na horním toku Rio Grande měl logicky za následek výrazný úbytek vody, jež vtékala do mexické provincie Ciudad Juarez. Generální prokurátor Judson Harmon prosazoval myšlenku, že snižování množství vod, jež přichází na území Mexika, neopravňuje Mexiko

¹⁵ Birnie, P.W., Boyle, A.E.: *International Law and the Environment*, Oxford University Press 2002, s. 299. Damohorský, M., Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M., Sobotka, M., Stejskal, V., Žáková, K.: *Mezinárodní právo životního prostředí II.díl - Zvláštní část*, Nakl. Eva Rozkotová - IFEC, Beroun 2008, s. 17.

¹⁶ Damohorský, M., Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M., Sobotka, M., Stejskal, V., Žáková, K.: *Mezinárodní právo životního prostředí II.díl - Zvláštní část*, Nakl. Eva Rozkotová - IFEC, Beroun 2008, s. 18. McCaffrey, S.C.: *The Law of International Watercourses*, Oxford University Press, New York 2001, s. 112.

k uplatňování jakýchkoli restrikcí vůči USA a že v mezinárodním právu neexistuje žádné pravidlo, které by dosavadní chování USA zakazovalo. Generální prokurátor Judson Harmon dále konstatoval, že základním principem mezinárodního práva je naopak absolutní územní svrchovanost každého státu a stát je tedy oprávněn využívat své území pro uspokojování vlastních potřeb bez ohledu na potřeby ostatních států.

Spor byl definitivně ukončen v roce 1906 uzavřením Smlouvy o spravedlivém využívání vod Rio Grande pro zavlažovací účely.¹⁷ V této smlouvě se strany dohodly na společném využívání vod Rio Grande, které bude přijatelné pro obě strany. Spor byl tudíž vyřešen cestou spolupráce a nikoli na základě principu absolutní územní svrchovanosti.

Harmonova doktrína byla prosazována, jak je uvedeno výše, především USA. Co se týče ostatních států, byla Harmonova doktrína v rámci diplomatických aktivit států akceptována dále Rakouskem, Německem, Kanadou, Indií, Etiopií a Chile,¹⁸ což se nedá považovat za příliš obsáhlý seznam. Tyto státy sice diplomatickou cestou souhlasily s touto doktrínou, ve státní praxi se jí ovšem žádný z nich nikdy neřídil.¹⁹ Zároveň USA, které tento postoj prosazovaly ve sporu s Mexikem a které v podstatě stojí za vznikem Harmonovy doktríny, nakonec přistoupily k řešení, jež tomuto principu odporuje a uzavřely s Mexikem smlouvu o rozdělení si vod řeky Rio Grande. Harmonova doktrína rovněž nikdy v historii nebyla využita při řešení jakéhokoli vzniklého sporu. V návaznosti na tyto skutečnosti je, jak uvádí McCaffrey, evidentní, že Harmonova doktrína neměla zásadní praktický vliv na vývoj mezinárodní právo a ani mít nemohla a že její význam je pouze vědecký.²⁰ Harmonova doktrína tak byla záhy po svém vzniku překonána především z důvodu protichůdných tendencí, a to nárůstu důležitosti neplavebního využívání vodních toků (jako zdroj pitné vody, pro zemědělství, pro průmysl apod.) a potřeby spolupráce států sdílejících mezinárodní vodní toky.

1.3.2. Územní nedotknutelnost

Druhá teorie územní nedotknutelnosti rovněž nezaznamenala významnější vliv na mezinárodní právo. Princip územní nedotknutelnosti je pravým opakem Harmonovy doktríny

¹⁷ Convention concerning the Equitable Distribution of Waters of the Rio Grande podepsána ve Washingtonu dne 21.5.1906.

¹⁸ McCaffrey, S.C.: The Law of International Watercourses, Oxford University Press, New York 2001, s. 123. McIntyre, O.: Environmental Protection of International Watercourses under International Law, Ashgate Publishing Limited, Ashgate 2007, s. 14.

¹⁹ Například Indie – sice uznala svou naprostou svobodu při užívání vody řeky Indus, zároveň ale uzavřela smlouvu o rozdělení užívání těchto vod – Indus Waters Treaty 1960.

²⁰ McCaffrey, S.C.: The Law of International Watercourses, Oxford University Press, New York 2001, s. 127.

a je založen na absolutním právu státu na nezasahování na jeho území stran jiného státu, což obsahuje i zákaz změny množství a kvality vody ve vodních tocích, které do státu přitékají. Zásah do vodního toku ze strany státu na horním toku by pak musel vždy podléhat schválení sousedního státu, který se nachází na dolním toku řeky. Tato teorie by mohla mít při svém striktním uplatňování zásadní negativní vliv na rozvoj ekonomiky státu na horním toku.²¹ Doktrína byla logicky vždy prosazována spíše státy na dolních tocích.

Co se týče praxe států při řešení sporů vzniklých při užívání sdíleného vodního toku, bylo na teorii územní nedotknutelnosti vícekrát poukázáno, nedá se ovšem konstatovat, že by nějaký stát důrazně a absolutně prosazoval princip územní nedotknutelnosti.²²

Jak princip územní svrchovanosti, tak princip územní nedotknutelnosti ignoruje potřeby ostatních států a je proto neslučitelný s potřebou kooperace států a s potřebou ekonomického rozvoje, a proto ani jeden z nich v praxi nezaznamenal výraznější odezvu.

1.3.3. Spravedlivé využívání/Omezená územní svrchovanost

Třetím základním teoretickým přístupem je teorie omezené územní svrchovanosti.²³ V souvislosti s právem využívání vodních toků se doktrína častěji označuje modernějším pojmem spravedlivé využívání.²⁴ Doktrína spravedlivého využívání představuje v dnešní době nejrozšířenější a převažující teorii z existujících teoretických základů práva využívání mezinárodních vodních toků.

Hlavní myšlenka této teorie spočívá na rovných právech všech států, které se dělí o společný vodní tok, a na spravedlivém a rozumném využívání mezinárodních vodních toků. Rovnými právy v tomto případě ovšem není myšleno rovné rozdělení, tj. že každý stát má stejný podíl na užívání vodního toku a každý má identický rozsah práv a povinností. Práva a povinnosti jsou totiž stanovována ad hoc, případ od případu s ohledem na potřeby a zájmy

²¹McCaffrey, S.C.: *The Law of International Watercourses*, Oxford University Press, New York 2001, s. 128.

²²Postoj Pákistánu ve sporu s Indií, který se týkal řeky Indus a probíhal v polovině 20. století, kdy Pákistán sice prohlašoval, že k zásahu do množství vody v řece nemůže ze strany Indie dojít, následující rok však sám Pákistán přišel s návrhem uspořádání konference za účelem dohody o spravedlivém rozdělení vod.

Postoj Španělska ve známém sporu Lac Lanoux se rovněž nedá označit jako trvání na absolutní územní nedotknutelnosti.

²³ Též známá např. jako tzv. Brežněvova doktrína. Brežněvova doktrína omezené suverenity státu byla stanovena v prohlášení ze dne 25.9.1968, které ospravedlňovalo sovětskou invazi na území tehdejšího Československa. Tato doktrína řídila sovětskou zahraniční politiku mezi léty 1968 – 1985. Jejím základem byla myšlenka, že situace, kdy stát zamýšlí přejít ze socialismu na kapitalistický režim, není pouze vnitřní záležitostí daného státu, ale že se jedná o hrozbu pro všechny ostatní socialistické státy. Touto doktrínou si Sovětský svaz vyhradil právo intervenovat při jakémkoli pokusu o změnu režimu v socialistických zemích. Tato doktrína se rovněž využila při intervenci v Afghánistánu v roce 1979.

²⁴McIntyre, O.: *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*, Ashgate Publishing Limited, Ashgate 2007, s. 23.

jednotlivých zainteresovaných států. Jedná se tak o flexibilní přístup k dané problematice, kdy nejsou stanovena žádná absolutní předem daná práva a povinnosti jednotlivých stran, nýbrž se rozumné a spravedlivé využívání určuje dle konkrétní situace. Tento teoretický přístup se uplatňuje ve vnitrostátních a mezinárodních soudních rozhodnutích²⁵, ale i v praxi států a v mezinárodních dokumentech.²⁶

Jako příklad dlouhotrvajícího užívání tohoto principu uvádí McCaffrey Chammurapiho zákoník, který upravoval povinnosti související s tehdejšími zavlažovacími systémy. Další příklad deklarování principu spravedlivého využívání, který McCaffrey uvádí, je postoj Holandska v roce 1856, který se týkal řeky Meuse.²⁷ Řeka Meuse pramení ve Francii, dále protéká Belgií a Nizozemím, kde její vody končí deltou ústící do Severního moře a kde se setkávají s vodou Rýna. Holandsko protestovalo proti odvádění vody z řeky Meuse ze strany Belgie, neboť tento stav měl negativní vliv na splavnost řeky a na záplavovou situaci v daném regionu. Holandsko konstatovalo, že obě strany jsou oprávněny k využívání vod řeky Meuse dle svých potřeb, ovšem za předpokladu, že budou dodržovány obecné právní principy, a to že každá strana je povinna se zdržet chování, jež by mělo za následek způsobení škody na straně druhé. Spor byl nakonec urovnán uzavřením dvou bilaterálních smluv.

Rovněž v případě sporu mezi Velkou Británií a Egyptem ve 20. letech 20. století, který se týkal řeky Nil, stát na horním toku uznal určitá práva státu na dolním toku řeky. Velká Británie uznala historická práva obyvatel Egypta na využívání vody z Nilu a zastávala názor, že rozdělení užitku vod z řeky musí spočívat na dvoustranné dohodě obou zainteresovaných stran.²⁸ I zde bylo tedy postupováno dle principu spravedlivého využívání vodního toku. Dle obdobného klíče bylo postupováno i v případě sjednávání smlouvy o využívání Nilu mezi Egyptem a Súdánem.²⁹ Princip spravedlivého využívání byl použit při urovnání řady dalších sporů týkajících se např. řeky Paraná, Lauca, Jordán, St. Mary River, ale i v rámci sporů Lac Lanoux, Corfu Channel či Trail Smelter.³⁰

Princip spravedlivého užívání (omezené územní suverenity) má dlouholetou tradici a je dominantní teorií v oblasti užívání vodních zdrojů. Princip je všeobecně přijímán jak

²⁵ River Oder Case, Lac Lanoux, Gabčíkovo-Nagymároš, atd.

²⁶ Srovnej čl. 5 a 6 Úmluvy o využívání vodních toků k neplavebním účelům z roku 1997, viz kapitola 1.8.1.

²⁷ McCaffrey, S.C.: *The Law of International Watercourses*, Oxford University Press, New York 2001, s. 138.

²⁸ Výměna nót mezi Velkou Británií a Egyptem proběhla dne 7.5.1929. Smlouva upravovala režim použití vody z Nilu pro zavlažovací účely.

²⁹ Smlouva mezi Egyptem a Súdánem podepsaná dne 8.11.1959.

³⁰ McCaffrey, S.C.: *The Law of International Watercourses*, Oxford University Press, New York 2001, s. 140 – 147.

odbornou veřejností, tak samotnými státy a je považován za základní normu mezinárodního obyčejového práva v této oblasti.³¹

1.3.4. Společná správa

Společná správa je moderním principem v oblasti ochrany a využívání vodních toků. To ovšem neznamená, že by nebyl tento princip využíván i v minulosti.³² Vychází z komplexního pojetí vodního toku jako celku bez ohledu na hranice jednotlivých států. Jeho cílem je zajistit rozumné užívání, rozvoj a ochranu vodních toků s ohledem na stav celého vodního toku od pramene až po ústí.

K zajištění společné správy dochází především prostřednictvím zřizování mezinárodních institucí na základě dvoustranných či vícestranných smluv, jejichž cílem je společná správa a rozvoj jednotlivých mezinárodních povodí. Jedná se například o Mezinárodní komisi na ochranu Dunaje³³ nebo Mezinárodní komisi pro ochranu Rýna.³⁴ K zakládání těchto institucí vybízí i řada mezinárodních politických institucí a mezinárodních dokumentů (např. Stockholmská deklarace³⁵).

Jak Úmluva o ochraně a využívání vodních toků a mezinárodních jezer z roku 1992,³⁶ tak Úmluva o využívání vodních toků k neplavebním účelům z roku 1997³⁷ obsahují ustanovení, jež se dotýkají principu společné správy. Každá z těchto úmluv ovšem k principu přistupuje odlišně. Úmluva o ochraně a využívání vodních toků a mezinárodních jezer stanovuje povinnost států sdílejících povodí jedné řeky uzavřít dvoustranné či vícestranné smlouvy za účelem předcházení, omezování a kontroly přeshraničního znečišťování či jiných vlivů a dále povinnost ustanovit společné orgány pro správu daného povodí. Na rozdíl od ní Úmluva o využívání vodních toků k neplavebním účelům pouze vyzývá státy, aby zvážily ustanovení těchto společných orgánů a mechanismů k ochraně vodního toku. Explicitně tedy nestanovuje povinnosti států v oblasti společné správy.

³¹ McIntyre, O.: Environmental Protection of International Watercourses under International Law, Ashgate Publishing Limited, Ashgate 2007, s. 28.

³² Řeka Mississippi Španělsko v. USA v souvislosti s právem plavby.

³³ Založená na základě Úmluvy o spolupráci při ochraně a únosném využívání Dunaje z roku 1994.

³⁴ Založená na základě Úmluvy na ochranu Rýna z roku 1999.

³⁵ Přijata na Stockholmské konferenci svolaná OSN a konající se v roce 1972.

³⁶ Úmluva o ochraně a využívání vodních toků a mezinárodních jezer z roku 1992 uzavřená pod záštitou Evropské hospodářské komise OSN – Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes.

³⁷ Convention on the Law of the Non-navigational Use of International Watercourses, podepsaná v New Yorku v roce 1997.

Přestože povinnost spolupráce v rámci společné správy vodních toků nevyplývá z obecného mezinárodního práva, je tento princip často využíván ve smluvní praxi států a je všeobecně považován za důležitý směr, kterým se má právo užívání vodních toků do budoucna ubírat.

1.4. Mezinárodněprávní zvyklosti - Základní práva a povinnosti států při užívání vodních toků

V současné době už nikdo nezpochybňuje existenci určitých práv a povinností v oblasti užívání vodních toků jakožto všeobecně uznávaných mezinárodněprávních obyčejů.³⁸ Jsou vyjádřena v řadě mezinárodních smluv (vícestranných či dvoustranných), byla na základě nich rozhodnuta řada soudních či rozhodčích řízení a jsou patrné i z praxe států. Jedná se především o dva základní hmotněprávní principy, a to princip spravedlivého užívání a povinnost prevence před vznikem škody. S ohledem na klíčovou roli, jež vodní toky, ať už z ekonomického či ekologického pohledu hrají v lidské společnosti, je ovšem jasné, že při užívání těchto na první pohled jasných pravidel dochází k častým nejasnostem a ke vzniku řady sporů. Problematický je především rozsah těchto práv a povinností (např. kolik vody přesně může stát na horním toku řeky odvést z daného toku, škoda jakého rozsahu už nemůže být akceptována apod.) a dále vzájemný vztah těchto dvou norem. Vedle zmíněných hmotněprávních povinností v oblasti užívání vodních toků existují i určité procesní povinnosti.

Důležitou úlohu při formování základních práv a povinností v oblasti užívání vodních toků sehrála především Komise pro mezinárodní právo,³⁹ výsledkem jejíž činnosti je Úmluva o využívání vodních toků k neplavebním účelům. Tato úmluva se dá označit za kodifikaci mezinárodního práva v této oblasti, neboť je souborem všeobecně uznávaných norem v právu užívání vodních toků a ochrany vodních toků. Úmluva nikdy nevstoupila v platnost, jelikož nebyla ratifikována dostatečným počtem států, i přesto se ovšem jedná o stěžejní dokument, a proto je úmluvě v této práci věnována zvláštní kapitola v části zabývající mezinárodními dokumenty globální povahy.

S ohledem na problematičnost aplikace shora uvedených základních povinností (spravedlivého užívání, prevence a procesních povinností) a jejich neustálý vývoj provedu v této kapitole jejich detailnější analýzu.

³⁸ Tj. právní obyčej, jehož podstatou je dlouhodobé chování států, které je považováno za závazné (*opinio iuris*).

³⁹ Stálá pracovní komise zřízená v roce 1947 Valným shromážděním OSN, složená z 25 odborníků volených na dobu tří let s úkolem podporovat progresivní rozvoj mezinárodního práva a jeho kodifikaci.

1.4.1. Spravedlivé užívání

Povinnost využívat mezinárodní vodní toky spravedlivě a rozumě je již dlouhá léta chápána jako stěžejní norma v oblasti užívání vodních toků. Počátky tohoto principu lze spatřovat v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu USA. Do mezinárodního práva byl explicitně převzat Úmluvou o ochraně a využívání vodních toků a mezinárodních jezer z roku 1992 a dále byl potvrzen jakožto stěžejní povinnost států v rozsudku⁴⁰ Mezinárodního soudního dvora ve věci Gabčíkovo-Nagymaros (Slovenská republika v. Maďarská republika). Rovněž se objevuje například ve shora uvedeném dokumentu - Úmluvě o využívání vodních toků k neplavebním účelům.⁴¹ Princip spravedlivého využívání představuje velice flexibilní normu, kde přesná míra „rozdělení“ užitku z vodního toku se stanovuje dle konkrétní situace a dle konkrétních potřeb jednotlivých států. Tato skutečnost je velkou výhodou a činí princip obecně přijatelným pro státy, ovšem na druhé straně vágnost principu spravedlivého užívání přináší značné problémy při jeho aplikaci.

Princip spravedlivého využívání byl prezentován jako vyjádření doktríny omezené územní svrchovanosti,⁴² která představuje jakýsi kompromis mezi doktrínou územní svrchovanosti a územní nedotknutelnosti, a vyjadřuje myšlenku, že jak stát na horním toku, tak stát na dolním toku mají určitá práva, jež musí být respektována. Princip se dá označit za metodu, s jejíž pomocí se určují práva a povinnosti států sdílející vodní tok a řeší spory v této oblasti vznikající. Státy mají rovná práva, která se formulují na základě konkrétních přírodních a společenských podmínek. Pro určení rozsahu vzájemných práv a povinností, resp. pro efektivní aplikaci principu je proto v podstatě nezbytností dodržovat též princip tzv. společné správy.⁴³

Povinnost spravedlivého využívání vodních toků byla dříve vnímána jakožto základní princip pouze v oblasti užívání vodních toků, který stanovuje, jakým způsobem má být voda rozdělena mezi státy. Kvantita a kvalita vody byla řešena odděleně na základě jiných norem. V souvislosti se stále častějším a větším znečištěním vodních toků se začaly postupně objevovat diskuse, zda-li je součástí této povinnosti i ochrana životního prostředí, příp. v jakém rozsahu nebo zda-li má být znečištění řešeno v rámci povinnosti předcházení škodám. Tyto diskuse vnesly do konceptu spravedlivého užívání značné nejasnosti. Důležitou roli při ujasňování tohoto problému sehrála Úmluva o využívání vodních toků k neplavebním

⁴⁰ Důležitou úlohu sehrál princip spravedlivého užívání i v řadě jiných sporů, např. Lac Lanoux, River Oder case, Trail Smelter, atd.

⁴¹ Ustanovení čl. 5 Úmluvy o využívání vodních toků k neplavebním účelům.

⁴² Viz kapitola 1.3.3.

⁴³ Viz kapitola 1.3.4.

účelům, která ve svém čl. 5 zakotvuje povinnost spravedlivého využívání vodního toku pobřežními státy, které musí být v souladu s ochranou vodního toku před znečištěním či jinou škodou. V dnešní době převládá názor, že principy ochrany kvality vody, ochrany vodního toku jako takového před znečištěním či jiným poškozením a zároveň i princip udržitelného rozvoje vodního ekosystému, byly inkorporovány do principu spravedlivého užívání a jsou jeho nezbytnou součástí. Řada odborníků a organizací se ale domnívá, že poškozování a znečišťování životního prostředí pod princip spravedlivého a rozumného užívání nespadá.⁴⁴ Skutečnost, že ochrana životního prostředí má praktický vliv na aplikaci principu spravedlivého užívání je ovšem neoddiskutovatelná.

Princip spravedlivého užívání je pevně zakotven v mezinárodním obyčejovém právu užívání vodních toků a jejich ochrany, a to i přesto, že jeho původ lze nalézt v judikatuře vnitrostátních soudů. I když se jedná o poměrně vágní normu, nebo právě proto, je všeobecně mezinárodním společenstvím přijímána. V průběhu let obsah principu doznal velkých změn, které spočívají především v inkorporování ochrany životního prostředí. Dalším problémem při výkladu tohoto principu je jeho vzájemný vztah k povinnosti nezpůsobovat významnou škodu, které se budu věnovat v následující kapitole. Ke změnám ve vnímání tohoto vztahu docházelo především na základě vzniku mezinárodních dokumentů, proto bude o této problematice detailněji pojednáno rovněž v kapitole 1.8.

1.4.2. Povinnost zamezení vzniku významného poškození (povinnost prevence)

Vedle shora zmíněného základního pravidla spravedlivého užívání existuje druhé, a to pravidlo zamezení vzniku významné škody, jehož zásadní role byla potvrzena především zakotvením tohoto pravidla v Úmluvě o využívání vodních toků k neplavebním účelům, která princip zamezení vzniku významné škody řadí mezi základní principy práva užívání a ochrany vodních toků. Povinnost zamezit významnému poškození je obsažena i v řadě jiných mezinárodně právních dokumentech⁴⁵ a existence této povinnosti je podpořena i judikaturou⁴⁶ a státní praxí.

Princip předcházení vzniku škody je spojován s principem *sic utere tuo ut alienum non laedas* (přibližně „Užívej svoje tak, abys neškodil druhému“). Nemůže být pochyb, že princip

⁴⁴ Srov. McIntyre, O.: Environmental Protection of International Watercourses under International Law, Ashgate Publishing Limited, Ashgate 2007, s.362 a násl.

⁴⁵ Čl. 6 a Úmluvy o ochraně a využívání vodních toků a mezinárodních jezer z roku 1992, Agenda 21 z roku 1992 atd.

⁴⁶ Především se jedná o případ Trail Smelter, ve kterém soud konstatoval, že žádný stát nemá oprávnění k užívání svého území takovým způsobem, aby poškozoval území jiného státu.

sic utere tuo je součástí mezinárodního práva veřejného a součástí mezinárodního práva životního prostředí, otázkou je, zda-li je součástí i přímo mezinárodního práva užívání a ochrany vodních toků. McCaffrey dochází k závěru, že toto pravidlo je jeho součástí, ovšem nejedná se o povinnost „*absolutní*“, ale toto pravidlo je v souvislosti s užíváním vodních toků „*zmírněno několika faktory*“,⁴⁷ které budu rozebírat níže.

Nejdříve je nutné definovat pojem významná škoda (*significant harm*). Škodou se samozřejmě rozumí materiální a nikoliv morální škoda. Především se tak jedná o změnu množství ve vodním toku (snížení hladiny), dále se ovšem může jednat i o škodu spočívající ve znečištění daného vodního toku, v zásahu do stavu rybí populace, úpravy jednoho břehu, jež mají za následek poškození druhého břehu, negativní zásahy do vodního ekosystému apod.⁴⁸ V souladu s tímto by měl být vykládán i čl. 7 Úmluvy o využívání vodních toků k neplavebním účelům, který poněkud restriktivně uvádí, že státy jsou povinny se při *užívání* mezinárodních vodních toků zdržet jednání, jež má za následek vznik škody na území jiného státu. Ke vzniku škody samozřejmě může vést i jiné jednání, jež není přímo spojeno s užíváním vodního toku (např. odlesňování)⁴⁹, a proto by ustanovení čl. 7 Úmluvy o využívání vodních toků k neplavebním účelům mělo být vykládáno extenzivně a v souladu s jinými ustanoveními této úmluvy, které vyjadřují tzv. ekosystémový přístup.⁵⁰

Dalším faktorem, jenž ovlivňuje povinnost předcházení vzniku škody v oblasti práva užívání a ochrany vodních toků, je rozsah škody. Ze státní a soudní praxe, z odborných textů i z mezinárodních dokumentů je patrné, že se nemůže jednat o libovolný rozsah škody, nýbrž škoda musí dosahovat určité míry závažnosti. Musí se jednat o poškození, které má zásadní vliv na určité základní oblasti, které jsou spojeny s užíváním vodních toků, a to např. na zdraví lidu, průmysl, zemědělství, životní prostředí apod. Jak uvádí McCaffrey, neexistuje tedy žádná jasná hranice, kdy poškození lze označit za „významné“ (*significant*). Poškození musí být pro daný stát citelné, nesmí se jednat o nedůležitou, nevýznamnou škodu a dále toto poškození musí být měřitelné. Jedná se tak o poměrně flexibilní institut, který je nutné aplikovat na základě konkrétních skutečností daného případu.⁵¹

⁴⁷ McCaffrey, S.C.: The Law of International Watercourses, Oxford University Press, New York 2001, s. 380.

⁴⁸ McCaffrey, S.C.: The Law of International Watercourses, Oxford University Press, New York 2001, s. 348.

⁴⁹ McIntyre, O.: Environmental Protection of International Watercourses under International Law, Ashgate Publishing Limited, Ashgate 2007, s. 92-93.

⁵⁰ Čl. 20 – 23 Úmluvy o využívání vodních toků k neplavebním účelům.

⁵¹ McCaffrey, S.C.: The Law of International Watercourses, Oxford University Press, New York 2001, s.365 a násl. McIntyre, O.: Environmental Protection of International Watercourses under International Law, Ashgate Publishing Limited, Ashgate 2007, s. 93 a násl.

Dalším aspektem předmětného principu je standard chování států, jež se při užívání vodních toků vyžaduje. Státy jsou povinny při užívání vodních toků dbát náležité péče (*due diligence*), aby zabránily vzniku škod, což je opět poměrně flexibilní úprava.

Mezi tři základní podmínky, které musí být splněny, aby došlo k porušení pravidla zabránění vzniku významných škod, McCaffrey řadí tyto: a) významná škoda musí nastat na území jednoho státu a musí vzniknout v souvislosti s aktivitou na území druhého státu; b) nejenom že musí dojít k zanedbání povinnosti prevence státu, tento stát musí být zároveň vůbec schopen vzniku škody předejít; c) jednání, jež mělo za následek vznik škody, musí být „nespravedlivé/nerozumné“, tj. v rozporu s principem spravedlivého užívání.⁵²

V soudobém mezinárodním právu užívání vodních toků hrají shora uvedené dva principy nezastupitelnou roli a navzájem se doplňují a vyvažují. Převládá spíše názor⁵³, že povinnost předcházet vzniku významné škody a další jiné hmotně právní povinnosti jsou podřízeny principu spravedlivého užívání, který lze označit za převládající princip této oblasti mezinárodního práva. Povinnost zabránit vzniku významného poškození je jakýmsi limitem práva spravedlivého užívání a lze ji označit za nezbytnou součást procesu při aplikování principu spravedlivého užívání. Jak již jsem uvedla výše, o jejich vzájemném vztahu budu pojednávat blíže v kapitole zabývající se globálními mezinárodními dokumenty. Zásadní změnou v této oblasti je vzrůstající důležitost ochrany životního prostředí a ekosystémového přístupu. Tento proces má zásadní vliv na interpretaci a aplikaci těchto dvou principů, které zpočátku regulovaly pouze užívání sdílených mezinárodních vodních toků.

1.5. Mezinárodněprávní zvyklosti – Hmotná práva a povinnosti v mezinárodním právu ochrany mezinárodních vodních toků

Vedle dvou shora uvedených povinností, které jsou historicky spojeny především s regulací společného užívání vodních toků, existují v mezinárodním právu veřejném (v mezinárodním právu užívání a ochrany mezinárodních vodních toků) i další práva a povinnosti, jejichž primárním cílem je ochrana vodního toku, jakožto klíčového ekosystému na planetě. Rozvoj práva ochrany vodních toků probíhá především od 70. let minulého století a je spjat s rozvojem mezinárodního práva životního prostředí jako takového. Tento přístup zohledňující ochranu životního prostředí při užívání vodních toků se promítá i do principu spravedlivého užívání a povinnosti předcházet vzniku významných škod a tyto dva principy musí být aplikovány s ohledem na ochranu životního prostředí a na ochranu vodního toku

⁵² McCaffrey, S.C.: *The Law of International Watercourses*, Oxford University Press, New York 2001, s. 379.

⁵³ Např. McCaffrey, S.C.

jakožto ekosystému. Nejedná se tak o dvě oddělená odvětví, ale o provázané oblasti, kdy jeden systém se pouze vyvinul dříve než druhý.

Pravidla ochrany životního prostředí související s vodními toky zahrnují především normy jako: povinnost předcházet přeshraničnímu znečišťování, povinnost chránit ekosystém vodního toku, pravidla související s odpovědností za takovéto znečištění, povinnost spolupráce při ochraně životního prostředí, povinnost hodnocení vlivů projektů s přeshraničními dopady apod. V oblasti ochrany vodních toků hrají vedle mezinárodního obyčejně rovněž klíčovou úlohu mezinárodní dokumenty, ať už závazné či nezávazné povahy (tzv. soft law).

Jedním ze základních pravidel, které se často vyskytuje v mezinárodněprávních dokumentech, je povinnost předcházet přeshraničnímu znečištění.⁵⁴ Většina odborníků se shodne na skutečnosti, že toto pravidlo je součástí mezinárodního obyčejového práva a přestože jeho výklad prochází neustálým vývojem, je v mezinárodním právu pevně zakotven.⁵⁵ Toto pravidlo bylo potvrzeno mimo jiné i v mezinárodních sporech Corfu Channel a Gabčíkovo-Nagymaros.⁵⁶ Zákaz znečišťování cizího území je rovněž obsažen ve Stockholmské deklaraci jako zásada 21.

Dalším klíčovým pravidlem je ochrana ekosystému vodního toku (jedná se o vyjádření tzv. ekosystémového přístupu). O tomto principu se nehovoří tak často jako o zákazu přeshraničního znečišťování, jedná se ovšem o princip, který se v průběhu let stává stále důležitějším. Vychází z komplexního přístupu k vodnímu toku, jež je založen na vědeckých poznatcích o provázanosti jednotlivých složek životního prostředí. K vodnímu toku se přistupuje jakožto k ekosystému,⁵⁷ který nezahrnuje jen vodu samotnou ale i okolní složky životního prostředí, jež s vodním tokem souvisí, tvoří nedílný celek a jsou klíčové pro kvalitu vodního toku. Nejenom činnosti související přímo s užíváním vodního toku mohou mít negativní vliv na vodní tok. Negativní dopady mohou mít i činnosti spočívající v zásazích do jiných složek životního prostředí jako odlesňování, mýcení litorálních porostů apod. Jedná se

⁵⁴ McCaffrey, S.C.: *The Law of International Watercourses*, Oxford University Press, New York 2001, s. 383 a násl. McIntyre, O.: *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*, Ashgate Publishing Limited, Ashgate 2007, s. 199 a násl.

⁵⁵ McIntyre, O.: *Environmental Protection of International Watercourses under International Law*, Ashgate Publishing Limited, Ashgate 2007, s. 198.

⁵⁶ Blíže viz kapitola 1.7.1. a 1.7.3.

⁵⁷ „*Ekosystém je funkční soustava živých a neživých složek životního prostředí, jež jsou navzájem spojeny výměnou látek, tokem energie a předáváním informací a které se vzájemně ovlivňují a vyvíjejí v určitém prostoru a čase.*“ Ustanovení § 3 zákona č. 17/1992, o životním prostředí.

o moderní přístup k ochraně životního prostředí, který je respektován v současné době valnou většinou mezinárodních dokumentů⁵⁸.

Výše uvedené povinnosti při ochraně mezinárodních vodních toků jsou samozřejmě zakotveny i v Úmluvě o využívání vodních toků k neplavebním účelům, a proto budou rozebrány i v následující části, která se zabývá mezinárodním právem smluvním. Předložený výčet je jen demonstrativní. Vedle uvedených povinností lze hovořit i například o přeshraničním posuzování vlivů záměrů a koncepcí na životní prostředí (EIA), udržitelném rozvoji, principu předběžné opatrnosti, principu znečišťovatel platí a řadě dalších, které všechny hrají při ochraně mezinárodních vodních toků důležitou roli.

Právní povaha jednotlivých obyčejových a smluvních pravidel, jejich interpretace a aplikace je ovlivněna mnoha faktory a v praxi způsobuje řadu problémů. Pro detailní rozebrání všech aspektů této problematiky ovšem není v této práci dostatek prostoru. Proto je výklad omezen pouze na stručný výčet a charakteristiku.

1.6. Mezinárodněprávní zvyklosti - Procesní povinnosti

Mezi procesní povinnosti spadá především obecná povinnost spolupráce, která je důležitá pro mezinárodní právo ochrany životního prostředí jako takového, ale v oblasti ochrany vodních toků se jeví jako klíčový princip. Pro pobřežní státy, které sdílí jeden vodní tok, je spolupráce klíčová jak při společném užívání vodního toku, tak při jeho ochraně. Jedná se o základní princip, jehož prostřednictvím mohou být aplikovány ostatní principy ochrany životního prostředí, a proto je obsažen ve všech relevantních dokumentech mezinárodní povahy. Rovněž v judikatuře se princip spolupráce často vyskytuje. Mezinárodní soudní dvůr poukázal na jeho důležitost například v případě Gabčíkovo-Nagymaros.

Právní povaha tohoto pravidla bývá rovněž velmi diskutována. Jedna část odborníků chápe princip spolupráce jako obecnou povinnost států, kdežto druhá část odborníků má za to, že se nejedná o závaznou normu (především s ohledem na jeho neurčitý obsah), nýbrž o jakýsi nezávazný princip, vodítko, dle kterého by měly být mezinárodněprávní povinnosti plněny.⁵⁹

⁵⁸ Zejména Úmluva o biologické rozmanitosti (Convention on Biological Diversity – CBD), Rio de Janeiro, 1992. Srov. Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., Praha 2006, s 41 – 43.

⁵⁹ McIntyre, O.: Environmental Protection of International Watercourses under International Law, Ashgate Publishing Limited, Ashgate 2007, s. 221 a násl.

Další procesní norma – povinnost předchozího oznámení, byla deklarována mimo jiné v roce 1992 v Deklaraci z Ria,⁶⁰ a to těmito slovy: „*Státy včas předem upozorní a poskytnou důležité informace potenciálně postiženým státům o činnostech, jež mohou mít významný negativní environmentální vliv působící přes státní hranice a otevřeně se poradí s těmito státy již v počátečním stádiu.*“⁶¹ Dále je tato povinnost poměrně důsledně upravena ve třetí části Úmluvy o užívání vodních toků k neplavebním účelům. Je důležité poukázat na skutečnost, že v této úmluvě se nehovoří o způsobení významné škody, nýbrž o nežádoucích účincích (*averse effect*). Stát je povinen upozornit na plánovaný projekt jiný stát, pokud je zde důvod k obavám, že zamýšlený projekt bude mít nežádoucí účinky na jiné státy. Limit pro vznik povinnosti je tak nižší než u povinnosti předcházet vzniku významné škody.

V mezinárodních dokumentech se dále objevují procesní povinnosti jako povinnost konzultovat s ostatními státy⁶² nebo povinnost pravidelně si vyměňovat dostupné informace a údaje a vzájemně spolupracovat při opatřování potřebných, ale dosud nezjištěných informací.⁶³

1.7. Judikatura z oblasti mezinárodního práva

Pro mezinárodní právo veřejné stejně jako pro vnitrostátní právo má judikatura velký význam, a to především pro výklad a pro dotváření práva. V mezinárodním právu veřejném lze zařadit judikaturu mezi prameny práva. Tuto skutečnost potvrzuje i čl. 38 odst. 1 písm. d) Statutu Mezinárodního soudního dvora,⁶⁴ který soudní rozhodnutí řadí mezi pomocné prameny mezinárodního práva. Rozhodnutí mezinárodních soudů „... *jsou relevantní zejména v případech, kdy potvrzují a upevňují existenci určitého mezinárodněprávního obyčejového pravidla.*“⁶⁵ S ohledem na důležitost vody pro život člověka a pro ekonomický rozvoj společnosti není překvapivé, že spory, jež vznikají při využívání sdílených vodních zdrojů mezi více státy, jsou velmi častým jevem. Pro formování a utváření práva užívání

⁶⁰ Deklarace z Ria de Janeiro o životním prostředí a rozvoji přijatá na Summitu Země v roce 1992. Zakotvuje hlavní zásady jako princip předběžné opatrnosti, požadavek zahrnout náklady na ochranu životního prostředí do cen výrobků, povinnost zhodnotit důsledky činností pro životní prostředí ještě dříve, než jsou tyto činnosti zahájeny, povinnost uvědomit jiné státy o mimořádných událostech a předávat informace o aktivitách, jež by mohly životní prostředí jiných států vážným způsobem ohrozit.

⁶¹ Zásada 19 Deklarace z Ria de Janeiro o životním prostředí a rozvoji.

⁶² Čl. 3 odst. 5 Úmluvy o užívání vodních toků k neplavebním účelům.

⁶³ Čl. 9 Úmluvy o užívání vodních toků k neplavebním účelům.

⁶⁴ Mezinárodní soudní dvůr (International Court of Justice/Cour Internationale de Justice) je hlavním soudním orgánem Organizace spojených národů. Sídli v nizozemském Haagu a byl zřízen roku 1945 jako nástupce Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti. Právním základem pro činnost soudu je Statut Mezinárodního soudního dvora.

⁶⁵ Damohorský, M., a kolektiv: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2010, s. 118.

mezinárodních vodních toků a ochrany mezinárodních vodních toků sehrála judikatura zásadní roli, a proto na závěr části zabývající se mezinárodním právem budu rozebírat vybrané případy, které úzce souvisí s tímto konkrétním odvětvím mezinárodního práva.

1.7.1. Korfský průliv

Co se týče skutkových okolností popisovaného případu, ve 40. letech 20. století využívala Velká Británie Korfský průliv (tj. albánské pobřežní vody) jako námořní cestu do Řecka, kde tehdy hrozilo vypuknutí komunistické revoluce. Dne 5. 5. 1946 britské válečné lodě proplouvaly Korfským kanálem a dostaly se pod palbu albánské armády. Velká Británie proti tomuto zásahu ze strany Albánie protestovala a dovolávala se práva pokojného průjezdu těmito vodami. Albánie s tímto nesouhlasila a trvala na tom, že žádná plavidla jakékoli jiné země nemají právo pokojného průplavu Korfským kanálem, pokud zamýšlené proplutí dopředu Albánii neoznámí a pokud nezískají pro průplav povolení. Dne 22. 10. 1946 přesto bez oznámení či povolení proplouvaly britské válečné lodě Korfským kanálem a dva britské torpédoborce najely na podmořské miny. Tento střet si vyžádal na straně Británie velké materiální škody a řadu lidských obětí. Británie následně celý kanál (v rámci tzv. *Operation Detail*) prohledala a našla dalších 22 min, které byly odklizeny. Přičemž průliv byl již v letech 1944 a 1945 Velkou Británií prohledáván a žádné miny se zde v této době nenacházely. Spor byl následně projednáván Radou Bezpečnosti OSN, která obě strany vyzvala, aby tento spor předložily Mezinárodnímu soudnímu dvoru. Strany na základě zvláštní dohody takto učinily a tímto bylo zahájeno historicky první sporné řízení vedené před Mezinárodním soudním dvorem.

Ve své žalobě se Velká Británie domáhala určení, zda-li Albánie nese odpovědnost za ztráty na životech a škodu způsobenou výbuchem min dne 22. 10. 1946, zda-li má Velká Británie právo pokojného průjezdu Korfským kanálem a zda-li zneškodnění min v albánských pobřežních vodách nebylo zásahem do suverenity Albánie.⁶⁶ Případ nemá skutkově nic přímo společného s právem užívání vodních toků ani s ochranou jiných složek životního prostředí, v oblasti mezinárodního práva životního prostředí bývá však z níže uvedených důvodů velmi často a opakovaně citován.⁶⁷

⁶⁶ Co se týče odstranění min, dal soud za pravdu Albánii a označil toto jednání Velké Británie jako projev silové politiky.

⁶⁷ Text rozsudku z roku 1949: <http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1647.pdf>.

Co se týká práva na pokojný průplav britských lodí, Mezinárodní soudní dvůr Británii toto právo přiznal.⁶⁸ Británie se tudíž nedopustila porušení mezinárodního práva a Albánie měla pokojný průjezd jejím lodím zajistit. Nic na tom nemění skutečnost, že se nepodařilo prokázat, kdo miny v Korfském průlivu položil, resp. zda-li to byla Albánie či nikoli. Soud totiž došel k závěru, že i kdyby minové pole nepoložila přímo Albánie, nemohlo se tak stát bez jejího vědomí. Z tohoto závěru ovšem nelze dovozovat, že pouhá skutečnost, že je páčáno protiprávní jednání na území určitého státu, znamená, že tento stát o této skutečnosti musí vědět. V tomto případě ovšem nebylo možné, aby o protiprávním jednání Albánie nevěděla, jelikož v době, kdy k položení min došlo, byl Korfský kanál pod jejím přísným dohledem. Albánie na existenci minového pole ani nikterak neupozornila, ani se ho nesnažila odstranit a je proto odpovědná za způsobené škody Velké Británii.

Mezinárodní soudní dvůr tak v tomto svém rozhodnutí formuloval obecnou povinnost státu zabránit tomu, aby jeho území bylo využíváno způsobem, který poškozují práva jiného státu. Toto pravidlo nebylo rozhodnutím omezeno pouze pro užití v obdobných skutkových situacích, a proto jej lze použít i v oblasti práva užívání mezinárodních vodních toků. Pokud tedy dojde k vymezení práv k užívání vodního toku a dojde-li k jejich porušení, stát se může domáhat výše uvedené povinnosti státu předejít porušování práv ostatních států protiprávní činností, jež se odehrává na jeho území.

1.7.2. Lac Lanoux

Jezero Lanoux se nachází v jižní části Francie poblíž Španělských hranic. Jezero je napájeno několika přítoky (všechny jsou pouze francouzské) a z jezera odtéká jediný tok, a to na území Španělska, kde přitéká do řeky Carol. V roce 1950 začala Francie vypracovávat plán na odvedení určitého objemu vod z jezera za účelem výroby elektrické energie. Přestože se Francie zaručila, že odvedenou vodu vrátí zpět do řeky Carol, Španělsko s tímto jejím plánem nesouhlasilo, neboť se domnívalo, že by došlo k porušení jeho práv založených několika smluvními dokumenty podepsanými v Bayonne v roce 1866. Španělsko rovněž

⁶⁸ Dle Mezinárodního soudního dvora právo na průjezd úžinami užívanými jako námořní cesty v době míru, jedná-li se o průjezd pokojný, je právem obecně uznávaným a jedná se o mezinárodní právní obyčej, jež je třeba respektovat. Argument Albánie, že Korfský kanál je sice úžinou v geografickém slova smyslu, ale že se nejedná o mezinárodní vodní cestu, na kterou se vztahuje právo na pokojný průjezd, u soudu neuspěl. Dle Soudu průliv spadá do kategorie mezinárodní námořní cesty, a to především s ohledem na jeho zásadní význam pro námořní dopravu mezi Řeckem a Korfu. Albánie tudíž má povinnost zajistit výkon práva na pokojný průjezd ostatními státy.

argumentovalo tím, že ohledně zamýšlených prací nebyla uzavřena dohoda mezi oběma státy. S ohledem na tyto skutečnosti bylo přistoupeno k arbitráži.

Rozhodčí soud ve svém nálezu z roku 1957 konstatoval, že Francie je oprávněna vykonávat svá práva, zároveň však nemůže ignorovat práva Španělska. Nicméně rozhodčí soud odmítl argumenty Španělska, neboť Francie učinila veškerá možná bezpečnostní opatření pro ochranu zájmů Španělska. Dále soud neshledal žádnou vážnou újmu, jež by mohla Španělsku v souvislosti s daným projektem vzniknout. Dle soudu tak nebyl v tomto případě překročen nezbytný práh škodlivosti a Francie tak neporušila smlouvy z Bayonne i přesto, že ohledně daného projektu nebyla uzavřena oboustranná dohoda.⁶⁹ K tomuto závěru soud došel především na základě skutečnosti, že jezero Lanoux se zcela nachází na území Francie a podléhá tak jeho suverenitě a že Francie zajistila plnou restituci, tj. vrácení odvedené vody.

1.7.3. Gabčíkovo-Nagymaros

Spor v této věci se dotýkal výstavby systému vodních děl na řece Dunaji v délce zhruba 200 km mezi Bratislavou a Budapeští. Dunaj je druhá nejdelší řeka v Evropě, která protéká nebo tvoří státní hranici celkem 10 zemí. Dunaj nejdříve protéká územím Slovenska, dále tvoří část společné hranice mezi Maďarskem a Slovenskou republikou a poté pokračuje přes území Maďarska do dalších států až do Černého moře.

K výstavbě výše uvedeného komplexu vodních děl na řece Dunaji mělo dojít na základě bilaterální mezinárodní smlouvy mezi tehdejším Československem a Maďarskem uzavřené v roce 1977. Cílem této smlouvy, resp. cílem vybudování komplexu vodních děl, bylo zabránění častým záplavám v regionu, také zlepšení splavnosti řeky Dunaj a výroba elektřiny. Komplex se měl skládat ze dvou systémů vodních děl – Gabčíkovo a Nagymaros. Stavební náklady byly mezi smluvní strany rozděleny v poměru 1:1. Rok po uzavření smlouvy se přistoupeno k výstavbě děl. Maďarsko však práce na výstavbě v roce 1989 kompletně zastavilo. Tuto situaci odůvodnilo obavou o negativní ekologické aspekty výstavby.⁷⁰ Československo poté po Maďarsku požadovalo plnění jejích smluvních povinností a trvalo na

⁶⁹ Pravidlo, že státy při využívání vodní energie musí uzavřít dohodu se sousedním státem, nelze považovat za obyčej – viz Sands, P.: *Principles of International Environmental Law*, Manchester University Press, Manchester 2003, s.464.

⁷⁰ Protesty proti výstavbě tohoto rozsáhlého díla existovaly již dříve. Odpůrci stavby se především obávali porušení pramenů pitné vody v okolí Budapešti nebo poškození mokřadů v horní části toku. Vedle ekologických důvodů pro zastavení stavby hrály důležitou roli i důvody politické. Výstavba megalomanského vodního díla Gabčíkovo – Nagymaros byla totiž spojována s minulým režimem, a proto po pádu moci komunismu většina obyvatel i politických elit chtěla od tohoto projektu upustit.

pokračování výstavby. Vedle toho zvažovalo jiné možné způsoby jak dílo dokončit a uvést do provozu bez účasti Maďarska. Všechny zvažované varianty samozřejmě měly vliv na užívání vody z Dunaje Maďarskem. Nakonec bylo přistoupeno k provedení tzv. varianty C (spočívající především ve vybudování přehrady Čunovo),⁷¹ kterou slovenská strana považovala za vynucenou ze strany Maďarska. Vzniklý spor mezi smluvními stranami se nepodařilo vyřešit dohodou a tak Maďarsko v roce 1992 odstoupilo od smlouvy a strany (Slovensko jako nástupnický stát bývalého Československa) se obrátily na Mezinárodní soudní dvůr. Jedná se v podstatě o jediný spor přímo se týkající ochrany životního prostředí v mezinárodním právu, který kdy rozhodoval Mezinárodní soudní dvůr.

Ve svém rozsudku⁷² Mezinárodní soudní dvůr došel k závěru, že obě dvě strany sporu porušily své povinnosti – Maďarsko porušilo svou povinnost zastavením prací a Slovenská republika zahájením provozu tzv. varianty C. Soud dále stanovil stranám povinnost, aby spor vyřešily na základě společných jednání. Níže bude poukázáno na pasáže rozsudku, jež se přímo týkají mezinárodního práva životního prostředí.

Co se týče argumentu Maďarska, že i když zastavení prací v roce 1989 bylo porušením smlouvy z roku 1977, bylo vynuceno obavou o nenávratné poškození životního prostředí, soud konstatoval, že již v nedávné době měl možnost poukázat na velký význam ochrany životního prostředí: *„životní prostředí není abstraktní, ale představuje prostor pro život, kvalitu života a skutečné zdraví lidí, včetně nenarozených generací. Existence obecné povinnosti států zabezpečit, aby činnosti v jeho působnosti a pod jeho řízením respektovaly životní prostředí ostatních států či oblastí mimo národní jurisdikce, je dnes součástí souboru norem mezinárodního práva týkajícího se životního prostředí.“*⁷³ Tímto Mezinárodní soudní dvůr v podstatě potvrzuje, že princip 21 Stockholmské deklarace⁷⁴ je součástí mezinárodního obyčejového práva.

Mezinárodní soudní dvůr však nepovažuje shora uvedený argument Maďarska za relevantní, neboť v roce 1989, kdy došlo k zastavení stavby, neexistovalo „vážné a

⁷¹ Vodní dílo mělo být dostavěno jen v omezené podobě a tak, aby nezasahovalo na území Maďarska. Vodní plocha byla zmenšena o cca 40%. Většina toku řeky Dunaje byla odkloněna na československé území do přírodního kanálu. Původní koryto bylo sice ponecháno, ale průtok byl radikálně snížen.

⁷² McCaffrey, S.C.: *The Law of International Watercourses*, Oxford University Press, New York 2001, s. 186 a násl. Šturma, P., a kol.: *Casebook; Výběr případů z mezinárodního práva veřejného*, 2. vydání, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2010, s. 15 a násl. Text rozsudku <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7375.pdf>.

⁷³ Zákonnost hrozby či použití jaderných zbraní, Posudek, ICJ Reports 1996, s. 241-242, odst. 29.

⁷⁴ Přijata na Stockholmské konferenci svolaná OSN a konající se v roce 1972. Zásada 21 Stockholmské deklarace upravuje možnost státu využívat svých zdrojů za podmínky, že nepoškozuji životní prostředí jiných států.

bezprostřední ohrožení.“ Ochrana životního prostředí je sice dnes stěžejním principem a při každé lidské činnosti je třeba brát v potaz její možné negativní vlivy na životní prostředí, nicméně smlouva z roku 1977 zcela životní prostředí neopomněla a umožňovala do procesu budování vodních děl zakomponovat jeho ochranu. Z tohoto důvodu Maďarsko mělo postupovat v souladu s touto smlouvou, a to konkrétně v souladu s čl. 15, 19 a 20 smlouvy. Tyto články totiž poskytují stranám možnost dohodnout se prostřednictvím dvoustranných jednání na určitých změnách v provádění díla, pokud je tato změna nutná z ekonomických či ekologických důvodů. Jinými slovy je pravda, že normy mezinárodního práva v oblasti životního prostředí doznaly významných změn a značného rozvoje a je nutné tyto normy respektovat, v tomto případě ovšem šlo takto učinit v souladu s ustanovením smlouvy, a proto Maďarsko nemělo oprávnění smlouvu z těchto důvodů porušit a následně od ní odstoupit.

Dále se Mezinárodní soudní dvůr zabýval legitimitou výstavby a uvedením do provozu tzv. varianty C. Slovenská strana zastávala ten názor, že tzv. varianta C, byť byla vystavena a uvedena do provozu bez součinnosti Maďarska, v zásadě odpovídá tomu, co Maďarsko ve smlouvě z roku 1977 odsouhlasilo a jediné změny, ke kterým Slovensko oproti smlouvě přistoupilo, byly vynuceny zastavením prací ze strany Maďarska. Soud konstatoval, že tvrzení slovenské strany, že Maďarsko souhlasilo ve smlouvě s odvedením vody z Dunaje do přívodního kanálu, je pravdivé. Tento souhlas Maďarsko ovšem udělilo v kontextu společné výstavby obou zemí a společného sdílení užítku, jež zamýšlené vodní dílo mělo přinést. Zastavením stavby porušilo Maďarsko smlouvu, nicméně toto porušení nemá a ani nemůže mít za následek propadnutí základního práva Maďarska na spravedlivé a rozumné využití sdíleného vodního toku.

V této části rozsudku Mezinárodní soudní dvůr potvrzuje a výrazným způsobem posiluje základní mezinárodněprávní obyčej spravedlivého užívání (konkrétně základní právo státu na spravedlivé a rozumné sdílení mezinárodních vodních toků). Dále poukazuje na skutečnost, že mezi užítky z vodních toků nespadá pouze voda samotná ale i například elektrická energie, rybářství a rekreace. Uvedením varianty C do provozu tak porušila Slovenská republika toto základní právo Maďarska. Mezinárodní soudní dvůr došel k závěru, že porušení tohoto práva stran Slovenska nemůže být chápáno jako protiopatření, které by bylo přiměřenou reakcí na protiprávní chování Maďarska (přerušeni výstavby). Uvedením varianty C tak Slovenská republika porušila svou povinnost.

V rozsudku Mezinárodní soudní dvůr zmiňuje i teorii společné správy,⁷⁵ což je poprvé, kdy byl tento princip aplikován pro neplavební využití vodních toků. Teorii společné správy používá soud jako podpůrný argument pro svůj závěr, že stát nemůže jednostranně převzít kontrolu nad sdíleným vodním tokem. Další zajímavou skutečností je, že Mezinárodní soudní dvůr ve svém rozsudku cituje Úmluvu o využívání vodních toků k neplavebním účelům z roku 1997, která byla uzavřena jen několik měsíců před vydáním rozsudku, a v době vydání rozsudku ji podepsaly pouze 3 státy. Tento fakt výrazně posílil text této Úmluvy, jako stěžejního mezinárodního dokumentu v dané oblasti.

Vedle principu zákazu poškozování životního prostředí jiných států a principu spravedlivého využívání zdrojů, Mezinárodní soudní dvůr dále ve svém rozsudku posílil princip prevence (*prevention*) a předběžné opatrnosti (*precautionary principle*), jakožto základní principy ochrany životního prostředí s ohledem na skutečnost, že škoda, jež vzniká na životním prostředí, je často nenapravitelná, a proto je třeba jí především předcházet.⁷⁶ Mezinárodní soudní dvůr rovněž poukazuje na koncept udržitelného rozvoje.

Strany prozatím nedošly na základě dvoustranných jednání k žádnému výslednému řešení tohoto sporu a rozsudek Mezinárodního soudního dvora tak prozatím nebyl naplněn.

1.8. Mezinárodní právo smluvní

Vedle mezinárodněprávních zvyklostí a judikatury se v mezinárodním právu životního prostředí samozřejmě uplatňují i mezinárodní smlouvy, které Statut mezinárodního soudního dvora řadí mezi hlavní prameny mezinárodního práva⁷⁷ a které lze v oblasti mezinárodního práva životního prostředí označit za nejdůležitější pramen práva.⁷⁸ „*Mezinárodní smlouvu lze obecně definovat jako ujednání dvou (nebo více) subjektů mezinárodního práva, které má z vůle těchto subjektů mezinárodněprávní účinky a řídí se mezinárodním právem. Důvodem závaznosti mezinárodní smlouvy je konsensus, ...*“⁷⁹ Mezinárodní smluvní dokumenty lze dělit dle různých kritérií, a to především dle prostorové působnosti: na úmluvy globální povahy a regionální povahy. Mezi úmluvy globální povahy řadíme především Úmluvu o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům (New York, 1997). V současné době lze označit za globální smluvní dokument i Úmluvu o ochraně a využívání mezinárodních

⁷⁵ Viz kapitola 1.3.4.

⁷⁶ Damohorský, M., a kolektiv: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2010, s. 52.

⁷⁷ Čl. 38 odst. 1 písm. a Statutu Mezinárodního soudního dvora.

⁷⁸ Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Smolek, M., Zástěrová, J.: Mezinárodní právo životního prostředí - 1. díl Obecná část, dotisk 2008, IFEC, Praha 2004, s. 62.

⁷⁹ Čepelka, Č., Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné, 1. vydání, C.H. Beck, Praha 2008, s. 124.

vodních toků a mezinárodních jezer (1992), která byla původně uzavřena jako regionální dokument v rámci činnosti Evropské hospodářské komise OSN (dále též jen jako EHK OSN), v současné době ale může díky dodatku k úmluvě z roku 2003 ke smlouvě přistoupit i jiný stát, než-li státy, které jsou sdruženy v EHK OSN. Vedle těchto smluvních dokumentů, měla na mezinárodní právo vodní vliv i řada jiných textů, která jsou výsledkem činnosti nevládních aktérů jako Helsinská či Berlínská pravidla (těmto se budu věnovat níže v subkapitole 1.8.3.).

V oblasti mezinárodního práva využívání a ochrany vodních toků výrazným způsobem převažují regionální dvou a vícestranné úmluvy, které regulují práva a povinnosti vztahující se ke konkrétnímu vodnímu toku, jež smluvní státy společně sdílejí. Jedině tak lze upravit konkrétní práva a povinnosti pobřežích států. Globální úmluvy a jiné dokumenty tak poskytují pouze určitý rámec, určité vodítko, pro právní úpravu režimu vodních toků a jednotlivá práva a povinnosti jsou detailněji upravena na regionální úrovni dle konkrétních podmínek.

Obecně lze konstatovat, že veškeré významné sdílené mezinárodní povodí jsou předmětem určité dvoustranné či vícestranné mezinárodní smlouvy, které se přímo na dané povodí vztahují. Nejbohatší je zřejmě smluvní úprava na evropském kontinentu.⁸⁰ To ovšem neznamená, že na ostatních kontinentech je úprava výrazně chudší nebo že by dokonce chyběla.⁸¹ Mezinárodní smlouvy tohoto typu budu rozebírat v souvislosti s mezinárodní spoluprací České republiky v kapitole číslo 2. této práce.

1.8.1. Úmluva o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům

Klíčovou mezinárodní smlouvou globální povahy je bezpochyby Úmluva o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům (dále též jen jako Úmluva). Úmluva byla přijata 21. 5. 1997 v New Yorku. Příprava dokumentu byla započata Komisí pro mezinárodní právo v roce 1971.⁸² Cílem těchto prací bylo vytvořit obdobný dokument jako tzv. Helsinská pravidla,⁸³ který by měl právně závazný charakter. Text Úmluvy byl dokončen až v roce

⁸⁰ Např. Convention on the Protection of the Rhine, Rotterdam, 1998. Dohoda o mezinárodní komisi pro ochranu Odry před znečištěním, Vratislav, 1996.

⁸¹ Afrika: řada smluvních dokumentů se dotýká „druhé“ nejdelší řeky na světě - Nilu: *Agreement between the United Arab Republic and the Republic of Sudan for the full utilization of the Nile waters*, 1959; *Agreement on the Nile River Basin Cooperative Framework*, 2010. Asie: *Indus Treaty, India & Pakistan*, 1960; *Agreement on Sharing the Ganges Waters, Bangladesh & India*, 1977. Amerika: *Treaty for Amazonian Co-operation*, Brasília, 1978; *Treaty between the Argentine Republic and the Eastern Republic of Uruguay on the boundary constituted by the Uruguay River*, Montevideo, 1961. *The Boundary Waters Treaty between USA and Canada*, 1909, *Great Lakes Water Quality Agreement between USA, Canada*, 1972.

⁸² Dne 18.12.1970 přijalo Valné shromáždění OSN rezoluci, ve které požadovalo po ILC, aby prostudovala právo v oblasti mezinárodních vodních toků.

⁸³ Helsinská pravidla vznikla v roce 1966 a byla vytvořena *International Law Association (ILA)* = nevládní organizace, která byla založena v roce 1973 v Bruselu a v současné době sídlí v Londýně.

1994. Úmluva byla v roce 1997 předložena Valnému shromáždění ke schválení. Mnohé země ale nebyly ochotny vzdát se výkonu části své suverenity nad vodními toky na svém území. Úmluvě byla proto přiřknuta opět jen konzultativní, rámcová úloha obdobně jako Helsinským pravidlům, namísto aby se stala právně závazným dokumentem. Do současné doby Úmluva nevešla v platnost ani v této podobě, jelikož nebyla ratifikována potřebným počtem států.⁸⁴ Úmluva převzala základní principy Helsinských pravidel a podrobně je rozpracovala celkem do 37 článků. Cílem Úmluvy je zajistit využití, správu, ochranu a rozvoj mezinárodních vodních toků a prosazovat udržitelné využívání vodních toků pro současné i budoucí generace. Je také považována za základní dokument, ke kterému by mělo být přihlíženo při uzavírání dalších dvou a vícestranných smluv a i při řešení mezinárodních sporů souvisejících s vodními toky. Úmluva byla přijata jako rámcová smlouva, a to z toho důvodu, že předpokládá a vybízí k uzavírání dalších smluv mezi jednotlivými státy, které se budou týkat konkrétní situace a budou tak lépe schopny vymezit jednotlivá práva a povinnosti smluvních stran. Pokud k uzavření těchto smluv nedojde, státy mají postupovat dle úpravy v Úmluvě.

Úmluvu lze označit za kodifikaci tehdejšího stavu mezinárodního práva obyčejového v oblasti užívání a ochrany vodních toků. Úmluva tudíž nevytváří nové normy, pouze ty stávající všeobecně uznávané jasně a přehledně formuluje,⁸⁵ a proto skutečnost, že doposud Úmluva nevstoupila v platnost, nelze označit za zásadní problém. Úmluva se vztahuje jak na povrchové, tak na podzemní vody a obsahuje jak hmotné normy, tak normy procesní.

První část Úmluvy řeší v čl. 1 rozsah působnosti Úmluvy a v čl. 2 definuje základní pojmy. Úmluva se vztahuje na neplavební užívání mezinárodních vodních toků (*non-navigational uses of international watercourses*). Klíčová je tedy definice pojmu mezinárodního vodního toku, jež je uvedena v čl. 2 Úmluvy. Vodním tokem se rozumí „*system povrchových a podzemních vod, které vytváří na základě svého vztahu jednotný celek a které obvykle tečou do stejného ústí*“ (čl. 2 písm. a). Vodní tok je tak chápán poměrně široce a respektuje komplexní přístup k povrchovým a podzemním vodním tokům. Mezinárodní charakter podzemních vod a jejich propojenost s povrchovými vodami nebyl vždy příliš respektován. Nicméně z provázanosti povrchových a podzemních vod, které má za následek jejich vzájemné ovlivňování, vychází jak Úmluva, tak i starší dokument Helsinská pravidla. Úmluva se vztahuje pouze na podzemní vody, jež jsou provázány s povrchovými vodami a

⁸⁴ Úmluva ve svém čl. 35 odst. 1 vyžaduje ratifikaci alespoň 35 státy. V současné době je Úmluva podepsána. Ke dni 24.2.2011 Úmluvu ratifikovalo celkem 22 států (jako poslední Francie). ČR Úmluvu neratifikovala. Úmluva byla otevřena k podpisu v období od 21.5.1997 do 20.5.2000. V tomto období smlouvu podepsalo 16 států. I po tomto datu je možné stát se smluvní stranou a to na základě přistoupení k Úmluvě.

⁸⁵ Damohorský, M., Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M., Sobotka, M., Stejskal, V., Žáková, K.: Mezinárodní právo životního prostředí II.díl - Zvláštní část, Nakl. Eva Rozkotová - IFEC, Beroun 2008, s. 19.

nikoliv na podzemní vody, které nejsou nikterak na povrchové vody napojeny. Mezinárodním vodním tokem se pak dle Úmluvy rozumí tok, jehož části se nachází na území různých států (čl. 2 písm. b).

Ustanovení čl. 3 Úmluvy hovoří o vztahu Úmluvy k ostatním mezinárodním smlouvám, které se týkají vodních toků. Tento vztah je založen na respektování smluv uzavřených před vznikem Úmluvy, které nejsou Úmluvou dotčeny. Úmluva však vyzývá k tomu, aby státy „*zvážily harmonizování takovýchto smluv se základními principy Úmluvy*“ (čl. 3 odst. 2). Jedná se ovšem o pouhé doporučení a nikoli povinnost, a to z toho důvodu, že počet smluv, jež by musely být revidovány, by byl příliš vysoký.⁸⁶

Druhá část Úmluvy vyjmenovává a charakterizuje základní principy (*general principles*). Jako první princip je zde uveden princip spravedlivého a rozumného užívání⁸⁷ (*equitable and reasonable utilization and participation*). Tento princip Úmluva definuje následujícími slovy: „*Pobřežní státy jsou povinny využívat mezinárodní vodní tok spravedlivým a rozumným způsobem. Zejména má mezinárodní vodní tok být pobřežními státy využíván a rozvíjen s cílem dosáhnout optimálního a udržitelného využití výhod z něho plynoucích s přihlédnutím k zájmům pobřežních států a v souladu s přiměřenou ochranou vodního toku*“ (čl. 5 odst. 1). V ustanovení čl. 6 Úmluva nabízí kritéria, dle kterých má být posuzováno, zda je mezinárodní vodní tok využíván rozumným a spravedlivým způsobem. Začlenění tohoto soupisu kritérií do textu Úmluvy vychází z charakteru principu spravedlivého užívání. Spravedlivým užíváním se totiž nerozumí stejná práva a povinnosti pobřežních států. Práva a povinnosti států odpovídající principu spravedlivého užívání se určují případ od případu dle konkrétní situace. Jedná se například o geografická, hydrologická, klimatická, ekologická a další kritéria přírodního charakteru, dále kritéria jako sociální a ekonomické potřeby pobřežních států apod. Dále by měl být čl. 5 Úmluvy aplikován na základě konzultací pobřežních států v souladu s povinností kooperace, která je zakotvena v čl. 8 Úmluvy. Důležité je také poukázat na ekologický aspekt formulace tohoto pravidla v Úmluvě. Úmluva stanovuje, aby vodní tok byl spravedlivě využíván „*v souladu s přiměřenou ochranou vodního toku.*“ Je zde tedy patrný vliv rozvoje práva životního prostředí.

Druhým základním principem je povinnost nezpůsobovat významnou škodu (neboli princip prevence, *obligation not to cause significant harm*, čl. 7).⁸⁸ Státy mají povinnost zdržet se jednání, které by mělo za následek vznik významné škody (tj. nikoli malé,

⁸⁶ Damohorský, M., Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M., Sobotka, M., Stejskal, V., Žáková, K.: Mezinárodní právo životního prostředí II.díl - Zvláštní část, Nakl. Eva Rozkotová - IFEC, Beroun 2008, s. 20.

⁸⁷ Podrobněji o tomto principu viz kapitola 1.4.1.

⁸⁸ Podrobněji viz kapitola 1.4.2.

bezvýznamné) na území jiných států. Pokud přesto ke vzniku významné škody dojde, je stát, který škodu způsobil, povinen učinit s ohledem na čl. 5 a 6 veškerá opatření ke zmírnění či odstranění škody, popřípadě věc vyřešit formou kompenzace. Vznik výsledné formulace principu nezpůsobovat škodu byl poměrně problematický a výrazně se u něj projevil rozpor států na horních tocích a na dolních tocích řek. Cílem bylo vytvoření neutrálního textu, který by výslovně nepodřizoval princip nezpůsobovat škodu pod princip spravedlivého využívání a který by tyto dva principy označoval za sobě rovné. Převládají ovšem názory, že z textu tohoto článku (především z odkazu na princip spravedlivého využívání) lze dovozovat, že dle Úmluvy je princip prevence podřizen principu spravedlivého využívání.⁸⁹ Lze tedy říci, že stejně jako v Helsinských pravidlech je princip spravedlivého užívání principem základním. Právě tento výklad a rozdílný náhled na vztah spravedlivého užívání a povinnosti nezpůsobovat významnou škodu lze označit za hlavní příčinu nízkého počtu smluvních stran.

Ustanovení čl. 8 Úmluvy zakotvuje již zmíněnou obecnou povinnost spolupráce, a to za účelem optimálního využití a adekvátní ochrany mezinárodního vodního toku. Úmluva ve druhém odstavci tohoto článku dále vyzývá pobřežní státy, aby zvážily vytvoření společných mechanismů či komisí, jejichž úkolem by bylo zajišťování a zlepšování takovéto spolupráce. Jedná se o vyjádření doktríny tzv. společné správy (*common management*).⁹⁰ Dále Úmluva upravuje povinnost pravidelné výměny údajů a informací (čl. 9), která úzce souvisí s povinností spolupráce a odpovídá myšlence, že chránit vodní tok lze pouze na základě dostatku relevantních a pravdivých informací.

Poslední základní princip v části druhé řeší situaci, kdy dochází ke střetu různých způsobů užívání vodního toku. Pokud neexistuje smlouva či obyčej, který by říkal opak, je obecným pravidlem, že žádný ze způsobů využívání vodních toků nemá přednost před jiným. V druhém odstavci jsou přesto upřednostněny způsoby užívání, které slouží k uspokojení základních lidských potřeb (především zajištění pitné vody a vody nezbytné k produkci potravin nutných k obživě dané populace).

Část třetí se nazývá *planned measures* a použije se v situacích, kdy pobřežní stát zamýšlí změnit dosavadní způsob využití vodního toku nebo plánuje zahájit jeho nový způsob využití a zároveň toto využití bude mít významný negativní vliv (*a significant adverse effect*) na stav

⁸⁹ Wegerich, Kai and Olsson, Olivek: Late developers and the inequity of “equitable utilization” and the harm of “do no harm”, *Water International*, 2008, s. 707 — 717. Publikováno on-line 1.12.2010: <http://dx.doi.org/10.1080/02508060.2010.533345>. S. M. A. Salman: The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law, *Water Resources Development*, 23, č. 4, 2007, s. 625–640. Stáhnuto 28.2.2011 <http://www.internationalwaterlaw.org/bibliography/articles/general/Salman-BerlinRules.pdf>.

⁹⁰ Podrobněji viz kapitola 1.3.4.

mezinárodního vodního toku. Stát, který zamýšlí zahájit shora uvedenou činnost, má povinnost oznámit svůj záměr dotčenému pobřežnímu státu či státům. Zároveň má povinnost dotčenému státu předložit dostatek relevantních informací, aby byl schopen posoudit možný negativní efekt. K prostudování možného negativního vlivu má dotčený stát minimálně 6 měsíců. Během této doby může dotčený stát požadovat předložení dodatečných informací nutných k posouzení záměru a může uplatnit námitku, pokud se domnívá, že záměr je v rozporu s principem spravedlivého využívání nebo s principem prevence. Pokud je vznesena námitka, stát musí zahájit vzájemná jednání za účelem nalezení spravedlivého řešení, které by bylo přijatelné pro obě strany. Pokud jednání nesplní svůj účel, přistoupí se k řešení dle čl. 33 Úmluvy, který se týká řešení sporů. Úmluva ve svém čl. 19 pamatuje i na situace, kdy je provedení záměru naléhavé z důvodu ochrany zdraví lidu, veřejné bezpečnosti či jiného důvodu obdobné důležitosti.

Pro ochranu životního prostředí je stěžejní především čtvrtá část Úmluvy. Znění ustanovení čl. 20 Úmluvy vyjadřuje tzv. ekosystémový přístup, na kterém je ochrana vodního toku dle Úmluvy založena. Ekosystémový přístup je založen na komplexním přístupu k vodnímu toku a jeho okolí (včetně fauny a flóry a území v rámci povodí vodního toku), který respektuje provázanost jednotlivých složek životního prostředí uvnitř ekosystému vodního toku. Pobřežní státy jsou tak povinny uchovávat a chránit ekosystém mezinárodního vodního toku. Tato povinnost státu existuje bez ohledu na skutečnost, zda možné poškození může mít negativní efekt na jiný stát.

Ustanovení čl. 21 Úmluvy, který nese název Předcházení, snížení a kontrola znečištění (*Prevention, reduction and control of pollution*), dále řeší detailněji znečišťování vodního toku. Znečišťováním vodního toku Úmluva rozumí: *...jakékoli negativní změny ve složení nebo kvalitě vod mezinárodního vodního toku, které jsou přímo či nepřímo výsledkem lidského chování*. Pobřežní státy jsou povinny samostatně či společně předcházet, zmírňovat či kontrolovat znečišťování vodních toků, které by mohlo mít za následek vznik významné škody na území jiného pobřežního státu. Úmluva předkládá demonstrativní výčet nástrojů, které slouží ke splnění této povinnosti (čl. 21 odst. 3). Jedná se především o stanovení společných kvalitativních kritérií, stanovení opatření k předcházení znečištění z bodových a plošných zdrojů znečištění, zhotovení seznamů látek, jejichž vypouštění do vodního prostředí má být zakázáno, omezeno, kontrolováno či monitorováno.

Pobřežní státy jsou povinny učinit veškerá opatření k zabránění uvádění nových či nepůvodních druhů do vodního prostředí, pokud by tyto organismy mohly mít negativní vliv

na ekosystém vodního toku a mohly by způsobit významnou škodu jinému pobřežnímu státu. Účelem tohoto ustanovení (čl. 22) je především ochrana biodiverzity.

Úmluva neopomíjí ani mořské prostředí a ukládá pobřežním státům povinnost přijmout veškerá opatření vztahující se k mezinárodním vodním tokům, která jsou nutná k ochraně a zachování mořského ekosystému (čl. 23). Konec čtvrté části je věnován procesním normám při ochraně mezinárodního vodního toku.

Část pátá se věnuje *škodlivým podmínkám a krizovým/nouzovým situacím (harmful conditions and emergency situations)*. Jedná se o situace jako záplavy, eroze, sucho, desertifikace, průmyslové havárie apod., ať už tyto negativní situace mají přírodní příčiny či jsou důsledkem lidského chování. Státy mají povinnost učinit veškerá opatření k předcházení vzniku takovýchto událostí. Pokud přesto některá nastane, mají povinnost neprodleně ostatní státy informovat, mají povinnost spolupracovat při jejich řešení, zmírňování a odstraňování jejich negativních vlivů. Pobřežní státy mají dále společně vypracovávat pohotovostní plány pro případ, že dojde k některé z mimořádných situací.

Pátá část Úmluvy dále obsahuje různorodá ustanovení a řeší například ochranu mezinárodních vodních toků za ozbrojeného konfliktu (čl. 29) či urovnávání sporů (čl. 33) a šestá, poslední část obsahuje závěrečná ustanovení.

1.8.2. Úmluva o ochraně a využívání mezinárodních vodních toků a mezinárodních jezer⁹¹

Stěžejním dokumentem na evropském kontinentu je Úmluva o ochraně a využívání mezinárodních vodních toků a mezinárodních jezer (dále též jen jako „Úmluva o vodách“), která byla předložena k podpisu v rámci činnosti EHK OSN dne 17. března 1992 a v platnost vstoupila dne 6. října 1996. Ke dni 1. 1. 2011 má Úmluva o vodách 38 smluvních stran. Česká republika Úmluvu o vodách ratifikovala dne 12. 6. 2000.⁹² S cílem rozšířit územní působnost Úmluvy o vodách i mimo oblast EHK OSN byla v roce 2003 na třetím zasedání smluvních stran, které se koná každé tři roky, přijata změna čl. 25 a 26 Úmluvy o vodách. Tato změna umožňuje i jiným zemím OSN než zemím sdruženým v EHK OSN přistoupit k Úmluvě o vodách.

Cílem Úmluvy o vodách je zajistit ochranu a udržitelné využívání vodních toků a mezinárodních jezer, posílit vnitrostátní opatření sloužící k ochraně mezinárodních vodních toků a mezinárodních jezer a jejich ekosystémů a prohloubit spolupráci smluvních stran při

⁹¹ The Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes.

⁹² Prezidentská smlouva, publikace č. 59/2002 Sb.m.s.

ochraně vodních toků a jezer. Úmluva o vodách ukládá smluvním stranám především povinnost předcházet, kontrolovat a omezovat znečištění vod z bodových a plošných zdrojů ohrožení: „*Strany přijmou všechna vhodná opatření k prevenci, kontrole a omezování vlivu přesahujícího hranice států*“ (čl. 2. odst. 1). Definiční hraničních vod a přeshraničního znečišťování předkládá čl. 1 Úmluvy o vodách: „*Vliv přesahující hranice států znamená jakýkoliv významný nepříznivý účinek na životní prostředí, který je výsledkem změny podmínek hraničních vod, způsobený lidskou činností, jehož fyzický původ je zcela nebo zčásti v oblasti pod jurisdikcí jedné strany, na oblast pod jurisdikcí druhé strany. Tyto účinky na životní prostředí zahrnují účinky na flóru, faunu, půdu, ovzduší, vodu, klima, krajinu a historické památky nebo jiné hmotné objekty nebo interakci mezi těmito faktory; zahrnují rovněž účinky na kulturní dědictví nebo socioekonomické podmínky vyvolané změnami těchto faktorů.*“ Toto vymezení respektuje princip integrace a ekosystémový přístup, tj. zohledňuje vztah jednotlivých složek životního prostředí mezi sebou, kdy poškození jedné má za následek poškození jiné složky.⁹³

Úmluva o vodách je dále založena na principech charakteristických pro mezinárodní právo životního prostředí, a to například: princip prevence, princip předběžné opatrnosti, princip spolupráce, princip znečišťovatel platí, využívání nejlepších dostupných technik a postupů (*best available technology - BAT*) apod. Úmluva o vodách dále podporuje udržitelné hospodaření s vodami, monitorování a vyhodnocování stavu hraničních vod, vzájemnou výměnu informací. Důležitou součástí Úmluvy o vodách je také předpoklad, že státy sdílející mezinárodní vodní toky a jezera uzavřou dvoustranné nebo mnohostranné smlouvy, které budou podrobněji upravovat jejich vztahy a chování související s užíváním a ochranou vodních toků a jezer.

K Úmluvě o vodách byly do dnešního dne přijaty dva protokoly. První se nazývá Protokol o vodě a zdraví⁹⁴, který byl uzavřen dne 17. 6. 1999 a v platnost vstoupil dne 4. 4. 2005. Protokol je možné ratifikovat, aniž by stát byl stranou Úmluvy o vodách. Česká republika protokol ratifikovala v roce 2001. Sjednání tohoto protokolu bylo iniciováno Hospodářskou a sociální radou OSN, Evropskou hospodářskou komisí, Regionálním úřadem pro Evropu Světové zdravotnické organizace a Setkáním stran Úmluvy o vodách. Jedná se o první mezinárodní dokument, jehož základním cílem je zajistit přístup obyvatelstvu k zdravotně

⁹³ Damohorský, M., Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M., Sobotka, M., Stejskal, V., Žáková, K.: Mezinárodní právo životního prostředí II.díl - Zvláštní část, Nakl.Eva Rozkotová - IFEC, Beroun 2008, s. 22.

⁹⁴ Protocol on Water and Health, prezidentská smlouva, publikace č. 107/2006 Sb.m.s.

nezávadné pitné vodě a ochrana lidského zdraví. Dalšími cíli protokolu je zajištění odstraňování splaškových vod, zajištění kvality vody pro zavlažovací a rekreační účely apod.

Druhý protokol, Protokol o občanskoprávní odpovědnosti a náhradě za škodu způsobenou účinky průmyslových havárií přesahujícími hranice států na přeshraničních vodách,⁹⁵ byl přijat dne 21. 5. 2003 a není protokolem pouze k Úmluvě o vodách, dále se rovněž vztahuje k Úmluvě EHK OSN o účincích průmyslových havárií přesahujících hranice států. Protokol o občanskoprávní odpovědnosti nevstoupil zatím v platnost⁹⁶ a ratifikaci v ČR prozatím brání legislativní prostředí, které není na přijetí tohoto protokolu připraveno. Cílem tohoto protokolu je: „... vytvořit základní rámec pro uplatňování občanskoprávní (civil liability nikoliv state responsibility) odpovědnosti za škodu způsobenou v důsledku průmyslové havárie.“⁹⁷ Společnosti tak budou odpovědny za způsobené havárie a jednotlivcům, kteří budou poškozeni přeshraničním dopadem průmyslových havárií (např. rybářům), protokol zajistí přiměřené a rychlé odškodnění.

1.8.3. Ostatní dokumenty globálního charakteru

Helsinská pravidla

Stěžejním dokumentem, jež vznikl před Úmluvou, jsou výše zmiňovaná tzv. Helsinská pravidla.⁹⁸ Tento dokument byl vypracován ILA, *The International Law Association*. Jelikož byl přijat mezinárodní nevládní organizací, jde samozřejmě o dokument, který není právně závazný a má tudíž pouze doporučující charakter. Nicméně sehrál klíčovou roli, jelikož stejně jako shora uvedená Úmluva se Helsinská pravidla snažila zachytit tehdejší stav obyčejového práva v dané oblasti, a do přijetí Úmluvy (třicet let od přijetí Helsinských pravidel) se jednalo o jediný dokument kodifikující obyčejové právo v oblasti užívání a ochrany mezinárodních vodních toků. Pravidla byla přijata nebo na ně bylo odkazováno řadou států či organizací a, jak bylo již zmíněno, Úmluva z těchto pravidel vycházela.

⁹⁵ The Protocol on Civil Liability and Compensation for Damage Caused by the Transboundary Effects of Industrial Accidents on Transboundary Waters.

⁹⁶ Prozatím Protokol o občanskoprávní odpovědnosti ratifikovalo pouze Maďarsko. Protokol vyžaduje ratifikaci 16 států.

⁹⁷ Damohorský, M., Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M., Sobotka, M., Stejskal, V., Žáková, K.: Mezinárodní právo životního prostředí II.díl - Zvláštní část, Nakl.Eva Rozkotová - IFEC, Beroun 2008, s.23.

⁹⁸ Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers, 1966.

Helsinská pravidla se nevztahují pouze na vodní tok samotný, ale jak je uvedeno v čl. 1, vztahují se na celé povodí. Mezinárodním povodím rozumí Helsinská pravidla území, které se rozkládá na území více jak dvou států a které je určeno hranicemi povodí systému vod zahrnujícím podzemní a povrchové vody, které tečou do společného ústí. Helsinská pravidla obdobně jako Úmluva zakotvují princip spravedlivého užívání jako stěžejní princip v oblasti užívání a ochrany vod (čl. 4). Helsinská pravidla neobsahují samostatné pravidlo předcházení vzniku významné škody. Povinnost nezpůsobovat významnou škodu je chápána pouze jako jeden z faktorů, který určuje spravedlivé využívání. V ustanovení čl. 5 pak nabízí kritéria, které ovlivňují určení spravedlivého užívání.⁹⁹ Patří sem například geografie povodí (hlavně rozsah plochy povodí na území jednotlivých pobřežních států), hydrologie povodí (především podíl vody v jednotlivých státech), klimatické podmínky, minulé využívání vodního toku, ekonomické a sociální potřeby jednotlivých států, apod. Důležité je poukázat na skutečnost, že Helsinská pravidla vnímají předchozí způsob využívání vodního toku pobřežními státy za jeden z faktorů, jež ovlivňuje a určuje míru spravedlivého využívání. Přičemž žádný způsob využití nemá výslovně přednost před jiným způsobem (čl. 6).¹⁰⁰ Helsinská pravidla dále věnují jednotlivé kapitoly znečištění (kapitola 3) a plavebnímu využití (kapitola 4). Helsinská pravidla tak pokrývají podstatně širší oblast, která obsahuje jak plavební tak neplavební využití. Šestá a poslední kapitola hovoří o řešení sporů, ale i o předcházení jejich vzniku.

Přijetím Helsinských pravidel neskončily práce ILA. ILA dále situaci v dané oblasti mezinárodního práva sledovala a přijala několik dokumentů.¹⁰¹ V roce 1986 se konala konference v Soulu, na které byla přijata tzv. Soulská pravidla, *Complementary Rules Applicable to International Water Resources*, jejichž cílem bylo upravit určité problematické oblasti v souvislosti s aplikací Helsinských pravidel (např. výstavba vodních děl na mezinárodních vodních tocích, oznamovací povinnost dle Helsinských pravidel).

Berlínská pravidla

Dalším dokumentem, jež je výsledkem činnosti ILA, jsou tzv. Berlínská pravidla, která byla schválena během konference konané v Berlíně v dubnu 2004 a jejich celý název zní *The Berlin Rules on Water Resources* (dále též jen jako Berlínská pravidla).¹⁰² Cílem dokumentu

⁹⁹ Srov. čl. 6 Úmluvy o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům.

¹⁰⁰ Srov. čl. 10 Úmluvy o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům.

¹⁰¹ Např. Articles on Flood Control, 1972, Rules on Administration of International Watercourses, 1976.

¹⁰² Původně se měl dokument nazývat *The Revised ILA Rules on Equitable and Sustainable Uses in the Management of Waters*.

bylo zrevidovat po téměř 40 letech starší Helsinská pravidla tak, aby dokument odrážel zásadní rozvoj mezinárodního práva životního prostředí, rozvoj mezinárodního práva lidských práv, humanitárního práva, co se týče válečných konfliktů, a zároveň aby dokument reflektoval přijetí Úmluvy o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům a dalších mezinárodních smluv. Jedná se o poměrně obsáhlý dokument, který obsahuje 73 článků rozdělených do 14 kapitol.¹⁰³ Opět se jedná o kodifikaci všeobecně uznávaných obyčejových norem, na rozdíl od shora uvedených dokumentů, ovšem Berlínská pravidla obsahují i nově vzniklé normy. Poněkud problematická je skutečnost, že není v textu Berlínských pravidel nikde rozlišeno, zda se jedná o ustanovení, které reflektuje všeobecně dlouhodobě uznávané principy anebo zda se jedná o nově vzniklé pravidlo.¹⁰⁴

Zásadním rozdílem mezi Helsinskými a Berlínskými pravidly je skutečnost, že určitá ustanovení Berlínských pravidel se nevztahují jen na mezinárodní vody, ale také na vnitrostátní. Což je v mezinárodním právu vodním velkou novinkou a výrazným odchýlením od tradiční úpravy.

Klíčový rozdíl je ovšem v pojetí principu spravedlivého užívání. Helsinská pravidla, resp. Úmluva, zdůrazňují právo pobřežních států na spravedlivé užívání, kdežto Berlínská pravidla zdůrazňují povinnost spravovat (*manage*) vodní tok spravedlivým a rozumným způsobem. Pojem spravovat je definován v čl. 3 odst. 14 : „*rozvoj, využívání, ochrana, přidělování, regulace, kontrola vody.*“

Dalším výrazným posunem je odlišné chápání vztahu principu spravedlivého užívání a principu předcházení vzniku významné škody, kdy v Berlínských pravidlech je povinnost nezpůsobovat škodu postavena na roveň principu spravedlivého užívání, což je odlišné chápání jejich vzájemného vztahu než v předchozích dvou dokumentech (Helsinská pravidla hovoří o spravedlivém užívání jako o základním pravidlu, Úmluva povinnost nezpůsobovat škodu podřazuje pod princip spravedlivého užívání). Berlínská pravidla ve svém čl. 12 odst. 1 charakterizují princip spravedlivého užívání následujícími slovy: „*...Pobřežní státy mají povinnost na svém území spravovat mezinárodní povodí spravedlivým a rozumným způsobem majíce na paměti povinnost nezpůsobovat významnou škodu jinému pobřežnímu státu.*“¹⁰⁵ Povinnost vyvarovat se vzniku významné škody definuje v čl. 16 odst. 1: „*...Pobřežní státy*

¹⁰³ Čtvrtá zpráva ILA z konference v Berlíně spolu s textem Berlínských pravidel a komentářem, 2004, http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/ILA_Berlin_Rules-2004.pdf, stáhnuto 28.2.2011.

¹⁰⁴ M. A. Salman: The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law, Water Resources Development, 23, č. 4, 2007, s. 625–640. Stáhnuto 28.2.2011 <http://www.internationalwaterlaw.org/bibliography/articles/general/Salman-BerlinRules.pdf>.

¹⁰⁵ Srov. čl. 5 Úmluva o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům. Srov. čl. 4 Helsinských pravidel.

mají na svém území povinnost se při správě povodí vyvarovat a předcházet jednání, které by mohlo mít za následek vznik významné škody na území jiného státu, majíce na paměti právo každého pobřežního státu na spravedlivé a rozumné užívání vod.“¹⁰⁶ Z této formulace textu, zejména z vzájemných odkazů, lze dovozovat, že tyto dva principy mají dle Berlínských pravidel v mezinárodním právu stejnou váhu. Tento závěr nejenom že nenavazuje na texty předchozích dvou dokumentů, ale nenavazuje ani na nedávnou judikaturu Mezinárodního soudního dvora ve věci Gabčíkovo-Nagymaros, kde Mezinárodní soudní dvůr konstatoval, že princip spravedlivého a rozumného využívání je vůdčím principem v mezinárodním právu vodním.¹⁰⁷

S ohledem na novinky, které se do mezinárodního vodního práva Berlínská pravidla snaží přinést, není tento dokument prozatím všeobecně uznáván.

Další mezinárodněprávní dokumenty

Existuje i řada dalších globálních mezinárodních dokumentů, které se alespoň okrajově věnují úpravě mezinárodních vod, a to např. Úmluva OSN o boji proti desertifikaci¹⁰⁸, (1994), Úmluva o biologické rozmanitosti¹⁰⁹, (1992), Ramsarská úmluva - Úmluva o mokřadech mající mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva, (1971), *Convention Relating to the Development of the Hydraulic Power of International Affecting More Than One State, and Protocol of Signature*, (1923), *Convention and Statute on the Regime of Navigable Waterways of International Concern* (1921).

Vedle smluvních dokumentů hrají důležitou roli i různé deklarace a rezoluce, mezi které patří především výsledky činnosti OSN: např. *U.N. General Assembly Resolution on the Law of Transboundary Aquifers 2008*, *International Decade for Action, "Water for Life", 2005-2015*, *General Assembly Resolution A/RES/58/217 (2003)*, *International Year of Freshwater*

¹⁰⁶ Srov. čl. 7 Úmluva o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům.

¹⁰⁷ M. A. Salman: *The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law, Water Resources Development*, 23, č. 4, 2007, s. 625–640. Stáhnuto 28.2.2011 <http://www.internationalwaterlaw.org/bibliography/articles/general/Salman-BerlinRules.pdf>.

¹⁰⁸ Jak je uvedeno v čl. 2 odst. 1 této úmluvy, cílem úmluvy je boj proti desertifikaci a za zmírnění důsledku sucha v zemích postižených vážným suchem a/nebo desertifikací, zejména v Africe. V odstavci 2 citovaného článku dále úmluva konstatuje, že dosažení tohoto cíle si vyžádá integrovanou strategii zaměřující se na zlepšení produktivity půdy a na obnovu, ochranu a udržitelnou péči o půdu a rovněž o vodní zdroje.

¹⁰⁹ Tato úmluva „klade ve svém programu pro vnitrozemské vodní ekosystémy důraz na integrovanou péči o vodní ekosystémy, která by vedla k využívání cenných vodních zdrojů na principu udržitelnosti a s cílem zachování biologické rozmanitosti.“ Stejskal, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany a péče o biologickou rozmanitost*, Linde Praha, a.s., Praha 2006, s. 217.

General Assembly Resolution A/RES/55/196 (2000). Dalším důležitým aktérem v diskuzi ohledně práva ochrany mezinárodních vodních toků je *World water council*.¹¹⁰

1.9. Shrnutí

Problém dostatku sladké vody k zajištění základních lidských potřeb a její ochrany lze označit za problém globálního rozsahu, který nemůže být řešen pouze na úrovni vnitrostátních úprav, ale je nezbytně nutné, aby tento problém řešilo mezinárodní společenství jako celek. Mezinárodní právo ovšem není jediným a ani nejdůležitějším nástrojem. Zajištění dostatku pitné vody pro současné a budoucí generace je především v rukou politické reprezentace států. Mezinárodní právo při řešení tohoto úkolu však hraje bezesporu nezastupitelnou roli, a to především v oblasti vodních zdrojů sdílených více státy, při jejichž užívání vznikají časté spory.

Mezinárodní právo týkající se neplavebního užívání mezinárodních vodních toků dříve souviselo především s rozdělením a užíváním vod. Státy *de facto* řešily pouze množství, jaké jim z vodního toku náleží. V posledních desetiletích se s ohledem na rozvoj mezinárodního práva životního prostředí a s narůstající mírou znečišťování vodních toků ovšem úprava soustředí stále více na ochranu mezinárodních vodních toků s cílem zajistit nejen kvantitu, ale především kvalitu vod. Toto lze hodnotit jako zcela zásadní přínos a směr, který má být i nadále následován. V rámci ochrany vodních toků (a v rámci ochrany životního prostředí obecně) zaznamenal velký rozvoj především tzv. ekosystémový přístup, který vychází z komplexní ochrany životního prostředí jako celku a nikoli z ochrany jeho jednotlivých složek, což lze označit za klíčový posun v oblasti ochrany životního prostředí. Tento rozvoj ochrany vodního toku se promítl i do tradičních norem regulujících využívání mezinárodních vodních toků a dnes lze využívání vodního toku a jeho ochranu chápat jako dvě neoddelitelné oblasti mezinárodního práva. I tradiční obyčejové normy, jejichž předmětem byla dříve pouhá alokace vod a zajištění potřebné vody pro lidskou populaci, tj. především princip spravedlivého využívání a povinnost prevence, tak doznaly zásadních změn ve svém obsahu, kdy v dnešní době berou v potaz i ekologické aspekty užívání vodních toků.

¹¹⁰ Tato rada byla založena v roce 1996 na popud odborníků a mezinárodních organizací. Jejím cílem je podpořit a zaštitit diskuzi ohledně problematiky mezinárodních vod, zajistit výměnu informací mezi státy a odborníky a dále organizace pořádá konference a fóra. První Světové fórum o vodě – *The World Water Forum*, se konalo v roce 1997 v Marrakechi v Maroku, další se konaly v Hague, Ciudad de Mexico, Kyotu, Istanbulu. Za opravdu první světovou konferencí o vodě lze spíše označit *the Mar del Plata Water Conference*, která se konala v roce 1977.

Přes nezpochybnitelný rozvoj mezinárodního práva ochrany a využívání vodních toků lze ovšem stav právní úpravy označit za nedostatečný. Co se týče oblasti mezinárodního smluvního práva s globálním charakterem, stále zde chybí právně závazná univerzální úmluva. Lze hovořit pouze o jedné úmluvě s universálním charakterem, která ovšem do současné doby nevstoupila v platnost,¹¹¹ a dále existují pouze dokumenty, jež jsou výsledkem činnosti nevládních mezinárodních organizací, a tudíž nejsou nikterak právně závazné.¹¹² Úmluvu o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům z roku 1997 lze sice označit za kodifikaci stavu mezinárodního práva obyčejového, nicméně i přesto vyvolává její interpretace a aplikace značné problémy, a to především v oblasti vztahu dvou základních obyčejových pravidel – principu spravedlivého užívání a povinnosti nezpůsobovat významnou škodu. V dnešní době již nikdo nepochybuje o obyčejovém charakteru těchto norem, jejich vzájemný vztah je ovšem stále předmětem debat. K vyřešení tohoto problému nepřispěl ani nejnovější dokument, Berlínská pravidla z roku 2004, který svým nerespektováním předchozích dokumentů a rozsudků v mezinárodních sporech naopak přispěl k větší problematičnosti výkladu jejich vzájemného vztahu.

Jako negativní aspekty v oblasti ochrany mezinárodních vodních toků lze označit absenci jasných, obecně platných pravidel a standardů, jež by měly stát povinnost respektovat. Dále chybí pravidla, jež by efektivně omezila znečišťování vodních toků, a to především průmyslovou a zemědělskou činností. Oba shora zmíněné problémy jsou navíc podpořeny absencí efektivních nástrojů, které by sloužily k vynucování závazků státu a ke kontrole dodržování těchto závazků. Tato skutečnost není problémem pouze v oblasti ochrany mezinárodních vodních toků, ale v mezinárodním právu životního prostředí obecně.¹¹³

Povzbudivé na druhou stranu je, že přes chybějící závaznou úmluvu na globální úrovni, řada států a regionů přistupuje k uzavírání závazných mluv regionálního charakteru, jejichž předmětem je společné využívání mezinárodních vodních toků. Státy si stále více uvědomují nezbytnost vzájemné spolupráce při ochraně vodních toků a posilují vzájemnou spolupráci a výměnu informací, a to často prostřednictvím zřizování komisí a jiných institucí za účelem společné správy mezinárodních vodních toků. Tato situace je plně v souladu s moderním teoretickým přístupem tzv. společné správy (*common management*).

¹¹¹ Úmluva o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům z roku 1997.

¹¹² Helsinská a Berlínská pravidla.

¹¹³ Damohorský, M., Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M., Sobotka, M., Stejskal, V., Žáková, K.: Mezinárodní právo životního prostředí II.díl - Zvláštní část, Nakl.Eva Rozkotová - IFEC, Beroun 2008, s. 25.

2. Mezinárodní spolupráce České republiky v oblasti mezinárodních vodních toků

Mezinárodní spolupráci České republiky v oblasti užívání a ochrany vodních toků lze rozdělit do tří úrovní: mezinárodní spolupráce v rámci Evropské hospodářské komise OSN (EHK OSN), multilaterální spolupráce při ochraně mezinárodních povodí Odry, Labe, Dunaje a bilaterální spolupráce na úseku hraničních vod. Česká republika není smluvní stranou Úmluvy o využívání mezinárodních vodních toků k neplavebním účelům.

2.1. Mezinárodní spolupráce v rámci EHK OSN

Stěžejním dokumentem v rámci EHK OSN je Úmluva o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer z roku 1992. Česká republika úmluvu ratifikovala dne 12.6 2000. Česká republika rovněž v roce 2000 ratifikovala první protokol k této úmluvě, tzv. protokol o vodě a zdraví. K dalšímu protokolu o civilní odpovědnosti z důvodu nesouladu s vnitrostátní právní úpravou Česká republika prozatím nepřistoupila. Úmluvě stejně jako protokolu o vodě a zdraví byla věnována kapitola 1.8.2.

2.2. Mezinárodní spolupráce při ochraně mezinárodních povodí Labe, Dunaj a Odra

2.2.1. Labe

Labe je nejvodnatější řekou (průtok 308 m³/s) v České republice s největší plochou povodí (celkem 51.394 km²). Jedná se o jednu z největších řek a vodních cest Evropy. Pramení v Krkonoších na severovýchodě Čech, protéká Německem a ústí do Severního moře, přičemž celková délka toku dosahuje 1.094 km. Povodí Labe dále zasahuje na území Polska a Rakouska (ovšem pouze v minimálním rozsahu¹¹⁴).¹¹⁵

Na konci 80. let patřila řeka Labe k nejvíce zatíženým a nejznečištěnějším řekám Evropy, což mělo za následek i výrazné znečištění Severního moře. S ohledem na tento negativní stav bylo nutné přikročit k regulaci dalšího užívání Labe. Tyto snahy vyvrcholily v Magdeburgu dne 8. října 1990 podpisem Dohody o Mezinárodní komisi pro ochranu Labe.¹¹⁶ Dohoda vstoupila v platnost dne 13. srpna 1993 a v době podpisu měla tři smluvní strany, a to Českou republiku, Spolkovou republiku Německo a Evropskou unii. Po vstupu

¹¹⁴ V Rakousku (0,6 %) a Polsku (0, 2 %) – viz <http://www.ikse-mkol.org/index.php?id=22&L=1>.

¹¹⁵ Mezi nejdůležitější přítoky Labe patří Vltava, Sála, Havola, Mulde, Černý Halštrov a Ohře. Celkem má povodí rozlohu 148.268 km², což povodí Labe řadí na čtvrté místo co do rozlohy v Evropě.

¹¹⁶ 99/2009 Sb.m.s.

České republiky do EU 1. 5. 2004 přestala být EU smluvní stranou a stala se pozorovatelem (dalšími pozorovateli jsou Polsko, Rakousko, Mezinárodní komise pro ochranu Rýna, Odry a Dunaje, nevládní organizace). Na základě této dohody vznikla Mezinárodní komise pro ochranu Labe (MKOL), která po odborné a organizační stránce koordinuje spolupráci při ochraně povodí řeky Labe. Zřízení a fungování komise plně odpovídá modernímu principu tzv. společné správy.

Základní cíle dohody jsou (viz čl. 1 odst. 2):

- umožnit užívání vody, především umožnit získávání pitné vody z břehové infiltrace a zemědělské využívání vody a sedimentů,
- dosáhnout co nejpřirozenějšího ekosystému se zdravou četností druhů,
- trvale snižovat zatížení Severního moře z povodí Labe.

Dohoda se nevztahuje na rybolovné hospodářství a na plavební využití toku, nicméně řeší znečištění z těchto činností. Dodatečně se MKOL zabývá od roku 1997 rovněž problematikou povodní a v návaznosti na Rámcovou směrnici se podílí na koordinační činnosti při jejím zavádění v mezinárodní oblasti povodí Labe (především jde o účast na zpracovávání plánů mezinárodních povodí). S ohledem na tyto skutečnosti doznala výrazných změn organizační struktura komise. V dnešní době MKOL tvoří tři pracovní skupiny.¹¹⁷

Komise se skládá z delegací smluvních stran. Každá smluvní strana jmenuje nejvýše pět delegátů. Předsednictví v komisi se střídá mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo. MKOL se schází alespoň jednou ročně (viz čl. 5, 6 a 7 této dohody). Sídlo sekretariátu je umístěno v Magdeburgu.

Činnost MKOL spočívá především v zpracovávání odborných zpráv pro smluvní strany a pořádání porad pracovních skupin a delegací a dále se podílí na pořádání Magdeburského semináře o ochraně vod, jenž lze označit za nejvýznamnější odbornou událost v oblasti ochrany vod v povodí Labe.

Jak je uvedeno výše, smluvní strany se v roce 2000 dohodly, že požadavky Rámcové směrnice budou pro oblast povodí Labe naplňovat v rámci činnosti MKOL. Cíl směrnice zajistit dobrý stav vod nicméně nebyl pro MKOL nikterak novým tématem, neboť za tímto cílem byla de facto samotná komise založena.

¹¹⁷ Implementace Rámcové směrnice ES pro vodní politiku v povodí Labe (WFD), Povodňová ochrana (FP), Havarijní znečištění vod (H). Skupina zabývající se povodňovou ochranou je podporována skupinou expertů: Hydrologie (Hy), a činnost pracovní skupiny WFD podporují skupiny expertů: Povrchové vody (SW), Podzemní vody (GW), Ekonomická analýza (ECO), Management dat (DATA).

Výrazným krokem k zlepšení stavu vodních toků bylo pak v roce 1991 vypracování dokumentu: „První akční program (Naléhavý program) ke snížení odtoku škodlivých látek do Labe a jeho povodí“. Tento program se soustředil na snížení znečištění z největších bodových zdrojů do roku 1995 (komunální zdroje, zdroje z vybraných průmyslových činností, zlepšení podmínek při využívání vody Labe pro úpravu pitné vody, omezení vypouštění prioritních látek uvedených v programu). V roce 1995 byl přijat navazující dokument pro roky 1996 – 2010: „Akční program Labe“. Tento dokument byl založen na daleko komplexnějším přístupu k ochraně Labe, kdy jeho cílem nebylo pouhé zlepšení jakosti vody ale i zlepšení stavu celého ekosystému. Soustřeďuje se na rozdíl od předchozího programu rovněž na plošné zdroje znečištění jako vnos živin a pesticidů ze zemědělství, znečištění ze starých zátěží a skládek, negativní atmosférické vlivy a vlivy z dopravy. V úvodu programu jsou uvedeny tři konkrétní cíle, a to umožnění užívání vody (především užívání k získávání pitné vody břehovou infiltrací a k zemědělské činnosti), dosažení ekosystému, který bude co nejbliže přírodnímu stavu se zdravou četností druhů a trvalé snížení znečištění Severního moře. Tento komplexní ekosystémový přístup odpovídá Rámcové směrnici EU o vodní politice, a proto mohlo být při plnění cílů směrnice navázáno na tento dokument, který byl ukončen v roce 2010 závěrečnou zprávou. V návaznosti na oba akční programy byla přijata řada dalších dokumentů, jako například Seznam 15 prioritních látek a parametrů určených pro Naléhavý program; Seznam látek, látkových skupin a sumárních parametrů, jejichž emise je nutno přednostně snížit (prioritní látky) v Akčním programu Labe či Seznam látek relevantních pro Labe, jejichž výroba nebo používání je zakázáno.

V rámci činnosti MKOL byly zahájeny práce na zpracování prvního mezinárodního plánu v oblasti povodí Labe. Tento plán obsahuje dvě části: „část A“ se souhrnnými informacemi a dohodnutými cíli na mezinárodní úrovni, „část B“ s národními plány povodí, které řeší detailní postup na národní úrovni. Plán byl přijat pro období 2010 a 2015, kdy má být zpracován nový plán. V souladu s jedním z klíčových aspektů rámcové úmluvy se na vypracování plánu podílela rovněž široká veřejnost, a to především pod hlavičkou Mezinárodního labského fóra.

Část B, tj. plán národní části povodí, byl zveřejněn (stejně jako je tomu u povodí Odry a Dunaje) v souladu s čl. 13 odst. 6 rámcové směrnice a jeho kopie byla předána Evropské komisi prostřednictvím WISE. Plány národních oblastí povodí jsou zpracovávány podle § 25 odst. 6 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále též jen jako vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o poměrně detailní a rozsáhlé dokumenty,

kteří stanoví konkrétní cíle pro dané oblasti povodí a které jsou schvalovány usnesením krajských zastupitelstev.

Část A byla zveřejněna dne 17. prosince 2009. Plán vychází z analýzy stavu jednotlivých vodních útvarů, na jejímž základě stanovuje environmentální cíle plánu. Mezi klíčové problémy, které byly vytyčeny na mezinárodní úrovni, patří především ekologická průchodnost vodních toků a snížení obsahu živin a znečišťujících látek. V plánu byly identifikovány vodní toky, které jsou zvláště významné pro migraci rybí populace. Mezi tyto toky bylo zahrnuto cca 40 přítoků Labe (tzv. „nadregionální prioritní vodní toky“), jejichž celková délka činí přibližně 3650 km. Na prioritních tocích se nacházelo zhruba 530 příčných překážek (v ČR 24), které zamezovaly ekologické průchodnosti. V plánu je vytyčen cíl odstranit nebo zprůchodnit více než 150 těchto překážek. Pokud se podaří tento cíl naplnit, bude v roce 2015 Labe průchodné v délce 875 km. Zbývající části úseků prioritních vodních toků mají být zprůchodněny nejpozději do roku 2027.

Zavádění živin (především dusíku a fosforu) do vodních útvarů má za následek zvýšený nárůst řas a nadměrný vodní květ, jejichž negativním důsledkem je především úbytek kyslíku ve vodě. Tento problém se negativně promítá i do kvality pobřežních vod Severního moře a proto je nutné obsah živin v Labi regulovat na území celého povodí. Mezi klíčové opatření zabráňující vnosu živin do vod patří především šetrnější hnojení zemědělských ploch, opatření k omezení splachu živin (například vhodným obděláváním půdy) a co se týče fosforu rovněž modernizace komunálních čistíren odpadních vod. Snahy o snížení živin se na kvalitě vod projevují postupně, jelikož se do vod dostávají často s časovou prodlevou prostřednictvím podzemních vod. Vytyčeného cíle, tj. snížení živin v pobřežních vodách Severního moře o 24% oproti referenčnímu roku 2006, tak nebude jistě dosaženo do roku 2015. Dle odhadů odborníků by dobrého stavu měly pobřežní vody dosáhnout do roku 2027¹¹⁸.

Znečišťující látky mohou mít toxické účinky především na faunu a flóru, a to již ve stopových koncentracích. Rovněž mohou mít tyto negativní účinky na zdraví člověka, například prostřednictvím využívání vody k zpracování pitné vody, či při konzumaci ryb ze zasaženého vodního útvaru. Přes výrazné zlepšení stavu od konce 80. let 20. stol. bylo po chemické analýze útvarů v povodí Labe konstatováno, že řada látek je stále ve vodě obsažena v nevyhovujících koncentracích. Toto nevyhovující znečištění vody pochází často ze sedimentů, které jsou zatíženy obsahem znečišťujících látek (plán obsahuje opatření související s nakládáním s těmito sedimenty). Jedná se o látky jako arsen, olovo, kadmium,

¹¹⁸ <http://www.ikse-mkol.org/fileadmin/download/AP-1996-2010%20Abschlussbericht/MKOL-AP-Zaverecna-zprava.pdf>.

DDX (DDT a metabolity), dioxiny apod. Proto bylo přistoupeno ke stanovení hodnot požadovaného snížení s referenčním rokem 2006. Ani v tomto případě se nepočítá s kompletním dosažením cílů do roku 2015.

Obecně lze, dle mého názoru, mezinárodní spolupráci v posledních dvaceti letech v oblasti povodí Labe hodnotit více než pozitivně, čemuž odpovídají i níže uvedené výsledky činnosti MKOL.

Prostřednictvím Prvního akčního programu (Naléhavý program) ke snížení odtoku škodlivých látek v Labi a jeho povodí, se podařilo odstranit či výrazně omezit velkou část znečištění z největších zdrojů.¹¹⁹ Co se týče konkrétních látek, podařilo se v letech 1989 až 1995 snížit zatížení Labe například u organických látek o 40%, u fosforu a dusíku o 30% či u rtuti o 80%. Toto výrazné snížení koncentrací znečišťujících látek mělo stěžejní vliv mimo jiné na zlepšení samočisticích procesů v Labi. Akční program se ovšem soustředil především na bodové znečištění a mimo jiné z tohoto důvodu tak míra znečištění Labe a pobřežních vod Severního moře byla stále velká. Shora uvedené změny v míře znečištění byly ovšem z velké části způsobeny uzavíráním a omezováním průmyslových provozů v letech 1990 – 1992 v návaznosti na tehdejší politické a hospodářské změny.

Na základě Akčního programu Labe bylo dále pokračováno ve výstavbě a modernizování čističek odpadních vod. V oblasti snížení znečištění z komunálních odpadních vod hodnotí závěrečná zpráva cíl akčního programu za splněný. „*Všechny čistírny s kapacitou nad 20 000 EO v povodí Labe (78 čistíren odpadních vod v České republice, 169 v Německu a 1 v Rakousku) jsou vybaveny základním stupněm biologického čištění a odstraňováním živin.*“¹²⁰ Vedle budování čističek odpadních vod ke snížení koncentrace organických látek vedly rovněž změny v technologických procesech v rámci průmyslové činnosti, ke kterým bylo dle druhého akčního programu přistoupeno. Z převážné části byly rovněž naplněny cíle v oblasti sanačních opatření k zamezení vzniku znečištění pocházejícího ze starých ekologických zátěží a skládek. Na rozdíl od bodových zdrojů znečištění je nutné konstatovat, že v oblasti snížení znečištění z plošných zdrojů se všech cílů dosáhnout nepodařilo.

V souladu s ekosystémovým přístupem bylo přistoupeno k řadě opatření v břehových a nivních zónách. V oblasti zlepšení hydromorfologických struktur se podařilo provést řadu důležitých opatření, jejichž hlavním cílem byla obnova biotopů vhodných k životu a

¹¹⁹ Například vybudování společné čističky odpadních vod chemických závodů Synthesia Semtín a města Pardubice či společné čistírny odpadních vod chemických závodů Chemie AG Bitterfeld a města Wolfen.

¹²⁰ Závěrečná zpráva Akční program Labe 1996 – 2005, s. 7.

rozmnožování ryb. Tato opatření měla za následek například navrácení lososa atlantského do vod v povodí řeky Labe.

Co se týče plnění a realizace Mezinárodního plánu oblasti povodí Labe, první výsledky jsou státy povinny předložit Evropské komisi v roce 2012. Zároveň je nutné v rámci činnosti MKOL zahájit práce na vypracování plánu pro další období.

V současné době se jeví jako potenciálně vážný problém snaha České vlády o splavnění Labe výstavbou vodních děl v oblasti Národního parku České Švýcarsko, CHKO Labské pískovce a na území EVL soustavy Natura 2000 Údolí Labe. Opačný názor má vláda Spolkové země Sasko.

2.2.2. Dunaj

Dunaj je druhou nejdelší evropskou řekou, která protéká nebo tvoří hranice celkem deseti států. Pramení ve Schwarzwaldu na jihozápadě Německa a ústí největší evropskou deltou do Černého moře, která je od roku 1991 zapsána na Seznam světového dědictví vyhlášeného organizací UNESCO. Co se týče povodí řeky, jeho rozloha činí 801.463 km² a zasahuje do 19 evropských států¹²¹ (lze ho tak označit za „nejmezinárodnější“ povodí na světě). Českou republiku bezprostředně neprotíná vodní tok řeky Dunaj, nicméně se zde nachází významný přítok Dunaje – řeka Morava, resp. významná část povodí Dunaje. Co se týče negativních vlivů činnosti člověka na povodí Dunaje, mezi největší problémy patří především zásahy a ničení přirozených ekosystémů a znečištění toku zejména organickými látkami.

Mezinárodní spolupráce v oblasti povodí Dunaje představuje s ohledem na rozsah povodí jednu z nejvýraznějších aktivit v ochraně vod. Historie systematictější spolupráce sahá do 80. let 20. stol. a v průběhu let doznala řady změn. Nicméně různé dokumenty vztahující se k užívání Dunaje byly přijímány již daleko dříve a na jejich základě byly zřízeny i mezinárodní dunajské komise.¹²² Jako první výrazný krok v nejnovější historii spolupráce v oblasti povodí Dunaje lze označit přijetí Deklarace o spolupráci podunajských států v oblasti vodního hospodářství vztahující se pouze na vodní tok řeky Dunaje v roce 1985.

¹²¹ <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/countries.htm>.

¹²² Tuto regulaci lze dělit do tří etap: období dvoustranných dohod v letech 1774 – 1856 (např. Anglo-rakouská a rusko-rakouská dohoda z let 1838 a 1840, která navrhla princip svobodné dopravy po Dunaji), období mnohostranných dohod s účastí nedunajských vlád mezi roky 1856-1945 (např. Pařížská smlouva z roku 1856, kterou byla založena Evropská dunajská komise, která se skládala z Rakouska, Ruska a řady nedunajských zemí jako Francie, Velká Británie, Prusko, Turecko) a demokratický status řeky po druhé světové válce (úmluva z roku 1948, která byla vypracována na Bělehradské konferenci a na jejímž základě byla založena Dunajská komise pouze s podunajskými členy).

Dalším výrazným počinem bylo v roce 1992 vypracování, na popud Evropského společenství, Enviromentálního programu povodí Dunaje, který se týkal celého povodí Dunaje a v rámci jehož činnosti byl vypracován Strategický akční plán povodí Dunaje. Na tento akční plán posléze navázal Program pro realizaci Strategického akčního plánu. Vedle této činnosti byl dále připravován text Úmluvy o spolupráci pro ochranu a únosné využívání Dunaje. Tato úmluva byla předložena k podpisu dne 29. 6. 1994 v Sofii a v platnost vstoupila v roce 1998.¹²³ Česká republika úmluvu ratifikovala dne 10. 3. 1995.¹²⁴ Mezi smluvní státy patří celkem 14 zemí a dále Evropská unie.¹²⁵

Úmluva o spolupráci pro ochranu a únosné využívání Dunaje má obdobnou strukturu a cíle, jako Dohoda o Mezinárodní komisi na ochranu Labe. Nicméně je podstatně rozsáhlejší a podrobnější než shora i níže uvedené mezinárodní smlouvy na ochranu povodí Labe a Odry.

Ustanovení čl. 1 úmluvy definuje klíčové pojmy a čl. 2 vymezuje základní cíle úmluvy, kterými jsou:

- dosáhnout cíle trvale udržitelného a vyrovnaného vodního hospodářství, včetně šetření, zlepšení a rozumného využívání povrchových a podzemních vod v povodí, pokud je to možné,
- vynaložit všechnu snahu k omezení nebezpečí, vznikajícího z havárií, při nichž se vyskytují látky nebezpečné vodám, z povodní a ledových jevů na řece Dunaji,
- přispět ke snížení znečištění Černého moře ze zdrojů v povodí,
- spolupracovat v základních vodohospodářských otázkách a přijmou všechna vhodná právní, správní a technická opatření pro to, aby se přinejmenším zachovaly a zlepšovaly současné podmínky životního prostředí a kvality vody řeky Dunaje a vod jeho povodí a k prevenci a k maximálnímu možnému snížení nepříznivých vlivů a změn, k nimž dochází, nebo které pravděpodobně mohou být způsobeny.

Úmluva je založena na zásadách, které jsou pro oblast ochrany vod charakteristické. Jedná se především o zásady: znečišťovatel platí, princip prevence, trvale udržitelné hospodaření s vodou (tj. zaměření se na kritéria stabilizovaného, ekologicky vhodného rozvoje, která jsou současně zaměřena na zachování obecné kvality života, zachování nepřetržitého přístupu k přírodním zdrojům, zamezení trvalých škod na životním prostředí a ochranu ekosystémů, použití preventivního přístupu).

¹²³ Viz http://www.mzp.cz/cz/dunaj_mkod

¹²⁴ 122/1999 Sb.

¹²⁵ Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Česká republika, Chorvatsko, Maďarsko, Moldávie, Německo, Slovensko, Slovinsko, Srbsko, Černá Hora, Rakousko, Rumunsko, Ukrajina.

Na základě úmluvy došlo rovněž k založení Mezinárodní komise pro ochranu Dunaje (MKOD), jejímž úkolem je naplňovat shora uvedené cíle úmluvy (čl. 18 Úmluvy o spolupráci pro ochranu a únosné využívání Dunaje). V rámci činnosti MKOD probíhá největší část spolupráce mezi smluvními stranami na základě této úmluvy. Shodně s rozšířením kompetencí MKOL po vzniku Rámcové směrnice o vodách a přístupu členských států k EU došlo i k obdobné změně u MKOD a v současné době tak mezi klíčové úkoly MKOD patří rovněž naplňování této směrnice. K tomuto se v rámci činnosti MKOD zavázaly i státy, které nebyly členy EU. Další formou spolupráce mezi členskými státy je výměna relevantních informací a zkušeností (čl. 4). MKOD rovněž spolupracuje s Mezinárodní komisí pro ochranu Černého moře.

MKOD se podílela spolu s jednotlivými podunajskými státy na přijetí plánu mezinárodního povodí Dunaje, který byl zveřejněn dne 14. 12. 2009. Opět se plán skládá z tzv. části A a B a dále z části C, kdy část A je společná pro celé povodí, část B se skládá z plánů oblastí jednotlivých států a část C se týká jednotlivých menší částí uvnitř daného státu.

Společná část A vychází z analýzy informací poskytnutých státy či jinak získaných a vymezuje klíčové problémy v oblasti povodí Dunaje (*Significant Water Management Issues*), a předkládá nutná opatření k jejich řešení za účelem splnění požadavků Rámcové směrnice. Jedná se o organické znečištění z aglomerací, zemědělství a průmyslu, které má za následek významné změny v kyslíkové rovnováze v povrchových vodách. Dalšími problémy jsou znečištění vod živinami (především dusíkem a fosforem), znečištění vodního toku nebezpečnými látkami, hydromorfologické změny na vodním toku a jiné problémy. Plán se rovněž vztahuje na problematiku předcházení povodní a vlivu klimatických změn.

Mezi další výsledky činnosti MKOD patří například uvedení do provozu hlásného a varovného systému či založení mezinárodní monitorovací sítě. MKOD rovněž provedla v letech 2001 a 2007 dva společné rozsáhlé průzkumy povodí. V roce 2007 komise obdržela ocenění za nejlepší management povodí *Thiess International Riverprize*.¹²⁶

2.2.3. Odra

Řeka Odra pramení na českém území, ovšem delší část toku se nachází na území Polska (celková délka toku je 854,3 km, z toho 741,9 km na polském území). Plocha povodí činí

¹²⁶ Viz [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/mezinarodni_spoluprace_brozury/\\$FILE/OOV-Letak_CJ-20090317.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/mezinarodni_spoluprace_brozury/$FILE/OOV-Letak_CJ-20090317.pdf)

celkem 124.049 km². Celkem 107.169 km² (86,4%) se nachází na území Polska, na území ČR 7.278 km² (5,9%) a na území Německa se nachází 9.602 km² (7,7%).

V oblasti povodí Odry byla rovněž ustanovena komise pro společnou správu, a to Mezinárodní komise pro ochranu Odry (MKOO), která byla založena na základě Dohody o Mezinárodní komisi pro ochranu Odry před znečištěním. Dohoda byla podepsána dne 11. 4. 1996 Českou republikou,¹²⁷ Polskou republikou, Spolkovou republikou Německo a tehdejším Evropským společenstvím. V platnost vstoupila dne 28. 4. 1999. Evropské společenství přestalo být v návaznosti na vznik členství České republiky dne 1. 5. 2004 smluvní stranou dohody. Historie snah o vznik MKOO nicméně sahá až do roku 1990, kdy z iniciativy předsedy vlády Polské republiky, Tadeusze Mazowieckého, bylo přijato na konferenci v Ronneby Prohlášení o Baltském moři.

Cíle spolupráce v rámci dohody a jsou uvedeny v čl. 1 odst. 2 Dohody o Mezinárodní komisi pro Ochranu Odry před znečištěním:

- předcházet a trvale snižovat zatížení Odry, jakož i Baltického moře škodlivými látkami,
- dosáhnout stavu vodních a souvisejících terestrických ekosystémů co možná nejbližší přirozenému stavu s příslušnou diverzitou druhů,
- umožnit využívání Odry, především k získávání pitné vody z břehové infiltrace a k zemědělskému využití vody a sedimentů.

Dohoda je poměrně stručná, stejně jako Dohoda o mezinárodní komisi pro ochranu Labe, a je rozdělena do 20 článků, které podrobně rozpracovávají především systém fungování MKOO.

Cíle činnosti MKOO jsou uvedeny v čl. 1 odst. 3 a jedná se například o navrhování limitů znečišťujících látek, zpracovávání akčních programů za účelem snížení znečištění či analyzování stavu klíčových ekosystémů. Do činnosti MKOO rovněž spadá ochrana před znečištěním mající původ v lodní dopravě a rybolovu a jiné oblasti, které ji svěří smluvní strany. Po povodních v roce 1997 se tak působnost komise rozšířila o protipovodňovou ochranu a v roce 2002 rovněž o proces implementace Rámcové směrnice o vodách. V rámci této problematiky se především MKOO podílela na přípravě Plánu mezinárodního povodí Odry, jakožto klíčového koncepčního nástroje (čl. 13.2 Rámcové směrnice) pro dosažení hlavního cíle směrnice, a to dosažení dobrého stavu vod.

Při přípravě plánu se postupovalo obdobně jako u dvou shora uvedených mezinárodních povodí, nejdříve byla analyzována situace a vymezeny klíčové problémy, a posléze se

¹²⁷ 2/2003 Sb.m.s.

přistoupilo k navrhnutí možných řešení. Plán je rovněž rozdělen na část A zabývající se problémy, které jsou relevantní pro povodí jako celek, a na část B zabývající se lokálními problémy. Plán vychází rovněž z připomínek veřejnosti a byl tak naplněn požadavek Rámcové směrnice uvedený v čl. 14. Plán navazuje na řadu předchozích dokumentů, které MKOO vypracovala. Jedná se například o dokument relevantní pro období roku 1997 až 2002 - Programu naléhavých opatření zaměřených na ochranu řeky Odry před znečištěním, jehož cílem bylo zlepšení jakosti vod Odry a jejích přítoků a zlepšení kvality pobřežních vod Baltského moře. Dále v oblasti problematiky povodní byly publikovány dva akční programy v letech 1997 a 2004 a v roce 2005 byl vypracován dokument Požadavky na zařízení pro nakládání s látkami ohrožujícími jakost vody v oblastech ohrožených povodněmi nebo vzdutím a v roce 2007 brožura Monitoring realizace Akčního programu ochrany před povodněmi v povodí Odry.

MKOO rovněž předložila v červnu 2004 Zprávu za mezinárodní oblast povodí Odry, čímž dostala povinnosti obsažené v čl. 3 Rámcové směrnice o vodách. Zprávy byly předkládány i v následujících letech.

Jako klíčové problémy byly v plánu vymezeny následující:

- bodové zdroje znečištění: komunální zdroje, potravinářský průmysl, přímé vypouštění z průmyslových závodů nebezpečných látek,
- plošné zdroje: znečištění především dusíkem a fosforem,
- odběry vody z povrchových útvarů nad 50 l/s,
- morfologické zásahy do vodního toku (především příčné zábrany vytvářející migrační bariéru pro vodní faunu),
- a jiné.

Po důkladné analýze stavu celého povodí přistupuje plán k návrhu opatření k dosažení cílů ve směrnici. V České republice se především jednalo o budování a modernizaci čističek odpadních vod, dále opatření v oblasti předcházení znečišťování nebezpečnými látkami (z průmyslu, ze starých zátěží) a rovněž opatření k aplikaci principu znečišťovatel platí. V oblasti plošných zdrojů byla navržena opatření především v oblasti zemědělství (omezení negativních vlivů pesticidů, dusičnanů, omezení eroze apod.).

Jak již bylo uvedeno výše, MKOO stejně jako MKOD bude muset v roce 2012 předložit první zprávu a naplňování plánu mezinárodního povodí a rovněž bude muset zahájit práce na novém plánu.

2.3. Hraniční toky

Hranice České republiky je tvořena vodními toky (tzv. mokrá hranice) zhruba z jedné třetiny. Proto je spolupráce na tomto úseku významná, čemuž odpovídá i skutečnost, že se jedná o historicky nejstarší spolupráci na úseku vodních toků. Hraniční toky bývají ve většině smluv vymezeny zhruba takto: *vodní toky, jimiž probíhají státní hranice, povrchové i podzemní vody, které státní hranice protínají, a vody se státními hranicemi sousedící, pokud případná vodohospodářská opatření mohou nepříznivě ovlivnit vodní poměry na území druhého státu.*¹²⁸

Mezinárodní spolupráce České republiky na hraničních vodách se sousedními státy probíhá obvykle na základě bilaterálních mezistátních či mezivládních smluv a dohod. Často také dochází ke zřizování společných institucí/komisí, popřípadě spolupráce probíhá prostřednictvím zmocněnců.

Účelem těchto smluv a dohod je především zajištění stability státních hranic, regulace společné správy, údržby vodního toku, zajištění přístupu k vodě obou stranám apod. V novějších smlouvách se ovšem stále častěji a výrazněji objevují i cíle související s ochranou vodních toků v environmentálním smyslu.

Nejdelší hranici (celkem 811 km, z toho je tvořeno vodními toky 290 km) má Česká republika se Spolkovou republikou Německo. Mezinárodní spolupráce na úseku hraničních toků sahá v saském hraničním úseku do roku 1955 a v bavorském hraničním úseku do roku 1970. V současné době je nicméně spolupráce založena na jediné Smlouvě mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o spolupráci na hraničních vodách v oblasti vodního hospodářství,¹²⁹ která navazuje na předchozí spolupráci v obou oblastech a která byla podepsána dne 12. 12. 1995 a vstoupila v platnost dne 25. 10. 1997. Smlouvou byla zřízena Česko-německá komise pro hraniční vody (čl. 4 odst. 1), prostřednictvím které je spolupráce koordinována. V rámci komise byly ustaveny dva výbory – Stálý výbor pro Bavorsko a Stálý výbor pro Sasko (čl. 4 odst. 2). Ustanovení čl. 3 smlouvy vypočítává oblasti, ve kterých obě země na hraničních tocích spolupracují: změny vodního režimu, udržování a úpravy vodních toků, výstavba, provoz a udržování vodohospodářských děl, ochrana před povodněmi a ledovým nebezpečím, opatření při mimořádném zhoršení jakosti vody, včetně varovné a hlásné služby, meliorační opatření, využívání vodní energie, odběr vody, vypouštění odpadních a jiných vod, ochrana a zlepšování jakosti vod, ochranná pásma vodních zdrojů,

¹²⁸ Viz http://www.mzp.cz/cz/hranicni_vody.

¹²⁹ 66/1998 Sb.

stavby, zařízení a činnosti, jež mohou mít vliv na odtokové poměry, společné získávání a výměna informací, vodohospodářské odborné plánování a bilancování, ochrana akvatických a litorálních biotopů, ochrana vod jako součásti přírodního prostředí. Součástí smlouvy je rovněž statut komise a výborů.

Hranice s Polskou republikou dosahují délky celkem 762 km a vodní toky z toho tvoří 218 km. S ohledem na tyto čísla je i zde spolupráce na hraničních tocích nezbytná. Právní rámec ji poskytuje Úmluva mezi vládou Československé republiky a vládou Polské republiky o vodním hospodářství na hraničních vodách podepsaná dne 21. 3. 1958 a která vstoupila v platnost dne 7. 8. 1958.¹³⁰ Spolupráce v tomto případě probíhá formou jednání zmocněnců smluvních stran, které se konají zpravidla jednou ročně (čl. 9 úmluvy). Úmluva mezi Českou a Polskou republikou, vzhledem k datu kdy byla uzavřena, se soustřeďuje na vodohospodářské otázky a nikoli na problematiku ochrany vodního toku jako ekosystému. V rámci spolupráce bylo pro naplňování cílů úmluvy zřízeno pět stálých pracovních skupin: skupina Pro vodohospodářské plánování na hraničních vodách, Pro hydrologii, hydrogeologii a povodňovou službu, Pro úpravy hraničních toků, zásobování vodou a meliorace přihraničních území na česko-polských hranicích, Pro ochranu hraničních vod před znečištěním, a nově skupina Pro otázky implementace Rámcové směrnice 2000/60/ES na česko-polských vodách.

Vodní toky tvoří 159 km z celkové délky 466 km hranic České republiky s Rakouskem. První krok v rámci spolupráce České republiky s Rakouskem lze spatřovat již v založení společné technické komise v roce 1928. Komise byla tehdy vytvořena na základě Smlouvy mezi Československou a Rakouskou republikou o úpravě technicko-ekonomických otázek v hraničních úsecích řek Dunaje, Moravy a Dyje (podepsána 12. 12. 1928 a v platnost vstoupila 2. 9. 1930). Původně spolupráce probíhala především v oblasti udržování průtočných profilů a protipovodňových opatření. Po druhé světové válce se spolupráce rozšířila i do oblasti plavebních otázek a výměny hydrologických a hydrografických dat. Pro ochranu životního prostředí bylo stěžejní rozšíření působnosti rovněž o problematiku čistoty vody.¹³¹

Smlouva ovšem postupně přestávala odpovídat potřebné míře spolupráce, a proto bylo přikročeno v roce 1967 k přijetí nového textu. Bilaterální smlouva nese název Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Rakouskou republikou o úpravě

¹³⁰ 94/2009 Sb.m.s.

¹³¹ Viz [http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/mezinarodni_spoluprace_brozury/\\$FILE/OOV-Letak_CJ-20090317.pdf](http://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/mezinarodni_spoluprace_brozury/$FILE/OOV-Letak_CJ-20090317.pdf).

vodohospodářských otázek na hraničních vodách a v platnost vstoupila 18. 3. 1970.¹³² Co se týče místního vymezení působnosti, smlouva se vztahuje nejen na hraniční toky (definice viz výše), ale i na vodní toky s hraničními sousedící pokud na nich učiněná vodohospodářská opatření na území jednoho smluvního státu by podstatně nepříznivě ovlivnila vodní poměry na území druhého smluvního státu (čl. 1 odst. 1). Věcná působnost je pak vymezena pojmem „vodohospodářské otázky a opatření“ (čl. 2), tj. změna říčního toku, stavba vodních děl, meliorace, udržování čistoty vody, zásobování vodou apod. Působnost je vymezena rovněž negativně – nespadá do ní rybníkářství a využití vodní energie. Na základě čl. 14 této smlouvy byla pro její provádění ustanovena Československo-rakouská komise pro hraniční vody. Komise se schází v zásadě jedenkrát ročně střídavě na území smluvních stran. V průběhu let hraje stále větší roli v činnosti komise ochrana životního prostředí, která jako taková nebyla ve smlouvě upravena.

Nejkratší hranici a rovněž nejkratší tzv. mokrou hranici má Česká republika se Slovenskou republikou (celkem 252 km, vodní toky tvoří 71 km). Spolupráce se Slovenskou republikou má v návaznosti na rozdělení Československa rovněž nejkratší historii. Do 31. 12. 1992 tak spadaly tyto dnes hraniční vodní toky do režimu vnitrostátních vod. Prozatímní rámec spolupráce byl dán Dohodou mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o spolupráci v oblasti tvorby a ochrany životního prostředí z 1. 1. 1993. Současná úprava vychází z Dohody mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o spolupráci na hraničních vodách, která byla podepsána a rovněž vstoupila v platnost dne 16. 12. 1999¹³³ a která je prováděna prostřednictvím Česko-slovenské komise pro hraniční toky.

Dohoda ve svém čl. 2 vymezuje svoji věcnou působnost. Pro životní prostředí je klíčové písm. s), které do působnosti dohody zahrnuje rovněž ochranu hraničních vod jako součásti životního prostředí. Tento moderní prvek je bezesporu ovlivněn relativně pozdním datem přijetí úmluvy. Na ochranu životního prostředí je myšleno rovněž v čl. 3, který mezi základní povinnosti smluvních stran zahrnuje i to, že smluvní strany *budou dbát na to, aby opatření na území jejich států přispívala k ochraně životního prostředí na hraničních vodách a v jejich okolí a budou přijímat nezbytná opatření k omezení, kontrole a snížení jejich případných negativních důsledků na území svých států.*

Náplň činnosti Česko-slovenské komise pro hraniční vody je věcně rozdělena mezi čtyři pracovní skupiny: pracovní skupina pro technické otázky, pracovní skupina pro hydrologii, pracovní skupina pro ochranu vod a nejmladší pracovní skupina pro implementaci rámcové

¹³² 57/2008 Sb.m.s.

¹³³ 73/2008 Sb.m.s.

směrnice o vodách, která se zabývá udržitelným využíváním hraničních vodních toků a dosažením jejich dobrého stavu.

2.4. Shrnutí

Regionální mezinárodní spolupráce je dle mého názoru naprosto stěžejním a nenahraditelným nástrojem při regulaci užívání sdílených vodních toků a především při jejich ochraně. Spolupráce na globální úrovni se sice dotýká daleko více států a tedy většího území, nicméně nikdy není schopna v této oblasti stanovit jasná konkrétní práva a povinnosti. Úmluvy univerzálního charakteru jsou schopny určit pouze základní vůdčí principy, které jsou často příliš obecné až vágní. Kdežto regionální spolupráce, která se vztahuje ke konkrétním povodím či tokům, může vycházet z konkrétních přírodních a společenských podmínek daného toku a stanovit tak konkrétní pravidla pro užívání vodního toku a opatření k jeho ochraně. Tuto klíčovou roli regionálních dokumentů respektuje i Úmluva o neplavebním využívání mezinárodních vodních toků či Úmluva o ochraně a využívání hraničních vodních toků a mezinárodních jezer, které k posilování regionální spolupráce vybízejí. Na obdobném principu je založena rovněž Rámcová směrnice EU o vodní politice.

Historicky se mezinárodní regionální spolupráce vztahovala pouze na společné užívání vodního toku, ale i zde se v posledních desetiletích výrazně prosazuje ochrana životního prostředí. Dřívější oddělený přístup k ochraně jednotlivých složek životního prostředí byl v současné době dá se říct plně nahrazen komplexním ekosystémovým přístupem, kdy ochrana vodního toku vychází z analýzy celého říčního povodí. Tyto snahy přinášejí výsledky spočívající ve výrazném zlepšení kvality vod a ekosystému vodního toku.

Konkrétní situaci v České republice lze podle mne hodnotit kladně. V oblasti bilaterální spolupráce má se všemi sousedními státy Česká republika uzavřeny dvoustranné dohody a co se týče multilaterální spolupráce, tak tou jsou pokryta všechna tři mezinárodní povodí, jež se na území České republiky nachází. Pozitivně lze hodnotit i zakládání společných komisí (či ustavování zmocněnců) pro společnou správu, což je plně v souladu s moderní doktrínou tzv. společné správy. Výrazný vliv na regionální spolupráci má v České republice Evropská unie a to především prostřednictvím Rámcové směrnice o vodní politice, jejíž provádění z velké části probíhá v rámci této regionální spolupráce (implementace se stala součástí pracovní náplně jednotlivých komisí). V daném případě se jedná o vzácný případ, kdy evropské právo ovlivňuje mezinárodní právo, a ne naopak, jak to bývá běžné.

3. Právní úprava mezinárodních vodních toků v právu EU

Přestože politiku životního prostředí lze označit za jednu z nejmladších, v současné době je vnímána jako jedna z nejdůležitějších politik EU. Její klíčový význam je patrný především ze způsobu, jakým zasahuje a ovlivňuje i legislativu v dalších oblastech, jako je například energetika, průmysl, zemědělství, doprava, veřejné zdraví, rozvoj venkova, rybolovná a námořní politika atd.

3.1. Primární legislativa

Primární právo Evropské unie (EU) neobsahuje normy přímo se vztahující k regulaci užívání a k ochraně vod. Lze proto vycházet pouze z obecných ustanovení souvisejících s ochranou životního prostředí jako celku, která se do primárního práva dostala poprvé přijetím Jednotného evropského aktu.¹³⁴ Další významné změny primárního práva v dané oblasti přinesla Smlouva o EU, která již výslovně hovořila o politice životního prostředí. Oblast ochrany životního prostředí je řešena v čl. 191 až 193, hlava XX., Smlouvy o fungování EU (bývalé čl. 174 – 176 Smlouvy o EU).

První článek této smlouvy vymezuje čtyři základní cíle politiky EU v oblasti ochrany ŽP, a těmi jsou:

- *zachování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí,*
- *ochrana lidského zdraví,*
- *uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů,*
- *podpora opatření na mezinárodní úrovni určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí, a zejména boj proti změně klimatu.*

Dále smlouva poukazuje na zásady, na kterých je politika EU v dané oblasti postavena. Mezi tyto zásady patří princip prevence, princip vysoké úrovně ochrany (přičemž se přihlíží k odlišné situaci v jednotlivých členských zemích), dále například zásada obezřetnosti a zásada znečišťovatel platí. Při zpracování politiky v oblasti životního prostředí je rovněž nutné přihlídnout k *dostupným vědeckým a technickým údajům, podmínkám životního prostředí v různých regionech Unie, možnému prospěchu a nákladům plynoucím z činnosti nebo nečinnosti, hospodářskému a sociálnímu rozvoji Unie jako celku a vyváženému rozvoji jejích regionů.*

¹³⁴ Jednotný evropský akt byl první významnou revizí Římských smluv. Byl podepsán 17. února 1986 v Lucemburku a 28. února 1986 v Haagu, vstoupil v platnost 1. července 1987.

Tyto články ovšem nelze aplikovat přímo, neboť jimi nejsou stanoveny bezprostřední práva a povinnosti. Konkrétní povinnosti jsou stanoveny až sekundárním právem.¹³⁵ V oblasti ochrany životního prostředí se uplatňuje princip sdílené pravomoci (viz čl. 4 odst. 2 písm. e Smlouvy o fungování EU), tj. členské státy vykonávají pravomoc v rozsahu, v jakém ji nevykonává EU. Mezi sdílené pravomoci politiku životního prostředí zařadila Lisabonská smlouva.¹³⁶

Jak již bylo uvedeno výše, problematika životního prostředí zasahuje do jiných oblastí činností EU, a proto jsou i v jiných částech smlouvy relevantní ustanovení vztahující se k ochraně životního prostředí. Jedná se především o oblasti, které jsou často spojovány s poškozováním životního prostředí jako například zemědělství, doprava či energetika.

Další klíčovou zásadou pro ochranu životního prostředí je princip trvale udržitelného rozvoje,¹³⁷ jenž je zakotven v čl. 3 odst. 3 Smlouvy o EU (dříve čl. 2), který říká: „...*usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí.*“

3.2. Sekundární legislativa

Klíčovým dokumentem v sekundární legislativě EU je v současné době v oblasti ochrany vod Rámcová směrnice o ochraně vod Evropského parlamentu a Rady 2000/60¹³⁸ (dále jen jako Rámcová směrnice), která vymezuje obecný rámec pro činnost EU v oblasti vodní politiky. Tuto směrnici lze označit za „...*pravděpodobně nejvýznamnější legislativní nástroj pro oblast vod, který bude v mezinárodním měřítku zaváděn v průběhu mnoha let.*“¹³⁹

¹³⁵ Damohorský, M., a kolektiv: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2010, s. 150.

¹³⁶ Lisabonská smlouva vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009.

¹³⁷ Tento princip byl do unijního práva začleněn na základě Amsterdamské smlouvy z roku 1997. Vedle čl. 3 odst. 3 Smlouvy o EU je rovněž obsažen v její preambuli a v čl. 11 Smlouvy o fungování EU. Pojem trvale udržitelného rozvoje není nicméně v primárním právu definován. Současná úprava vychází ze zprávy ad hoc zřízené Komise OSN, nazvané „*Our common future*“. V sekundárním právu byl pojem vymezen v nařízení (ES) č. 2494/2000, o opatřeních na podporu zachování tropických a jiných lesů v rozvojových zemích a jejich trvale udržitelného obhospodařování, následujícím způsobem: „*zlepšení úrovně a blahobytu dotčených obyvatel v mezích možnosti ekosystému, a to ochranou přírodního bohatství a jeho biologické rozmanitosti v zájmu současných i budoucích generací.*“ Viz Damohorský, M., a kolektiv: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2010, s. 159 – 160.

¹³⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky

¹³⁹ P. Chave: Rámcová směrnice vodní politiky; zavádění, Ministerstvo zemědělství ČR, 2001, s. 3.

Rámcová směrnice byla přijata z důvodu neuspokojivého stavu ochrany vod v rámci EU. Předchozí právní úprava ochrany vod byla roztržena do řady směrnic (celkem cca 80), neboť vznikala postupně v závislosti na potřebě řešit vznikající dílčí problémy.¹⁴⁰ S narůstajícím počtem směrnic byla úprava stále nepřehlednější a především s ohledem na skutečnost, že nepokrývala problematiku ochrany vod jako celek, byla tehdejší právní úprava shledána jako neefektivní.¹⁴¹ Z těchto důvodů bylo přistoupeno k vypracování komplexního dokumentu, který bude zahrnovat ustanovení týkající se ochrany vod i vodohospodářské problematiky a který bude založen na integrované péči k životnímu prostředí. Cílem Rámcové směrnice je integrovat dřívější nástroje do jednoho dokumentu a stanovit tak rámec pro ochranu vnitrozemských povrchových, brakických, pobřežních, podzemních vod a s nimi spojených ekosystémů za účelem prevence a snižování znečištění, podpory udržitelného využívání vody, ochrany vodního prostředí, zlepšení stavu vodních ekosystémů a zmírnění účinků záplav a such. Proces vypracování a schválení směrnice trval více než dvacet let, což lze vysvětlit značnou obsáhlostí a komplikovaností výsledného textu. „*Směrnice představuje jednu z nejsložitějších směrnic vytvořenou Evropskou komisí, která pokrývá celou oblast životního prostředí. Její implementace neznamena pouhou aplikaci nových technických norem, ale potřebu zavést zcela nový režim řízení založený na jednotce povodí, bez ohledu na stávající administrativní či (v případě mezinárodních vodních toků) národní hranice.*“¹⁴² Tento komplexní přístup je v souladu s čl. XI Evropské vodní charty, který říká: „*Hospodaření s vodními zdroji by se mělo provádět v rámci přirozených povodí, a ne v rámci politických a správních hranic.*“

Účelem Rámcové směrnice je především zabránit dalšímu zhoršování stavu vodních toků, podpořit trvale udržitelné užívání vod, zvýšit ochranu vodního prostředí, zajistit snížení znečištění podzemních vod a přispět ke zmírnění účinku povodní a období sucha. Hlavním a celkovým cílem směrnice je zajištění ochrany povrchových vod s cílem dosáhnoutí „*dobrého stavu povrchových vod*“ nejpozději do 15 let ode dne vstupu této směrnice v platnost (čl. 4). Dobrým stavem povrchových vod se rozumí *takový stav útvaru povrchové vody, kdy je jeho jak ekologický, tak chemický stav přinejmenším „dobrý“* (viz čl. 2 odst. 18). V příloze ke

¹⁴⁰ Např. Směrnice o vodách ke koupání 76/160/EHS či Směrnice o nebezpečných látkách 76/464/EHS.

¹⁴¹ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., Praha 2006 s. 334 a 335

¹⁴² P. Chave: Rámcová směrnice vodní politiky; zavádění, Ministerstvo zemědělství ČR, 2001, s. 3.

směrnici jsou pak stanovena přesná kritéria k hodnocení stavu vodního útvaru.¹⁴³ Útvar povrchových vod ve smyslu Rámcové směrnice o vodách je samostatný a významný prvek povrchové vody, např. jezero, nádrž, tok apod. Tento pojem byl směrnici zaveden, aby bylo možné popsat přesně stav útvaru a porovnat ho s environmentálními cíli směrnice.

Revolučním prvkem v dané směrnici je koncepce integrace, na které je celá směrnice založena. Koncepce integrace je chápána jako „*klíč k řízení ochrany vod v oblastech povodí.*“¹⁴⁴ Princip integrace se projevuje v řadě oblastí, a to například integrace environmentálních cílů, integrace ochrany kvantity a kvality, integrace všech vodních zdrojů a vodních ekosystémů, integrace všech typů užívání, integrace různých opatření včetně cenových a ekonomických, integrace zainteresovaných osob a občanské společnosti do procesu rozhodování apod.

Klíčovým nástrojem k zajištění udržitelného rozvoje a využívání vodních zdrojů je plánování. Proces plánování je směrnici podrobně popsán a představuje vcelku složitý a náročný proces, do něhož se výrazným způsobem promítá shora uvedená koncepce integrace. Především je založen na integraci všech vodních zdrojů, tj. společném posuzování útvarů sladké povrchové a podzemní vody, mokřadů a zdrojů pobřežních vod na úrovni oblastí povodí. Proces plánování lze rozčlenit na tři základní kroky, které se cyklicky opakují: 1. Vyhodnocení současného stavu, 2. Definice cílů, 3. Rozhodnutí o opatření.

Státy mají dle čl. 13 odst. 1 Rámcové směrnice povinnost vypracovat pro každou oblast povodí ležící zcela na jejich území plán povodí. Ustanovení čl. 13 odst. 2 a 3 směrnice se přímo vztahují na mezinárodní vodní toky. Stanovují postup při vypracování plánu povodí mezinárodních vodních toků a říkají: „*V případě mezinárodní oblasti povodí zcela ležící na území Společenství zabezpečí členské státy koordinaci s cílem vypracování jednotného mezinárodního plánu povodí. Pokud takový mezinárodní plán povodí není zpracován, členské státy zpracují k dosažení cílů této směrnice plány povodí, které zahrnou přinejmenším ty části mezinárodní oblasti povodí, jež leží na jejich území.* 3. *U mezinárodních oblastí povodí přesahujících hranice Společenství usilují členské státy o vypracování jednotného plánu*

¹⁴³ 1) Kritéria k hodnocení ekologického stavu: *Biologické složky: složení a četnost vodní flóry (fytoplankton, makrofyta, fytoobentos); složení a četnost makrozoobentosu; složení, četnost a věková struktura ryb; Hydromorfologické složky podporující biologické složky; proměnlivost hloubky, morfologické podmínky, hydrologie (odtok, dynamika, napojení na podzemní vodu. Chemické složky podporující biologické složky: všeobecné parametry jako teplota, pH, O₂..; syntetické škodliviny; nesyntetické škodliviny ve významných množstvích.*

2) Kritéria k hodnocení chemického stavu: K posouzení chemického stavu jsou používány tak zvané prioritní látky. S ohledem na jejich škodlivý vliv a četnost výskytu mají být omezeny emisními a imisními hodnotami nebo dokonce zcela odstraněny, popř. redukovány na přirozenou koncentraci.

¹⁴⁴ Praktická příručka implementace, Manuál pro plánování v povodí České republiky, Ministerstvo zemědělství ČR, Ministerstvo životního prostředí ČR, 2003, s. 20.

povodí, a pokud to není možné, zahrne plán minimálně tu část mezinárodní oblasti povodí, která leží na území dotyčného členského státu.“ Česká republika se podílí na zpracování plánu mezinárodních povodí v rámci jednotlivých mezinárodních komisí, jejichž je členem (Mezinárodní komise pro ochranu Labe, Mezinárodní komise pro ochranu Odry před znečištěním a Mezinárodní komise pro ochranu Dunaje).

Dalším důležitým pilířem směrnice je zapojení široké veřejnosti do procesu rozhodování o záležitostech vodního hospodářství (čl. 14 směrnice). Neméně důležitým principem je kombinovaný přístup při stanovování limitních hodnot emisí, který je zakotven v čl. 40 preambule této směrnice a který zní: *„S ohledem na prevenci a omezování znečišťování má být vodní politika Společenství založena na sdruženém přístupu s využitím omezování znečišťování u zdroje stanovením mezních hodnot emisí a norem environmentální kvality.“*

Provádění Rámcové směrnice hodnotí sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě *„Směrem k udržitelnému vodnímu hospodářství v Evropské unii“* (KOM(2007) 128). Tato prováděcí zpráva byla předložena na konferenci EU o vodě v roce 2007 a je založena na zprávách předložených členskými státy. Ve zprávě se konstatuje, že bylo dosaženo významných pozitivních výsledků, nicméně přetrvává ještě řada nedostatků. Určité nedostatky zpráva spatřuje v začleňování vodní politiky do ostatních oblastí, v ekonomických analýzách a v rozvoji mezinárodní spolupráce (ovšem naopak pozitivně hodnotí mezinárodní spolupráci v oblasti povodí Dunaje). Zjištěné nedostatky nejsou však považovány za klíčové, neboť k jejich nápravě je dostatek času (Rámcová směrnice předkládá harmonogram, do kdy je třeba jakých cílů dosáhnout a nejzazším termínem pro dosažení cílů směrnice je rok 2027).

Relativně novým nástrojem v oblasti ochrany vod je tzv. WISE (Water Information System for Europe) - Evropský systém informací o vodě, který byl spuštěn v roce 2007 a je výsledkem spolupráce Evropské komise a Evropské agentury pro životní prostředí. Jedná se o systém, v němž se sdružují informace o stavu vod získané z více než 54 000 monitorovacích stanic povrchových vod a více než 51 000 monitorovacích stanic podzemních vod. Systém WISE je využíván členskými státy za účelem provádění svých monitorovacích povinností, které pro ně vyplývají z Rámcové směrnice o vodě, a k zajištění dodržování limitů environmentální kvality.

Vedle Rámcové směrnice existuje celá řada dalších směrnic, které se k ochraně vod vztahují, a které musela Česká republika transponovat.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Například Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/118/ES ze dne 12.12.2006 o ochraně podzemních vod před znečištěním a zhoršováním stavu, Směrnice Rady 91/676/EHS ze dne 12.12.1991, o ochraně vod před

4. Právní úprava ochrany vodních toků v českém právu

4.1. Úvod

Základním pramenem vnitrostátní právní úpravy je zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen jako vodní zákon), jehož účelem je především „...*chránit povrchové a podzemní vody, stanovit podmínky pro hospodárné využívání vodních zdrojů a pro zachování i zlepšení jakosti povrchových a podzemních vod, vytvořit podmínky pro snižování nepříznivých účinků povodní a sucha a zajistit bezpečnost vodních děl v souladu s právem Evropských společenství*“ (§ 1 odst. 1 vodního zákona). Tento zákon byl od nabytí účinnosti vícekrát novelizován a v současné době již plně respektuje unijní právní úpravu. Stěžejní novelou z tohoto pohledu byla především novela č. 20/2004 Sb., která nabyla účinnosti dne 23. 1. 2004 a která zajistila úplnou shodu našeho právního řádu v oblasti vodoprávní s tehdejší právní úpravou komunitárním, tj. především s Rámcovou směrnicí o vodní politice. Z tohoto důvodu bývá též nazývána jako „euronovela“. Potřeba této novely pramenila především ze skutečnosti, že zákon z roku 2001 byl sice vypracován s cílem transponovat Rámcovou směrnicí 2000/60/ES, nicméně toto nebylo možné zcela, neboť v textu Rámcové směrnice 2000/60/ES došlo těsně před jejím dokončením k určitým změnám.¹⁴⁶ Celkový počet změn obsažených v novele dosáhl počtu 156, neboť do novely byly zahrnuty vedle změn souvisejících s Rámcovou směrnicí 2000/60/ES i změny, jež pramenily z dvouleté zkušenosti s aplikováním nového vodního zákona. Mezi nejvýraznější změny patří především úpravy v oblasti plánování v oblastech povodí, úpravy související s protipovodňovými opatřeními či změna poplatků za vypouštění odpadních látek.

Vedle vodního zákona jsou pro oblast ochrany vodních toků dále důležité právní předpisy jako zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny či zákon č. 289/1995 Sb., lesní zákon. Vodní zákon je proveden řadou prováděcích předpisů (například vyhláška Ministerstva zemědělství č. 470/2001 Sb., kterou se stanoví seznam významných vodních toků a způsob provádění činností souvisejících se správou vodních toků).

4.2. Vymezení pojmu

znečištěním dusičnany ze zemědělských zdrojů, Směrnice Rady 91/271/EHS ze dne 21.5.1991 o čištění městských odpadních vod apod.

¹⁴⁶ Punčochář, P.: Zákon o vodách č. 254/2001 Sb., v úplném znění k 23.lednu 2004 s rozšířeným komentářem, Soudy, Praha 2004, s. 11 – 12.

S ohledem na důležitost vodního toku, jakožto klíčové vodní zásobárny, věnuje vodní zákon ochraně vodních toků zvláštní pozornost. Pojem vodního toku je definován v českém právu v § 43 vodního zákona, který říká: „*Vodní toky jsou povrchové vody tekoucí vlastním spádem v korytě trvale nebo po převažující část roku, a to včetně vod v nich uměle vzdutých. Jejich součástí jsou i vody ve slepých ramenech a v úsecích přechodně tekoucích přirozenými dutinami pod zemským povrchem nebo zakrytými úseky.*“ Vymezení vodního toku se nicméně v průběhu let vyvíjelo a nebylo vždy stejné. Předchozí zákon č. 138/1978 Sb. považoval za vodní tok tekoucí vodu včetně příslušného koryta, což mělo v souvislosti s ústavním principem, že vody jsou ve vlastnictví státu, dopad na vlastnické právo k pozemku, kterým vodní tok protékal.¹⁴⁷ Dnes koryto není součástí vodního toku. Vodním tokem jsou tak pouze povrchové vody,¹⁴⁸ které přirozeně tečou a pohybují se vlastním spádem. Pohyb se nevyžaduje u slepých ramen a ani u vod uměle vzdutých vodním dílem. Další podmínkou je trvalost vodního toku. Pokud vodní tok ve své určité části protéká přirozenými podzemními dutinami či je uměle zatrubněn, neztrácí charakter vodního toku. Pokud dojde k pochybnostem, zda jde o vodní tok, rozhoduje o této situaci vodoprávní úřad, tj. dle § 107 písm. p) vodního zákona místně příslušný krajský úřad. K těmto situacím nicméně dochází zřídkakdy. Vodní tok lze tak označit za jakousi subkategorii povrchových vod.

Ustanovení § 44 vodního zákona pak definuje pojem vodního koryta jako určitý druh pozemku a opět stanovuje kompetenci vodoprávního úřadu rozhodnout v případě pochybností o charakteru pozemku. Následující § 45 pak řeší situace, kdy vlivem přírodních sil dojde ke změně koryta vodního toku. Jak již bylo uvedeno, v současné právní úpravě není koryto součástí vodního toku, nicméně „...protože ale stav koryta vodního toku bezprostředně souvisí se stavem samotného toku, nelze jejich ochranu oddělovat.“¹⁴⁹ Vodní toky a koryta jsou tak společně v ustanovení § 46 vodního zákona chráněny před změnou jejich přirozeného stavu. Výslovně je zakázáno měnit směr, podélný sklon a příčný profil koryta vodního toku, poškozovat břehy, těžít z koryt vodních toků zeminu, písek nebo nerosty či vytvářet umělé překážky na vodním toku.

¹⁴⁷ Dříve zestátněné pozemky tvořící koryto vodního toku dle právní úpravy z roku 1973 v dnešní době opět patří vlastníkům daných pozemků. Nicméně nový vodní zákon umožnil vlastníkům těchto pozemků vyjádřit nesouhlas s přechodem vlastnických práv k pozemkům. Tento nesouhlas bylo nutno oznámit příslušnému vodoprávnímu úřadu do 6 měsíců od nabytí účinnosti vodního zákona, tedy do 1. 7. 2002.

¹⁴⁸ Povrchovými vodami se rozumí vody přirozeně se vyskytující na zemském povrchu, viz § 2 odst. 1 vodního zákona.

¹⁴⁹ Damohorský, M., a kolektiv: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2010, s. 276.

Právní povaha vod je upravena v § 3 vodního zákona. Povrchové a podzemní¹⁵⁰ vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou součástí ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují. Pokud se na toto ustanovení vodního zákona podíváme blížeji, musíme konstatovat, že jeho znění nebylo zvoleno vhodně a zákonodárce při jeho vypracování poněkud pochybil. Pozemkem se totiž nerozumí pouze určitý povrch, ale za pozemek se označuje rovněž oblast vedoucí kolmo nad povrchem i pod ním, a to až do středu Země. Vodou pod pozemkem by se tak při doslovném výkladu rozuměla v podstatě voda na opačné zemské polokouli. Nicméně toto pochybení pro praxi nemá větší význam. Za povrchové a podzemní vody se pak nepovažují vody odebrané z těchto vod.

Povrchové a podzemní vody lze tak s ohledem na shora uvedené a v souladu se zněním citovaného ustanovení označit za *res extra commercium*. K vyloučení vod z vlastnictví došlo především na základě argumentu, že tyto vody nemůžou být člověkem dostatečně ovládnuty. Z takto vymezené právní povahy vod pak vyplývá potřeba jejich veřejnoprávní ochrany.¹⁵¹

S pojmem vodního toku rovněž pracuje zákon č. 114/1992 Sb, o ochraně krajiny a přírody, který ve svém § 3 odst. 1. písm. c) řadí vodní toky do kategorie významných krajinných prvků, kdy významný krajinný prvek definuje „...jako ekologicky, geomorfologicky nebo esteticky hodnotná část krajiny utváří její typický vzhled nebo přispívá k udržení její stability.“ Rozdíl oproti definici vodního toku podle § 43 vodního zákona je tedy v tom, že podle zákona o ochraně přírody jsou pod pojem vodní tok jakožto významný krajinný prvek zahrnuty i prvky krajiny tvořící vodní ekosystém, tedy i koryto a břeh vodního toku.¹⁵² Významné krajinné prvky pak tento zákon zvláště chrání při vymezení základních povinností při obecné ochraně přírody v ustanovení § 4 odst. 2. *Významné krajinné prvky jsou chráněny před poškozováním a ničením. Využívají se pouze tak, aby nebyla narušena jejich obnova a nedošlo k ohrožení nebo oslabení jejich stabilizační funkce. K zásahům, které by mohly vést k poškození nebo zničení významného krajinného prvku nebo ohrožení či oslabení jeho ekologicko-stabilizační funkce, si musí ten, kdo takové zásahy zamýšlí, opatřit závazné stanovisko orgánu ochrany přírody.* Tyto zásahy zákon demonstrativně vyjmenovává a řadí mezi ně i úpravu vodního toku a nádrží.

¹⁵⁰ Podzemními vodami jsou vody přirozeně se vyskytující pod zemským povrchem v pásmu nasycení v přímém styku s horninami; za podzemní vody se považují též vody protékající podzemními drenážními systémy a vody ve studních (§ 2 odst. 2 vodního zákona).

¹⁵¹ Damohorský, M., a kolektiv: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2010, s. 278.

¹⁵² Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, 2. vydání, C.H.Beck Praha 2007, str.84.

Z důvodu zajištění adekvátní péče se vodní toky člení na významné vodní toky a drobné vodní toky, kdy seznam významných vodních toků stanoví Ministerstvo zemědělství ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí vyhláškou, a to vyhláškou č. 470/2001 Sb. kterou se stanoví seznam významných vodních toků a způsob provádění činností souvisejících se správou vodních toků (dále jen jako vyhláška). Drobnými toky jsou pak toky neuvedené v této vyhlášce.¹⁵³ Vyhláška vedle seznamu významných vodních toků, který je uveden v příloze č. 1 k této vyhlášce, obsahuje i definice určitých klíčových pojmů (přirozené koryto vodního toku, pobřežní porost, břehový pozemek aj.) a blíže specifikuje určité činnosti související se správou vodních toků.

S ohledem na potřebu soustavné péče o vodní toky, jejíž zanedbání může mít za následek vznik významných škod, zakotvuje právní řád institut správy vodních toků, jakožto jeden z nejvýznamnějších administrativně právních nástrojů ochrany vod. Správu významných toků provádí správci povodí, tj. právnické osoby zřízené zvláštním zákonem (§ 47 odst. 1 vodního zákona). Touto správou se rozumí dle § 47 odst. 2 vodního zákona sledování stavu vodních koryt, péče o koryto vodního toku, provoz a údržba vodních děl na vodním toku, vytváření podmínek umožňujících oprávněné nakládání s vodami související s vodními toky, spolupracovat při zneškodňování havárií vodního toku apod. Způsoby provádění těchto činností jsou, jak je uvedeno shora, konkretizovány ve vyhlášce Ministerstva zemědělství. Vedle správy vodního toku zajišťují správci povodí rovněž správu povodí. Drobné vodní toky nebo jejich ucelené úseky pak spravují dle § 47 odst. 2 a 3 vodního zákona individuálně určené subjekty.¹⁵⁴ U drobných vodních toků, kterým správce nebyl určen, je správcem subsidiárně správce vodního toku, jehož je drobný vodní tok přítokem. Správcům povodí zákon stanovuje celou řadu povinností nejrůznějšího charakteru (od zabezpečení samotné péče o vodní toky až po tvorbu nejrůznějších vysoce odborných dokumentů). Otázkou je, zda zákon zároveň správcům vytváří adekvátní podmínky pro plnění těchto povinností.¹⁵⁵

4.3. Systém nástrojů ochrany vod

Vnitrostátní úprava, tj. především vodní zákon, zachycuje komplexní systém nástrojů ochrany vod, který se snaží postihnout veškeré možné negativní vlivy, které mohou pramenit

¹⁵⁴ Tyto subjekty určuje Ministerstvo zemědělství a mohou jimi být především obce, jejichž územím drobný tok protéká, či fyzické a právnické osoby, popřípadě organizační složky státu, jimž tyto toky slouží nebo s jejichž činnostmi souvisejí.

¹⁵⁵ Srovnej Chyba, J.: Správa povodí – nový institut českého práva. Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita v Brně, 2005, s. 91 – 95.

z lidské činnosti. Systém nástrojů ochrany vod, se tak „zaměřuje na regulaci lidských činností, které mohou vést ke zhoršení stavu vod, ohrožení jejich výskytu či narušení stavu ekosystémů vázaných na vodu.“¹⁵⁶ Systém nástrojů v současné době tvoří nástroje informační,¹⁵⁷ koncepční, administrativní,¹⁵⁸ ekonomické¹⁵⁹ a sankční.¹⁶⁰ Všechny tyto nástroje se podílí, i když často nikoli explicitně, na ochraně vodních toků. S ohledem na rozsah a zaměření této práce, není možné se jednotlivým nástrojům věnovat, neboť toto by si zasloužilo spíše samostatnou práci. A proto se blíže budu věnovat pouze koncepčním nástrojům, a to konkrétně plánování, které je při ochraně mezinárodních vodních toků stěžejní.

¹⁵⁶ Damohorský, M., a kolektiv: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2010, s. 270.

¹⁵⁷ Nástroje informačního charakteru jsou právem stanovovány především na základě principu, že adekvátní ochranu vod a jejich správu lze zajistit pouze na základě dostatečných informací. Tato problematika je upravena ve III. hlavě vodního zákona. Jedná se především o systém zjišťování a hodnocení stavu povrchových a podzemních vod dle § 21 odst. 1 vodního zákona.

¹⁵⁸ Administrativněprávní nástroje jsou nástroje přímého působení a představují: ukládání povinností, povolení, souhlasy, stanoviska a vyjádření vydávaná orgány státní správy, standardy (vyjadřují různé druhy požadavků na zachování určitého stavu životního prostředí), kategorizaci objektů, kontrolu a dozor, právní odpovědnost (zahrnující náhradu škody, jakožto soukromoprávní institut, odstraňování ekologické újmy jakožto veřejnoprávní institut a odpovědnost za správní delikty a trestné činy) a výkon rozhodnutí. Mezi administrativněsprávní nástroje jednoznačně patří rovněž správa vodních toků. Dále jen stručně uvedu, že voda je všeobecně přístupným statkem a nakládání s ní se děje prostřednictvím institutu veřejného užívání. Veřejným užíváním správní právo rozumí: „... užívání všeobecně přístupných statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů“.¹⁵⁸ Dle právní možnosti vzniku se rozlišují dva druhy veřejného užívání, a to obecné zvláštní.

¹⁵⁹ Ekonomické nástroje jsou nástroji nepřímého působení (tj. tento nástroj poskytuje možnost volby) a jejich cílem je „podnítit zájem na ochraně životního prostředí ekonomickou stimulací.“ Viz Damohorský, M., a kolektiv: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2010, s. 41. Stát tak jejich prostřednictvím reguluje chování nestátních subjektů s cílem, aby rozhodování jednotlivých subjektů bylo v souladu nejen s jejich osobními zájmy, ale i s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí. Vedle funkce motivační plní ekonomické nástroje i funkci internalizační (tj. částečné zohlednění negativních externalit ve výrobních nákladech znečišťovatele), fiskální (slouží jako zdroj finančních prostředků) a kompenzační (kompenzují újmu, která vznikla na základě škodlivé činnosti). Tyto nástroje mají v podstatě doplňkový charakter, nicméně zejména v poslední době jsou vnímány jako nezastupitelné a velmi efektivní při naplňování cílů ochrany životního prostředí.

¹⁶⁰ Pokud subjekty, jimž zákon ukládá určité povinnosti, tuto povinnost nesplní, může být přistoupeno k uložení sankce za porušení této povinnosti. Sankční nástroje spadají mezi nástroje přímého působení a lze je zařadit rovněž pod administrativně-právní nástroje. V oblasti ochrany vod sankce ukládá Česká inspekce životního prostředí či příslušný vodoprávní úřad. Sankce, jež je možné uložit, jsou upraveny v současné době pouze vodním zákonem (hlava XII) a jedná se o přestupky a správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob. Sankce ukládané na základě vodního zákona mají vždy podobu peněžité pokuty. Vedle správních sankcí v současné době není vyloučen rovněž trestní postih dle trestního zákoníku. Nový trestní zákoník, zákon č. 40/2009 Sb., reflektuje nárůst počtu a zvyšující se závažnost protiprávních činů proti životnímu prostředí a trestními činů proti životnímu prostředí věnuje celou hlavu VIII. Skutkové podstaty lze dělit na obecné (tj. ohrožení a poškození životního prostředí dle § 293 a 294 trestního zákoníku), zvláštní (tj. skutkové podstaty použitelné pouze pro určité speciální problémy jako např. poškození lesa dle § 295 trestního zákoníku) a ostatní skutkové podstaty (tj. skutkové podstaty neuvedené v hlavě VIII ale pro ochranu životního prostředí použitelné, např. poškozování cizí věci dle § 228 trestního zákoníku). V oblasti ochrany vodních toků připadá v úvahu především ohrožení a poškození životního prostředí v § 293 a nedbalostní forma tohoto trestné činu v § 294 trestního zákoníku.

4.4. Koncepční nástroje v oblasti ochrany vod - plánování

Plánování v oblasti vod je soustavná koncepční činnost, která je zajišťována státem. V České republice má tato činnost státu dlouholetou tradici¹⁶¹ a navazuje na tzv. vodohospodářské plánování (např. vodohospodářské plány vypracované v souvislosti s budováním soustavy rybníků na Pardubicku a v Jižních Čechách v 16. století). Do přijetí prvních plánů povodí dle čl. 13. Rámcové směrnice se v oblasti plánování vycházelo ze „Směrného vodohospodářského plánu ČSR“, který byl publikován v letech 1975-1976. Nicméně již ze samotného názvu lze dovodit změnu, ke které v oblasti plánování došlo. Dnes již plánování v oblasti vod neřeší pouhé využívání vod a ochranu před škodlivými účinky vod, ale zahrnuje i ochranu vod v environmentálním smyslu a ochranu vodních ekosystémů.¹⁶² Tento zájem je dokonce v ustanovení § 23 vodního zákona uveden na prvním místě ve výčtu účelů plánování v oblasti vod.

Právní základ plánování v oblasti vod lze nalézt především ve vodním zákoně a v prováděcích právních předpisech - vyhlášce č. 292/2002 Sb., o oblastech povodí ve znění a vyhlášky č. 390/2004 Sb., vyhlášce č. 142/2005 Sb., o plánování v oblasti vod, která od 1. května 2005 zrušila předchozí vyhlášku č. 140/2003 Sb. Stěžejními ustanoveními jsou § 23, 24, 25 a 26 vodního zákona. Oblast koncepčních nástrojů je v současné době výrazným způsobem ovlivněna evropskou legislativou, a to především shora rozebíranou Rámcovou směrnicí (především ustanovení čl. 13).

Plánování v oblasti vod je dle §23 vodního zákona tvořeno Plánem hlavních povodí České republiky a plány oblastí povodí, včetně programů opatření. Toto ustanovení je plně v souladu s Rámcovou směrnicí, která hovoří v čl. 13 sice o jednom plánu pro každé povodí, nicméně čl. 13 odst. 5 umožňuje členským státům vypracovat podrobnější programy a plány pro dílčí povodí či například pro jednotlivá odvětví či jednotlivé způsoby hospodaření s vodou. Účelem plánování v oblasti vod je dle § 23 odst. 1 písm. a – b vodního zákona harmonizovat a naplňovat veřejné zájmy: ochrany vod jako složky životního prostředí, ochrany před

¹⁶¹ „První vodohospodářské plány se však, na rozdíl od dnešního pojetí vodohospodářského plánu, zaměřovaly pouze na jednotlivá, konkrétní opatření. Teprve v letech 1949 – 1953 vzniká Státní vodohospodářský plán republiky Československé, který se stal prvním směrným plánem pro veškerá vodohospodářská opatření a zároveň poskytl podklady pro vydání zákona č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství. Zákon č. 11/1955 Sb., o vodním hospodářství, návazně stanovil, že s povrchovými a podzemními vodami je nutno plánovitě hospodařit technicky a ekonomicky nejvýhodnějšími prostředky a způsoby tak, aby byla udržena rovnováha mezi kapacitou vodních zdrojů, potřebou vody a tak, aby byl zachován vyhovující stupeň jakosti vody.“ Viz <http://www.poh.cz/VHP/vhp.htm>.

¹⁶² Punčochář, P.: Zákon o vodách č. 254/2001 Sb. V úplném znění k 23. lednu 2004 s rozšířeným komentářem, Soudy, Praha 2004, s. 71.

povodněmi a dalšími škodlivými účinky vod, trvale udržitelného užívání vodních zdrojů a hospodaření s nimi.

Plán hlavních povodí České republiky (vypracovává se pro Labe, Odru a Moravu), je dle § 24 vodního zákona strategickým dokumentem státní politiky v oblasti vod a je závazným podkladem pro zpracování plánů oblastí povodí. Plán hlavních povodí stanovuje rámcové cíle pro hospodaření, ochranu a zlepšování stavu povrchových a podzemních vod a vodních ekosystémů, které vycházejí z cílů ochrany vod zakotvených v § 23a vodního zákona a které de facto kopírují cíle dle Rámcové směrnice (dosažení „dobrého stavu“ vodních útvarů). Plán pořizuje Ministerstvo zemědělství ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí a dalšími ústředními vodoprávními úřady a krajskými úřady a schvaluje ho vláda, která závazné části vyhlásí nařízením. Plán hlavních povodí podléhá posuzování vlivů na životní prostředí podle zvláštních předpisů (tj. zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů). Plán hlavních povodí je nutné průběžně prozkoumávat a minimálně jednou za šest let aktualizovat.

Aktuální plán byl schválen vládou dne 23. května 2007 usnesením č. 562 a obsahuje závaznou část vyhlášenou nařízením vlády č. 262/2007 Sb., a část nezávaznou, která je nazvána částí směrnou.

Plány oblastí povodí stanovují dle § 25 odst. 1 vodního zákona konkrétní cíle pro dané oblasti povodí, a to na základě rámcových cílů a rámcových programů opatření Plánu hlavních povodí České republiky, a dále stanoví omezení pro nakládání s vodami a limity pro využití území v konkrétních povodích a programy opatření k dosažení specifikovaných cílů. Jedná se tak o podstatně detailnější a obsáhlejší dokumenty než Plán hlavních povodí. Plány oblastí povodí pořizují správci povodí ve spolupráci s příslušnými krajskými úřady a s ústředními vodoprávními úřady. Plány oblastí povodí jsou schvalovány kraji v rámci jejich samostatné působnosti a závazné části plánů vydávají rady krajů ve formě nařízení. V současné době je zákonem vymezeno celkem osm oblastí, a to Povodí Horního a středního Labe, oblast povodí Horní Vltavy, oblast povodí Berounky, oblast povodí dolní Vltavy, oblast povodí Ohře a Dolního Labe, oblast povodí Odry, oblast povodí Moravy a oblast povodí Dyje. Plány oblastí povodí musí být stejně jako Plán hlavních povodí přezkoumávány a jednou za šest let obnovovány (§ 25. odst. 6 vodního zákona).

Dalším institutem v rámci plánování v oblasti vod jsou programy opatření dle § 26 vodního zákona, které jsou hlavním nástrojem k dosažení jednotlivých cílů obsažených v Plánu hlavních povodí a plánech oblastí povodí. Tyto opatření se zpracovávají jako součást plánů od 1. 5. 2004.

Za účelem koordinace procesu plánování byla Ministerstvem zemědělství v roce 2003 ustanovena Komise pro plánování v oblasti vod a její Návrhová skupina.

Jak je již uvedeno výše v kapitole pojednávající o mezinárodní spolupráci České republiky v oblasti vod, existují rovněž plány mezinárodních povodí, které jsou vypracovávány na základě čl. 13 odst. 2 Rámcové směrnice. Území České republiky náleží do tří mezinárodních povodí, kde je ochrana vod včetně zpracovávání plánů mezinárodních povodí zabezpečována prostřednictvím mezinárodních smluv a mezinárodních komisí na základě těchto smluv zřízených. Plány mezinárodních povodí se skládají z částí A, B a někdy i C. Část A¹⁶³ je nejobecnější a předkládá souhrnné informace, které se vztahují k mezinárodnímu povodí jako celku. Část B¹⁶⁴ se skládá z plánů národních částí mezinárodní oblasti povodí a obsahuje souhrnné informace za území států příslušejících do mezinárodní oblasti povodí. Část B je možné dále rozpracovat pro menší oblasti mezinárodních povodí na území daného státu. V případě České republiky se úroveň C rozumí shora uvedené plány oblastí povodí.

4.5. Shrnutí

Ochrana vod, resp. vodních toků, je českým právem od roku 2001 kodifikována do jednoho složkového zákona o vodách, což lze hodnotit pozitivně. K vodnímu právu se nicméně vztahuje řada dalších právních předpisů, a to velmi často prováděcích. Nelze přehlédnout výrazný vliv evropské legislativy na cele české vodní právo. Již při samotném zpracování vodního zákona, bylo přihlíženo k připravované Rámcové směrnici, která je nejvýznamnějším právním nástrojem ochrany vod v Evropě. Úplný soulad s touto směrnicí byl zajištěn především tzv. euronovelou v roce 2004.

Pro úpravu vodních toků je samozřejmě stěžejní jejich samotná definice, kdy v dnešní době tato definice zahrnuje pouze vodu samotnou a nikoli koryto řeky, jak tomu bylo dříve.

S ohledem na prioritu dostatečné ochrany vody a vodního prostředí je systém nástrojů ochrany vod ve vodním zákoně, potažmo v Rámcové směrnici, poměrně široký. Jedná se o nástroje administrativněprávní, informační, koncepční, ekonomické a sankční. Nicméně vzhledem k zaměření své práce spíše na mezinárodněprávní úpravu a k omezenému rozsahu diplomové práce, jsem předložila ve své práci pouze základní výčet těchto nástrojů.

¹⁶³ Plán Mezinárodní oblasti povodí Labe, Plán Mezinárodní oblasti povodí Odry, Plánu Mezinárodní oblasti povodí Dunaje.

¹⁶⁴ Plán národní části mezinárodní oblasti povodí Labe, Plán národní části mezinárodní oblasti povodí Dunaje, Plán národní části mezinárodní oblasti povodí Odry.

Ochrana mezinárodních vodních toků se do vnitrostátního práva promítá především formou koncepčního nástroje – plánování. Z tohoto důvodu jsem tento nástroj zakotvený českým vnitrostátním právem jako jediný ve své práci detailněji analyzovala.

Účelem plánování v oblasti vod je především ochrana vod jako složky životního prostředí, ochrana před povodněmi a dalšími škodlivými účinky vod a trvale udržitelné užívání vodních zdrojů.

Plánování v oblasti vod má v České republice sice dlouholetou tradici, nicméně dříve se jednalo především o plánování v oblasti užívání vod a jejich ochrana nebyla brána v potaz. V současné době lze zajištění ochrany životního prostředí v rámci plánování označit dle mého názoru za vůdčí ideu, která výrazným způsobem zasahuje do veškerého nakládání s vodami. Plánování v dnešní době rovněž vychází z komplexního přístupu k vodním tokům jako součástí celého povodí. Vrcholným vyjádřením tohoto komplexního přístupu je pak povinnost vypracovávat plány mezinárodních povodí, kterou zavedla Rámcová směrnice. Ochrana vodního toku tak vychází ze stavu celého povodí od jeho pramene po jeho ústí včetně pobřežních vod. Jaký konkrétní vliv bude mít toto mezistátní plánování zatím nelze předvídat, jelikož první hodnocení proběhne až v roce 2012. Nicméně již dnes lze říct, že tento krok byl v ochraně vodních toků stěžejní. Je pozitivní, že České republice nečinily práce na plánech povodí větší potíže, neboť se svými sousedy již dříve aktivně spolupracovala na komplexní ochraně těchto povodí formou mezinárodních smluv a komisí, které se na zpracování plánu výraznou měrou podílely.

Klíčovým administrativně právním institutem v oblasti ochrany vodních toků jsou bezesporu správci vodních toků a povodí. Tito správci se vedle udržování a péče o vodní toky výrazným způsobem podílí na jejich ochraně. Dále se podílí na shora zmíněném plánování, kdy plány oblastí povodí pořizuje správce povodí ve spolupráci s příslušnými krajskými úřady.

Na závěr uvedu několik poznámek de lege ferenda, resp. několik právních ale i mimo právních nedostatků v oblasti ochrany vod. Pokud se týká plánování v oblasti ochrany vod, jsou limity stanovené Rámcovou směrnicí a na to navazující limity určené jednotlivými plány povodí často příliš mírné a paradoxně tato skutečnost může přispívat i ke zhoršení stavu životního prostředí. Bylo by tedy vhodné zvážit důkladnou revizi jednotlivých limitů stanovených směrnicí a případné zpřísnění nevyhovujících mezních hranic. Dále zde neexistují žádné dokumenty, jež by subjekty podílející se na zpracování plánů mohly používat jako vodítko pro naplňování cílů Rámcové směrnice. Kompetentní ústřední orgány (např. Ministerstvo životního prostředí ČR ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství ČR) by proto

měly zvážit vypracování určité soustavy realizačních metodik, jež by sloužily ke zkvalitnění zavádění principů Rámcové směrnice do praxe.

Další negativní aspekt v oblasti koncepčních nástrojů spatřuji především v tom, že správci povodí se sice vždy vyjadřují k jednotlivým stavebním řízením, nicméně nejsou vtaženy do procesu tvorby územně plánovací dokumentace, která hraje v oblasti ochrany životního prostředí nezastupitelnou roli, neboť určuje budoucí využití daného území. S ohledem na důležitost ochrany vod je více než žádoucí zahrnout veškeré kompetentní orgány do tvorby těchto koncepčních dokumentů.

Na závěr se zmíním o ekonomických nástrojích, byť jsem se této oblasti detailněji ve své práci nevěnovala. A to z toho důvodu, že současnou úpravu poplatků za odběr vody nelze považovat za vyhovující. V současné době je ekonomičtěji daleko výhodnější odběr podzemní vody než odběr vody povrchové, což má negativní vliv na hospodaření s vodou v krajině spočívající ve výrazném vyčerpávání vody podzemní. Při nadměrném odčerpávání podzemních vod se tato nestačí obnovovat a v některých oblastech může být i zcela vyčerpána. Proto je nutné přenastavit nevyhovující poplatkový systém za čerpání vody, aby se tomuto negativnímu efektu zabránilo.

Přes shora uvedené nedostatky je dle mého názoru současná česká právní úprava ochrany mezinárodních vodních toků kvalitní, a to především díky rozvinuté regionální spolupráci, vlivu evropské legislativy ale i dlouholeté tradice péče o vodní toky.

Závěr

Cílem mé diplomové práce bylo zmapovat ochranu mezinárodních vodních toků, a to na třech úrovních: mezinárodněprávní ochrana, ochrana založena evropským právem a česká právní úprava. Tomuto odpovídá i členění práce celkem do čtyř kapitol. Oblast ochrany vodních toků jsem se snažila zachytit co nejkompexněji, což mělo za následek větší rozsah práce, než je pro diplomovou práci stanoven.

Jak jsem uvedla již v úvodu své práce, ochrana vodních toků je s ohledem na nezastupitelnou roli vody v životě člověka jedním z nejdůležitějších problémů současné společnosti. Jak je patrné z celého textu mé práce, mezinárodní společenství i jednotlivé kontinenty a státy si jsou tohoto problému vědomy a vyvíjejí již několik desetiletí snahu hrozbám úbytku a znečištění vod zabránit, resp. je omezit. Otázkou je, zda je jejich snaha dostatečná a efektivní.

Pokud se týká mezinárodního práva smluvního, lze negativně hodnotit absenci globální právně závazné úmluvy, jež by stanovila konkrétní základní standardy ochrany mezinárodních vodních toků. Dalším problémem je, jako v jiných oblastech mezinárodního práva, absence dostatečných kontrolních a donucujících mechanismů. Naopak velmi pozitivně hodnotím především regionální mezinárodní spolupráci, která se vztahuje k jednotlivým mezinárodním povodím. Tato spolupráce se vyskytuje na všech kontinentech a především v Evropě ji lze označit za velmi rozvinutou, kdy každé mezinárodní povodí je chráněno multilaterálními úmluvami a často jsou zřizovány mezinárodní instituce, které mají naplňovat cíle těchto regionálních úmluv. Zřizování komisí lze označit za příkladné naplňování mezinárodněprávního principu společné správy, kterému se věnuji v první kapitole své práce.

Mezinárodní právo obyčejové již zná řadu pravidel (především princip spravedlivého užívání), která se k užívání a ochraně mezinárodních vodních toků vztahují a která byla nejednou uplatněna při řešení mezinárodních sporů týkajících se sdílených vodních toků. Nicméně při jejich aplikaci dochází k řadě názorových střetů a obsah jednotlivých pravidel stále není zcela ujasněn.

Evropská legislativa zaznamenala v oblasti vodní politiky výrazný posun, a to prostřednictvím přijetí komplexního dokumentu Rámcové směrnice vodní politiky (2000/60/ES) Evropské unie. Tuto směrnici lze označit za nejvýznamnější a nejucelenější současnou úpravu v oblasti ochrany vod. Směrnice se zaměřuje na udržitelné užívání vod a jejím cílem je dosáhnout zlepšení stavu (s pohledu chemických i ekologických parametrů) jak samotných vod (povrchových, podzemních, vnitrozemských i mořských), tak i přilehlých

vodních ekosystémů. Přijetí této směrnice se samozřejmě výrazným způsobem promítlo rovněž do českého právního řádu. Český právní řád zakotvuje komplexní systém nástrojů sloužících k ochraně vod. Tyto se samozřejmě vztahují i na vodní toky, resp. mezinárodní vodní toky. Zdůraznila bych především koncepční nástroje (plánování v oblasti vod), jež v návaznosti na Rámcovou směrnici a regionální spolupráci hrají při ochraně mezinárodních vodních toků významnou roli. Přes některé nedostatky, které jsem zmínila v kapitole 4.5. lze současnou českou právní úpravu zhodnotit jako dostatečně komplexní a vyhovující.

Obecně lze říci, že ochrana mezinárodních vodních toků zaznamenala v posledních letech velký rozvoj, kdy na počátku minulého století pobřežní státy mezi sebou řešily pouze spravedlivé využívání těchto toků a dnes se těžiště mezinárodních i vnitrostátních dokumentů posouvá především k zajištění ochrany kvality a kvantity vod. Výrazným pokrokem v ochraně životního prostředí je rovněž postupné prosazení tzv. ekologického přístupu. Bez tohoto integrovaného přístupu by nešlo ochranu vodních toků považovat za komplexní a dostačující. Je třeba chránit životní prostředí komplexně, tj. integrovat ochranu jedné složky životního prostředí do druhé a naopak.

Právo samotné však nemůže zajistit adekvátní ochranu vodních toků. Klíčovou roli zde hraje rovněž ochota politické reprezentace jednotlivých států přijmout jednotný postoj k řešení tohoto problému a samozřejmě s tím souvisí i jejich ochota poskytnout dostatečné finanční prostředky.

„... ale řeka už je zase dál přibírá přítoky a její vody těžknou jako naše životy.“

(Jan Balabán, Boží lano)

Seznam použité literatury

Monografie:

- Birnie, P.W., Boyle, A.E.: International Law and the Environment, Oxford University Press 2002.
- Griffel, A., Rausch, H., Damohorský, M., Stejskal, V.: Wasser und Recht, Universitat Zurich, Praha 2010.
- McCaffrey, S.C.: The Law of International Watercourses, Oxford University Press, New York 2001.
- McIntyre, O.: Environmental Protection of International Watercourses under International Law, Ashgate Publishing Limited, Ashgate 2007.
- Sands, P.: Principles of International Environmental Law, Manchester University Press, Manchester 2003.
- Čepelka, Č., Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné, 1. vydání, C.H. Beck, Praha 2008.
- Damohorský, M., a kolektiv: Právo životního prostředí, 3. vydání, C.H.Beck, Praha, 2010.
- Damohorský, M., Stejskal, V. (edit): Koncepční nástroje ochrany životního prostředí z pohledu práva, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha, 2003.
- Damohorský, M., Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J., Smolek, M., Sobotka, M., Stejskal, V., Žákovská, K.: Mezinárodní právo životního prostředí II.díl - Zvláštní část, Nakl.Eva Rozkotová - IFEC, Beroun 2008.
- Hendrych, D. a kol: Správní právo, obecná část, 7. Vydání, c.h. Beck, Praha, 2009.
- Chave, P.: Rámcová směrnice vodní politiky; zavádění, Ministerstvo zemědělství ČR, 2001.
- Miko, L., Borovičková, H. a kol. Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář, 2. vydání, C.H.Beck Praha 2007
- Punčochář, P.: Zákon o vodách č. 254/2001 Sb. V úplném znění k 23.lednu 2004 s rozšířeným komentářem, Soudy, Praha 2004.
- Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany a péče o biologickou rozmanitost, Linde Praha, a.s., Praha 2006.
- Šturma, P., Damohorský, M., Ondřej, J., Smolek, M., Zástěrová, J.: Mezinárodní právo životního prostředí - 1. díl Obecná část, dotisk 2008, IFEC, Praha 2004.

- Šturma, P., a kol.: Casebook; Výběr případů z mezinárodního práva veřejného, 2. vydání, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2010.

Další prameny:

- Praktická příručka implementace, Manuál pro plánování v povodí České republiky, Ministerstvo zemědělství ČR, Ministerstvo životního prostředí ČR, 2003.
- Plán hlavních povodí České republiky
- Pány oblastí povodí
- Plán Mezinárodní oblasti povodí Labe
- Plán Mezinárodní oblasti povodí Odry
- Plán Mezinárodní oblasti povodí Dunaje
- Zpráva o stavu vodního hospodářství v ČR 2009
- Bauerová, D., Nedvědová, D., Skybová, J., Nistler, J.: Mezinárodní spolupráce České republiky v ochraně vod, Ministerstvo životního prostředí, 2010

Články:

- Chyba, J.: Správa povodí – nový institut českého práva. Aktuální otázky práva životního prostředí, Masarykova univerzita v Brně, 2005.
- Wegerich, Kai and Olsson, Olivek: Late developers and the inequity of “equitable utilization” and the harm of “do no harm”, *Water International*, 2008, s. 707 — 717. Stáhnuto dne 28.2.2011 <http://dx.doi.org/10.1080/02508060.2010.533345>.
- Salman, Salman M. A.: The Helsinki Rules, the UN Watercourses Convention and the Berlin Rules: Perspectives on International Water Law, *Water Resources Development*, 23, č. 4, 2007, s. 625–640. Stáhnuto 28.2.2011 <http://www.internationalwaterlaw.org/bibliography/articles/general/Salman-BerlinRules.pdf>.
- Salman, Salman M. A.: Downstream riparians can also harm upstream riparians: the concept of foreclosure of future uses, *Water International*, 35: č. 4, 2010, s. 350 — 364. Stáhnuto dne 1.3.2011 http://pdfserve.informaworld.com/552145__926622335.pdf.
- Salman, Salman M. A.: From Marrakech through The Hague to Kyoto: Has the Global Debate on Water Reached a Dead End? *Water International*, 28, č. 4, 2003, s. 491–500. Stáhnuto dne 1.3.2011

http://www.sacdo.com/web/Categories/FeaturedArticles/Salman_salman/doc/MarrakeshHagueKyoto.pdf.

Internetové prameny:

- <http://www.internationalwaterlaw.org>
- <http://www.icj-cij.org>
- <http://www.irz.cz/irz/new/>
- <http://www.meteocentrum.cz/encyklopedie>
- <http://untreaty.un.org>
- <http://www.priroda.cz/slovník.php>
- <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue4/czech/analysis5.html>
- <http://www.unece.org/env/water/>
- <http://www.sacdo.com>
- <http://pdfserve.informaworld.com>
- <http://www.poh.cz>
- <http://dx.doi.org>
- <http://www.worldwatercouncil.org>
- <http://ec.europa.eu>
- <http://www.wrrl-info.de/>
- [http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/9BD37DA15E00E5F3C1256FC0005182A4/\\$file/implementace.pdf](http://www.mzp.cz/osv/edice.nsf/9BD37DA15E00E5F3C1256FC0005182A4/$file/implementace.pdf)
- <http://www.icpdr.org/>
- <http://www.ikse-mkol.org>
- <http://www.mkoo.pl/index.php>

Summary

Protection of International Watercourses

The purpose of the Thesis is to analyze the present degree of the protection of international watercourses and to describe three main levels: international law, European law and Czech law.

Although the issue of environmental protection and sustainable use of international watercourses is considered to be one of the most significant problems of the present society, the topic has been rather neglected by Czech scholars. Analytical, logical and historical methods were primarily applied in the study. The thesis is composed of four chapters, which are furthermore divided into sections and subsections.

The term “international watercourses” usually designates rivers, lakes and groundwater sources shared by two or more states.

Chapter one deals with international customary law (especially equitable utilization and no harm principle), international treaty law (global and regional cooperation as well as non-binding documents) and selected major cases important for the evolution of protection of water. In the past, international water law concerned mostly with allocating water supply between riparian states. Nowadays the law concentrates more on permissible uses of watercourses and preventing pollution of freshwater resources as well as water ecosystems.

The second chapter examines Czech regional cooperation in the field of protection of watercourses. The chapter consists of three sections. The second section presents the cornerstone of the chapter and provides information about regional cooperation of the Czech Republic in managing and protecting rivers Labe, Dunaj and Odra. According to the study, the above mentioned regional cooperation proves to be essential in protection of international watercourses. Contrary to global treaties, regional treaties, which cope with one specific river basin, are capable to set accurate obligations necessary for appropriate protection of watercourses. All three rivers in question are subjects to regional treaties, which settle basic obligations for states (eliminate pollution, information exchange, etc.). The treaties also established international commissions with entitlement to fulfil aims stated in the treaties.

Third chapter details about European law. The European legal framework for the protection of clean waters is created by Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council. This directive defines common principles, approaches and requirements for water management (surface waters, coastal waters as well as groundwater) in the European

Union. The primary objective of the directive is represented by good water status (in both chemical and ecological parameters). The directive presents the most comprehensive legislation in the field of protection of waters.

The last chapter deals with Czech water law. The study focuses particularly on water planning which is believed to be most relevant instrument in protection of international watercourses.

Klíčová slova

Mezinárodní vodní tok

Mezinárodní právo životního prostředí

Plánování v oblasti vod

Key words

International watercourses

International environmental law

Water planning