

V Brně dne 2. února 2015
Sp. zn.: 2635/2013/VOP/JBV

Závěry šetření z vlastní iniciativy

ve věci stanovování emisních limitů pro komunální čistírny odpadních vod

V rámci šetření jednotlivých podnětů jsem se setkala s případem, kdy vodoprávní úřad při vydávání nového povolení k vypouštění odpadních vod pro stávající městskou čistírnu odpadních vod stanovil benevolentnější (volnější) limity, než měla čistírna odpadních vod stanovené v předchozím povolení. Tyto původní limity však byla schopná dodržovat. Vodoprávní úřad vycházel především z číselných hodnot přílohy č. 7 nařízení vlády č. 61/2003 Sb.¹ (dále také „nařízení vlády“) a ze znění § 38 odst. 10 vodního zákona². V rozkladovém řízení tento postup potvrdil ministr životního prostředí.³

A - Předmět šetření

Na podkladě těchto zjištění jsem zahájila šetření z vlastní iniciativy dle ustanovení § 9 písm. d) zákona o veřejném ochránci práv⁴. Šetření jsem zaměřila na stanovování emisních limitů pro komunální čistírny odpadních vod, a to především ve vztahu k příloze č. 7 nařízení vlády č. 61/2003 Sb. Dílčím cílem bylo **zmapování praxe vodoprávních úřadů při stanovování emisních limitů** pro nové i stávající komunální čistírny odpadních vod (dále také „čistírny odpadních vod“). Na základě výsledků provedeného výzkumu jsem poté měla zvážit svůj další postup, a to především ve vztahu k plánované **novelizaci přílohy č. 7 nařízení vlády č. 61/2003 Sb.**

Příloha č. 7 byla do předmětného nařízení vlády vložena s účinností od 4. 3. 2011. Příloha **stanovuje dosažitelné hodnoty** koncentrací a účinností pro jednotlivé

¹ Nařízení vlády č. 61/2003 Sb., o ukazatelích a hodnotách přípustného znečištění povrchových vod a odpadních vod, náležitostech povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových a do kanalizací a o citlivých oblastech, ve znění pozdějších předpisů.

² Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů.
§ 38 odst. 10: „Vyzadují-li to cíle stanovené v příslušném plánu povodí nebo cíle ochrany vod či normy environmentální kvality, stanovené přímo použitelným předpisem Evropských společenství, vodoprávní úřad stanoví přísnější přípustné hodnoty ukazatelů znečištění odpadních vod než hodnoty stanovené nařízením vlády podle odstavce 8, popřípadě může stanovit další ukazatele a jejich přípustné hodnoty. Takto stanovené hodnoty, které vláda stanoví nařízením, nesmí být přísnější než hodnoty dosažitelné použitím nejlepších dostupných technologií v oblasti zneškodňování odpadních vod; normy přímo použitelného předpisu Evropských společenství tím nejsou dotčeny. Obdobně to platí i v případech ukazatelů znečištění a jejich hodnot stanovených nařízením vlády podle § 31, 34 a 35.“

Ustanovení je účinné od 1. 8. 2010.

³ Rozhodnutí ministra životního prostředí o rozkladu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 2859/M/12; 41987/ENV/12, kde ministr uvedl, že současná podoba § 38 odst. 10 vodního zákona neumožňovala vodoprávnímu úřadu „stanovit v předmětném povolení přísnější hodnoty než hodnoty dosažitelné použitím nejlepších dostupných technologií“.

⁴ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

ukazatele znečištění při **použití nejlepší dostupné technologie** (tzv. BAT) v oblasti zneškodňování městských odpadních vod. Kromě slovního popisu nejlepší dostupné technologie jsou v této příloze stanoveny i číselné hodnoty koncentrací pro jednotlivé ukazatele.

Dle metodického pokynu odboru ochrany vod Ministerstva životního prostředí (dále také „ministerstvo“) k předmětnému nařízení vlády má být v případě aplikace BAT stěžejní slovní popis postupů a technologií. Číselné hodnoty by tedy měly pouze demonstrovat účinnost nejlepší dostupné technologie za nejméně příznivých podmínek. Z mých dosavadních zjištění se však jeví, že vodoprávní úřady při stanovování emisních limitů pro nově povolované i pro stávající komunální čistírny odpadních vod (v případě vydávání nového povolení k vypouštění odpadních vod) s odkazem na ustanovení § 38 odst. 10 vodního zákona z této tabulky vychází a **nestanoví limity přísnější než ty, které jsou číselně vyjádřeny v dané tabulce.**

Z dostupných údajů je však zřejmé, že stávající čistírny odpadních vod byly a jsou schopny dodržovat přísnější limity. Dochází tak, oproti smyslu vodního zákona i oproti smyslu ochrany vod jako jedné ze složek životního prostředí, ke zvolňování emisních limitů pro vypouštění odpadních vod z komunálních čistíren odpadních vod.

B - Komunikace s Ministerstvem životního prostředí

Dne 3. 4. 2013 proběhlo jednání tehdejší zástupkyně veřejného ochránce práv RNDr. Jitky Seitlové s pracovníky ministerstva. Z jednání především vyplynulo, že **ministerstvo rovněž souhlasí s tím, že by číselné vyjádření hodnot v příloze č. 7 daného nařízení vlády být nemělo. Číselné hodnoty proto plánuje vypustit, zůstat by měl pouze slovní popis nejlepších dostupných technologií v této oblasti.**

V rámci šetření z vlastní iniciativy jsem oslovila ministra životního prostředí s žádostí o písemné vyjádření k dané otázce, jakož i k souvisejícím otázkám (např. jak byly stanoveny číselné hodnoty v příloze č. 7, výklad ustanovení § 23a a § 38 odst. 10 vodního zákona ve vztahu k danému nařízení vlády).

Z vyjádření ministra životního prostředí mimo jiné vyplynulo, že **ministerstvo plánuje novelizaci předmětného nařízení vlády.** Práce na novele mají začít po schválení revidovaného znění unijní směrnice 2008/105/ES⁵. V souvislosti s její transpozicí do nařízení vlády hodlá ministerstvo upravit i přílohy č. 1 a 7 daného nařízení. Snahou ministerstva v rámci novelizace přílohy č. 7 bude *„lépe slovně definovat popis technologií, a to bez použití číselných údajů, tj. odtokových koncentrací a účinností“*.⁶

Dle plánu legislativních prací ministerstva pro rok 2015 má být návrh nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 61/2003 Sb., rozeslán do vnějšího

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/105/ES ze dne 16. prosince 2008 o normách environmentální kvality v oblasti vodní politiky, změně a následném zrušení směrnic Rady 82/176/EHS, 83/513/EHS, 84/156/EHS, 84/491/EHS a 86/280/EHS a změně směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES.

Jedná se o novelizující směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/39/EU ze dne 12. srpna 2013, kterou se mění směrnice 2000/60/ES a 2008/105/ES, pokud jde o prioritní látky v oblasti vodní politiky.

⁶ Z dopisu ministra životního prostředí ze dne 6. 3. 2014, č. j. 8948/ENV/14; 339/M/14.

připomínkového řízení v lednu 2015 a předložen vládě v březnu 2015. **Termín nabytí účinnosti novely je předpokládán na září 2015.** Zda dojde ke zrušení číselných údajů v předmětné příloze nařízení vlády, však není v tuto chvíli jisté.

Dále mi ministr zaslal dokument „Studie důsledků rozdílných limitů pro vypouštění odpadních vod z ČOV“, která byla podkladem mimo jiné pro sestavování číselných údajů v tabulce v příloze č. 7 daného nařízení vlády.⁷ Sdělil mi, že pro sestavení číselného vyjádření v příloze č. 7 nařízení vlády byla zvolena konstrukce účinnosti BAT za nejméně příznivých podmínek až následně po vstupu novely nařízení vlády v platnost, „protože se ukázalo, že řada provozovatelů přijala hodnoty uvedené v příloze č. 7 jako nepodkročitelné, ačkoliv nebyly takto předkladatelem zamýšleny.“ Vhodnější je dle ministerstva pracovat s definicí mezní než stanovit BAT pro standardní podmínky.

K mé žádosti o vyjádření ohledně aplikace § 23a vodního zákona ve vztahu k danému nařízení vlády a zvolňování emisních limitů, a rovněž ve vztahu k ustanovení § 38 odst. 10 vodního zákona při zohlednění zmíněného rozhodnutí o rozkladu ministr uvedl, že ustanovení § 23a vodního zákona nemusí být nutně touto právní úpravou ohroženo. **„Pokud by mělo zvýšení emisních limitů za následek i zhoršení jakosti vypouštěných odpadních vod, došlo by k porušení cílů ochrany vod. To by vyvolalo nutnost hledat opatření k dosažení původního stavu. Tomu by však zpětně bránilo (výše zmíněné) rozhodnutí o rozkladu.“**⁸

Dále mi ministr sdělil, že nemá k dispozici konkrétní údaje o dalších případech, ve kterých došlo vlivem přijetí přílohy č. 7 nařízení vlády ke zvolnění (zmírnění) emisních limitů u stávajících čistíren odpadních vod, ačkoli čistírna byla schopna dodržovat emisní limity stanovené v původním povolení k vypouštění odpadních vod. Stejně tak nemá informace o tom, zda stávající čistírny, kterým byly zvolněny emisní limity, čistí stále stejně.

Ministr dále uvedl, že za stávající situace je možné emisní limity pod úroveň přílohy č. 7 nařízení vlády (tj. přísnější emisní limity) stanovit za naplnění dvou předpokladů. **„Jednak musí být požadavky na ochranu vod tak vysoké, aby měl vůbec vodoprávní úřad k tomu důvod. Dále nesmí být toto rozhodnutí napadeno provozovatelem.“** Pokud rozhodnutí s takto nízkými emisními limity bude napadeno, bude se postupovat v souladu s rozhodnutím rozkladové komise ministra (tj. bude zrušeno).

⁷ Z předmětné studie z roku 2009 mimo jiné vyplynulo to, že rozhodující velikostní kategorií jsou čistírny odpadních vod o velikosti 10 000 - 100 000 EO, které čistí 42,7 % odpadních vod. Čistíren této velikostní kategorie je celkem 141, tj. 6,3 % z celkového počtu ve studii vyhodnocovaných čistíren odpadních vod.

⁸ V rámci osobního jednání na ministerstvu nastínil pracovník ministerstva teoretickou možnost využít jako opatření k dosažení původního stavu postup dle § 12 odst. 3 písm. a) vodního zákona, tj. zrušení či změna povolení k vypouštění odpadních vod z moci úřední s odkazem na nezbytnost tohoto kroku k dosažení cílů ochrany vod. Ustanovení § 38 odst. 10 by však bylo zřejmě překážkou i zde.

C - Dotazníkový výzkum

V rámci předmětného šetření jsem následně provedla dotazníkový výzkum s cílem prozkoumat praxi vodoprávních úřadů při stanovování emisních limitů pro čistírny odpadních vod a zjistit, jak často skutečně dochází ke zvolňování těchto limitů. Výzkum byl zaměřen pouze na komunální (tj. městské/obecní) čistírny odpadních vod. Osloveny byly všechny krajské úřady včetně Magistrátu hlavního města Prahy a všechny obecní úřady obcí s rozšířenou působností. Dotazník byl anonymní a týkal se období od účinnosti přílohy č. 7 nařízení vlády (tj. od 4. 3. 2011) do dnešní doby. Návratnost dotazníku byla velmi vysoká, dotazník vyplnilo 88 % respondentů.

Po zhodnocení výsledků dotazníkového výzkumu lze hlavní zjištění přehledně shrnout takto:

- vodoprávní úřady při stanovování emisních limitů **zpravidla nestanovily přísnější limity než hodnoty uvedené v příloze č. 7 nařízení vlády**; ke stanovení **přísnějších limitů** došlo ve zkoumaném období v **17 % případů** (506 povolení),
- ke **zvolnění (zmírnění) emisních limitů u stávajících čistíren** odpadních vod (oproti stávajícímu povolení) došlo ve **12 % případů** (159 povolení),
- v celkem **75 případech** (6 % z celkového počtu povolení k vypouštění odpadních vod vydaných pro stávající čistírny odpadních vod) došlo ke **zvolnění (zmírnění) emisních limitů navzdory tomu, že čistírna byla schopna dodržovat původní přísnější limity**; z toho v 52 případech se jednalo o vydání nového povolení a ve 23 případech o vydání změny povolení pro stávající čistírny odpadních vod,
- nesoulad mezi limity stanovenými v příloze č. 7 a limity, které jsou čistírny odpadních vod v praxi schopny dodržovat, respondenti nevnímají jako závažný problém. **Krajské úřady** (a Magistrát hlavního města Prahy), které jsou příslušné k povolování větších čistíren odpadních vod (10 000 EO a více) **se kloní spíše k tomu, že uvedený nesoulad je problémem.**

Připomínky vodoprávních úřadů směřující k prováděnému dotazníkovému výzkumu se týkaly především toho, že některé nově povolované nové čistírny odpadních vod dosud nejsou v provozu, a vodoprávní úřad tedy nedisponuje měřeními kvality vypouštěných odpadních vod. Některé z vodoprávních úřadů rovněž doplnily, že v řadě případů je pro vodoprávní úřad obtížné posoudit, zda je čistírna schopna plnit přísnější limity než BAT.

V rámci dotazníkového výzkumu uvedly vodoprávní úřady též celou řadu **podnětných komentářů a připomínek** k dané problematice a některé úřady upozornily rovněž na další otázky spojené s problematikou odpadních vod.

Zásadní poznámka vodoprávních úřadů se týkala toho, že povolování nakládání s vodami je **návrhovým řízením** a vodoprávní úřad nemůže měnit navržené emisní limity, pokud jsou v souladu s platnou legislativou. K tomu pouze dodávám, že tento argument, i ve spojení s vyjádřením ministerstva a zmíněným rozhodnutím o rozkladu, jednoznačně podporuje potřebu novelizace přílohy č. 7 nařízení vlády.

Za významné považuji rovněž námitky ohledně komplikovanosti kombinovaného přístupu, zdůraznění potřeby řešit změnu legislativy s experty pro danou oblast, zdůraznění významu správce povodí v řízení o povolení nakládání s vodami jako odborníka i s tím související nutnost jasně vymežit cíle ochrany vod v plánech dílčích povodí, neboť z tohoto koncepčního dokumentu budou vodoprávní úřady při vydávání jednotlivých povolení vycházet.

Seznámila jsem se rovněž s námitkou některých vodoprávních úřadů, že stanovování stále přísnějších limitů se provozovatelům mohou neúměrně zvyšovat náklady na provoz čistírny odpadních vod a námitkou zvýhodňování provozovatelů, kteří investovali do méně kvalitní čistírny odpadních vod (čistírna nebude schopna „čistit lépe“, proto jí úřad nestanoví přísnější limity). Na druhou stranu jsem obdržela vyjádření vodoprávních úřadů, dle kterých v současné době většina čistíren odpadních vod (i těch před rekonstrukcí) je schopna dosahovat lepších (přísnějších) hodnot a potvrzení předpokladu, že se provozovatelé starších čistíren, kterým byly povoleny přísné limity, které plní, snaží o získání změny povolení/nového povolení s volnějšími limity.

Některé vodoprávní úřady se přikláněly ke slovnímu popisu BAT bez stanovení konkrétních limitů, vznášely však otázku, jak se v takovém případě budou provádět kontroly kvality vypouštěných vod.

Pro zvážení změny legislativy bude pro ministerstvo jistě přínosné též doporučení **spíše motivovat znečišťovatele výší poplatků** (a to i u menších čistíren), zejména pro rizikové ukazatele (dusík, fosfor), než zpřísnováním limitů a udělováním sankcí. Souhlasím rovněž s názory vodoprávních úřadů, že je v praxi třeba důrazně dbát na řádné provozování čistíren a dodržování provozních řádů.

Nad rámec tohoto šetření považuji za žádoucí zdůraznit, že vodoprávní úřady upozorňovaly v rámci dotazníkového výzkumu na to, že za velmi závažný problém v oblasti nakládání s odpadními vodami považují skutečnost, že řada obcí dosud nemá **centrální systém odkanalizování**. Dodávám, že rovněž z mých poznatků získaných při prošetřování podnětů jednotlivých stěžovatelů vyplývá, že se jedná o závažný problém. Poměrně často se setkávám s žádostmi o pomoc v souvislosti s nelegálními přepady a propustnostmi bezodtokových jímek či v souvislosti s nedostatečnou péčí o septiky, které vedou ke znečišťování pozemků stěžovatelů a v horším případě i ke znečišťování vod v jejich studních.

Rovněž další připomínky, např. problémy s nátokem balastních vod u starších čistíren odpadních vod a kanalizací či problematiku domovních čistíren odpadních vod (deklarovaná účinnost se neshoduje s realitou) a vzorkování, považuji za významné. Nutno přisvědčit vodoprávním úřadům, že v řadě případů je primárním důvodem **nedostatek finančních prostředků** v rozpočtu obcí na provedení nové kanalizace (případně) zakončené čistírnou odpadních vod či na provedení stavebních úprav nevyhovující staré kanalizace. Na tyto činnosti sice byly poskytovány dotace z Evropské unie, nicméně v rámci šetření podnětů stěžovatelů jsem se již setkala s případy, kdy z různých důvodů nebylo možné dotaci z Evropské unie na odkanalizování např. části obce získat.

Podrobné výsledky dotazníkového výzkumu jsou uvedeny v samostatném dokumentu nazvaném „Stanovování emisních limitů pro komunální ČOV: Popis metody a výsledků výzkumu veřejné ochrany práv“.

D - Závěry

Z dotazníkového výzkumu vyplynulo, že v **praxi vodoprávní úřady v některých případech přísnější emisní limity než hodnoty uvedené v příloze č. 7 nařízení vlády č. 61/2003 Sb. opravdu stanoví**. Byla tedy vyvrácena domněnka, že by k tomuto kroku vodoprávní úřady vůbec nepřistupovaly. Je však třeba podotknout, že v dotazníku již nebylo rozlišováno, v kolika z těchto případů byly přísnější limity stanoveny (především) proto, že takové limity navrhoval sám provozovatel v žádosti o povolení.

U stávajících čistíren odpadních vod je zřejmé, že ke zvolňování (zmírnění) emisních limitů docházelo spíše ojediněle a důvody byly různé. Přesto je případů, kdy došlo ke **zvolnění (zmírnění) emisních limitů navzdory tomu, že čistírna byla schopna dodržovat původní přísnější limity**, dle mého názoru **poměrně velký počet** (celkem 75 případů, což je 6 % z celkového počtu povolení k vypouštění odpadních vod vydaných pro stávající komunální čistírny odpadních vod). Jsem si vědoma toho, že nemám informace, zda provozovatelé předmětných čistíren ve skutečnosti opravdu „čistí méně“, a zda se tedy jakost vypouštěných vod zhoršila, nicméně jsem přesvědčena, že i obecnější údaje získané z dotazníku **potvrzují potřebu legislativní změny diskutované přílohy**.

Jen pro doplnění bych ráda uvedla, že dle již zmíněného metodického pokynu k předmětnému nařízení vlády *„u žádostí o změnu stávajícího rozhodnutí na vypouštění odpadních vod, kdy jakost vypouštěných odpadních vod je pod úroveň hodnot dosažitelných nejlepšími dostupnými technologiemi dle přílohy č. 7, nemá vodoprávní úřad, z důvodu ochrany vod, důvod toto rozhodnutí měnit. Zvýšení emisních limitů by znamenalo porušení ustanovení § 23a vodního zákona, neboť by se slevilo ze stávajících cílů ochrany vod.“*

Na základě výše popsaných zjištění jsem dospěla k přesvědčení, že novelizace přílohy č. 7 nařízení vlády č. 61/2003 Sb. zrušením číselných hodnot je opravdu žádoucí. Z korespondence s **Ministerstvem životního prostředí** je zřejmé, že **jsme ohledně potřebnosti zrušení číselných hodnot v příloze č. 7 daného nařízení vlády ve shodě**. Vedené šetření z vlastní iniciativy proto nyní končím ve smyslu § 22 zákona o veřejném ochránci práv s tím, že v rámci nově založeného spisu zvláštní důležitosti budu v souladu s mým **zvláštním oprávněním dle § 22 zákona o veřejném ochránci práv sledovat zmíněný legislativní proces**. Uvedená zjištění budou rovněž podkladem pro mé případné připomínky v rámci tohoto legislativního procesu.

Tyto závěry, spolu s podrobnými výsledky dotazníkového výzkumu, předložím ministerstvu nejen pro účely v současnosti připravované novelizace předmětného nařízení vlády. Ministerstvo zároveň požádám, aby se seznámilo s připomínkami, návrhy a komentáři vodoprávních úřadů k problematice týkající se nakládání s odpadními vodami, a vzalo je v úvahu jak pro současný legislativní proces, tak pro svoji další činnost v oblasti ochrany vod.

Vzhledem k tomu, že některé z připomínek směřují do působnosti Ministerstva zemědělství, zašlu tyto závěry také ministru zemědělství. Rovněž jeho prosím o to, aby se s těmito připomínkami a komentáři seznámil a vzal je v úvahu při zvažování svých dalších kroků v oblasti ochrany vod spadající do jeho působnosti.

Rovněž já budu při prošetřování jednotlivých podnětů osob, které se na mě obrátí, z poznatků vodoprávních úřadů vycházet a brát je v úvahu při zvažování dalších kroků.

Své závěry zasílám také všem osloveným vodoprávním úřadům na vědomí. Zároveň jim touto cestou děkuji za poskytnutou součinnost.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv