

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 1/2020  
VOL. LXVI



IURIDICA

---

1/2020

Vol. LXVI

UNIVERZITA KARLOVA  
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM

*Vědecký redaktor:* doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

Všechny články tohoto čísla byly recenzovány.

<https://www.karolinum.cz/journals/iuridica>

© Univerzita Karlova, 2020

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

# OBSAH

## TÉMA: VEŘEJNOPRÁVNÍ A SOUKROMOPRÁVNÍ NÁSTROJE ENERGETICKÉ A ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY

<i>Eduard Klobouček</i> : Evropské a české atomové právo v kontextu práva energetického a práva životního prostředí (renesance, nebo úpadek?) .....	9
<i>Leoš Kudlík</i> : Průkaz energetické náročnosti budov jako nástroj energetických úspor .....	35
<i>Jan Vévoda</i> : Vybrané otázky využitelnosti soukromoprávních nástrojů k ochraně životního prostředí .....	45

## VARIA

<i>Michal Říha</i> : Dočasnost zákona jako hodnota chtěná a nechtěná .....	69
<i>Josef Vacek</i> : Ortelové knihy pražského Apelačního soudu a jejich interpretace .....	77
<i>Aleksandr N. Kaliuzhnyi, Nikolai G. Shurukhnov</i> : Personality Traits of The Criminal Encroaching on the Public Relations Ensuring the Inviolability of the Personal (Physical) Freedom in Russia .....	89



TÉMA: VEŘEJNOPRÁVNÍ A SOUKROMOPRÁVNÍ  
NÁSTROJE ENERGETICKÉ  
A ENVIRONMENTÁLNÍ POLITIKY





## EVROPSKÉ A ČESKÉ ATOMOVÉ PRÁVO V KONTEXTU PRÁVA ENERGETICKÉHO A PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ (RENESSANCE, NEBO ÚPADEK?)

EDUARD KLOBOUČEK

**Abstract: European and Czech Atomic Law in the Context of Energetic Law and Environmental Law (Renaissance or Decline)**

This article deals with recent developments in atomic law in the Czech Republic, the European Union and in international field. In the Czech Republic, the new Act No. 263/2016 Coll., The Atomic Act, which became a public codex of atomic law, is a piece of legislation that encompasses nuclear safety, radiation protection, radioactive waste management, shipments of nuclear materials and other radioactive sources, security of nuclear materials and nuclear facilities, radiation emergency management, radiation monitoring and non-proliferation of nuclear weapons. Atomic Act replaced the old Act No. 18/1997 Coll. in which only civil liability for nuclear damage remained in force. At European Union level, a serious development can be observed lately, when new directives have been adopted to regulate radioactive waste management, nuclear safety and radiation protection. Recently, the Convention on Supplementary Compensation for Nuclear Damage and the Annex to the Convention on the Physical Protection of Nuclear Material has entered into force internationally. The new Atomic Act attempted to respond to these European and international documents and to implement and transpose their demands into our national law.

In atomic law, legislative waves have been historically observed, and they have always responded to the nuclear accidents that took place in particular in the Three Mile Island, Chernobyl, and lastly in Fukushima, Japan. The last post-Fukushima period is characterized by the strengthening of security requirements at both international and national levels. It also raised question of further utilization of nuclear energy. The biggest challenges that the atomic law faces nowadays are the safe disposal of radioactive waste and spent nuclear fuel, the decommissioning of nuclear facilities, the prolongation of the operation of existing nuclear facilities and the construction of new facilities, while ensuring even more demanding safety requirements and consideration of environmental impacts and population. The recent development is also characterised by growing emphasis on public representation and transparency in processes that are connected to atomic law.

Atomic law has a lot of interconnections with other branches of law. In particular, it may be classified as a special administrative law or falls under one of the sub-areas of environmental law. It has its interfaces with construction law and energy law. In particular, recently trends in enhancing environmental legislation can be observed in atomic law. Wide range of institutions, including the State Office for Nuclear Safety, is involved in the regulation of the peaceful use of nuclear energy and ionizing radiation, which have the task of reflecting these diverse interests.

**Keywords:** nuclear law; atomic act; nuclear; radioactive; public participation

**Klíčová slova:** atomové právo; atomový zákon; jaderný; radioaktivní; účast veřejnosti

**DOI:** 10.14712/23366478.2020.1

## 1. ÚVOD

Cílem tohoto článku je shrnout již obhájenou disertační práci se shodným názvem, která si kladla za cíl spojit dvě témata, a to právo energetické a právo životního prostředí, a zejména zmapovat, jak na jejich soužití reaguje současné platné právo v oblasti práva atomového. S populační explozí a se stále překotnějším vývojem technologií a spotřeby lidstvo pociťuje stále větší a větší potřebu energie. Některé způsoby jejího získávání jsou k přírodě a k životnímu prostředí celkově šetrnější, ale často je jejich získání v praxi nákladnější a náročnější. Na tomto poli se střetává mnoho zájmů – zájem na co nejefektivnějším a nejlevnějším zisku energie a zároveň zájem na co nejméně zatěžujícím způsobu výroby. Bez účinné regulace právem by tato situace mohla vést až k nedozírným následkům nejen pro nás, ale hlavně pro generace příští. Jedním z alternativních zdrojů energie je i energie získávaná z jádra, v současné době celosvětově výlučně ve formě štěpné reakce.<sup>1</sup>

### 1.1 ATOMOVÉ PRÁVO

Atomové právo<sup>2</sup> je možné definovat jako soubor zvláštních právních norem vytvořených pro regulaci chování právnických a fyzických osob při činnostech spjatých se štěpnými (jadernými) materiály, ionizujícím zářením a s vystavením přírodním zdrojům záření.<sup>3</sup> Jaderná energetika je vcelku mladou disciplínou, jejíž počátky můžeme vysledovat v 50. letech 20. století, kdy došlo ke spuštění první jaderné elektrárny v tehdejší Sovětské svazu.<sup>4</sup> Od té doby tento sektor energetiky prošel velmi rychlým vývojem a několika událostmi, které však měly za důsledek mimo jiné i velký rozvoj právní úpravy v této oblasti. Ta se pravidelně výrazněji rozvíjela vždy jako reakce na jednu z mimořádných tragických událostí, které postihly jaderné elektrárny.<sup>5</sup> Významný právní vývoj, a to zejména na mezinárodní úrovni, můžeme zaznamenat po jaderných haváriích v Three Mile Island, Černobyli i Fukušimě. Rizikovitost jaderné energetiky spočívá převážně v tom, že při jaderné havárii mohou vzniknout oběti na lidských životech, újma na životním prostředí a na majetku lidí. Takováto havárie navíc

<sup>1</sup> Alternativou ke štěpné reakci je získávání energie za pomoci jaderné fúze. Příkladem fúzního projektu je například projekt ITER, což je projekt připravovaného tokamaku, který by se měl stát předstupněm ke komerčnímu využití termonukleární fúze v energetice. Na projektu se podílí Evropská unie, Spojené státy americké, Rusko, Čína, Japonsko, Jižní Korea a Indie.

<sup>2</sup> Držím se striktně termínu atomové právo. Pokud nahlédneme do historie, tak dřívější mezinárodní dokumenty hovořily spíše o atomové energii a atomovém právu (například i název Mezinárodní agentury pro atomovou energii, která vznikla již v roce 1957). Později se však mezinárodní komunita přiklonila spíše k používání termínu jaderné právo. Důvodem pro použití výrazu „atomové právo“ je ten, že i nový zákon č. 263/2016 Sb. je nazýván jako atomový, a rovněž z toho důvodu, že autor tohoto článku chápe atomové právo jako všezahrnující celek práva, který reguluje mírové využívání jaderné energie a ionizujícího záření, tudíž pouhé použití slova „jaderné“ by mohlo evokovat, že se jedná toliko o oblast právní regulace jaderné bezpečnosti. Oproti tomu například HANDRLICA, J. *Jaderné právo*. Praha: Auditorium, 2012, hovoří o „jaderném“ právu.

<sup>3</sup> STOIBER, C. a kol. *Handbook on Nuclear Law*. Vídeň: International Atomic Energy Agency, 2003, s. 4.

<sup>4</sup> DOLEŽAL, J. – ŠTASTNÝ, J. a kol. *Jaderné a klasické elektrárny*. Praha: České vysoké učení technické v Praze, 2011, s. 36.

<sup>5</sup> BURNS, S. G. The impact of the major nuclear power plant accidents on the international legal framework for nuclear power. *Nuclear Law Bulletin*, 2018, No. 101, s. 7.

nedbá lidstvem vytvořených politických hranic a může, zvláště v evropském kontextu, působit i za hranicemi státu, kde k události došlo. Oblastí, jež je rovněž nutné regulovat, je i ozáření pracovníků a obyvatelstva při plánovaných expozičních situacích, tedy například pracovníků na jaderných elektrárnách, pacientů v nemocnicích při používání rentgenů či jiných zdrojů ionizujícího záření v průmyslu a zemědělství. Dalším problémem je doposud nevyřešená otázka, co s vyhořelým jaderným palivem. To musí být skladováno po dlouhá tisíciletí, ale zároveň je nutné uvážit, že případně jednoho dne lidstvo najde nové řešení pro jeho další využití.

Na všechny tyto otázky a na mnohé další se snaží reagovat atomové právo, které komplexně (a často velmi technicky) pokrývá všechny činnosti spjaté s využíváním jaderné energie a ionizujícího záření.<sup>6</sup> Jako takové se vyvíjí na vnitrostátní úrovni, kde Česká republika v tomto rozhodně není výjimkou a při mezinárodním srovnání v mnoha oblastech atomového práva disponuje velmi moderní vnitrostátní právní úpravou, na úrovni mezinárodní, kde hlavním hnacím motorem regulace je Mezinárodní agentura pro atomovou energii se sídlem ve Vídni, a rovněž na úrovni evropské, kde na tomto poli vedle Evropské unie působí zvláštní mezinárodní organizace Euratom.

Než v roce 2011 došlo k jaderné havárii v japonské Fukušimě, vypadalo to, že jaderná energetika zahajuje po postčernobylském období svou novou renesanci.<sup>7</sup> Tato událost však měla vliv na vnímání jaderné energetiky po celém světě. Havárie měla za následek definitivní ústup některých států (jako například Německo či Švýcarsko) od svého mírového jaderného programu či alespoň seriózní úvahy některých států nad jeho budoucností (Japonsko či Korea). Pozitivním momentem bylo, že byla celosvětově přehodnocena bezpečnost jaderných elektráren a došlo i k významnému posílení regulatorního rámce nad tímto způsobem výroby energie. Například na úrovni evropské došlo k vydání dvou zcela klíčových směrnic, které komplexně regulují oblast jaderné bezpečnosti a radiační ochrany či k provedení bezpečnostních testů v evropských elektrárnách (tzv. stress testy).

Opačným směrem než Německo a Švýcarsko, a to směrem k rozvoji jaderné energetiky se ubírají například Spojené arabské emiráty, které mají v dohledné době uvést do provozu svou první jadernou elektrárnu a budou prvním státem po téměř třiceti letech, který vstoupí do tzv. jaderného klubu, tedy společnosti zemí, které disponují vlastní elektřinou vyrobenou z jádra. Intenzivní vývoj v oblasti výstavby a projektování nových jaderných bloků v současnosti zaznamenáváme zejména v Číně či Indii. V souvislosti se stárnutím jaderných elektráren, kdy hlavní vlna výstavby ve Spojených státech amerických, Velké Británii či ve Francii probíhala zejména v 70. a 80. letech, jsou nuceny tyto státy světa již nyní začít řešit otázku, jak budou vyrábět elektřinu poté, kdy již nebude možné jejich staré jaderné elektrárny provozovat. Pokud se tyto státy opět rozhodnou spojit svou energetickou budoucnost s jadernou energetikou, bude problémem zejména v rámci Evropské unie, kde na to se současnými cenami energií získají finance takovým způsobem, aby nedošlo k poskytnutí neoprávněné výhody tomuto specifickému sektoru hospodářství na úkor sektorů jiných. Financování je taktéž nutné zajistit maximálně

<sup>6</sup> STOIBER, C. a kol. *Handbook on Nuclear Law*. Vídeň: International Atomic Energy Agency, 2003, s. 7.

<sup>7</sup> HANDRLICA, J. *Jaderné právo*. Praha: Auditorium, 2012, s. 17.

transparentně, za současného zachování nutné důvěrnosti některých informací. Neméně náročně je projít všemi povolovacími procesy při účinném zapojení veřejnosti.

Další velkou výzvou v oblasti atomového práva je proces vyřazování již nepoužívaných jaderných zařízení. Vyřazování jaderných zařízení je proces, který může trvat až několik desítek let. Například v roce 2022 by mělo dojít k odstavení všech zbývajících jaderných bloků v Německu,<sup>8</sup> a i všude po světě se budou v příštích dekádách jednotlivé elektrárny blížit hranici své projektované životnosti. Vyřazovací činnost si ve výsledku vyžádá obrovské náklady a výkon tisíců kvalifikovaných pracovníků, a to v době, kdy elektrárny již negenerují žádnou elektřinu, a tudíž ani žádný zisk.<sup>9</sup> Na tuto skutečnost by mělo atomové právo rovněž pamatovat a bude to pro něj do budoucna jednou z hlavních výzev.

Budoucnost jaderné energetiky již není taková, jak si ji lidstvo představovalo v době jejího úsvitu. Dnes se stále častěji hovoří o tom, že konvenční velké jaderné elektrárny budou v budoucnu nahrazovány například malými modulárními reaktory,<sup>10</sup> či spíše ještě ve vzdálenější budoucnosti reaktory fúzními. Atomové právo na mezinárodní i na vnitrostátní úrovni však tuto skutečnost ne úplně dostatečně reflektuje a je šito na míru spíše současnému stavu a právníci i technici na mezinárodní úrovni často zjišťují, že jednotlivé právní instrumenty, které vznikly často již před mnoha desetiletími, nejdou „našroubovat“ na tyto nové rozvíjející se technologie. Velkým tématem je rovněž zastoupení veřejnosti při procesech spjatých s výstavbou a provozem jaderných zařízení či odpovědnost jejich provozovatelů v případě vzniku jaderné havárie. Na všechny tyto, ale i další otázky by tedy mělo atomové právo myslet a účinně jej regulovat.

Jaderná energetika je významnou bezuhlíkovou technologií, čili i přes svá negativa může přispět k cílům, které státům ukládají mezinárodní úmluvy, například Pařížská dohoda,<sup>11</sup> která byla přijata smluvními stranami Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v prosinci 2015. Oblastí, která nabízí nejširší možnosti zefektivnění a úsporu zplodin, je právě energetika a průmysl. Zejména v českém kontextu, když Česká republika má jeden z nejvyšších podílů průmyslové výroby na hrubém domácím produktu v celé Evropské unii,<sup>12</sup> je tato skutečnost výzvou, která se nabízí, ač nemá rozhodně žádné univerzální snadné řešení. Můžeme tedy v poslední době vyzorovat v oblasti atomo-

<sup>8</sup> CORINO, C. *Energy Law in Germany and Its Foundations in International and European Law*. Mnichov: C. H. Beck, 2003, s. 44.

<sup>9</sup> Typickým příkladem může být dědictví Sovětského svazu Litvě, která v současnosti čelí obrovským nákladům za příspěvi Evropské unie k vyřazení jaderné elektrárny Ignalina, která se nachází po rozpadu Sovětského svazu na jejím území.

<sup>10</sup> CSERHÁTI, A. *SMR – Is the Future of the Nuclear Power?* Bled: International Conference Nuclear Energy for New Europe, 2017, s. 11.

<sup>11</sup> Pařížská dohoda byla přijata smluvními stranami Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu v prosinci 2015. Dohoda provádí ustanovení úmluvy a po roce 2020 má nahradit dosud platný Kjótský protokol. Dohoda zejména formuluje dlouhodobý cíl ochrany klimatu, jímž je přispět k udržení nárůstu průměrné globální teploty výrazně pod hranicí 2 °C v porovnání s obdobím před průmyslovou revolucí a usilovat o to, aby nárůst teploty nepřekročil hranici 1,5 °C a přináší významnou změnu, pokud jde o závazky snižování emisí skleníkových plynů. Dohoda totiž ukládá nejen rozvinutým, ale i rozvojovým státům povinnost stanovit si vnitrostátní redukční příspěvky k dosažení cílů. Česká republika se stala smluvní stranou Pařížské dohody dne 4. listopadu 2017.

<sup>12</sup> *Analýza průmyslu v období digitalizace*. Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR, 2019, s. 3. Dostupné z: [www.amps.cz](http://www.amps.cz).

vého práva spíše renesanci nebo úpadek? Přispívá atomové právo k rozvoji mírového využívání jaderné energie, nebo naopak staví jen těžko překonatelné překážky? A jak reaguje na poslední vývoj v oblasti mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření atomové právo na mezinárodní, evropské a národní úrovni?

## 2. NOVÉ ATOMOVÉ PRÁVO

V posledních několika letech můžeme v atomovém právu pozorovat vcelku nebývalý rozvoj. Ten spočívá zejména v rekodifikaci atomového práva v České republice a ve zcela nové právní úpravě jaderné bezpečnosti, radiační ochrany či oblasti nakládání s radioaktivními odpady na úrovni evropské – v rámci Evropského společenství pro atomovou energii (Euratom). Nový český zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2017, je rozsáhlou kodifikací ve veřejnoprávní oblasti atomového práva. Jako takový však neznamenal revoluci na poli právní regulace mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření, ač by se tak při prvním pohledu na kvantitativní nárůst zákonných ustanovení<sup>13</sup> mohlo zdát. Jeho přijetí bylo spíše logickým evolučním krokem, kterým se Česká republika zbavila již zastaralého a v mnoha ohledech nedokonalého<sup>14</sup> zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon), který vznikl na půdě Ministerstva průmyslu a obchodu v roce 1997.<sup>15</sup> Starý atomový zákon sice i nadále zůstává platný a účinný, ale jen co se týče jeho Hlavy páté, která upravuje občanskoprávní odpovědnost za jadernou škodu. Vedle nového atomového zákona byl přijat i doprovodný zákon č. 264/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím atomového zákona.

Po téměř dvaceti letech své existence totiž starý atomový zákon pomalu přestával vyhovovat četným mezinárodním doporučením, jež vydává v podobě svých Safety Standards Mezinárodní agentura pro atomovou energii či v podobě Reference Levels Asociace západoevropských jaderných dozorů (West European Nuclear Regulators' Association, WENRA).<sup>16</sup> Vedle těchto dokumentů nový atomový zákon reflektuje v oblasti radiační ochrany například i doporučení Mezinárodní komise pro radiační ochranu (International Commission on Radiological Protection, ICRP).<sup>17</sup> Tyto dokumenty jsou sice z právního hlediska nezávazné, řadí se mezi tzv. soft-law, ale v mezinárodní komunitě se těší velké vážnosti a zejména díky mezinárodním misím Mezinárodní agentury pro atomovou energii, které kontrolují naplňování jejich doporučení a mezinárodních smluv v jednotlivých státech, jsou velmi často transformovány do národních právních řádů. Česká republika v tomto není výjimkou a v souvislosti s přijetím nového atomového zákona mezinárodní inspektoři v rámci své mise konstatovali, že český vnitrostátní právní rámec mírového využívání jaderné energie a ionizujícího

<sup>13</sup> Celkem obsahuje nový atomový zákon 239 paragrafů a dvě přílohy. Pro srovnání – starý atomový zákon obsahoval v součtu toliko 50 paragrafů.

<sup>14</sup> *Důvodová zpráva k návrhu atomového zákona*. Státní úřad pro jadernou bezpečnost, 2015, s. 5.

<sup>15</sup> NOVÁK, I. a kol. *Atomový zákon s komentářem*. Praha: CODEX Bohemia, 1997, s. 7.

<sup>16</sup> *Důvodová zpráva k návrhu atomového zákona*. Státní úřad pro jadernou bezpečnost, 2015, s. 4.

<sup>17</sup> Zejména doporučení Mezinárodní komise pro radiační ochranu č. 103 – The 2007 Recommendations of the International Commission on Radiological Protection.

zařízení představuje pevný základ robustního bezpečnostního rámce a Česká republika učinila od minulé právní úpravy značný pokrok, především v oblasti lidských zdrojů, dlouhodobých strategií, provádění kontrol a vymahatelnosti legislativních požadavků.<sup>18</sup>

Dalším důvodem pro novou právní úpravu bylo přijetí právně závazných předpisů Euratom, které byly přijaty v poslední několika letech. Zvláště oblast radiační ochrany (neboli úpravy činností v rámci expozičních situací), která je reprezentována tzv. směrnicí BSS,<sup>19</sup> zaznamenala četné změny včetně změny regulatorního přístupu, který zcela nově rozlišuje mezi plánovanými, neplánovanými a nehodovými expozičními situacemi. Ač agentura Euratom již funguje celá desetiletí, tak k přijetí právní úpravy jaderné bezpečnosti došlo až za českého předsednictví v roce 2009.<sup>20</sup> Tato „česká“ směrnice pak byla v roce 2014 velmi významně novelizována. Další významná oblast atomového práva – nakládání s radioaktivními odpady – byla na evropské úrovni přijata v roce 2011.<sup>21</sup> Všechny tyto směrnice se následně staly základem i pro tvorbu textu nového atomového zákona.

Nový atomový zákon je členěn do pěti částí a jednotlivých hlav (celkem se jedná o 239 paragrafů a dvě přílohy). Systematika zákona je vystavena na principu od obecného ke zvláštnímu. To znamená, že každý adresát této normy musí nejdříve číst v obecných ustanoveních na začátku předpisu a poté musí přihlédnout ke zvláštní úpravě obsažené v jednotlivých hlavách a částech zákona. Národním příkladem může být držitel povolení k provozu jaderného zařízení – typicky jaderné elektrárny. Tento subjekt je při aplikaci nového atomového zákona povinen pracovat s obecnými definicemi obsaženými v § 2 až 4, postupovat v souladu s dokumentací dle § 24, řídit se obecnými povinnostmi držitelů povolení a registrantů obsaženými v § 25 či musí mít zaveden a udržovat systém řízení dle § 29. Vedle toho ale až speciální ustanovení v Hlavě první v Části druhé zákona odhalí definice některých esenciálních pojmů (jako je například „ochrana do hloubky“ v § 43), obecné povinnosti všech držitelů povolení k činnostem souvisejícím s využíváním jaderné energie (§ 49) a až na závěr je nutné nahlédnout ke konkrétním povinnostem držitele povolení k provozu jaderného zařízení (§ 54).

V Hlavě první, v Části první zákona, jsou vymezeny některé pojmy, které jsou v jednotlivých odstavcích členěny podle oblastí, do kterých spadají (např. oblast využívání ionizujícího záření a zajišťování radiační ochrany, nakládání s radioaktivními odpady nebo oblast zvládnutí radiační mimořádné události).<sup>22</sup> Dále tato část nového atomového zákona upravuje základní pravidla – zásady a obecné povinnosti k zajištění mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření, a zakázané činnosti, které jsou ve vy-

<sup>18</sup> Integrated Regulatory Review Service (IRRS). *Follow-Up Mission to The Czech Republic Prague*. Vídeň: Mezinárodní agentura pro atomovou energii, 2017, s. 2.

<sup>19</sup> Směrnice Rady 2013/59/Euratom ze dne 5. prosince 2013, kterou se stanoví základní bezpečnostní standardy ochrany před nebezpečím vystavení ionizujícímu záření a zrušují se směrnice 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom a 2003/122/Euratom.

<sup>20</sup> Ta byla v roce 2014 novelizována a nyní je tedy v této oblasti platná Směrnice Rady 2014/87/Euratom ze dne 8. července 2014, kterou se mění směrnice 2009/71/Euratom, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení.

<sup>21</sup> Směrnice 2011/70/Euratom, ze dne 19. července 2011, kterou se stanoví rámec Společenství pro odpovědné a bezpečné nakládání s vyhořelým palivem a radioaktivním odpadem.

<sup>22</sup> Ve starém atomovém zákoně oproti tomu byly veškeré pojmy společně vymezeny v § 2, ale bez bližší specifikace jejich zařazení.

sledku pojaty komplexněji, než tomu bylo ve stávajícím zákoně. V Hlavě druhé první části zákona je obsažena úprava povolení spolu s novým institutem registrace a ohlášení. Dále pak v druhé hlavě najdeme úpravu dokumentace pro povolovanou činnost, společné povinnosti držitele povolení a registranta, vedení seznamů (věcí) a rejstříků (osob), systém řízení a v neposlední řadě poplatky za odbornou činnost Státního úřadu pro jadernou bezpečnost.

Část druhá zákona sleduje členění jednotlivých oblastí atomové legislativy; podle hlav se dělí na „Využívání jaderné energie“, „Radiační ochranu“, „Úplné vyřazení“, „Nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem“ (součástí jsou i poplatky za ukládání radioaktivních odpadů), dále jest upraveno „Schvalování typu některých výrobků a přeprava“, „Monitorování radiační situace“, „Zvládání radiační mimořádné situace“, „Zabezpečení“ a Hlava desátá se věnuje „Nešíření jaderných zbraní“. Některé hlavy jsou uspořádány tak, že na svém začátku pojímají další definice pojmů, které obsahově náleží do dané „dílčí“ problematiky (oproti starému atomovému zákonu, kde jsou, jak již bylo výše řečeno, definice upraveny pouze v § 2 a víc se již v zákoně neobjevují). Dále pak je pro některé hlavy Části druhé typická úprava povinné kategorizace. Kromě toho jsou v jednotlivých hlavách upraveny povinnosti a požadavky pro jednotlivé držitele povolení, registranty, příp. ohlašovatele v rámci činnosti, která odpovídá dané dílčí problematice atomového práva.

Část třetí komplexně upravuje problematiku správních deliktů a věnuje se jim ve dvou hlavách: „Přestupky“ a „Společná ustanovení k přestupkům“. Starý atomový zákon neupravoval kategorii přestupků, pouze hovořil o jednotné kategorii správních deliktů, které označoval jako „pokuty“, které ukládal Státní úřad pro jadernou bezpečnost za nesplnění určitých (velmi vágně formulovaných) povinností.

Ve starém atomovém zákoně byla (dle názoru autora systematicky ne příliš šťastně) upravena i působnost Státního úřadu pro jadernou bezpečnost v § 3, přičemž kontrolní činnost a opatření k nápravě byly zařazeny až téměř na konci v § 39 a 40. Samotné úkony a povinnosti ostatních ústředních orgánů státní správy byly upraveny až v Části páté čili ve společných, přechodných a závěrečných ustanoveních. Úprava tak byla velmi nesystematická a roztráštěná v rámci textu celého zákona. Oproti tomu v novém atomovém zákoně je upraven taxativní výčet pravomocí a působnosti Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, ale i jiných ústředních orgánů státní správy, a to společně v Části čtvrté, která je nazvána jako „Výkon státní správy“.

Na samotném konci nového atomového zákona je zařazena Část pátá, která je věnována obsáhlým ustanovením společným, přechodným a závěrečným.

Jak již bylo výše naznačeno, vedle nového atomového zákona byl přijat i doprovodný změnový zákon, který novelizuje 13 souvisejících zákonů. Většina těchto změn je spíše terminologických (například změna trestního řádu nebo stavebního zákona), ale najdeme zde i novou úpravu správních poplatků, přesun dosavadní právní úpravy pravomocí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost v zákoně o metrologii přímo do atomového zákona, zakotvení pasivní institucionální kontroly úložišť radioaktivních odpadů<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Institucionální kontrola úložiště po jeho uzavření se dělí na aktivní a pasivní. Aktivní nastává bezprostředně po jeho uzavření, kdy dochází z hlediska povinných subjektů k monitorování aktivity úložiště. Pasivní

v horním zákoně či novou pravomoc Státního úřadu pro jadernou bezpečnost při obnově území v případě radiační havárie v rámci zákona o státní pomoci při obnově území.

Nové právní požadavky nového atomového zákona se týkají zejména systému kultury bezpečnosti,<sup>24</sup> systému řízení (rozšíření požadavků z provozovatele i na řetězec jeho dodavatelů<sup>25</sup>), hodnocení bezpečnosti, projektování jaderného zařízení (kdy vznikla kompletně nová vyhláška upravující požadavky na projekt jaderného zařízení<sup>26</sup>), jeho umístění, systému zvládání radiačních mimořádných událostí, radiační ochrany pracovníků, zvládání radiačních mimořádných událostí (nové požadavky se kladou například i na nápravu stavu po radiační mimořádné události) atd. Nový atomový zákon se snaží i o preciznější provázání se souvisejícími předpisy. Již tradiční je vztah subsidiarity k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ale nově se lépe stanoví vztah ke stavebnímu zákonu,<sup>27</sup> krizové legislativě,<sup>28</sup> zákonu o metrologii či ke zdravotnické legislativě.<sup>29</sup>

Nový atomový zákon byl vzápětí po nabytí jeho platnosti proveden hned celou řadou sekundární legislativy – vyhláškami Státního úřadu pro jadernou bezpečnost či Ministerstva průmyslu a obchodu a nařízením vlády.<sup>30</sup>

### 3. INSTITUCIONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ MÍROVÉHO VYUŽÍVÁNÍ JADERNÉ ENERGIE A IONIZUJÍCÍHO ŽÁŘENÍ

V rámci atomového práva působí na mezinárodním poli vedle výše zmíněných organizací i mnoho dalších subjektů. Jinak tomu není ani v rovině vnitrostátní. Příslušným národním orgánem, který bdí nad dodržováním a vynučováním atomového práva, je v České republice Státní úřad pro jadernou bezpečnost. Ten vykonává funkci nezávislého (funkčně, organizačně, rozpočtově, personálně) regulátora v oblasti jaderné bezpečnosti, radiační ochrany i nešíření zbraní hromadného ničení.<sup>31</sup> Vedle něj

---

institucionální kontrola již spočívá v tom, že je z hlediska státu hlídáno území v tom smyslu, že tam nelze stavět například stavby za účelem trvalého bydlení atp.

<sup>24</sup> Podle § 30 odst. 7 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, jsou některé vybrané osoby podle atomového zákona rozvíjet systém řízení tak, aby jeho prostřednictvím byly trvale rozvíjeny a pravidelně hodnoceny vlastnosti a postoje osob vykonávajících činnosti související s využíváním jaderné energie a činnosti v rámci expozičních situací a vlastností a postoje jejich pracovníků zajišťující jadernou bezpečnost, radiační ochranu, technickou bezpečnost, monitorování radiační situace, zvládání radiační mimořádné události a zabezpečení pozornost odpovídající jejich významu – tento systém je nazýván kulturou bezpečnosti.

<sup>25</sup> Zejména jako reakce na kauzu zfalšovaných snímků svarů na Jaderné elektrárně Dukovany. Reflektováno prostřednictvím ustanovení § 30 odst. 2 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>26</sup> Vyhláška č. 329/2017 Sb., o požadavcích na projekt jaderného zařízení.

<sup>27</sup> Zejména ustanovení § 208 písm. n), p) a q) a § 228 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>28</sup> Zejména ustanovení § 152 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>29</sup> Část čtvrtá a část dvanáctá zákona č. 264/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím atomového zákona.

<sup>30</sup> Úplný výčet všech prováděcích předpisů je dostupný na: <https://www.sujb.cz/legislativa/nove-atomove-pravo/>.

<sup>31</sup> Nezávislost je v mezinárodním i evropském právu zmiňována hned na několika místech jako nutný znak regulačního orgánu nad mírovým využíváním jaderné energie a ionizujícího záření. Najdeme jej například v článku 8 odst. 2 Úmluvy o jaderné bezpečnosti, v článku 5 odst. 2 Směrnice Rady 2014/87/Euratom ze dne 8. července 2014, kterou se mění směrnice 2009/71/Euratom, kterou se stanoví rámec Společenství pro jadernou bezpečnost jaderných zařízení, článku 20 odst. 2 Společné úmluvy o bezpečnosti při nakládání



však působí mnoho dalších veřejnoprávních subjektů. Hlavním realizátorem politiky<sup>32</sup> v oblasti jaderné energie v České republice je Ministerstvo průmyslu a obchodu, které je rovněž příslušným stavebním úřadem pro jaderné stavby. V souvislosti s Národním akčním plánem rozvoje jaderné energetiky v ČR byl ustanoven vládní zmocněnec<sup>33</sup> pro jadernou energetiku, který koordinuje veškeré práce, jež by měly vést k tomu, že bude v 30. letech tohoto století vystaven minimálně jeden nový reaktorový blok v Dukovanech a jeden reaktorový blok v Temelíně. Dalším důležitým subjektem je Správa úložišť radioaktivních odpadů, která je organizační složkou státu, která byla zřízena Ministerstvem průmyslu a obchodu a je odpovědná za ukládání radioaktivních odpadů a výstavbu hlubinného úložiště, které bude konečným řešením pro uložení radioaktivního odpadu v podobě vyhořelého jaderného paliva. Výkon kontroly radiační ochrany v zařízeních Ministerstva obrany je výlučně v působnosti tohoto ministerstva, a tudíž v těchto zařízeních vůbec nepůsobí inspektoři Státního úřadu pro jadernou bezpečnost.<sup>34</sup> V oblasti lékařského ozáření můžeme vyzorovat sdílené působnosti Státního úřadu pro jadernou bezpečnost a Ministerstva zdravotnictví, které vyplývají ze zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách. V rámci krizového řízení a zvládnání radiačních mimořádných událostí<sup>35</sup> má své nezastupitelné místo Ministerstvo vnitřní správy prostřednictvím hasičských záchranných sborů či Policie České republiky, která se navíc podílí na zabezpečení jaderných zařízení a sledování přeprav jaderných materiálů.

Pokud nahlédneme mezi adresáty norem atomového práva, tak největším držitelem povolení podle atomového zákona a zároveň provozovatelem obou českých jaderných elektráren je většinově státem vlastněná společnost ČEZ, a. s. Vedle ní ale dále působí na našem území tisíce dalších subjektů,<sup>36</sup> které disponují povoleními Státního úřadu pro jadernou bezpečnost pro vykonávání činností souvisejících s využíváním jaderné energie, činností v rámci expozičních situací, v oblasti nakládání s radioaktivním odpadem, k přepravě radioaktivní nebo štěpné látky atd.<sup>37</sup> Velmi zajímavé je z hlediska práva postavení Správy úložišť radioaktivních odpadů, která je zároveň organizační složkou státu, která je zřízena atomovým zákonem a zároveň v rámci svých činností při nakládání s radioaktivními odpady podléhá kontrole Státního úřadu pro jadernou bezpečnost.<sup>38</sup>

---

s vyhořelým jaderným palivem a o bezpečnosti při nakládání s radioaktivními odpady nebo principu č. 2 General Safety Requirements Mezinárodní agentury pro atomovou energii.

<sup>32</sup> V zahraniční literatuře označováno jako NEPIO – Nuclear energy programme implementing organization.

<sup>33</sup> Tímto zmocněncem se stal v roce 2016 bývalý předseda Státního úřadu pro jadernou bezpečnost Ing. Ján Štuller.

<sup>34</sup> Ustanovení § 216 písm. b) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>35</sup> Radiační mimořádná událost je událost, která vede nebo může vést k překročení limitů ozáření (definovaných vyhláškou č. 422/2016 Sb., o radiační ochraně a zabezpečení radionuklidového zdroje), a která vyžaduje zavedení opatření, jež by zabránila jejich překročení nebo zhoršování situace z pohledu zajištění radiační ochrany.

<sup>36</sup> Dohromady se jedná o více než 10 tisíc subjektů, které jsou držiteli povolení, registrace nebo ohlašovateli. Více o počtech jednotlivých subjektů a zdrojů ionizujícího záření je k dispozici ve výročních zprávách Státního úřadu pro jadernou bezpečnost.

<sup>37</sup> Kompletní výčet činností, pro které je nutné povolení Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, obsahuje ustanovení § 9 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>38</sup> O tom více například HANDRLICA, J. Tři poznámky k prolínání veřejného a soukromého práva v nové úpravě nakládání s radioaktivními odpady. *Bezpečnost jaderné energie*, 2017, č. 7–8, s. 193–196.

#### 4. PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST V OBLASTI ATOMOVÉHO PRÁVA

Atomový zákon, jako převážně veřejnoprávní předpis, stanoví četné povinnosti, které musí jednotlivé subjekty v rámci mírového využívání jaderné energie a ionizujícího záření dodržovat. Výčet těchto povinností byl ve starém atomovém zákoně obsažen převážně v § 4, který byl obecně adresován všem osobám, a dále v § 17 a 18 starého atomového zákona, které obsahovaly povinnosti, které museli dodržovat držitelé jednotlivých povolení a dále je rozvíjely jednotlivé prováděcí předpisy k tomuto zákonu. V novém atomovém zákoně nalezneme výčet povinností jednotlivých subjektů hned na několika místech. Celkově však je tento systém přehlednější, když naplňuje systematiku od obecného ke zvláštnímu. Obecné veřejnoprávní zásady, zákazy a povinnosti nalezneme hned v úvodních ustanoveních v § 5 až 8, povinnosti všech držitelů povolení a registrantů v § 25 a posléze povinnosti konkrétních subjektů v jednotlivých hlavách Části druhé atomového zákona. Téměř všechny povinnosti jsou pak navázány na některý z přestupků v § 175 až 197 atomového zákona. Velký vývoj tak prodělalo české atomové právo v poslední době v oblasti správněprávní odpovědnosti, kdy byly přeformulovány některé základní principy, například ručení státu za ukládání radioaktivních odpadů<sup>39</sup> nebo prvotní odpovědnosti za bezpečnost jaderných zařízení, kterou dle mezinárodních úmluv nese vždy držitel licence.<sup>40</sup> Zejména však jde o výrazné změny v oblasti správního trestání, které se od 1. července 2017 řídí novým zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, a atomový zákon upravuje jen minimum odchylek od tohoto obecného režimu. Odchyldkou je zejména odlišná promlčecí doba, která činí v případě přestupků podle atomového zákona 5 let a byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 8 let od jeho spáchání.<sup>41</sup> Jednotlivé skutkové podstaty přestupků v atomovém zákoně jsou rovněž daleko kazuističtější a nový atomový zákon operuje oproti bývalé právní úpravě s novým druhem trestu – propadnutím věci.

Oproti tomu oblast občanskoprávní odpovědnosti za jadernou škodu představuje v současné době asi největší deficit na poli atomového práva. Česká republika disponuje jen velmi kusou právní úpravou, která je stále přítomna ve starém atomovém zákoně, který nebyl s novou úpravou zrušen, ale část pojednávající o občanskoprávní odpovědnosti za jadernou škodu zůstala zachována. Hlavním důvodem oddělení těchto dvou právních úprav bylo to, že nový atomový zákon měl obsahovat téměř výlučně veřejnoprávní úpravu, kdežto oblast odpovědnosti za jadernou škodu je oblast spíše sou-

<sup>39</sup> Dřívější formulace stanovila, že: „*Stát ručí za podmínek stanovených tímto zákonem za bezpečné ukládání všech radioaktivních odpadů, včetně monitorování a kontroly úložišť i po jejich uzavření.*“ S novým atomovým zákonem však najdeme v českém právním řádu ustanovení, které říká, že: „*Česká republika je povinna zajistit nakládání s vyhořelým jaderným palivem a radioaktivním odpadem vzniklými na jejím území, není-li zajištěno podle § 106 až 117 (atomového zákona), a to včetně monitorování radiační situace okolí úložiště radioaktivního odpadu a institucionální kontroly po uzavření úložiště radioaktivního odpadu.*“

<sup>40</sup> Nový atomový zákon tento princip rozšířil z oblasti zajištění jaderné bezpečnosti i na subjekty, které využívají jadernou energii, nakládají s jadernou položkou nebo vykonávají činnosti v rámci expozičních situací. Ty jsou povinny přednostně zajišťovat jadernou bezpečnost, bezpečnost jaderných položek a radiační ochranu, a to při respektování stávající úrovně vědy a techniky a správné praxe.

<sup>41</sup> Ustanovení § 198 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

kromoprávní<sup>42</sup> a rovněž oblast odpovědnosti za jadernou škodu obsahuje některé pojmy, které jsou definovány odlišně oproti atomovému zákonu. Jedná se zejména o definici jaderného zařízení<sup>43</sup> či jaderného materiálu.<sup>44</sup> S novým atomovým zákonem sice došlo k oddělení veřejnoprávní a soukromoprávní oblasti atomového práva do dvou samostatných zákonů, což je v souladu s moderními legislativními trendy v této oblasti i v zahraničí,<sup>45</sup> ale jedná se bohužel jen o mezitímní řešení. Doposud navíc nedošlo z naší strany k ratifikaci žádného modernějšího mezinárodního dokumentu, například v podobě Protokolu k Vídeňské úmluvě z roku 1997 nebo k Úmluvě o dodatečné kompenzaci za jaderné škody ze stejného roku.<sup>46</sup> Zůstáváme tak stále pouze signatáři Vídeňské úmluvy o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody z roku 1963 a Společného protokolu z roku 1988 týkajícího se aplikace Vídeňské úmluvy a Pařížské úmluvy. Na evropské úrovni v této oblasti neexistuje žádná právní úprava kromě rozhodnutí, jež vyzývají členské státy Evropské unie, aby přikročily k ratifikaci jednoho z moderních smluvních režimů, které upravují tuto soukromoprávní materii atomového práva.<sup>47</sup> Naše vnitrostátní úprava sice obsahuje všechny mezinárodními úmluvami vyžadované principy<sup>48</sup> v této oblasti, ale z hlediska výše limitů škody, možných výjimek a praktické realizace je v případě vzniku jaderné havárie s katastrofickými následky téměř nepoužitelná.<sup>49,50</sup>

---

<sup>42</sup> Více o veřejnoprávní a soukromoprávní povaze atomového zákona například v: HANDRLICA, J. Tři poznámky k prolínání veřejného a soukromého práva v nové úpravě nakládání s radioaktivními odpady. *Bezpečnost jaderné energie*, 2017, č. 7–8, s. 193–196.

<sup>43</sup> Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon definuje jaderné zařízení v § 3 odst. 2 písm. e), kdežto v rámci odpovědnosti za jadernou škodu je nutné aplikovat definici jaderného zařízení podle čl. 1 písm. j) Vídeňské úmluvy.

<sup>44</sup> Zákon č. 263/2016 Sb., atomový zákon definuje jaderný materiál v § 2 odst. 1 písm. c), kdežto v rámci odpovědnosti za jadernou škodu je nutné aplikovat definici jaderného materiálu podle čl. 1 písm. h) Vídeňské úmluvy.

<sup>45</sup> Právní úpravu občanskoprávní odpovědnosti za jadernou škodu v poslední době přijalo například Japonsko, Korea, Indie, Slovensko, Kanada a další.

<sup>46</sup> Tato úmluva měla zajistit vytvoření veřejných fondů za účelem odškodnění nároků za jaderné škody, které nebyly uspokojeny přímo odpovědným provozovatelem zařízení. HANDRLICA, J. Nové úpravy odpovědnosti za jaderné škody v zahraničí. *Bezpečnost jaderné energie*, 2011, 5–6, s. 131.

<sup>47</sup> Tedy výše zmíněného Protokolu k Vídeňské úmluvě nebo Úmluvě o dodatečné kompenzaci. Zejména západní státy jsou členy tzv. Pařížského režimu, který je reprezentován Pařížskou úmluvou o občanskoprávní odpovědnosti v jaderné energetice z roku 1960, Bruselskou úmluvou doplňující Pařížskou úmluvu z roku 1963 a Protokoly z roku 2004, kterými se mění Pařížská úmluva a Bruselská úmluva. Například ale Rakousko není členem žádné z těchto úmluv.

<sup>48</sup> Řadí se sem zejména výlučná odpovědnost provozovatele jaderného zařízení, striktní objektivní odpovědnost, výlučná jurisdikce státu, kde vznikla jaderná událost, limitace odpovědnosti v čase, limitace odpovědnosti v částce, povinnost pojištění či jiného finančního zajištění rizik a nediskriminace na základě národnosti, bydliště či sídla.

<sup>49</sup> Například obsahuje limitaci odpovědnosti škody provozovatele ve výši 8 miliard Kč, ale historické zkušenosti ukazují, že výše škod po jaderných haváriích bývá značně vyšší. Dále není jasný způsob vyplacení škody jednotlivým obětím v případě škod na zdraví, které se mohou projevit až po několika letech a to v době, když bude limit dávno vyčerpán atp.

<sup>50</sup> Úvahy nad budoucí podobou úpravy odpovědnosti za jadernou škodu dále rozvíjí například HANDRLICA, J. Nad budoucí českou úpravou odpovědnosti za jaderné škody. *České právo životního prostředí*, 2009, č. 1, s. 5–36, nebo HANDRLICA, J. Česká právní úprava odpovědnosti za jaderné škody v „post-fukushimském“ období. *Právník*, 2012, č. 8, s. 817–842.

Téma odpovědnosti za jadernou škodu je velmi široké a zejména po fukušimské havárii velmi živě diskutované a není bohužel v možnostech tohoto článku jej celé obsáhnout.<sup>51</sup>

#### 4.1 LICENČNÍ PROCES

Licenční systém podle atomového zákona zůstal i po přijetí nové právní úpravy téměř nezměněn. Největší změnou je zavedení méně administrativně náročného způsobu regulace ve formě registrace pro některé vybrané potenciálně méně nebezpečné činnosti na úseku radiační ochrany. Jinak i nadále v rámci životního cyklu jaderného zařízení musí budoucí provozovatel získat hned celou řadu povolení podle atomového zákona. Při mezinárodním srovnání lze konstatovat, že Česká republika vyžaduje poměrně velké množství regulatorních aktů – pro každou z fází životního cyklu jaderného zařízení – od jeho umístění přes jeho výstavbu, uvádění do provozu, samotný provoz až po jeho vyřazení z provozu.<sup>52</sup> Kromě těchto povolení, která reflektují regulaci v oblasti jaderné bezpečnosti, je i nutné disponovat povolením k výstavbě a provozu pracoviště IV. kategorie, které zohledňuje aspekty radiační ochrany této činnosti. Atomovým zákonem však licenční proces nekončí. Pro výstavbu nových jaderných bloků je nutné projít posouzením vlivů na životní prostředí podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, a získat územní rozhodnutí a stavební povolení podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). S novelou stavebního zákona<sup>53</sup> došlo ke zjednodušení, které spočívá v tom, že případný investor může využít společného povolení, které zastřešuje územní rozhodnutí a stavební povolení.

Přetrvávajícím deficitem stavebního zákona je již přes deset let chybějící úprava technických požadavků pro stavby náležející k provozním celkům, jejichž součástí je jaderné zařízení, na kterou sice pamatuje zmocnění ve stavebním zákoně,<sup>54</sup> ale toto nikdy v praxi nebylo naplněno. Není také nikde explicitně vymezeno pořadí řízení, jestli předchází řízení podle atomového zákona těm podle stavebního zákona. Z logiky věci a textace atomového zákona<sup>55</sup> však lze dovodit, že by mělo být postupováno tak, že se zažádá nejdříve o povolení podle atomového zákona a pak až o rozhodnutí podle stavebního zákona, ale nelze zcela vyloučit případy, kdy investor do výstavby jaderného zařízení bude postupovat opačně a právní úprava tomu v současné době explicitně nebrání.

Pro výrobu elektřiny v jaderném zařízení je navíc nutná autorizace výroby elektřiny ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu podle zákona č. 458/2000 Sb., o podmín-

<sup>51</sup> Svědčí o tom například v minulých dnech proběhlý 4th International Workshop on the Indemnification of Damage in the Event of a Nuclear Accident pod patronací NEA OECD. Více o daném tématu například v NOVOTNÁ, M. – HANDRLICA, J. *Zodpovednosť za jadrové škody*. Bratislava: VEDA, 2011, 379 s., nebo *Japan's Compensation System for Nuclear Damage*. OECD, 2012, NEA, Legal Affairs, 244 s.

<sup>52</sup> To není až tak neobvyklé, ale například právní řád Spojených států amerických vyžaduje toliko povolení k umístění a poté jedinou kombinovanou licenci pro výstavbu i provoz.

<sup>53</sup> Zákon č. 225/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

<sup>54</sup> Ustanovení § 194 písm. b) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

<sup>55</sup> Ustanovení § 228 odst. 2 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

kách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon). Drobnou úlevu pro tyto stavby znamenalo to, že je stanoveno, že výrobní elektrické energie jsou podle § 2 odst. 2 písm. a) bodu 18 energetického zákona zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu. Umožnění zrychlení výstavby nových energetických jaderných zařízení přinesla rovněž novela zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury, která rozšířila působnost tohoto zákona i na energetická zařízení.<sup>56</sup> Z hlediska energetického práva je českým právním řádem vyžadována rovněž licence k podnikání v energetických odvětvích udělovaná Energetickým regulačním úřadem podle energetického zákona. Zjednodušením celé této situace de lege ferenda by mohl být americký model, kdy je vydávána jedna licence společná pro výstavbu i provoz jaderného zařízení, nebo alespoň model slovenský, který spočívá v tom, že Úřad jadrového dozoru (jenž je tamějším ekvivalentem našeho Státního úřadu pro jadernou bezpečnost) je rovněž příslušným stavebním úřadem pro jaderné stavby, a tudíž jsou tyto dva procesy zastřešeny v rámci jednoho úřadu.<sup>57</sup>

## 5. ÚČAST VEŘEJNOSTI

Velmi dynamickou a v poslední době živě diskutovanou oblastí<sup>58</sup> atomového práva je právní úprava účasti veřejnosti na procesech spojených s mírovým využíváním jaderné energie a ionizujícího záření. Zvláště v evropském kontextu je přítomen stále silnější důraz na čím dál širší zapojení veřejnosti. Důležité jsou v tomto smyslu zejména Úmluva o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států (tzv. Úmluva z Espoo) a Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (tzv. Aarhuská úmluva). Je nepochybné, že jaderné záměry musejí projít mezinárodním posouzením vlivů na životní prostředí podle Úmluvy z Espoo, která je na naší národní úrovni reflektována zákonem č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí. Právní úpravy jednotlivých států Evropy se i přes to často velmi liší. I naše právní úprava pod vlivem infringementu ze strany Evropské unie a četných soudních i mimosoudních řízení před českými i mezinárodními institucemi prošla v posledních letech značným vývojem.

Situace je tedy taková, že veřejnost má právo se zapojit do procesů zejména v navazujících řízeních podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Recentní právní úprava reprezentovaná zákonem č. 326/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů, z těch-

<sup>56</sup> Změna provedená zákonem č. 209/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury.

<sup>57</sup> Ustanovení § 121 odst. 2 písm. e) zákona č. 50/1976 Zb., o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon).

<sup>58</sup> Důkazem tohoto tvrzení mohou být například četné spory před Aarhus Compliance Committee nebo před Espoo Implementation Committee, které se týkají jaderných zařízení, například v souvislosti s prodloužením provozu jaderných elektráren – např. případ prodloužení provozu Jaderné elektrárny Dukovany ACCC/C/2016/143 Czech Republic.

to navazujících řízení však vyčlenila ta vedená podle atomového zákona. Atomový zákon obsahuje ustanovení, které říká, že žadatel je jediným účastníkem řízení o vydání povolení podle atomového zákona,<sup>59</sup> a veřejnost je tudíž omezena toliko na účast na řízeních podle zákona stavebního. Další možnost zapojení veřejnosti je umožněna v rámci poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím či zákona o informacích o životním prostředí. Jediným případem, kdy budou řízení podle atomového zákona navazujícími řízeními podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí, je ten, kdy neproběhne žádné jiné řízení.<sup>60</sup> Je nutné zde podotknout, že toto nové zákonné ustanovení šlo proti judikátu Nejvyššího správního soudu, který ve věci povolení umístění dvou nových bloků v Jaderné elektrárně Temelín prohlásil, že řízení podle atomového zákona je nutné považovat za navazující řízení,<sup>61</sup> ale vycházel ještě ze staré právní úpravy, která neobsahovala taxativní výčet těchto řízení.

Diskutovaným tématem je i problematika starších jaderných elektráren,<sup>62</sup> které nikdy nebyly posouzeny z hlediska jejich vlivu na životní prostředí. Domnívám se však, že v případě prodlužování jejich provozu, pokud nedojde k významnějším fyzickým změnám na daném zařízení, tak je nutnost tohoto posouzení neopodstatněná, a to i podle recentní judikatury Soudního dvora Evropské unie.<sup>63</sup> Poslední vývoj v této oblasti však naznačuje,<sup>64</sup> že se mezinárodní společenství spíše kloní k tomu, že by i případy prodlužování provozu jaderných elektráren měly být posouzeny z hlediska vlivů na životní prostředí.<sup>65</sup>

Na druhou stranu transparentnosti rozhodně nepřispívá, že ze seznamu povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím podle nejnovější judikatury vypadl provozovatel jaderných elektráren – společnost ČEZ, a. s., který tak nově není považován za veřejnou instituci podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.<sup>66</sup>

<sup>59</sup> Tato řízení nejsou obsažena ve výčtu navazujících řízení podle § 3 písm. g) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí).

<sup>60</sup> Reálným případem tak mohou být pouze další povolení k provozu jaderných elektráren, která nejsou na dobu neurčitou – jedná se například o jeden z bloků v Dukovanech či o oba bloky v Temelíně.

<sup>61</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2015, sp. zn. 10 As 59/2015 – 42.

<sup>62</sup> A drtivá většina jaderných elektráren v Evropě a Severní Americe pochází ze 70. a 80. let minulého století.

<sup>63</sup> Zejména Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 17. března 2011, C-275/09, (žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Raad van State van België – Belgie) – Brussels Hoofdstedelijk Gewest a další v. Vlaamse Gewest.

<sup>64</sup> Prvním takovým případem bylo rozhodnutí Implementační komise Úmluvy z Espoo v případě prodloužení provozu ukrajinské elektrárny Rivne – The Espoo Convention Implementation Committee, Case (2014) EIA/IC/CI/4 Ukraine. Dalším případem může být belgický příklad, kde zákon o prodloužení životnosti jaderných elektráren Doel 1 a Doel 2 byl přijat bez požadovaných předchozích posouzení vlivů na životní prostředí – rozsudek Soudního dvora EU ze dne 29. července 2019 – C 411/17.

<sup>65</sup> Hlavním argumentem je to, že i v případě v současnosti provozovaných záměrů, které nikdy nebyly posouzeny, mohlo dojít k výrazným změnám například z hlediska osídlení v okolí jaderných zařízení nebo změny hydrologických poměrů, a navíc si prodlužování provozu za projektovou životnost vyžaduje mnohé stavební úpravy, které mohou mít rovněž potenciální vliv na životní prostředí a obyvatelstvo.

<sup>66</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16.

## 6. ATOMOVÉ PRÁVO A PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Atomové právo má mnoho styčných ploch s příbuznými právními odvětvími. Zejména pak s právem správním, kterého je součástí, využívá jeho institutů a subsidiárně i jeho obecnou úpravu v podobě správního řádu. Vedle správního práva je ale stále ve větší míře provázáno s právem životního prostředí. Hlavním cílem atomového práva je zajistit účinnou obranu proti potenciálním radiologickým rizikům za účelem ochrany jednotlivce, společnosti a životního prostředí před škodlivými účinky ionizujícího záření. Z toho plyne, že jedním z cílů atomového práva je i ochrana životního prostředí. Ochrana životního prostředí je poslední dobou akcentována v mnoha mezinárodních dokumentech atomového práva<sup>67</sup> a rovněž nový atomový zákon tento aspekt připomíná hned na několika místech. S právem životního prostředí má atomové právo společné i některé principy. Mezi ně se řadí například:

*Princip odpovědnosti státu* – ten se projevuje například v tom, že Česká republika je povinna zajistit nakládání s vyhořelým jaderným palivem a radioaktivním odpadem vzniklými na jejím území, není-li zajištěno jeho původcem,<sup>68</sup> v úpravě dotací na likvidaci starých radiačních zátěží,<sup>69</sup> či státní garanci v případě občanskoprávní odpovědnosti za jadernou škodu.<sup>70</sup>

*Princip odpovědnosti původce* – ten lze vystopovat například v tom, že povinnost zajistit jadernou bezpečnost, radiační ochranu a bezpečnost jaderného materiálu nebo jiné položky v jaderné oblasti, která je významná z hlediska zajištění nešíření jaderných zbraní, nelze přenést na jinou osobu<sup>71</sup> nebo v pravidlu, že žádná jiná osoba než provozatel nemůže být odpovědná za jadernou škodu.<sup>72</sup>

*Princip prevence* – když atomový zákon stanoví, že každý, kdo využívá jadernou energii nebo vykonává činnosti v rámci expozičních situací, je povinen předcházet radiační mimořádné události, a nastane-li, zajistit dodržení postupů pro zvládnání radiační mimořádné události a omezit její následky, zajistit bezpečné vykonávání těchto činností a ochranu fyzické osoby a životního prostředí před účinky ionizujícího záření a postupovat tak, aby riziko ohrožení fyzické osoby a životního prostředí bylo tak nízké, jakého lze rozumně dosáhnout při zohlednění současné úrovně vědy a techniky a všech hospodářských a společenských hledisek.<sup>73</sup>

*Princip předběžné opatrnosti* – když atomový zákon říká, že je nutné vždy provést vyhodnocení záměru vykonávat činnost a jejich očekávaných výsledků z hlediska přínosu pro společnost a jednotlivce a v rámci odůvodnění vzít v úvahu také postupy

<sup>67</sup> Například původní Vídeňská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za jadernou škodu z roku 1963 o životním prostředí nehovoří, zato její protokol z roku 1997 již rozšiřuje definici jaderné škody i na náklady na obnovení poškozeného životního prostředí.

<sup>68</sup> Ustanovení § 107 odst. 4 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>69</sup> Ustanovení § 114 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>70</sup> Ustanovení § 37 odst. 1 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů.

<sup>71</sup> Ustanovení § 5 odst. 4 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>72</sup> Článek II odst. 5 Vídeňské úmluvy o občanskoprávní odpovědnosti za jadernou škodu z roku 1963.

<sup>73</sup> Ustanovení § 5 odst. 1 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

nevyužívající jadernou energii a ionizující záření, kterými lze dosáhnout srovnatelného výsledku.<sup>74</sup>

*Princip informovanosti a účasti veřejnosti* – který je promítnut do posuzování vlivů na životní prostředí, účasti na správních řízeních či v rámci svobodného přístupu k informacím.<sup>75</sup>

*Princip znečišťovatel platí*<sup>76</sup> – jenž je přítomen například v rámci poplatků za ukládání radioaktivních odpadů<sup>77</sup> nebo nutnosti vytvářet po celou dobu provozu jaderného zařízení zvláštní rezervu na vyřazování.<sup>78</sup>

*Princip nejlepší dostupné technologie a princip vysoké úrovně ochrany* – které se promítají například v povinnosti každého, kdo využívá jadernou energii, nakládat s jadernou položkou nebo vykonává činnosti v rámci expozičních situací, přednostně zajišťovat jadernou bezpečnost, bezpečnost jaderných položek a radiační ochranu, a to při respektování stávající úrovně vědy a techniky a správné praxe a znovu provést odůvodnění svého jednání, pokud jsou k dispozici nové a důležité poznatky o účinnosti nebo možných důsledcích vykonávané činnosti nebo nové a důležité údaje o jiných technických postupech nebo technologiích.<sup>79</sup>

*Princip od kolébky do hrobu* – jenž se promítá například v povinnosti jaderné zařízení projektovat tak, aby po celou dobu jeho životního cyklu byla zajištěna jaderná bezpečnost, radiační ochrana, monitorování radiační situace, zvládání radiační mimořádné události, zabezpečení a nešíření jaderných zbraní<sup>80</sup> či povinnosti vytvářet po celou dobu provozu jaderného zařízení zvláštní rezervu na vyřazování.<sup>81</sup>

Vedle těchto principů obsahuje atomové právo i své vlastní principy, které jsou specifické pro toto právní odvětví, ale ve výsledku rovněž směřují k původnímu účelu atomového práva, a tudíž i k ochraně životního prostředí. Takovýmito principy jsou například odstupňovaný přístup,<sup>82</sup> princip optimalizace v radiační ochraně<sup>83</sup> či princip ochrany do hloubky.<sup>84</sup>

Atomový zákon a jeho prováděcí právní předpisy rovněž explicitně akcentují ochranu životního prostředí, a to hned na několika místech:

<sup>74</sup> Ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) a c) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>75</sup> Zde je však, jak bylo shrnuto v části textu pojednávající o účasti veřejnosti, tento princip poněkud narušen tím, že jediným účastníkem řízení podle atomového zákona je žadatel o povolení. Tudíž je nutné tento princip aplikovat spíše na jiných souvisejících předpisech.

<sup>76</sup> Speciální princip „znečišťovatel platí“ (PPP – Polluter pays principle) spočívá v tom, že ti, kteří způsobují znečištění životního prostředí, by za něj měli platit a nést náklady na jeho prevenci, kontrolu a odstranění. Více o tomto například ve VÍCHA, O. *Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu*. Praha: Linde, 2014.

<sup>77</sup> Ustanovení § 118 a následující zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>78</sup> Ustanovení § 54 odst. 1 písm. c) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>79</sup> Ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) a e) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>80</sup> Ustanovení § 46 odst. 1 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>81</sup> Ustanovení § 54 odst. 1 písm. c) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>82</sup> Ustanovení § 5 odst. 8 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>83</sup> Ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>84</sup> Ochranou do hloubky je myšlen způsob ochrany založený na několika nezávislých úrovních stupňovitě bránících vzniku možnosti ozáření pracovníků a obyvatelstva, šíření ionizujícího záření a úniku radioaktivních látek do životního prostředí.



*Radiační ochrana* je systém technických a organizačních opatření k omezení ozáření fyzické osoby a k ochraně životního prostředí před účinky ionizujícího záření.<sup>85</sup>

*Optimalizace* radiační ochrany musí vést k dosažení a udržení takové úrovně radiační ochrany, aby ozáření fyzické osoby a životního prostředí bylo tak nízké, jakého lze rozumně dosáhnout při uvážení všech hospodářských a společenských hledisek.<sup>86</sup>

*Jadernou bezpečností* je myšlen stav a schopnost jaderného zařízení a fyzických osob obsluhujících jaderné zařízení zabránit nekontrolovatelnému rozvoji štěpné řetězové reakce nebo úniku radioaktivních látek anebo ionizujícího záření do životního prostředí a omezit následky nehod.<sup>87</sup>

Každý, kdo využívá jadernou energii nebo *vykonává činnosti v rámci expozičních situací*, je povinen zajistit bezpečné vykonávání těchto činností a ochranu fyzické osoby a životního prostředí před účinky ionizujícího záření.<sup>88</sup>

Je zakázáno provádět činnosti, které by po *uzavření úložiště* radioaktivních odpadů mohly vést k narušení izolačních bariér úložných prostor úložiště radioaktivního odpadu a ke kontaminaci fyzické osoby anebo složky životního prostředí radioaktivní látkou nebo jejich vystavení ionizujícímu záření.<sup>89</sup>

*Jaderné zařízení s jaderným reaktorem* musí od zahájení výstavby až do vyřazení z provozu zajistit stínění a zabránit úniku radioaktivní látky a šíření ionizujícího záření do životního prostředí.<sup>90</sup>

*Území k umístění jaderného zařízení* musí být posouzeno z hlediska dopadu jaderného zařízení na jednotlivce, obyvatelstvo, společnost a životní prostředí.<sup>91</sup>

*Držitel povolení k nakládání s radioaktivním odpadem* má povinnost provádět opatření k nápravě stavu, dojde-li k úniku radionuklidu z úložiště radioaktivních odpadů do životního prostředí.<sup>92</sup>

*Dokumentace pro povolovanou činnost* v oblasti radiační ochrany musí obsahovat bezpečnostní rozbor a rozbor možnosti neoprávněného nakládání se zdrojem ionizujícího záření a hodnocení jeho následků na pracovníky, obyvatelstvo a životní prostředí.<sup>93</sup>

*Jaderná škoda* je definována rovněž jako škoda vzniklá vynaložením nákladů na nezbytná opatření k odvrácení nebo snížení ozáření nebo k obnovení původního nebo obdobného stavu životního prostředí, pokud byla tato opatření vyvolána v důsledku jaderné události a povaha škody to umožňuje.<sup>94</sup>

Pokud nahlédneme do prováděcích právních předpisů k atomovému zákonu, tak v nich najdeme samozřejmě výše zmíněné styčné body ještě širěji rozpracované. Nadto však vyhláška č. 378/2016 Sb., o umístění jaderného zařízení, výslovně upravuje vztah kolize území k umístění jaderného zařízení s ochranným nebo bezpečnostním

<sup>85</sup> Ustanovení § 2 odst. 2 písm. g) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>86</sup> Ustanovení § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>87</sup> Ustanovení § 4 odst. 2 písm. a) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>88</sup> Ustanovení § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>89</sup> Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>90</sup> Ustanovení § 45 odst. 2 písm. e) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>91</sup> Ustanovení § 47 odst. 1 písm. b) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>92</sup> Ustanovení § 112 odst. 2 písm. b) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>93</sup> Příloha č. 1 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>94</sup> Ustanovení § 34 odst. 2 zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů.

pásmem.<sup>95</sup> Těmito pásmy se mimo jiné rozumí ochranná pásma zvláště chráněného území, ochranná pásma nemovité kulturní památky, ochranného pásma nemovité národní kulturní památky, ochranného pásma památkové rezervace nebo ochranného pásma památkové zóny, ochranná pásma vodního zdroje či ochranná pásma přírodních léčivých zdrojů, zdrojů přírodních minerálních vod nebo území lázeňského místa. V rámci posuzování území k umístění jaderného zařízení se tudíž musí vždy případná kolize s těmito ochrannými či bezpečnostními pásmy zkoumat a hodnotit.

K dosahování svých cílů využívá atomové právo i instituty, které jsou vlastní i oblastem práva životního prostředí – povolení,<sup>96</sup> zákazy,<sup>97</sup> poplatky,<sup>98</sup> kategorizaci,<sup>99</sup> stanovení odpovědnosti<sup>100</sup> atp. Průnik s právem životního prostředí je patrný i z obligatorního posuzování vlivů na životní prostředí jaderných záměrů, které vyplývá z přílohy č. 1 zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí.

Pro atomové právo jsou důležité i některé obecné koncepční dokumenty práva životního prostředí. Za všechny lze uvést například Státní energetickou koncepci,<sup>101</sup> Surovinovou politiku v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů,<sup>102</sup> Bezpečnostní strategii České republiky,<sup>103</sup> Politiku územního rozvoje,<sup>104</sup> zásady územního rozvoje jednotlivých krajů, územní plány obcí (například obcí Dukovany, Temelín, Týn nad Vltavou...), Politiku ochrany klimatu v České republice,<sup>105</sup> Státní politiku životního prostředí České republiky 2012–2020,<sup>106</sup> dřívější národní programy hospodárného nakládání s energií a využívání jejich obnovitelných a druhotných zdrojů,<sup>107</sup> či Národní program snižování emisí České republiky.<sup>108</sup>

<sup>95</sup> Ustanovení § 15 vyhlášky č. 378/2016 Sb., o umístění jaderného zařízení.

<sup>96</sup> Ve formě povolení podle § 9 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, ale dále upravuje i další regulační nástroje, které mají charakter „povolení činnosti“ ač se nejedná o povolení ve smyslu teorie správního práva, jako například registrace a ohlášení činností podle § 10 a 11 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon, či vyjádření a stanovisek Státního úřadu pro jadernou bezpečnost podle stavebních předpisů či zdravotnické legislativy.

<sup>97</sup> Zejména zákazy obsažené v § 7 a 8 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>98</sup> Poplatek za odbornou činnost Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, ukládání radioaktivních odpadů...

<sup>99</sup> Kategorizace zdrojů ionizujícího záření, jaderných materiálů z hlediska zabezpečení, radiačních mimořádných událostí z hlediska jejich možného dopadu...

<sup>100</sup> Tržněprávní, správněprávní, občanskoprávní.

<sup>101</sup> Vypracovaná Ministerstvem průmyslu a obchodu a schválená usnesením vlády České republiky č. 827 ze dne 18. května 2015.

<sup>102</sup> Vypracovaná Ministerstvem průmyslu a obchodu a schválená usnesením vlády České republiky č. 441 ze dne 14. června 2017.

<sup>103</sup> Vypracovaná Ministerstvem obrany a schválená usnesením vlády České republiky č. 79 ze dne 4. února 2015.

<sup>104</sup> Vypracovaná Ministerstvem pro místní rozvoj a schválená usnesením vlády České republiky č. 929 ze dne 20. července 2009 ve znění jejích tří aktualizací.

<sup>105</sup> Vypracovaná Ministerstvem životního prostředí a schválená usnesením vlády České republiky č. 207 ze dne 22. března 2017.

<sup>106</sup> Vypracovaná Ministerstvem životního prostředí a schválená usnesením vlády č. 472 ze dne 26. června 2012.

<sup>107</sup> Jednalo se o strategický dokument, který zpracovávalo Ministerstvo průmyslu a obchodu ve spolupráci s Ministerstvem životního prostředí na pětileté období. Dokument vyjadřoval prioritní cíle v oblasti zvyšování energetické účinnosti a využívání obnovitelných a druhotných zdrojů.

<sup>108</sup> Zpracovaný na základě ustanovení § 8 a přílohy č. 12 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší. Dokument byl schválen dne 2. prosince 2015 usnesením vlády České republiky č. 978.

Vedle těchto obecných dokumentů existují i konkrétní koncepční dokumenty, které se týkají pouze atomového práva. Mezi ně patří Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v České republice, Analýza možností rozvoje jaderné energetiky v České republice,<sup>109</sup> koncepce nakládání s radioaktivním odpadem a vyhořelým jaderným palivem,<sup>110</sup> národní radiační havarijný plán<sup>111</sup> a národní program monitorování.<sup>112</sup> Stěžejním dokumentem pro budoucnost jaderné energetiky a ostatně i atomového práva je zejména Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v České republice.<sup>113</sup> O tom však více dále.

## 7. ATOMOVÉ PRÁVO A PRÁVO ENERGETICKÉ

Využívání jaderné energie pro energetické účely má zase mnoho styčných ploch s právem energetickým. Zvláště v některých státech, mezi které se Česká republika řadí, je toto odvětví práva perspektivní právě z toho důvodu, že tyto státy i přes nastalé jaderné havárie do budoucna počítají s rozvojem jaderné energetiky. Na základě české vnitrostátní úpravy lze shrnout, že jaderná elektrárna je výrobnou elektrické energie, která je však oproti jiným zdrojům v některých oblastech dosti znevýhodněna. To se týká zejména bezpečnostních nároků na ni kladených, které nejsou v současné době kompenzovány téměř žádnými zvýhodněními, jak je tomu například u obnovitelných zdrojů energie.<sup>114</sup>

Stát má odpovědnost za tvorbu relativně stabilního prostředí pro rozvoj sektoru energetiky. Legislativa je právě tím nástrojem, který přispívá k vytvoření odpovídajících podmínek pro fungování energetiky a pro nakládání s přírodními energetickými zdroji.<sup>115</sup> Energie je v českém právním prostředí zařaditelná pod ovladatelnou přírodní sílu, a je tedy věcí v právním slova smyslu.<sup>116</sup> Použijí se na ně tedy přiměřeně ustanovení o věcech movitých.<sup>117</sup> Podle zdroje, který ji vydává, se energie dělí na sluneční, vodní, větrnou, jadernou, světelnou, geotermální či parní. Jaderná energie je tedy jen jedním z druhů zdroje energie, a tudíž lze shrnout, že ta část atomového práva, která se zabývá regulací energetických jaderných reaktorů, tedy zejména (nikoliv však výlučně, protože jak již bylo ukázáno výše, jsou tato ustanovení rozvinuta obecnými a dalšími principy v jiných částech atomového zákona) ustanovení § 43 až 59 atomového zákona, patří do oblasti práva energetického.<sup>118</sup>

<sup>109</sup> Tyto nástroje existují i na mezinárodní úrovni – například The Strategic Plan of the Nuclear Energy Agency 2017–2022, Nuclear Security Plan 2018–2021 či IAEA Action Plan on Nuclear Safety.

<sup>110</sup> Ustanovení § 108 odst. 1 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>111</sup> Ustanovení § 4 odst. 1 písm. l) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>112</sup> Ustanovení § 149 odst. 2 písm. a) zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>113</sup> *Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v České republice*. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2015, 117 s.

<sup>114</sup> Výjimku snad tvoří jen limitace odpovědnosti provozovatele jaderné elektrárny za jadernou škodu.

<sup>115</sup> VÍCHA, O. *Základy horního a energetického práva*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 73.

<sup>116</sup> Ustanovení § 489 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>117</sup> Ustanovení § 497 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>118</sup> Základními právními dokumenty v České republice, které regulují energetické právo jsou zejména zákon č. 97/1993 Sb., o působnosti správy státních hmotných rezerv, zákon č. 189/1999 Sb., o nouzových zásobách ropy, o řešení stavů ropné nouze a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o nouzových

Stejně jako v atomovém právu, tak i celkově v právu energetickém hrají významnou roli mezinárodní organizace.<sup>119</sup> Energetické právo se zaměřuje z regionálního pohledu, tedy z hlediska našeho evropského kontextu, zejména na vytvoření vnitřního trhu s energiemi, problematiku energetické bezpečnosti,<sup>120</sup> energetické účinnosti a úspor,<sup>121</sup> podporu obnovitelných zdrojů elektrické energie<sup>122</sup> a opatřeními souvisejícím se změnami klimatu. Rada EU přijala v roce 2014 cíle energetické politiky EU do roku 2030, které spočívají ve snížení emisí oxidu uhličitého oproti roku 1990 o 40 %, zvýšení podílu obnovitelných zdrojů energie v celkovém energetickém mixu o 27 %, zvýšení energetické účinnosti o 27 % a posílení vzájemného propojení přenosových sítí o 10 %, s výhledem na 15 %.

Jednou z oblastí energetického práva, které přispívá k naplňování těchto cílů, je i právo atomové. V kontextu České republiky napomáhá tím, že směřuje k bezpečnému využívání jaderné energie, zejména k energetické bezpečnosti, boji proti změnám klimatu a k celkové stabilitě trhu s elektřinou. Samotné energetické právo je ještě starší než právo atomové a první regulaci na našem území můžeme zaznamenat již za první republiky v podobě zákona č. 438/1919, o státní podpoře při zahájení soustavné elektrisace. Mezinárodní energetické právo se však začalo vyvíjet později než mezinárodní atomové právo. Prvopočátky nalezneme až v 70. letech minulého století s Dohodou o mezinárodním energetickém programu sjednanou v rámci OECD.

Existuje tedy celá řada evropských dokumentů, které se dotýkají některých oblastí energetického práva. Je však nutné konstatovat, že jádro se za obnovitelný zdroj energie nepovažuje, a to ani podle definice směrnice 2009/28/ES. Ta říká, že energií z obnovitelných zdrojů se rozumí energie z obnovitelných nefosilních zdrojů, mezi které patří větrná, solární, aerotermální, geotermální, hydrotermální a energie z oceánů, vodní energie, energie z biomasy, ze skládkového plynu, z kalového plynu z čištění odpadních vod a z bioplynů.<sup>123</sup>

---

zásobách ropy), zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon) či zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů.

Na úrovni evropské patří mezi nejdůležitější sekundární legislativní dokumenty například Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 714/2009 ze dne 13. července 2009 o podmínkách přístupu do sítě pro přeshraniční obchod s elektřinou a o zrušení nařízení (ES) č. 1228/2003, Nařízení Komise (EU) č. 838/2010 ze dne 23. září 2010 o stanovení pokynů týkajících se vyrovnávacího mechanismu mezi provozovateli přenosových soustav a společného regulačního přístupu k poplatkům za přenos, Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES či Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti, o změně směrnic 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnic 2004/8/ES a 2006/32/ES.

<sup>119</sup> Patří sem zejména Evropská unie v rámci své energetické politiky, ale dále například i organizace jako Organizace zemí vyvážejících ropu (OPEC), Mezinárodní energetická agentura (IEA), Mezinárodní energetické fórum (IEF), Světová energetická rada (WEC) či Mezinárodní agentura pro obnovitelnou energii (IRENA).

<sup>120</sup> Cílem je zabezpečit nepřetržité zásobování primárními zdroji energie a regulovat jejich distribuci pro případ přerušení dodávek.

<sup>121</sup> Cílem je zlepšování energetické účinnosti (efektivnosti) a tím přispět ke snížení emisí skleníkových plynů.

<sup>122</sup> Cílem je stimulovat prostřednictvím ekonomických nástrojů provozovatele zdrojů k jejich maximální reálné efektivnosti a zvýšení jejich konkurenceschopnosti.

<sup>123</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/28/ES ze dne 23. dubna 2009 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů a o změně a následném zrušení směrnic 2001/77/ES a 2003/30/ES, článek 2 písm. a).

Atomové právo se ve svých začátcích zabývalo téměř výhradně bezpečnostním aspektem využívání jaderné energie, a tudíž téměř bez výjimek spadalo do práva energetického. Postupem času však nacházelo další a další pole úpravy (zabezpečení jaderných materiálů, radiační ochrana, nakládání s radioaktivními odpady atp.) a směřuje tak poslední dobou čím dál výrazněji například i k ochraně lidského zdraví a životního prostředí.<sup>124</sup> Doposud však atomový zákon na poli energetického práva tvoří unikum v tom, že komplexně reguluje jeden sektor výroby energie ze zdroje – jádra atomů. A zatímco na poli energetickém můžeme vyzorovat stále větší liberalizaci a ústup role státu v její regulaci,<sup>125</sup> tak naopak v právu atomovém dochází ke stálému zpřísnování podmínek využívání jaderné energie a nároků kladených na provozovatele jaderných elektráren.<sup>126</sup>

Jaké jsou však konkrétní styčné body atomového a energetického práva? Energetická zařízení (mezi něž se řadí i jaderné elektrárny) jsou obecně privilegována podle zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích (energetický zákon), a to tak, že je stanoveno, že výrobní elektrické energie jsou podle § 2 odst. 2 písm. a) bod 18 zřizovány a provozovány ve veřejném zájmu.<sup>127</sup> Umožnění zrychlení výstavby nových energetických jaderných zařízení přinesla rovněž novela zákona č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury, která rozšířila působnost tohoto zákona i na energetická zařízení.<sup>128</sup>

Jaderné reaktory v České republice slouží primárně k výrobě elektrické energie. Na výrobu a distribuci elektřiny se však živnostenský zákon nevztahuje.<sup>129</sup> Příslušným zvláštním zákonem, který stanoví podmínky pro výrobu elektřiny, a tudíž pro podnikání v této oblasti, je energetický zákon. Ten upravuje podmínky podnikání a výkon státní správy v energetických odvětvích a v § 3 stanoví, že předmětem podnikání v energetických odvětvích je mimo jiné výroba elektřiny, přenos elektřiny, distribuce elektřiny a obchod s elektřinou, činnosti operátora trhu atd. Pro tento speciální druh podnikání je nutné získat licenci, kterou uděluje Energetický regulační úřad a která se uděluje na dobu nejvýše 25 let. Unikátně pro jaderná zařízení tento zákon požaduje, aby k udělení licence na výrobu elektřiny nebo tepla v jaderných zařízeních byl vydán souhlas Státního úřadu pro jadernou bezpečnost. Licence je udělována žadateli, a z hlediska správně-právní teorie spočívá v udělení určitého oprávnění k vykonávání příslušné kvalifikované činnosti.<sup>130</sup>

Pokud půjdeme dál ustanoveními energetického zákona, pak shledáme, že z hlediska atomového práva je rovněž důležité ustanovení § 30a, které svěřuje Ministerstvu průmyslu a obchodu pravomoc rozhodovat o udělení státní autorizace na výstavbu výroben elektrické energie a přiznává mu i postavení dotčeného orgánu v navazujících řízeních. Tato autorizace je povinná u výstavby výroben elektrické energie o celkovém instalova-

<sup>124</sup> VÍCHA, O. *Základy horního a energetického práva*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 183.

<sup>125</sup> VÍCHA, O. *Základy horního a energetického práva*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015, s. 19.

<sup>126</sup> Například jako důsledek již výše zmíněných stress testů EU.

<sup>127</sup> HANDRLICA, J. *Jaderné právo*. Praha: Auditorium, 2012, s. 187.

<sup>128</sup> Změna provedená zákonem č. 209/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní infrastruktury.

<sup>129</sup> Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, v § 3 odst. 3 písm. d) stanoví, že výroba elektřiny, výroba plynu, přenos elektřiny, přeprava plynu, distribuce elektřiny, distribuce plynu, uskladňování plynu, obchod s elektřinou, obchod s plynem, výroba tepelné energie a rozvod tepelné energie, které podléhají licenci podle zvláštního právního předpisu, nejsou živnosti.

<sup>130</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 332.

ném výkonu 1 MW a více. Za celkový instalovaný elektrický výkon výroby elektřiny se považuje součet hodnot instalovaných výkonů výrobních jednotek v místě připojení do elektrizační soustavy. Udělená autorizace u výroben elektřiny s instalovaným výkonem 100 MW a více však zanikne do 5 let od nabytí právní moci rozhodnutí o udělení v případě, že držitel autorizace nepožádá o vydání územního rozhodnutí.

Pokud nahlédneme mezi koncepční dokumenty, tak těch, které se dotýkají oblasti mírového využívání jaderné energie, je hned několik. Strategickým dokumentem na celostátní úrovni, který se zabývá explicitně výstavbou jaderných elektráren, je státní energetická koncepce. Jedná se o koncepční dokument, který obsahuje výhled a predikci možného vývoje v oblasti energetiky na příštích 30 let a který vyjadřuje státní cíle v energetickém hospodářství. S tímto dokumentem musejí být v souladu regionální a lokální energetické koncepce.<sup>131</sup> Současná koncepce pochází z roku 2014 a byla schválena vládou dne 19. května 2015. Ve spojitosti s atomovým právem státní energetická koncepce dochází k následujícím závěrům. Aktualizace státní energetické koncepce z roku 2012 se stavila velmi pozitivně k dostavbě Jaderné elektrárny Temelín a předpokládala její dostavbu do roku 2025. Dokonce počítala s rozšířením zákona č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie, o kompenzační mechanismus pro jaderné technologie. Tyto cíle zůstaly však nenaplněny a již dnes je zcela jasné, že dostavba této elektrárny se do roku 2025 určitě nestihne.

Oproti tomu po několikaletých peripetiích dnes již platná a účinná aktualizace státní energetické koncepce z roku 2014 prohlašuje, že se počítá s dostavbou dalších jaderných bloků s výrobou přibližně 20 TWh do roku 2035, prodloužením životnosti stávajících čtyř bloků v elektrárně Dukovany (na 50 až 60 let) a později s případnou výstavbou dalšího bloku v časovém horizontu kryjícím se s odstavováním starých bloků jaderné elektrárny Dukovany. Jaderná energie by v budoucnu podle této aktualizace mohla v České republice přesáhnout 50% podíl na výrobě elektřiny. Tento dokument rovněž pro případ nutnosti výstavby další elektrárny počítá s vyhledáváním lokality pro budoucí další jaderné elektrárny po roce 2040.<sup>132</sup>

Státní energetická koncepce dále stanoví povinnost vytvářet si rezervu jaderného paliva. Tato rezerva by při vzniku případné krize, kdy by česká ekonomika byla závislá na výrobě elektrické energie z jádra, znamenala velkou výhodu, kdy by Česká republika jakožto producent prvotní suroviny – uranu, požadovala po výrobci palivových článků pouhé přepracování svého produktu. Bohužel však v současné době došlo již k ukončení těžby uranu v České republice, a ač ta má stále ještě zásoby této suroviny, její těžba již není rentabilní.<sup>133</sup>

Okrajově se oblasti atomového práva dotýká i další koncepční dokument. Tím je Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů z roku

<sup>131</sup> Státní energetická koncepce je explicitně právně zakotvena v zákoně č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, a rovněž se o ní zmiňují a odvolávají se na ni další zákony – např. energetický zákon nebo zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů. Podle zákona o hospodaření energií návrh státní energetické koncepce zpracovává Ministerstvo průmyslu a obchodu a předkládá jej ke schválení vládě.

<sup>132</sup> *Státní energetická koncepce české republiky*. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2014, s. 14.

<sup>133</sup> *Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů*. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2017, s. 17.

2017, která nahradila surovinovou politiku z roku 1999. Ta stará ještě počítala s tím, že je potřeba ukončit těžbu uranu a zabezpečit ochranu jeho významných zdrojů pro další případné využití a zabezpečit sanace dlouhodobých následků těžby uranu.<sup>134</sup> Nová strategie již prohlašuje uran za celosvětově strategickou energetickou surovinu a stanoví, že je nezbytné, aby stát pomocí legislativních nástrojů aktivně dbal o ochranu jeho ložisek.<sup>135</sup> Rovněž stanoví jako jeden z hlavních cílů prověřit možnost zajištění adekvátní a akceptovatelné náhrady za dotěžené ložisko uranu Rožná.<sup>136</sup>

Surovinová politika i státní energetická koncepce jsou z právního pohledu relevantní v tom, že energetický zákon výslovně stanoví, že autorizace pro výstavbu výroby elektřiny nelze udělit, pokud není v souladu s těmito koncepčními dokumenty.<sup>137</sup>

Velmi důležitým koncepčním dokumentem pro oblast atomového práva je dále i již dříve zmíněný Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v ČR. Ten v roce 2015 vytvořilo Ministerstvo průmyslu a obchodu a obsahově vychází z Analýzy možností rozvoje jaderné energetiky v České republice. Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v České republice byl nakonec schválen ještě dříve než samotná státní energetická koncepce, ale v mezích jejího strategického zadání transformuje dílčí cíle tohoto dokumentu do velmi konkrétních realizačních kroků, jako jsou regulace v oblasti jaderné bezpečnosti, zajištění dlouhodobě udržitelné infrastruktury potřebné pro výstavbu, dlouhodobý bezpečný provoz jaderných zařízení a jejich vyřazování z provozu, ukládání jaderného odpadu všech kategorií, a to jak z jaderné energetiky, tak i jaderného výzkumu, medicíny a průmyslu, výzkum v oblasti jaderné energetiky nebo školství a vzdělávání.

Základní myšlenka tohoto dokumentu vychází z toho, že s ohledem na zajištění energetické bezpečnosti České republiky a celkového politicko-společenského přínosu, je z pohledu státu žádoucí neodkladně zahájit přípravu na výstavbu nových jaderných bloků a konkrétně tedy jednoho jaderného bloku v Temelíně a jednoho bloku v Dukovanech. Zároveň se dokument snaží předejít možným rizikům tím, že budou již co nejdříve zajištěna potřebná povolení pro možnost výstavby dvou bloků na obou lokalitách.<sup>138</sup> Preferovanou variantou investičního modelu výstavby nových jaderných zdrojů je varianta investice prostřednictvím stávajícího majitele a provozovatele obou jaderných elektráren, tedy společnosti ČEZ, a. s., popřípadě její ze 100 % vlastněnou dceřinou společností. Tento dokument kromě těchto hlavních úkolů stanoví i ty dílčí, které spočívají například v nutnosti ustavení a jmenování stálého vládního výboru pro jadernou energetiku, vládního zmocněnce pro jadernou energetiku, potřebnosti právně analyzovat možnosti určité podpory výstavby nových jaderných bloků či nutnosti rozhodnutí o investičním a obchodním modelu výstavby. Tento dokument by měl být kontinuálně vyhodnocován a dle potřeby aktualizován, a to minimálně jednou za 5 let.

<sup>134</sup> *Surovinová politika v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů*. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 1999, s. 23.

<sup>135</sup> *Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů*. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2017, s. 17.

<sup>136</sup> *Surovinová politika České republiky v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů*. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2017, s. 48.

<sup>137</sup> Ustanovení § 30a odst. 3 zákona č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon).

<sup>138</sup> *Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v České republice*. Ministerstvo průmyslu a obchodu, 2015, s. 4.

## 8. RENESANCE, NEBO ÚPADEK ATOMOVÉHO PRÁVA?

Jaderná energetika má oproti jiným zdrojům energie velké výhody v tom, že je téměř bezemisní, přináší velkou energeticko-bezpečnostní i znalostně-technologickou výhodu danému státu, znamená stálý zdroj energie a z finančního hlediska po velkých nákladech na vybudování jaderného zařízení její provoz již není tak drahý.<sup>139</sup> Na druhou stranu s sebou však přináší bezpečnostní rizika, tvorbu radioaktivních odpadů a často je jen těžko akceptovatelná ze strany veřejnosti či sousedících států. V současnosti tedy mnohé státy řeší dilema, jestli se vydají i nadále touto jadernou cestou, nebo budou investovat nemalé prostředky do jiných alternativních zdrojů energie či budou energii nakupovat v zahraničí.

V souvislosti s jadernými katastrofami, které se odehrály v Three Mile Island, Černobyli a Fukušimě, bylo nuceno mezinárodní společenství vždy ve vlnách přistoupit k tomu, že se stále více zpřísňují bezpečnostní požadavky na využívání jaderné energie. Tento trend se promítl i do vnitrostátního práva, které je stále složitější a detailnější. To znamená rovněž pro zákonodárce velkou výzvu, jak se s těmito požadavky ve svém vnitrostátním právu vypořádat, nesnížit úroveň bezpečnostních požadavků pod vyžadovanou úroveň, ale zároveň úplně nezaškrtit tento sektor hospodářství. Některé státy jako Rakousko či Německo se v minulosti cestou opuštění jaderné energetiky vydaly nebo k ní v nejbližší době směřují. Česká republika se podle schválených politických dokumentů<sup>140</sup> zatím touto cestou neubírá, ale na druhou stranu se v dnešní době jeví jako stále složitější vůbec nějaké jaderné zařízení – ať se jedná o jadernou elektrárnu nebo úložiště radioaktivních odpadů – vystavět nebo jen o jeho výstavbě rozhodnout. Délka povolovacích procesů dnes již v evropském kontextu překonala svou dobou samotnou dobu fyzické výstavby těchto zařízení. Zároveň jakákoliv výstavba bude znamenat výrazný mezinárodní vstup ve formě technologie, výstavby, lidských zdrojů či financí. V současné době totiž již není Česká republika schopna sama jaderná zařízení budovat, jak tomu bylo do jisté míry například při výstavbě reaktorů v Jaslovských Bohunicích, kdy výrobu většiny strojních zařízení i reaktorové nádoby na sebe vzala československá strana.<sup>141</sup>

Vedle energetické oblasti atomového práva existuje hned celá řada činností, při kterých se využívá ionizující záření, a bez kterých si dnes již náš každodenní život ani neumíme představit. I tato oblast práva, která se soustředí na ochranu zdraví a životního prostředí před negativními účinky ionizujícího záření, tedy na oblast radiační ochrany, prodělala v poslední době intenzivní vývoj a jejím jakýmsi vyvrcholením bylo přijetí jednotného legislativního rámce v Evropské unii, který je reprezentován již výše zmíněnou směrnicí BSS. V rámci radiační ochrany dochází k regulaci nových činností, které ještě dříve v našem právním řádu ani přítomny nebyly nebo byla jejich úprava jen velmi kusá. Mezi tyto oblasti se řadí například právní úprava radonové problematiky či

<sup>139</sup> DOLEŽAL, J. – ŠŤASTNÝ, J. a kol. *Jaderné a klasické elektrárny*. Praha: České vysoké učení technické v Praze, 2011, s. 14 a násled.

<sup>140</sup> Zejména podle Národního akčního plánu rozvoje jaderné energetiky v České republice nebo státní energetické koncepce.

<sup>141</sup> NEUMANN, J. *Začátky jaderné energetiky v Československu*. Ústav jaderného výzkumu Řež, a. s., 2005, s. 17.



zabezpečení radionuklidových zdrojů. Není bez zajímavosti, že díky novému atomovému zákonu stanula Česká republika vůbec mezi prvními členskými zeměmi Evropské unie, které úspěšně transponovaly novou evropskou právní úpravu. Samozřejmě je ještě nutné přizpůsobit výklad nové legislativy praxi a v určitých oblastech adresáti norem atomového zákona vyjádřili svůj nesouhlas s novými povinnostmi (jako příklad za všechny lze uvést nové povinnosti vedoucí k vyhledávání zdrojů ionizujícího záření adresované provozovatelům šrotišť),<sup>142</sup> ale rozhodně přispěje k vyšší míře ochrany obyvatelstva před ionizujícím zářením. Některé historické zátěže, například v podobě používání radioaktivních materiálů k výstavbě obytných budov či neuvážená chemická těžba uranových rud, tak již dnes, za předpokladu, že se všichni adresáti budou chovat po právu, nehrozí.

Lze tedy, v souladu s názvem tohoto článku, odpovědět na otázku, zda můžeme pozorovat v atomovém právu renesanci, či úpadek? Pokud budeme hovořit jen o kvantitě vydaných dokumentů, tak se jedná rozhodně o jeho renesanci. Zejména na půdě Euratomu bylo v posledním desetiletí přijato zdaleka nejvíce právně závazných dokumentů za celou dobu jeho historie. Směrnice o nakládání s radioaktivními odpady, směrnice o jaderné bezpečnosti i její revize, směrnice BSS, směrnice, kterou se stanoví nejvyšší přípustné úrovně radioaktivní kontaminace potravin a krmiv po jaderné havárii, či směrnice, kterou se stanoví požadavky na ochranu zdraví obyvatelstva, pokud jde o radioaktivní látky ve vodě určené k lidské spotřebě, jsou toho důkazem. Mnohé státy, a Česká republika v podobě svého nového atomového zákona a jeho prováděcích právních předpisů v tomto nebyla výjimkou, přikročily v poslední době k novelizaci svého atomového práva. Trendem, který lze mezinárodně vyzorovat, je i osamostatňování soukromoprávní odpovědnosti za jadernou škodu do samostatného zákona.

Samozřejmě na všechna tato fakta má vliv nová evropská úprava, se kterou musejí být členské státy Euratomu v souladu, ale i další skutečnosti. Například jaderné havárie ve Fukušimě, boj proti globálnímu oteplování a naplňování cílů stanovených Pařížskou klimatickou úmluvou, ke kterým právě využívání energie z jádra atomů může přispět, tlak zejména nevládních organizací a protijaderných států na co nejširší zapojení veřejnosti a potenciálně dotčených států na procesech spojených s licencováním a provozem jaderných zařízení, výskyt nových druhů hrozeb v rámci zabezpečení jaderných materiálů a jaderných zařízení (mezinárodní terorismus, nové technologie reprezentované bezpilotními letadly atp.) či rozvoj technologií, například v podobě tzv. malých modulárních reaktorů. V současnosti tedy není na půdě atomového práva ani tak otázkou, jak regulovat technickou a jaderně-bezpečnostní otázku věci, ale spíše jak skloubit často velmi protichůdné zájmy jednotlivých aktérů.

Atomové právo v příštích několika letech čekají další výzvy, kterým bude muset čelit. V českém kontextu je zásadní vyřešit možnou míru podpory státu při výstavbě nových jaderných bloků, která by byla v souladu s evropskou právní úpravou soutěžního práva,<sup>143</sup> rozhodnout o konečném uložení radioaktivních odpadů a realizovat stavbu

<sup>142</sup> Ustanovení § 91 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

<sup>143</sup> Pro srovnání lze nahlédnout například do sporu ohledně kompenzačního mechanismu v případě výstavby jaderné elektrárny Hinkley Point C ve Velké Británii, kde Evropská komise konstatovala, že nejde

hlubinného úložiště za současného zohlednění zájmů obcí a jejich obyvatel,<sup>144</sup> posunout se dále směrem k modernějším úpravám v oblasti občanskoprávní odpovědnosti za jadernou škodu, zajistit dostatečné zdroje pro vyřazování jaderných zařízení či výhledově se vypořádat s možnými novými jadernými technologiemi, například v podobě malých modulárních reaktorů či využití vyhořelého jaderného paliva. Pokud na to nahlédneme ještě z užší perspektivy, tak je bezprostředně nutné naplnit ještě některá zmocňovací ustanovení, která předpokládá nový atomový zákon (jedná se zejména o vydání vyhlášky Ministerstva průmyslu a obchodu) či vydání koncepce nakládání s radioaktivními odpady, jež by byla v souladu s evropskou směrnicí.

## 9. ZÁVĚR

Pokud se tážeme na renesanci či úpadek atomového práva, tak tedy lze rezervovaně hovořit o jeho jisté renesanci, zejména z toho hlediska, že jsou stále podrobněji regulovány další a další oblasti úpravy a atomové právo stále více proniká do jiných oblastí našeho života, zejména do práva životního prostředí či právní úpravy participace veřejnosti a poskytování informací. Pokud jde ale o rozvoj jaderné energetiky jako takové, tak v tomto je vývoj poněkud nejistý. Na jedné straně mnoho států, včetně České republiky, počítá i do budoucna s jadernou energií, která zajistí energetickou bezpečnost, snižování emisí CO<sub>2</sub>, stálý zdroj výroby elektřiny a v kombinaci s dalšími zdroji vyvážený energetický mix, ale na druhou stranu se některé státy ze strachu z jaderných havárií rozhodly jadernou energetiku nadobro opustit, a navíc tuto myšlenku šířit i všude v zahraničí. Každopádně, i kdyby došlo v současné době až k absurdnímu scénáři a všechny státy světa se rozhodly od jaderné energetiky odstoupit, bude ještě celá desetiletí trvat, než budou příslušná jaderná zařízení vyřazena. Navíc existuje spousta dalších oblastí každodenního světa, ve kterých se používají jaderné materiály či jiné zdroje ionizujícího záření, čili atomové právo zde má své opodstatnění i do budoucna zajištěno. Bude však velmi zajímavé sledovat, jak si s novými výzvami a často naprosto rozdílnými postoji atomové právo poradí.

JUDr. Bc. Eduard Klobouček, Ph.D.  
Státní úřad pro jadernou bezpečnost  
eduard.kloboucek@seznam.cz

---

o narušení soutěže – Rozhodnutí Komise (EU) 2015/658 ze dne 8. října 2014 o státní podpoře SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N), kterou Spojené království zamýšlí poskytnout za účelem podpory jaderné elektrárny Hinkley Point C (oznámeno pod číslem C(2014) 7142).

<sup>144</sup> Toto téma by vydalo na celou samostatnou práci. Zde se omezím toliko na konstatování, že v současné době je ve fázi přípravy návrh zákona, který by stanovil postup při stanovení průzkumného území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech, postup při stanovení chráněného území pro ukládání radioaktivního odpadu v podzemních prostorech, postup při povolování provozování úložiště radioaktivního odpadu a postup, jak zajistit respektování zájmů obcí, kterým náleží příspěvek z jaderného účtu dle § 117 odst. 1, a jejich občanů v těchto procesech jak to vyžaduje ustanovení § 108 odst. 4 zákona č. 263/2016 Sb., atomový zákon.

# PRŮKAZ ENERGETICKÉ NÁROČNOSTI BUDOV JAKO NÁSTROJ ENERGETICKÝCH ÚSPOR

LEOŠ KUDLÍK

## **Abstract:** Energy Performance Certificate as an Instrument of Energy Savings

Energy performance certificate is one of the main legal instruments of energy efficiency policy with the objective to reduce energy consumption in buildings in order to meet requirements for the energy performance of buildings. Energy performance certificate shall include the energy performance of a building as well as recommendations for the cost-optimal or cost-effective enhancements of the energy performance of a building or building unit. The rating scheme of energy performance certificate also plays a significant role within programmes such as New Green Savings.

**Keywords:** energy performance certificate; energy performance of building; energy savings

**Klíčová slova:** průkaz energetické náročnosti budov; energetická náročnost budov; energetické úspory

**DOI:** 10.14712/23366478.2020.2

## 1. ÚVODEM

V oblasti energetiky je snaha o zvyšování energetické účinnosti v současné době prioritou, neboť energetická účinnost je považována za jedinečný zdroj energie<sup>1</sup> ve smyslu zásady, že *nejlepší a nejekologičtější je ta energie, kterou vůbec nespotřebujeme*. V tomto článku bych rád průkaz energetické náročnosti budov podrobněji zanalyzoval z pohledu platné právní úpravy. Průkaz energetické náročnosti budov je dokument, který obsahuje informace o energetické náročnosti budovy nebo její ucelené části (dále jako průkaz). Dle mého soudu průkaz představuje důležitý nástroj energetické účinnosti ke snížení spotřeby energie v oblasti budov.<sup>2,3</sup> Budovy mají významný potenciál ener-

<sup>1</sup> Za jedinečný zdroj energie byla energetická účinnost označena například ve Světovém energetickém výhledu 2013 Mezinárodní energetické agentury. Blíže *World Energy Outlook 2013*. In Iea.org [online]. [cit. 26. 11. 2019]. Dostupné z: <http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WEO2013.pdf>.

<sup>2</sup> Na národní úrovni došlo k legislativnímu zakotvení požadavků ve vztahu k energetické spotřebě vytápění objektů již v roce 1979. DAHLSVEEN, T. – PETRÁŠ, D. – HIRŠ, J. *Energetický audit budov*. Bratislava: Jaga group, 2003, s. 36.

<sup>3</sup> Energetickou náročností budov se se dle ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) zákona o hospodaření energií rozumí „vypočtené množství energie nutné pro pokrytí potřeby energie spojené s užíváním budovy, zejména na

getických úspor, kdy podle Evropské komise přibližně tři čtvrtiny veškerých obytných budov v Evropské unii nevyhovují požadavkům energetické náročnosti,<sup>4</sup> přičemž podíl budov na celkové spotřebě energie v Evropské unii tvoří přibližně 40 %.<sup>5</sup> Energetická náročnost budov by měla být komplexně řešena již v počáteční fázi v rámci tvorby architektonických projektů, kde se tak zohlední konkrétní situace předmětné budovy, především její geografická poloha a místní klimatické podmínky.<sup>6</sup> Takové posouzení umožní použít vhodná opatření s vyšší účinností. Příkladem lze uvést budovy, které jsou z převážné většiny prosklené, například s využitím dvojitých skleněných stěn. Takové budovy nejsou vhodné pro chladnější klima kvůli horšímu izolování a větším tepelným ztrátám.<sup>7</sup> V neposlední řadě je nutné energetická opatření realizovat komplexně s ohledem na veškeré vlastnosti budovy. V případě zaměření se pouze na jedinou vlastnost budovy hrozí riziko, že negativa převáží nad přínosy. Nepřiměřené a nevhodné zvýhodnění jediné vlastnosti budovy bez zohlednění ostatních a souvisejících vlastností budovy může být důsledkem nesprávně nastaveného systému poskytování dotací. Za typický projev uvedeného lze považovat zaizolování budov bez vyřešení otázky ventilace, v důsledku čehož pak může docházet k tvorbě plísní.<sup>8</sup>

## 2. PRÁVNÍ ÚPRAVA

Na unijní úrovni je průkaz upraven Směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov (dále jako směrnice o energetické náročnosti budov)<sup>9</sup> ve znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/844 ze dne 30. května 2018, jakožto změnového předpisu.<sup>10</sup> Směrnice o energetické náročnosti budov souhrnně upravuje především energetickou náročnost budov a energetické certifikace, včetně ustanovení rámce pro výpočet energetické náročnosti a minimálních požadavků na energetickou náročnost.<sup>11</sup> Směrnice o energetické

---

*vytápění, chlazení, větrání, úpravu vlhkosti vzduchu, přípravu teplé vody a osvětlení*<sup>6c</sup>. Na unijní úrovni je energetická náročnost budov zakotvena v čl. 2 odst. 4 směrnici o energetické náročnosti. Vymezení podle směrnice lze považovat za přesnější, neboť legální definice užívá pojem „*typické užívání budovy*“ místo „*užívání budovy*“ dle zákona o hospodaření energií.

<sup>4</sup> *Energetická unie: bezpečná, udržitelná, konkurenceschopná a cenově dostupná energie pro Evropu* [online]. [cit. 30. 11. 2019]. Dostupné z: <http://www.consilium.europa.eu/cs/policies/energy-union/>.

<sup>5</sup> Srov. recitál č. 3 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov.

<sup>6</sup> Jak je tomu standardně v případě energetického auditu. Více k tomuto viz DAHLSVEEN – PETRÁŠ – HIRŠ, s. 39.

<sup>7</sup> KURNITSKI, J. *Cost optimal and nearly zero-energy buildings (nzeb)*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2013, s. 79.

<sup>8</sup> Plísně jsou pak mírněny častějším větráním, kterým dochází k tepelným ztrátám.

<sup>9</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov [online]. [cit. 21. 11. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:32010L0031>.

<sup>10</sup> Jedná se již o třetí revizi původní Směrnice evropského parlamentu a rady 2002/91/ES ze dne 16. prosince 2002 o energetické náročnosti budov. Česká republika je povinna tuto směrnici implementovat do 10. března 2020.

<sup>11</sup> Prostřednictvím této směrnice jsou ukládány administrativněsprávní povinnosti, především pak povinnosti informační, a to jak pro soukromé osoby, tak i stát. Blíže k administrativním povinnostem a nástrojům DAMOHORSKÝ, M. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 176.

náročnosti dále mimo jiné v čl. 9 zavádí povinnost, aby členské státy zajistily stavbu nových budov v režimu tzv. budov s téměř nulovou spotřebou energie (*NZEB*, z *angl. nearly zero energy building*).<sup>12</sup> Již od 1. ledna 2019 jsou členské státy povinny zajistit, aby veškeré budovy vlastněné státem byly budovami s téměř nulovou spotřebou energie.<sup>13</sup> Od 1. ledna 2020 se povinnost stavět nové budovy v režimu budov s téměř nulovou spotřebou energie vztahuje na veškeré budovy.<sup>14</sup> Tento požadavek se dokládá prostřednictvím průkazu, který obsahuje hodnocení splnění požadavků na energetickou náročnost budovy s téměř nulovou spotřebou energie.<sup>15</sup>

České znění směrnice o energetické náročnosti terminologicky místo průkazu užívá pojmu *certifikát energetické náročnosti*<sup>16</sup> (v této souvislosti lze odkázat například na anglické či francouzské znění směrnice užívající pojmu *certificat/e*).<sup>17</sup> České znění směrnice lze považovat do jisté míry za technický překlad, který je však korigován národní legislativou, která užívá pojmu průkaz. Vedle průkazu se nabízí překlad *osvědčení*, což by dle mého názoru nebylo vhodné, neboť by pojem osvědčení mohl implikovat, že se jedná o formu správní činnosti ve smyslu části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Pojem průkaz užívaný národní legislativou tak považuji za přiléhavější.

### 3. PRŮKAZ A JEHO ZÁKONNÉ VYMEZENÍ

Na národní úrovni je průkaz zakotven v zákoně č. 458/2000 Sb., o hospodaření energií (dále jako zákon o hospodaření energií). S účinností 1. ledna 2009 byl průkaz zaveden do praxe novelizací zákona o hospodaření energií provedenou zákonem č. 177/2006 Sb.<sup>18</sup> Průkaz je tak v současné podobě vydáván od 1. dubna 2013 dle novely zákona o hospodaření energií prostřednictvím zákona č. 318/2012 Sb. a vydáním prováděcí vyhlášky č. 78/2013 Sb., o energetické náročnosti budov (dále jako vyhláška o energetické náročnosti budov),<sup>19</sup> čímž došlo k implementaci směrnice o energetické náročnosti budov. Podle ustanovení § 2 odst. 1 písm. b) zákona o hospodaření energií se průkazem rozumí „dokument, který obsahuje stanovené informace o energetické náročnosti budovy nebo ucelené části budovy“.<sup>20</sup> Průkaz je tvořen protokolem s popisem

<sup>12</sup> Podle směrnice jsou členské státy povinny vypracovat vnitrostátní plány na zvýšení počtu budov s téměř nulovou spotřebou energie. Tato povinnost je provedena ustanovením § 11 odst. 1 písm. b) zákona o hospodaření energií, podle kterého Ministerstvo průmyslu a obchodu zpracovává Národní akční plán energetické účinnosti, jehož součástí jsou Národní akční plán na zvýšení počtu budov s téměř nulovou spotřebou energie a Strategie renovace fondu obytných a komerčních budov v České republice.

<sup>13</sup> Tento energetický standard je na národní úrovni upraven zákonem o hospodaření energií a prováděcí vyhláškou č. 78/2013 Sb.

<sup>14</sup> Viz ustanovení § 7 odst. 1 písm. c) zákona o hospodaření energií.

<sup>15</sup> Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o hospodaření energií.

<sup>16</sup> Viz čl. 2 odst. 12 směrnice o energetické náročnosti budov.

<sup>17</sup> Úplné anglické znění je podle ustanovení čl. 2 odst. 12 směrnice *energy performance certificate a certificat de performance énergétique*.

<sup>18</sup> Prováděcím předpisem byla vyhláška č. 148/2007 Sb., o energetické náročnosti budov. Tato vyhláška byla zrušena ke dni 1. dubna 2013.

<sup>19</sup> Ve vyhlášce je především konkretizována metodika zpracování, vzor a obsah, včetně podmínek pro jeho umístění.

<sup>20</sup> Průkaz je důležité nezaměňovat s energetickým štítkem obálky budovy dle ČSN 73 0540-2 a rovněž s energetickým průkazem budovy dle již zrušené vyhlášky č. 291/2001 Sb., Ministerstva průmyslu a obchodu.

a posouzením budovy včetně toho, jaká je v budově spotřeba energií pro provoz budovy za rok, a doporučení pro snížení energetické náročnosti budovy a tzv. systémů technických zařízení budovy.<sup>21,22</sup> Průkaz dále obsahuje grafickou část v podobě štítku, ve které je posuzovaná budova podle spotřeby energie a emisí oxidu uhličitého zařazena do jedné ze tříd energetické náročnosti<sup>23</sup> dle vyhlášky o energetické náročnosti budov třídy A (mimořádně úsporná) až třídy G (mimořádně nehospodárná).

Oprávnění zpracovat průkaz má podle ustanovení § 10 a násl. zákona o hospodaření energií tzv. energetický specialista, tedy osoba vedená v seznamu energetických specialistů.<sup>24,25</sup> Tuto evidenci je důležité kontrolovat, neboť pouze taková osoba je oprávněna průkaz vyhotovit.<sup>26</sup> Vedle energetického specialisty je dále možné zajistit zpracování podle ustanovení § 7a odst. 4 písm. a) bodu 2. „*osobou usazenou v jiném členském státě Unie, pokud je oprávněna k výkonu uvedené činnosti podle právních předpisů jiného členského státu Unie*“. Povinnost opatřit průkaz je kladena podle ustanovení § 7a odst. 1 zákona o hospodaření energií na stavebníka, vlastníka budovy či na společenství vlastníků jednotek (dále jako SVJ).<sup>27</sup> Ten je povinen jej předložit, eventuálně jeho ověřenou kopii, zejména v případě nové výstavby, při prodeji či pronájmu budovy, nebo její ucelené části.<sup>28,29</sup> U rekonstrukce budov je nutné vyhotovit průkaz, jedná-li se o tzv. větší změnu stavby. V případě potřeby stavebního povolení či ohlášení se průkaz přikládá jako příloha, pokud není již součástí projektové dokumentace. Není-li potřeba ani stavební povolení ani ohlášení, i přesto je třeba průkaz mít vyhotoven, a to již před započítáním rekonstrukce.<sup>30</sup> Výjimky z povinnosti opatřit průkaz jsou stanoveny v ustanovení § 7a odst. 5 zákona o hospodaření energií<sup>31</sup> a dále pak zvláštní případ podle

---

Úskalím těchto dokumentů bylo, že hodnotily budovu pouze z hlediska energetické spotřeby tepla na vytápění, což je pouze část bilančního hodnocení. Více k tomuto KABELE, K. *Energetická náročnost budov v souvislostech s platnou legislativou ČR*. Praha: ABF – nakladatelství ARCH, 2008, s. 42.

<sup>21</sup> BERNARDINOVÁ, A. – MAREŠ, M. *Zpracování průkazu energetické náročnosti budovy: praktická příručka pro všechny majitele rodinných a bytových domů, bytů a pro realitní kanceláře*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 10.

<sup>22</sup> Oproti předchozí právní úpravě je hodnotící metodika odlišná. Lze tak mít důvodně za to, že by dle současné metodiky došlo k zařazení budovy do jiné třídy energetické náročnosti. Hlavním rozdílem je, že současná metodika posuzuje taktéž tvar budovy s cílem přesnějších výpočtů, především pak rozhodně u budov atypických konstrukcí.

<sup>23</sup> Obsahem průkazu je taktéž průvodní zpráva věnovaná návrhům opatření, které mohou přispět k vyšší energetické hospodárnosti budov, včetně nastínění ekonomické návratnosti předmětných opatření.

<sup>24</sup> Seznam energetických specialistů. *Mpo-enex.cz* [online]. [cit. 4. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.mpo-enex.cz/experti/ExpertList.aspx>.

<sup>25</sup> Výchozím dokumentem pro energetické specialisty je projektová dokumentace, kterou lze nahradit odborným odhadem či energetický specialista může sám na místě vyhotovit údaje, které taktéž mohou projekto-ovou dokumentaci nahradit.

<sup>26</sup> V seznamu energetických specialistů lze rozlišovat dle druhu oprávnění, kdy oprávnění může být pro energetický audit, kontrolu klimatizace, kontrolu kotlů a pro energetickou certifikaci budov.

<sup>27</sup> V případě družstevního bytu je povinným bytové družstva podle ustanovení § 7a odst. 2 písm. a) bod 3 zákona o hospodaření energií.

<sup>28</sup> Srov. ustanovení § 7a odst. 2 písm. e) zákona o hospodaření energií.

<sup>29</sup> Při prodeji či pronájmu jednotky také vlastník jednotky.

<sup>30</sup> BERNARDINOVÁ – MAREŠ, s. 25.

<sup>31</sup> Například podle ustanovení § 7 odst. 5 písm. a), c) a d) lze za výjimky považovat budovy s celkovou energeticky vztažnou plochou menší než 50 m<sup>2</sup>, podle písm. c) budovy navrhované a obvykle užívané jako místa bohoslužeb a pro náboženské účely či stavby pro rodinnou rekreaci, které jsou užívány jen část roku

odst. 9 citovaného ustanovení.<sup>32</sup> Průkaz je platný po dobu 10 let od jeho vyhotovení, platnosti však pozbývá v situaci, dojde-li k tzv. větší změně dokončené budovy<sup>33</sup> nebo změně technického zařízení.<sup>34</sup>

Zákon o hospodaření energií umožňuje za určitých okolností průkaz nahradit vyúčtováním energií.<sup>35</sup> Průkaz lze nahradit vyúčtováním dodávek elektřiny, plynu a tepelné energie, například doklad o zaplacení by tedy byl nedostatečný. Pokud takové vyúčtování dodat nelze, typicky z důvodu změny vlastnické struktury, a nový vlastník danou jednotku vlastní méně než 3 roky, vyhotoví průkaz SVJ, nebo vlastník jednotky vyhotoví průkaz na svůj náklad či poskytne vyúčtování pouze za rozhodné období, po které jednotku vlastnil.<sup>36</sup> Komplikovaná může být situace v případě, kdy byt byl pronajímán a smlouva o dodávkách energií byla uzavřena mezi nájemcem a poskytovatelem energií a nájemce odmítne pronajímateli předat vyúčtování. Pokud v takovém případě není průkaz vyhotoven pro celou budovu, bude vlastník předmětné jednotky nucen průkaz celé budovy vyhotovit sám.

Na úseku státní správy působí Státní energetická inspekce (dále jako SEI), která dohlíží nad dodržováním povinností vyplývajících ze zákona o hospodaření energií. SEI každoročně kontroluje, zdali jsou průkazy zpracovány objektivně, pravdivě a úplně.<sup>37</sup> Dále např. průkazy hodnotí během výstavby novostaveb jakožto dotčený orgán státní správy.<sup>38</sup> SEI také projednává přestupky za nesplnění povinností dle zákona o hospodaření energií.<sup>39</sup> Fyzické osobě lze za přestupek uložit pokutu ve výši až 500 000 Kč, podnikající fyzické osobě či právnické osobě lze uložit pokutu ve výši až 5 000 000 Kč.<sup>40</sup>

#### 4. PRŮKAZ JAKO INFORMAČNÍ PROSTŘEDEK

Průkaz lze chápat rovněž jako nosič informací rozhodných pro ochranu životního prostředí.<sup>41</sup> Průkaz poskytuje informaci o stavu energetické náročnosti budovy, což je výhodné pro obě smluvní strany při disponování s nemovitostí.<sup>42</sup> Nelze jej

---

a jejichž odhadovaná spotřeba energie je nižší než 25 % spotřeby energie, k níž by došlo při celoročním užívání.

<sup>32</sup> POKORNÝ, J. *Energie a životní prostředí z právního pohledu*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017, s. 169.

<sup>33</sup> Srov. ustanovení § 2 odst. 1 písm. s) zákona o hospodaření energií.

<sup>34</sup> Např. změna způsobu vytápění oproti původní projektové dokumentaci.

<sup>35</sup> Uvedené vyplývá zejména z ustanovení § 7a odst. 7 zákona o hospodaření energií.

<sup>36</sup> BERNARDINOVÁ – MAREŠ, s. 12.

<sup>37</sup> Viz ustanovení § 7a odst. 4 písm. d) zákona o hospodaření energií.

<sup>38</sup> Podle ustanovení § 7 zákona o hospodaření energií.

<sup>39</sup> Příslušnost SEI dána ustanovením § 12b zákona o hospodaření energií.

<sup>40</sup> Viz ustanovení § 12a odst. 2 a 3 zákona o hospodaření energií.

<sup>41</sup> Přístup k takovým informacím je základní podmínkou pro realizaci účasti veřejnosti na rozhodovacích procesech ve smyslu Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva) a čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

<sup>42</sup> Dílčí složkou této informační povinnosti je mimo jiné povinnost v inzertech dané nemovitosti uvádět třídu energetické náročnosti. Nelze-li tuto povinnost splnit, je nutné uvést třídu G. Tímto, však není dotčena povinnost vyhotovení průkazu při prodeji nebo pronájmu nemovitosti. Viz ustanovení § 7a odst. 3 písm. d) zákona o hospodaření energií.

však považovat za povinnou součást smlouvy. Nepředání průkazu nemá vliv na platnost soukromoprávního jednání, např. smlouva o koupi a prodeji nemovitosti je tak z hlediska soukromého práva platná. Tím však není dotčena rovina veřejnoprávní, tedy riziko sankce podle ustanovení § 12 a násl. zákona o hospodaření energií za nevyhotovení a nepředání průkazu.<sup>43</sup> Vedle toho by členské státy, co se plnění povinností ve vztahu k průkazu týče, měly jít příkladem, jak vyplývá z článku 5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU ze dne 25. října 2012 o energetické účinnosti.<sup>44</sup>

V této souvislosti lze uvést žalobu, kterou na Českou republiku podala Evropská komise z důvodu nesprávného a nedostatečného zajištění vystavení průkazu u budov užívaných orgány veřejné moci a často navštěvovaných veřejností, které by měly být příkladem pro zohlednění environmentálních a energetických hledisek.<sup>45</sup> Podání žaloby předcházelo řízení č. 2016/2131 (věc C-305/19)<sup>46</sup> o nesplnění povinnosti dle článku 258 Smlouvy o fungování EU,<sup>47</sup> která se týká nesprávné transpozice a následné aplikace některých ustanovení směrnice o energetické náročnosti budov.<sup>48</sup> Česká republika byla prostřednictvím výzev z roku 2015, 2017 a 2018 upozorněna na rozpor vnitrostátní úpravy s požadavky směrnice o energetické náročnosti budov. Jelikož ani po těchto upozorněních se České republice nepodařilo uvést národní legislativu do souladu s požadavky směrnice, rozhodla se Evropská komise podat žalobu na Českou republiku k Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jako SDEU).<sup>49</sup> Komise nepovažuje za splněnou povinnost, vyplývající z čl. 13. odst. 2 směrnice, tedy že Česká republika nezajistila, aby v budovách, které jsou často navštěvované veřejností, byly průkazy vystaveny.<sup>50</sup> S ohledem na skutečnost, že se jedná o vadnou, nikoliv opožděnou transpozici, nemůže být v rámci prvního rozhodnutí SDEU uložena pokuta. Tu může SDEU uložit na návrh Komise, až pokud by ze strany ČR nebylo plněno první odsuzující rozhodnutí. Podle stanoviska Ministerstva průmyslu a obchodu by měla být Česká republika schopna napravit výtky Evropské komise ještě předtím, než by přistoupila k navržení sankcí a SDEU pak k jejich uložení.<sup>51</sup> K nápravě by mělo dojít prostřednictvím novely zákona o hospodaření energií.<sup>52</sup>

<sup>43</sup> V praxi časté fiktivní ujednání smluvních stran, že byl průkaz předán, není rozhodné.

<sup>44</sup> O změně směrnice 2009/125/ES a 2010/30/EU a o zrušení směrnice 2004/8/ES a 2006/32/ES Text s významem pro EHP.

<sup>45</sup> Blíže k tomuto recitál č. 24 směrnice o energetické náročnosti budov.

<sup>46</sup> Věc C-305/19 Komise v. Česká republika (Affichage d'un certificat de performance énergétique).

<sup>47</sup> Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie [online]. [cit. 4. 12. 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

<sup>48</sup> Nesplnění povinnosti: často kladené otázky [online]. [cit. 4. 12. 2019]. Dostupné z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-12\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-12_cs.htm).

<sup>49</sup> Blíže k tomuto tisková zpráva Energetická účinnost budov: Komise postoupila Soudnímu dvoru věc České republiky a Slovinska, protože nezajistily řádné vystavení certifikátů energetické náročnosti v budovách [online]. [cit. 4. 12. 2019]. Dostupné z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-19-462\\_cs.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-462_cs.htm).

<sup>50</sup> Jak vyplývá z recitálu č. 24 ve vazbě na čl. 3 a 12 směrnice o energetické náročnosti budov, které ovšem hovoří o certifikátech energetické náročnosti, kterými se překládá rozumí právě průkazy energetické náročnosti budov.

<sup>51</sup> Stanovisko MPO ČR k rozhodnutí EK podat žalobu na ČR k Soudnímu dvoru EU [online]. [cit. 12. 12. 2019]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/stanovisko-mpo-cr-k-rozhodnuti-ek-podat-zalobu-na-cr-k-soudnimu-dvoru-eu--243251/>.

<sup>52</sup> Novelizační návrh zákona byl schválen v Poslanecké sněmovně 8. listopadu 2019 usnesením č. 796. V Senátu byl návrh schválen 11. prosince 2019 usnesením č. 279. Dne 19. prosince 2019 byl návrh zákona



## 5. KULTURNÍ PAMÁTKY, BUDOVY V PAMÁTKOVÉ REZERVACI NEBO PAMÁTKOVÉ ZÓNĚ A HISTORICKÉ BUDOVY

Výkladové obtíže může činit ustanovení § 7a odst. 5 zákona o hospodaření energií ve vazbě na ustanovení § 7 odst. odst. 5 písm. b), a tedy zdali i pro budovy, které jsou kulturní památkou, anebo nejsou kulturní památkou, ale nacházejí se v památkové rezervaci nebo památkové zóně je nutné průkaz vyhotovit.<sup>53</sup> U těchto budov je třeba rozlišovat požadavek na energetickou náročnost od samotné povinnosti průkaz zpracovat. Na tyto budovy se nevztahuje požadavek snižovat energetickou náročnost ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 až odst. 3 zákona o hospodaření energií. Podle vyjádření Ministerstva průmyslu a obchodu však tímto není dotčena povinnost zpracovat průkaz i pro tyto budovy.<sup>54</sup> Toto vyjádření podporuje taktéž energetický specialista Ing. Zdeněk Petřtyl, rozdíl je však oproti jiným budovám takový, že doporučení uvedená v průvodní zprávě průkazu nejsou závazná, pouze však za předpokladu, je-li stanovisko památkového úřadu nesouhlasné.<sup>55</sup> Historickou budovou ve smyslu ustanovení § 7 odst. 9 zákona o hospodaření energií se rozumí budova, která byla vystavěna a poslední větší změna dokončené budovy na ní byla provedena před 1. lednem 1947. Větší změny zahrnují rekonstrukce, které zasahují do plochy obálky budovy, např. nová okna nebo zateplení fasády či střechy. Jakékoliv vnitřní renovace nemají vliv na výše uvedenou změnu dokončené budovy. V případě prodeje či pronájmu takové budovy anebo její ucelené části se průkaz neopatřuje.

## 6. PRŮKAZ JAKO PODMÍNKA DOTAČNÍCH PROGRAMŮ

Energetické posouzení budovy prostřednictvím průkazu je jedna z hlavních podmínek pro získání dotací, kterými se realizují energeticky úsporná opatření. Stát se těmito programy, které jsou převážně hrazené z unijních prostředků, snaží přispět k motivaci pořízování energeticky úsporných opatření.<sup>56</sup> Úskalím získání prostředků z těchto programů je vysoká administrativní náročnost a nevhodně nastavené podmínky.<sup>57</sup> Jako příklad lze uvést dotační program „Nová zelená úsporám“.<sup>58</sup> Cílem tohoto

---

podepsán prezidentem a následujícího dne byl schválený zákon odeslán k publikaci ve Sbírce listin. Novela vejde v platnost 15 dní po zveřejnění ve Sbírce zákonů ČR.

<sup>53</sup> Jedná se o instituty podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

<sup>54</sup> Často kladené dotazy a odpovědi k zákonu č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií a k prováděcím vyhláškám. *Mpo.cz* [online]. [cit. 6. 6. 2019]. Bod č. 26. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/48052/54907/601903/priloha001.pdf>.

<sup>55</sup> Vyjádření pana Ing. Petřtyla dostupné zde: Průkaz energetické náročnosti budovy (PENB) – kulturní památka. In *Inkapo.cz* [online]. [cit. 9. 6. 2019]. Dostupné z: <http://www.inkapo.cz/dotaz/prukaz-energeticke-narocnosti-budovy-penb-prodej-kulturni-pamatka?page=3>.

<sup>56</sup> Tyto dotace mají právní základ v Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013. Evropská unie podporuje energeticky úsporná opatření prostřednictvím strukturálních fondů, na jejichž základě jsou poskytovány dotace na úrovni členských států. *Srov. POKORNÝ, s. 227.*

<sup>57</sup> Problémem může být, že dotační program je zaměřen pouze na jeden aspekt či jednu vlastnost. Takto např. dotační programy zaměřené pouze na zateplení objektů nezohlednily aspekt větrání či ventilace.

<sup>58</sup> Dále pak například Operační program Podnikání a inovace a konkurenceschopnost, Operační program Životní prostředí.

programu je podpora energetických úspor v rámci rekonstrukcí bytových jednotek a rodinných domů.

V této souvislosti lze zmínit významný ekonomický nástroj, Evropský systém obchodování s emisními povolenkami (tzv. *EU ETS*, z *anglického EU Emission Trading System*)<sup>59</sup> a související novelu zákona č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jako zákon o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů).<sup>60,61</sup> Tato novela reflektuje revizi směrnice 2003/87/ES zavádějící Evropský systém obchodování s povolenkami (dále jako směrnice *EU ETS*), provedenou směrnicí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018.<sup>62</sup> Evropská unie zavádí pro deset členských států s nižším HDP, včetně České republiky, tzv. Modernizační fond, kdy část finančních prostředků bude přidělena České republice za účelem podpory projektů na snižování emisí skleníkových plynů, využití obnovitelných zdrojů energie a zvyšování energetické účinnosti.<sup>63</sup> Tento fond bude v rámci České republiky fungovat obdobně jako dotační programy prostřednictvím výzev, přičemž jednotlivé projekty bude nutné zaslat k finálnímu schválení Evropské investiční bance.<sup>64</sup> Předpokládaný objem prostředků by v tomto fondu v období let 2021 až 2030 měl být okolo 100 miliard korun.<sup>65</sup> Jako pozitivní změnu lze vnímat nejen zřízení tohoto fondu, ale i záměr směřovat výnosy z aukcí povolenek do energeticky úsporných opatření s cílem podpory projektů na snižování emisí skleníkových plynů, využití obnovitelných zdrojů energie a zvyšování energetické účinnosti.

## 7. ZÁVĚREM

Průkaz je předním nástrojem snižování energetické náročnosti budov jakžto oblasti s vysokým potenciálem energetických úspor. Energetickou náročnost budov je nutné řešit komplexně s ohledem na veškeré vlastnosti budovy a podmínky, ve kterých se nachází. Průkaz je důležitý informační nástroj, prostřednictvím kterého dochází k poskytnutí údajů o stavu energetické náročnosti budovy. Součástí průkazu jsou doporučení pro snížení energetické náročnosti budovy, rovněž i zařazení do třídy energetické náročnosti A až G, přičemž nejvíce úsporná je třída A. Členské státy by měly plnit příkladnou roli, co se plnění povinností ve vztahu k průkazu týče, především pak zajištění řádného vystavení průkazu v budovách, které jsou užívány orgánem veřejné moci a určené k užívání veřejností. Jelikož se České republice nepodařilo tomuto závazku

<sup>59</sup> Jako projev zásady znečišťovatel platí v jejím širším pojetí.

<sup>60</sup> Ekonomický nástroj obchodování s emisními povolenkami spočívá v oprávnění soukromé osoby k vypouštění určitého množství znečišťujících látek. Tato oprávnění lze v rámci trhu prodávat, což přispívá k motivaci šetrnější výroby. Blíže k tomuto DAMOHORSKÝ, s. 180–181.

<sup>61</sup> Na systém *EU ETS* je navázán fond *NER 300*, s cílem finančně podporovat rozvoj šetrných technologií ve vztahu k zachycování a ukládání  $\text{CO}_2$ . Blíže k tomuto POKORNÝ, s. 227.

<sup>62</sup> Od 1. ledna 2021 nastává již čtvrté obchodovací období.

<sup>63</sup> VRBOVÁ, Z. Novela zákona o emisních povolenkách: další šance pro klimatickou politiku české republiky? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2019, roč. LXV, č. 3, s. 75–83.

<sup>64</sup> Podle bodu 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/410 ze dne 14. března 2018, kterou se mění směrnice 2003/87/ES.

<sup>65</sup> V závislosti na ceně emisních povolenek.

dostát, Evropská komise podala z důvodu nesprávné transpozice směrnice o energetické náročnosti budov na Českou republiku žalobu k SDEU. K nápravě by mělo dojít prostřednictvím novely zákona o hospodaření energií, provedené zákonem č. 3/2020 Sb., s účinností od 25. ledna 2020. Energetické posouzení budovy prostřednictvím průkazu je taktéž jednou z hlavních podmínek dotačních programů, které jsou převážně hrazeny z unijních prostředků, mimo jiné z výnosů emisních povolenek. Za pozitivní vývoj lze považovat prioritu směřovat část z těchto výnosů do energeticky úsporných opatření. De lege ferenda lze očekávat posilování role průkazu ve vztahu k naplňování cílů zvyšování energetické účinnosti jako jednoho z hlavních nástrojů zvyšování energetických úspor.

Mgr. Leoš Kudlík  
leoskudlik@gmail.com



# VYBRANÉ OTÁZKY VYUŽITELNOSTI SOUKROMOPRÁVNÍCH NÁSTROJŮ K OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ\*

JAN VÉVODA

## **Abstract: Usability of Selected Private Law Instruments of Environmental Protection**

The aim of this article is to provide a reader with a brief analysis of the possibilities of using the fundamental private law instruments for the purpose of protection of the environment. The analysis is carried out from the perspective of an individuals who use these instruments to protect their rights and interests.

This article focuses on 3 selected private law instruments, namely the protection of the personality, neighbourhood law, and the prevention and compensation of damage. Special attention is paid to issues such as right to live in a favourable environment, which is a new institute in the Czech civil law. Within a scope of neighbourhood law the problem of proportionality of imissions to local circumstances, relation between private and public law regulation governing activities causing imissions and possibilities of protection against noise caused by road traffic are subject of closer study. Changes in legal regulation of general prevention of damage and in liability for damage to forest caused by industrial exhalations are also discussed.

In conclusion it can be stated that private law instruments are usable for the protection of the environment, but the protection is only indirect and not complex. For this reason, these tools cannot replace public environmental law, but they can be a valuable addition to it.

**Keywords:** private law; protection of environment; protection of personality; neighbourhood law; compensation of damage

**Klíčová slova:** soukromé právo; ochrana životního prostředí; ochrana osobnosti; sousedské právo; náhrada škody

**DOI:** 10.14712/23366478.2020.3

## 1. ÚVOD

Ochrana životního prostředí je bezesporu veřejným zájmem, jehož garantem je především stát, jak vyplývá například z čl. 7 Ústavy České republiky.<sup>1</sup> Jeho prosazování však nemusí být přenecháno výlučně veřejné moci, obzvláště v případech

\* Tento článek vychází ze zjištění a závěrů autora obsažených v jeho disertační práci na téma „Soukromoprávní nástroje ochrany životního prostředí“, která byla v září 2018 obhájena na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

<sup>1</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Pokud není uvedeno jinak, jsou všechny právní předpisy citovány v jejich znění aktuálním k 29. říjnu roku 2019.

životního prostředí by jeho ochrana měla být zájmem nás všech. Je to dáno jeho povahou stejně jako povahou člověka jako živého tvora, pro kterého je funkční mechanismus planety Země a její biosféry *conditio sine qua non* přežití i dalšího vývoje.<sup>2</sup> Ostatně podle Ústavního soudu „v demokratickém právním státě je životní prostředí hodnotou, jejíž ochrana má být realizována za aktivní participace všech složek občanské společnosti“.<sup>3</sup> Přestože v tomto případě zmíněná slova mířila především na adresu právnických osob, zejména spolků a dalších nevládních organizací angažovaných v ochraně životního prostředí, domnívám se, že není důvod, proč by neměla platit na soukromé subjekty obecně. Obdobnou myšlenku rozvíjí i J. Blahož, když uvádí, že „ponechání péče o životní prostředí pouze státu a nadstátním a mezinárodním organizacím pojetí demokratického liberálního státu odporuje. Rovněž člověk a občan zcela přirozeně nadaný nejvýznamnějšími hodnotami demokratické společnosti – základními lidskými a občanskými právy – by měl být strážcem zdravého životního prostředí.“<sup>4</sup>

Soukromá iniciativa za účelem ochrany životního prostředí může být motivována dvěma hlavními důvody. Na prvním místě je jistě žádoucí zmínit ušlechtilé důvody pramenící z uvědomění si významu životního prostředí a jeho hodnoty přesahující lidská měřítka. Nosnou myšlenkou nynějšího pojednání je ale úvaha, že za rozhodnutím podniknout kroky vedoucí k ochraně životního prostředí může stát i podstatně sobečtější motivace.

Zřejmě není třeba blíže rozebírat, že zhoršená kvalita životního prostředí se může podepsat na lidském zdraví, přičemž ovlivňuje i další aspekty života, jako je soukromí, bezpečí a klid domova. Ochranu soukromého vlastnictví pak s ochranou životního prostředí spojuje skutečnost, že případné poškození jednoho je zároveň i poškozením druhého, nebo alespoň v důsledku k němu vede. Tedy například nelegální vytěžení lesa patřícího někomu jinému způsobuje tomuto vlastníkovvi bezpochyby škodu, zároveň však dochází k poškození významného krajinného prvku<sup>5</sup> a jedné z důležitých složek životního prostředí. Může nastat ale i opačná situace, kdy z důvodu znečištění ovzduší průmyslovými exhalacemi dochází k poškození lesů, přičemž vzniká též škoda na soukromém majetku vlastníka poškozeného lesa.

Soukromé právo je dle § 1 odst. 1 věty první občanského zákoníku<sup>6</sup> tvořeno těmi ustanoveními právního řádu, která upravují vzájemná práva a povinnosti osob. Tato definice na první pohled nenabízí mnoho prostoru k tomu, aby bylo v rámci této právní disciplíny pamatováno na ochranu životního prostředí. Soukromé právo však spočívá mimo jiné na zásadách, že každý má právo na ochranu svého života a zdraví, stejně jako na zákonné ochraně vlastnického práva.<sup>7</sup> Právě tyto hodnoty mohou být dotčeny v důsledku zhoršené kvality životního prostředí, přičemž osoba, která by je chtěla ve

<sup>2</sup> Viz § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí.

<sup>3</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. června 2005 spis. zn. I. ÚS 486/04.

<sup>4</sup> BLAHOŽ, J. *Právo na životní prostředí – mezi antropocentrismem a ekocentrismem*. In: MÜLLEROVÁ, H. a kol. *Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 42.

<sup>5</sup> Viz § 3 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny.

<sup>6</sup> Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále též jen „občanský zákoník“ nebo „nový občanský zákoník“).

<sup>7</sup> Viz § 3 odst. 2 písm. a) a e) občanského zákoníku.

vlastním zájmu či zájmu svých blízkých bránit, musí vystoupit proti zdroji jejich ohrožení. Tím se může i nepřímo angažovat ve prospěch životního prostředí.

Toto pojednání je proto zaměřeno na tři klíčové instituty upravené v českém občanském zákoníku, a to ochranu osobnosti, ochranu před imisemi v rámci sousedského práva a předcházení a náhradu škod, neboť se jedná o nástroje, které má k dispozici jednotlivec, aby se bránil před dopady zhoršování životního prostředí do své osobní a majetkové sféry.<sup>8</sup>

Účelem analýzy využitelnosti institutů soukromého práva k ochraně životního prostředí není nalezení alternativy, která by mohla nahradit převažující veřejnoprávní nástroje. Neumožňují totiž například adekvátně reagovat na rozsáhlejší problémy životního prostředí, neboť ty nejsou řešitelné na půdorysu sporu žalobce proti žalovanému. Nemusí jít přitom o otázky rozměru globální změny klimatu, obtížně představitelný je i soukromoprávní postup proti znečišťování ovzduší pocházejícímu ze spalovacích stacionárních zdrojů umístěných v domácnostech. Soukromoprávní prostředky nemohou postihnout ani environmentální problémy projevující se mimo osobní či majetkovou sféru, zejména ve vztahu k nevládními složkám životního prostředí, jako jsou například populace volně žijících živočichů (s výjimkou možnosti vlastnickoprávní ochrany jejich stanovišť).

Domnívám se, že má ale smysl se na soukromoprávní nástroje zaměřit z toho důvodu, že mohou posloužit k doplnění prostředků nabízených veřejným právem, neboť životní prostředí je hodnotou, na jejíž ochranu je žádoucí využít všechny dostupné prostředky při zapojení co nejširšího okruhu lidí. Cílem je zároveň též ukázat, že pokud se lidé budou brát o vlastní štěstí,<sup>9</sup> nemusí to být na úkor životního prostředí, ale v některých případech naopak v jeho prospěch.

## 2. OCHRANA OSOBNOSTI

Z nástrojů, s jejichž pomocí mohou soukromé osoby v rámci ochrany svých zájmů přispívat též k ochraně životního prostředí, je dle mého názoru nezbytné na prvním místě zmínit téma ochrany toho pro každého člověka nejzákladnějšího a nejvlastnějšího – tedy jeho osobnosti. Environmentální souvislosti lze nalézt v následujících aspektech osobnostních práv:

---

<sup>8</sup> Pokud se jedná o soukromoprávní souvislosti ochrany životního prostředí, velmi často bývá zmiňována právní úprava sloužící k omezením vlastnického práva z environmentálních důvodů (omezení užívání i o různá dispoziční omezení), představuje ale nástroje v rukou státu a nikoli jednotlivců. Soukromé právo též nenabízí specializované smluvní instrumenty využitelné k ochraně životního prostředí, takže v případě smluv, které by snad na toto téma mohly být uzavřeny, půjde pouze o potvrzení dohody, kterých bylo dosaženo mimoprávními postupy, a to s problematnou vynutitelností. Z analýzy jsou vynechány i procesní nástroje, které si zaslouží samostatnou analýzu, jež by svým rozsahem a zaměřením překračovala možnosti tohoto pojednání. Zejména mám v tomto ohledu na mysli v současnosti diskutovanou hromadnou žalobu. Zákon, který by ji měl zavést do českého právního řádu, ostatně dosud čeká na předložení Parlamentu.

<sup>9</sup> Ustanovení § 3 odst. 1 občanského zákoníku.

## 2.1 ZÁKLADNÍ OSOBNOSTNÍ PRÁVA

Souvislost ochrany osobnosti člověka, jak ji pojímá v rámci svých ustanovení občanský zákoník, s ochranou životního prostředí, spočívá v prvé řadě v oblasti ochrany života a zdraví a také soukromí. Právě v těchto oblastech se vůči člověku může nejbližší, resp. nejintenzivněji projevit zhoršení kvality životního prostředí, například v důsledku znečištění ovzduší či hlukové zátěže, což může mít zdravotní dopady či narušovat možnost využívání obydlí či jiné realizace soukromého života.

Určité nastínění environmentální stránky ochrany osobnosti může při nedostatku české judikatury nabídnout rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva. Ostatně i komentář T. a A. Doležalových zdůrazňuje, že „*koncept ochrany osobnosti, a s tím související fyzické a morální integrity, je nutno v současné době zasadit do kontextu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod*“.<sup>10</sup> Štrasburský soud totiž i přes absenci výslovného zakotvení práva na příznivé životní prostředí (či jeho podobně formulovaného ekvivalentu) nalezl řešení, pomocí kterého dokáže v určitých případech poskytnout ochranu i v záležitostech environmentální povahy. Je tomu tak proto, že nachází příslušný interpretační prostor zejména v ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod věnovaném právu na respektování soukromého a rodinného života a obydlí.<sup>11</sup> S jejich pomocí je tak právo na příznivé životní prostředí chráněno nepřímou, s využitím jiného (v úmluvě upraveného) institutu, tzv. *par ricochet*.<sup>12</sup> Za jednoznačný příklad tohoto přístupu může být považován rozsudek ve věci Moreno Gómez týkající se čl. 8 Úmluvy, v němž Evropský soud pro lidská práva dospěl k závěru, že „*porušení práva na respektování obydlí se neomezují na konkrétní nebo fyzická narušení, jako je nedovolený vstup, nýbrž také zahrnují ta porušení, která nejsou konkrétní či fyzická, jako hluk, emise, pachy nebo jiné formy rušení*“.<sup>13</sup> Problematika rušení hlukem, pachem a dalšími podobnými vlivy již má jednoznačné souvislosti s ochranou životního prostředí.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> DOLEŽAL, T. – DOLEŽAL, A. In: MELZER, F. – TĚGL, P. a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1–117*. Praha: Leges, 2013, s. 518. Samotná Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod byla vyhlášena sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí ČSFR č. 209/1992 Sb.

<sup>11</sup> Jedná se o čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Z jiných práv upravených touto úmluvou je v dané souvislosti relevantní právo na život dle čl. 2, které v judikatuře přichází na pořad především v případech různých havárií (např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Öneriyildiz proti Turecku z 30. listopadu 2004, č. stížnosti 48939/99). Naopak čl. 3 Úmluvy zakazující nelidské či ponižující zacházení příliš uplatnění v environmentálních kauzách nedojde (např. v rozsudku ve věci López Ostra proti Španělsku z 9. prosince 1994, č. stížnosti 16798/90, Evropský soud pro lidská práva odmítl, že by i velmi obtížné životní podmínky zakládaly ponižující zacházení).

<sup>12</sup> REPÍK, B. Chrání Evropská úmluva o lidských právech právo na životní prostředí? *Bulletin advokacie*, 2005, č. 7/8 a 9, s. 23. Jak uvádí autor zmíněného článku, „*použití tohoto postupu rozšiřujícího rozsah Úmluvou chráněných práv není v praxi býv. Komise a Soudu vzácné*“.

<sup>13</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Moreno Gómez proti Španělsku z 16. listopadu 2004, č. stížnosti 4143/02.

<sup>14</sup> Lze pro ilustraci zmínit, že Evropský soud pro lidská práva se věnoval také problematice dopadů průmyslové výroby na osoby žijící v okolí (např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Fadeyeva proti Rusku z 9. června 2005, č. stížnosti 55723/00), negativním vlivům nadměrné silniční dopravy (např. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Deés proti Maďarsku z 9. listopadu 2010, č. stížnosti 2345/06).



Pokud se jedná o možné dopady zhoršení životního prostředí na lidské zdraví, nelze se dle mého názoru omezit jen na fyzické aspekty lidského bytí, ale je třeba pamatovat i na stránku duševní, intelektuální či naopak emocionální. I ve vztahu k ochraně lidského zdraví lze připomenout, jak tento pro člověka jeden z nejcennějších statků v nejobecnější rovině definuje světová zdravotnická organizace, podle níž je zdraví „stavem úplné fyzické, duševní a sociální pohody a nikoli pouze nepřítomnost nemoci nebo zdravotního postižení“.<sup>15</sup> Je tedy možné si položit otázku, zda by bylo z hlediska právní úpravy ochrany osobnosti myslitelné, aby byla osobnost člověka zásahem do životního prostředí dotčena v psychologické rovině.

Nelze též zapomínat na to, že fyzické a duševní zdraví jsou v úzkém propojení a narušení jednoho se může negativně projevit i na druhé zmíněné složce. Uvažovat lze v tomto případě zejména o důsledcích nežádoucích zásahů do krajiny narušujících prostředí, v němž se odehrává život člověka, a to nikoli ve významu zdroje látek nezbytných k životu (a potenciálního nosiče látek životu nebezpečných), ale jako místa k odpočinku, pramene inspirace a estetických prožitků nebo jako určitého životního záchytného bodu a protikladu k mnohdy stresujícímu životu v moderní civilizaci. Ostatně i zákon o ochraně přírody a krajiny pracuje s pojmy vzhled či estetika a pamatuje na lidskou potřebu občas se vydat do přírody.<sup>16</sup>

## 2.2 PRÁVO ŽÍT V PŘÍZNIVÉM ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Nový občanský zákoník přinesl v oblasti ochrany osobnosti významnou změnu, neboť právě jeho § 81 obsahuje jednu z mála opravdu výslovných zmínek o životním prostředí.<sup>17</sup> V demonstrativním výčtu hledisek, z nichž je lidské osobnosti ochrana poskytována, se totiž vedle života a důstojnosti člověka, jeho zdraví či soukromí hovoří o jeho právu žít v příznivém životním prostředí.<sup>18</sup> Možnost hodnotit využitelnost tohoto práva je ale limitována absencí jakékoli konkrétnější právní úpravy, která by naznačila rozsah tohoto práva, i nedostatkem judikatury.

<sup>15</sup> *Ústava Světové zdravotnické organizace* [online]. Světová zdravotnická organizace, 1946 [cit. 7. 1. 2018]. Dostupné z: <http://www.who.int/about/mission/en>.

<sup>16</sup> Např. podle § 2 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny je součástí ochrany přírody a krajiny též „péče o vzhled a přístupnost krajiny“, § 8 odst. 1 zase připomíná estetický význam dřevin, který musí být vyhodnocován v procesu povolávání jejich kácení. § 63 odst. 2 pak upravuje přístup do krajiny jako právo každého vstupovat na pozemky zejména ve veřejném vlastnictví, samozřejmě za podmínky dodržení řady pravidel (mimo jiné se nesmí při využívání průchodu přes cizí pozemky zasahovat do práv na ochranu osobnosti). Podobně s právem na vstup do přírodního prostředí počítá též § 19 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

<sup>17</sup> A dle mého mínění jedinou, která by mohla být pro účely ochrany životního prostředí relevantní. Je pravdou, že zmínku o životním prostředí lze v občanském zákoníku nalézt též v ustanovení § 2851, které je však věnováno postupu při řešení pojistné události, a § 2976 a 2987 upravující skutkovou podstatu nekalosoutěžního jednání „ohrožení zdraví nebo životního prostředí“. V tomto druhém případě je ohrožením životního prostředí míněno porušení pravidel jeho ochrany vyplývajících z veřejného práva.

<sup>18</sup> Konkrétní vysvětlení, proč bylo do demonstrativního výčtu hodnot, které jsou v rámci ochrany osobnosti chráněny, doplněno právo žít v příznivém životním prostředí, důvodová zpráva k návrhu občanského zákoníku nenabízí, na druhou stranu je třeba připomenout, že nejde o myšlenku nijak novou. Objevuje se totiž již v literatuře věnované předchozí právní úpravě ochrany osobnosti, která byla obsažena v § 11 starého občanského zákoníku.

H. Müllerová ve svém pojednání věnovaném právu žít v příznivém životním prostředí<sup>19</sup> zmiňuje případ, završený až rozsudkem Nejvyššího soudu z roku 2016,<sup>20</sup> který nabízel skutkové okolnosti, které mohly být zajímavým podkladem pro vyzkoušení funkčnosti žaloby na ochranu osobnosti ve výše nastíněném směru. V tomto sporu žalobce požadoval náhradu škody a též ekologické újmy z toho důvodu, že žalovaný vykácel stromy, které byly původně na pozemku ve vlastnictví žalobce. Nárok na náhradu ekologické újmy byl vznesen proto, že dle žalobce nebylo možné v případě pokácených stromů vycházet pouze z hodnoty vytěženého dřeva, nýbrž bylo zapotřebí zohlednit i ekologickou hodnotu stromů, jejichž pokácením tedy mělo dojít k ekologické újmě.

Tento nárok u soudů neuspěl s ohledem na § 27 odst. 3 zákona o životním prostředí, podle nějž je oprávněným ze způsobené ekologické újmy pouze stát. Bylo by však možné uvažovat o odlišném postupu žalobce, který mohl hodnotu pokácených stromů (vyšší než pouhá cena jejich dřevní hmoty) dovozovat nikoli z významu těchto stromů pro životní prostředí, nýbrž z jejich významu pro sebe sama. Dle této argumentační linie by pokácení stromů, k nimž mohl mít žalobce ostatně subjektivní vztah, bylo možné chápat jako narušení jeho osobnostních práv. Domnívám se, že díky novému občanskému zákoníku, který mezi chráněná osobnostní práva zahrnul i právo na příznivé životní prostředí, by tato argumentace nemusela být tolik komplikovaná a šroubovaná, jako kdyby se uvažovalo pouze o dopadech na jiné aspekty žalobcovy osobnosti, jako např. zdraví, soukromí či důstojnost.

Připomenout lze i případ řešený Evropským soudem pro lidská práva ve věci Kyratos.<sup>21</sup> Štrasburský soud se v něm potýkal s tvrzením stěžovatelů, že jejich právo na soukromý a rodinný život dle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod bylo porušeno poškozením močálu na ostrově Tinos jakožto cenného přírodního stanoviště. Tento návrh však byl odmítnut, neboť soud se nemohl ztotožnit s tím, že „narušení života živočichů v mokřadu je útokem na soukromý nebo rodinný život žadatelů“. Porušení předmětného ustanovení úmluvy mohou založit pouze škodlivé účinky v soukromé nebo rodinné sféře osob, nikoli obecné poškození životního prostředí. Evropský soud pro lidská práva ale na druhou stranu naznačil, že by mohly existovat případy, kdy by tomu mohlo být jinak. Jednalo by se například o situaci, kdy by poškození životního prostředí spočívalo ve zničení lesa v blízkosti žadatelova obydlí, tedy stav, který by se mohl přímo dotknout stěžovatelova vlastního života.

Na druhou stranu je třeba připustit, že možnosti přímého uplatnění tohoto práva v praxi mohou být značně omezené, protože v případném sporu by toto právo stálo proti vlastnické svobodě nakládat se svým majetkem, přičemž začasť by toto nakládání mohlo být v souladu s veřejným právem ochrany životního prostředí, resp. dokonce aprobováno příslušným povolením. Otázka vztahu soukromého a veřejného práva je nepoměrně komplikovanější, než by se mohlo jevit na základě deklarace obsažené ve druhé větě § 1 odst. 1 občanského zákoníku, podle níž je uplatňování soukromého práva

<sup>19</sup> MÜLLEROVÁ, H. Právo žít v příznivém životním prostředí jako nová součást ochrany osobnosti. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2017, č. 3, s. 25.

<sup>20</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. března 2016 spis. zn. 25 Cdo 2466/2014.

<sup>21</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci Kyratos proti Řecku z 22. května 2003, č. stížnosti 41666/98.

nezávislé na uplatňování práva veřejného. Inspiraci, jakými cestami by se mohl ubírat zákonodárce při snaze o zpřesnění právní úpravy a především soudce při rozhodování o žalobách opírajících se o právo žít v příznivém životním prostředí, by mohla nabízet řešení v oblasti ochrany před imisemi v rámci sousedského práva.<sup>22</sup>

Vedle samotného obsahu práva žít v příznivém životním prostředí vyvolává otázky též mechanismus jeho uplatňování v praxi. Občanský zákoník nabízí k ochraně osobnostních práv zdržovací (negatorní) a odstraňovací (restituční) nároky, které jsou doplněny obecnou úpravou náhrady újmy.<sup>23</sup> U obou výše popsaných žalob se mohou v aplikační praxi snadno projevit úskalí spojená s nepřímou ochranou životního prostředí. Z povahy a účelu žalob, resp. jimi prosazovaných nároků totiž vyplývá i rozsah opatření, která mohou být požadována a následně soudem v rozsudku nařízena. Pokračování ve škodlivé činnosti tak lze zakázat pouze v rozsahu nezbytném k ochraně dotčeného osobnostního práva, a to pouze konkrétního žalobce. U odstraňovacího nároku by situace byla ještě komplikovanější, neboť zde půjde nejen o nalezení vhodného rozsahu restituce, ale i o způsob jejího uskutečnění, aby vůbec byla realizovatelná. Jak zdraví, tak životní prostředí (v případě, že bude žalováno porušení samotného práva žít v příznivém životním prostředí) jsou velmi citlivé a v případě narušení lze následky obtížně vrátit zpět.

Podle § 2894 občanského zákoníku je vždy nahrazována újma na jmění, tedy škoda, zatímco nemajetková újma pouze tehdy, bylo-li tak ujednáno a především tehdy, stanoví-li tak speciálně zákon. Občanský zákoník tak stanoví pouze v několika případech, z nichž nejvýznamnější je újma na přirozených právech člověk, a tedy potenciálně i na právu na život v příznivém životním prostředí. Nemajetková újma na právu žít v příznivém životním prostředí by mohla být styčným bodem s pojmem ekologické újmy, pokud by za zásah do předmětného osobnostního práva bylo považováno například narušení krajiny, v níž dotčený člověk žije, či místního ekosystému. Určení rozsahu takové újmy by však nebylo snadné.<sup>24</sup>

Lze tedy shrnout, že pokud již právo žít v příznivém životním prostředí bylo do textu občanského zákoníku zařazeno, bylo by žádoucí jeho potenciál pro účely ochrany životního prostředí co nejvíce využít.<sup>25</sup> Jak však vyplývá i z výše uvedeného, pouhá zmínka v soukromoprávním kodexu je pro praktickou aplikaci poměrně nedostatečná, protože právo žít v příznivém životním prostředí se od běžných osobnostních práv v mnoha směrech odlišuje. Domnívám se, že tento nový institut by si tedy zasloužil podrobnější právní úpravu, která by blíže konkretizovala jeho obsah, jasně vymezila vztah k ve-

<sup>22</sup> Viz zejména kapitola 3.2.

<sup>23</sup> Viz § 82 odst. 1 občanského zákoníku, kde jsou upraveny oba prvně zmíněné nároky, zatímco nárok na náhradu způsobené újmy vyplývá z pasáže občanského zákoníku upravující závazky z deliktů.

<sup>24</sup> Například O. Vícha v této souvislosti připomíná „značnou obtížnost výpočtu ekologické újmy, a to z toho důvodu, že se jedná o imateriální ztrátu“ – srov. VÍCHA, O. *Princip „znečišťovatel platí“ z právního pohledu*. Praha: Linde, 2014, s. 138.

<sup>25</sup> Ostatně jak uvádí H. Müllerová, „všude tam, kde zákonná ustanovení dávají k tomu prostor, je třeba apelovat na takovou interpretaci, která umožní využít ochranu tohoto osobnostního práva ve prospěch ochrany životního prostředí, resp. ho vůbec aplikovat, protože lze očekávat, že toto ustanovení jistě nebylo zamýšleno jako „prázdňé“ či v praxi nevyužitelné“ – viz MÜLLEROVÁ, H. Právo žít v příznivém životním prostředí jako nová součást ochrany osobnosti. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2017, č. 3, s. 32.

řejnému právu a nastínila i postup uplatňování odstraňovacího nároku či nahrazování nemajetkové újmy.

### 3. SOUSEDSKÉ PRÁVO

Sousedské právo „*tvoří souhrn občanskoprávních norem upravujících vztahy vlastníka a třetích osob při užívání věci, pokud jde o účinky užívání věci na tyto osoby (jejich majetek)*“.<sup>26</sup> Jedná se tedy o typický institut ochrany vlastnického práva, nabízí však – především pak ochrana proti imisím – řadu možností, jak jej použít k vyšším cílům, jako je ochrana životního prostředí. Sousedské právo zahrnuje více témat, přičemž z hlediska využitelnosti k ochraně životního prostředí se jeví relevantní především právní úprava ochrany před zásahy do vlastnického práva, pro něž právnícký jazyk používá pojem imise.

K využitelnosti této právní úpravy přispívá už samotná skutečnost, že pojem sousedství je interpretován velmi široce a není omezen na nejbližší sousedy, kteří s původcem imisí sdílí hranici pozemků.<sup>27</sup> Nemusí se tedy jednat o pouhé ryze sousedské kauzy, nýbrž i případy rozsáhlejších dopadů, jako je hluková zátěž nebo zhoršená kvalita ovzduší ve větší lokalitě, tedy témat již environmentální povahy. Za významnou považují i skutečnost, že okruh aktivně legitimovaných osob není omezen pouze na osoby fyzické, neboť se zvyšuje šance na vhodné uplatnění příslušných právních nástrojů. Imisemi totiž může být zjevně ovlivněno užívání majetku i ze strany právníckých osob, přičemž lze zmínit, že byla uznána aktivní žalobní legitimace společenství vlastníků jednotek<sup>28</sup> či územních samosprávných celků.<sup>29</sup> Vzhledem k tomu, že nový občanský zákoník již nehovoří o obtěžování<sup>30</sup> a přikazuje vlastníkovu zdržet se všeho, kvůli čemuž by imise vnikaly na sousední pozemek, bylo by možné bez dalšího uzavřít, že ochrana proti imisím je právníckým osobám poskytována rovnocenně jako osobám fyzickým.

Klíčový pojem imise zahrnuje všechny projevy či účinky jednání vlastníka, které mohou pronikat na pozemek jeho souseda.<sup>31</sup> Imise lze dělit na přímé a nepřímé (podle toho, zda jsou přímo přiváděny na pozemek jiného vlastníka, což ale § 1013 občanského

<sup>26</sup> SPÁČIL, J. In: SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 146.

<sup>27</sup> Například podle J. Spáčila „*sousedství neexistuje jako nějaký zvláštní vztah vzniklý už tím faktem, že určité nemovitosti spolu sousedí; jde pouze o určitou situaci (tj. faktický, existující stav), z jejíž povahy vyplývá, že sousedé mají fakticky více příležitostí, aby se mezi sebou dostávali do právních konfliktů, v jejichž rámci dochází k porušování, omezování nebo ohrožování jejich práv*“ – srov. SPÁČIL, J. – HRABÁNEK, D. *Sousedská práva podle nového občanského zákoníku*. Praha: Leges, 2015, s. 17.

<sup>28</sup> V rámci kauzy pražské magistrály (bude blíže diskutována dále).

<sup>29</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. srpna 1999 spis. zn. 2 Cdon 330/97, v němž zaznělo, že pokud „*občané [obce] mají schopnost vnímat uvedené imise a jsou-li jimi rušeni při oprávněném užívání nemovitostí ve vlastnictví obce, je jimi při výkonu svého vlastnického práva rušena i obec*“.

<sup>30</sup> Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále též jen „starý občanský zákoník“) ve svém § 127, který upravoval ochranu před imisemi, přikazoval vlastníkovu zdržet se všeho, čím by nad míru přiměřenou poměrům obtěžoval jiného nebo čím by vážně ohrožoval výkon jeho práv, zejména nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy.

<sup>31</sup> Tím se liší od významu, v němž je tento pojem používán ekologii, resp. ve veřejném právu životního prostředí, viz např. např. na § 2 písm. d) zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

zákoníku zakazuje, nebo zda se jedná o „*takové vlastnické úkony, jejichž bezprostřední účinky jeví se na vlastním pozemku a jež jedině z jiných příčin mimo vůli vlastníka a bez jeho přispění působí i na pozemek sousedův*“<sup>32</sup>) nebo na materiální a imateriální (příčemž za hmotné se považují i různé fyzikální jevy, a tedy tento pojem zahrnuje celou škálu uvedenou v demonstrativním výčtu v § 1013 občanského zákoníku, tedy odpad, vodu, kouř, prach, plyn, pach, světlo, stín, hluk, otřesy a jiné podobné účinky). Ve vztahu k životnímu prostředí jsou přitom relevantní především hluk a znečištění šířené vzduchem či vodou.

V souvislosti s ochranou proti imisím poskytovanou v rámci sousedského práva považují za zásadní následující otázky, resp. problémové okruhy:

### 3.1 URČENÍ MÍRY PŘIMĚŘENÉ MÍSTNÍM POMĚRŮM

Klíčovým pojmem § 1013 odst. 1 občanského zákoníku, který slouží k rozlišení, zda se lze určitým imisím bránit (požadovat, aby se jejich původce zdržel dalšího rušení) či zda nezbyvá než imise strpět, je, zda překračují míru přiměřenou místním poměrům. Bohužel literatura ani judikatura nejsou stran výkladu tohoto pojmu konzistentní, obecně lze alespoň shrnout, že místní poměry, resp. míra jim přiměřená, jsou záležitostí individuální lišící se místo od místa podle lokálních podmínek.<sup>33</sup>

Nejvyšší soud se k této problematice vyjádřil např. ve svém rozhodnutí ve věci rušení zejména hudebními produkcemi ve večerních a nočních hodinách, přičemž uvedl, že „*soud rozhodující o návrhu na ochranu podle uvedeného ustanovení se nemůže omezit jen na konstatování, že namítaný zásah je v souladu se stavem v místě obvyklým, ale musí vždy zohlednit míru přiměřenou poměrům (které by měly být)*“. Dovedl totiž, že „*pokud by se totiž hranice mezi přípustným a nepřípustným obtěžováním měla určovat jen podle poměrů v daném místě a čase a ne podle poměrů, které jsou žádoucí a které by měly přetrvávat, nebylo by možné domáhat se úspěšně ochrany podle § 127 odst. 1 ObčZ v případě, že i chování všech ostatních fyzických nebo právnických osob v místě je z hlediska tohoto ustanovení závadné*“.<sup>34</sup>

Je zajímavé, že o pět let později stejný senát Nejvyššího soudu tento postoj poněkud zmírnil, když v případě jiného rušení zejména hudbymiilovnými sousedy zhodnotil, že je „*třeba vzít v úvahu místní poměry, intenzitu hluku a to, zda jde o rušení jednorázové, opakované nebo úmyslné. Teprve v případě, že by se intenzita obtěžování hlukem v dané*

<sup>32</sup> SEDLÁČEK, J. In: SEDLÁČEK, J. – SPÁČIL, J. *Vlastnické právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 91. O několik stran dále (na s. 98) pak týž autor dokonce píše, že „*účinek se nejvíce jeví jako pokračování činnosti, ale jako stav prostředí, který byl činností vlastníkovou sice způsoben, ale nepatří již k jeho užívání věci*“.

<sup>33</sup> V této souvislosti lze pro odlehčení zmínit, že okresní soud v Benešově ve svém prvoinstančním rozhodnutí ve věci obtěžování zápachem z hnojiště připomněl, že „*míra tolerance k zápachu z chlévské mrvy na venkově je větší než ve městě*“ – citováno dle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 29. března 2017 spis. zn. 22 Cdo 4847/2016.

<sup>34</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. dubna 2006 spis. zn. 22 Cdo 223/2005. S ohledem na podobnost úpravy ochrany před imisemi ve starém i novém občanském zákoníku dospěl i Nejvyšší osud k závěru, že dosavadní judikatura je v zásadě i nadále použitelná – viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. dubna 2015 spis. zn. 22 Cdo 3940/2014.

*lokalitě zjevně vymykala stavu v jiných obdobných lokalitách, bylo by třeba při posuzování žaloby přihlídnout i k obvyklým poměrům v takových lokalitách.*<sup>35</sup>

V obou výše popsaných kauzách byla ochrana na základě sousedské negatorní žaloby poskytnuta, lze však nalézt i případy, kdy místní poměry převážily. Příkladem může být rozhodnutí ve věci alergika požadujícího po včelaři odstranění jeho včelstev, v němž byl žalobce poučen, že žije v lokalitě intenzivního včelaření a tedy hojného výskytu včel „a podle této situace musí své chování a způsob života uzpůsobit“.<sup>36</sup>

S vymezením místních poměrů úzce souvisí i další pojem použitý v textu § 1013 odst. 1 občanského zákoníku, tedy obvyklé užívání pozemku. To by totiž nemělo být imisemi podstatně omezováno, jinak bude mít jejich původce povinnost se takové rušivé činnosti zdržet. Nejvyšší soud se při úvaze, jaký okruh pozemků lze zahrnout v daném případě pod pojem obvyklého užívání, dospěl k závěru, že „nelze zcela srovnávat poměry v obytné části průmyslového města, jehož továrny přímo či nepřímo zajišťují zaměstnání pro významnou část obyvatel, s poměry v obci, zaměřené na turistiku a rekreaci, i když v obou těchto případech jde o užívání obytných domů“.<sup>37</sup> Pokud jde o určení, zda je obvyklé užívání pozemku omezeno podstatně, nabízí J. Spáčil vodítko v podobě vývoje ceny imisí zasažené nemovitosti, neboť její pokles by totiž mohl omezení využitelnosti pozemku dokládat.<sup>38</sup>

### 3.2 SOULAD S VEŘEJNOPRÁVNÍMI LIMITY

V dnešní době, kdy je valná část lidských ekonomických aktivit svázána regulací a mnohdy též podmíněna veřejnoprávním povolením, se jako klíčová jeví otázka vztahu veřejného práva, resp. limitů jím stanovených či povolení na jeho základě vydaných<sup>39</sup> k soukromoprávní ochraně poskytované sousedským právem.

Nejvyšší soud totiž již za platnosti starého občanského zákoníku judikoval, že ochrana poskytovaná sousedským právem je na ochraně založená na předpisech správního práva nezávislá. Proto bude na jednu stranu platit, že překročení mezi stanovených správněprávních normou bude znamenat překročení přiměřené míry, za opačné situace, kdy budou stanovené veřejnoprávní limity dodrženy, však tento vztah jako samozřejmý platit nebude. Nárok na ochranu před imisí totiž bude dán, i „pokud v době rozhodování soudu bude imise sice v mezích daných správním předpisem, půjde však nepochybně o obtěžování nad míru přiměřenou poměrům“.<sup>40</sup> Do jisté míry precedenční význam tohoto rozhodnutí pak dokládá i jeho použití jako klíčového argumentu v případě hluku na magistrále.<sup>41</sup> Taktéž v případě Arcelor Mittal ze strany Nejvyššího soudu zaznělo, že „důležitým vodítkem pro posouzení toho, zda jde o rušení přesahující míru přiměřenou

<sup>35</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2011 spis. zn. 22 Cdo 1578/2010.

<sup>36</sup> Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 1. ledna 1996 spis. zn. 10 Co 742/95.

<sup>37</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. dubna 2015 spis. zn. 22 Cdo 3940/2014.

<sup>38</sup> SPÁČIL, J. In: SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 149.

<sup>39</sup> Např. povolení orgánu ochrany ovzduší podle § 11 zákona o ochraně ovzduší.

<sup>40</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 27. dubna 2010 spis. zn. 22 Cdo 1296/2008.

<sup>41</sup> Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. listopadu 2010 spis. zn. 22 Cdo 3281/2008. Tato kauza bude diskutována níže.

*poměrům (nyní viz i § 1013 odst. 1 o. z.), je zjištění, že rušení přesahuje limity uvedené ve veřejnoprávních předpisech“.<sup>42</sup>*

Pokud se jedná o opačnou situaci, tedy když veřejnoprávní limit není překročen, Nejvyšší soud vynesl rozsudek, v němž konstatoval, že nepřekročení limitu sice neznamená, že „*lze vycházet primárně z předpokladu, že při dodržování veřejnoprávních norem zpravidla nepůjde ani o nepřípustnou imisi v režimu § 1013 odst. 1 o. z.*“.<sup>43</sup> Že však situace není zdaleka tak jednoznačná, dokládají i soudní rozhodnutí, z nichž vyplývá možnost odlišného přístupu. Nejvyšší soud například uvedl, že „*v konkrétním případě sice obtěžování imisemi nebylo takové intenzity, že by představovalo porušení příslušných veřejnoprávních předpisů, ale část obce, ve které k rušení dochází, vždy byla oblastí klidného bydlení... Je tedy třeba zvážit, zda obtěžování žalované hlukem i výfukovými plyny tak převyšuje míru přiměřenou místním poměrům.*“<sup>44</sup>

Zatímco výše diskutovaná problematika plně navazuje na závěry, které se vytvořily již za platnosti předchozího občanského zákoníku, přinesla rekonstrukce českého občanského práva jinou výraznou změnu týkající se právě vztahu soukromoprávní úpravy ochrany před imisemi vůči předpisům veřejného práva, na jejichž základě dochází k posuzování a povolování různých činností, které mohou být zdrojem imisí, když došlo k zavedení institutu tzv. privilegovaných imisí.<sup>45</sup>

Podle § 1013 odst. 2 občanského zákoníku totiž v případě, že činnost, jež je zdrojem imisí, byla úředně povolena a rozsah imisí toto povolení nepřekračuje, je možné žádat pouze náhradu újmy v penězích, nikoli zdržení se rušení. Ačkoli je tato konstrukce v jistém ideovém rozporu s pojetím nezávislého uplatňování soukromého a veřejného práva vyjádřeným v § 1 odst. 1 občanského zákoníku, představuje na druhou stranu logický krok ve snaze zabránit zjevným vnitřním rozporům v praktickém uplatňování práva různými větvemi veřejné moci. Pokud je valná většina znečišťujících a dalších aktivit, jejichž důsledkem mohou být soukromoprávní terminologií imise vnikající na cizí pozemky a rušící práva jiných osob, v současné době veřejnoprávně regulována stanovením určitých limitů a dalších podmínek a povětšinou i vyžaduje příslušné povolení, je žádoucí, aby s projevy moci výkonné (činnost správních orgánů) a normotvorné (stanovení limitů v zákonech a především v prováděcích právních předpisech k nim vydaných) nekolidovalo rozhodování civilních soudů. Jejich role totiž spočívá v rozhodování konkrétních sporů ohledně individuálních práv v jednotlivých případech. Původní důvod vzniku tohoto ustanovení vysvětloval F. Rouček odkazem na legislativní myšlen-

<sup>42</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. ledna 2015 spis. zn. 22 Cdo 636/2014.

<sup>43</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. října 2017 spis. zn. 22 Cdo 3859/2017.

<sup>44</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. srpna 2014 spis. zn. 22 Cdo 2877/2012.

<sup>45</sup> Samotný výraz „privilegované imise“ odkazuje k tomu, že jsou zákonodárcem do určité míry privilegovány zvláštní právní úpravou, která má redukovat možnost jejich zákazu soukromoprávní (uložením povinnosti zdržet se těchto imisí) či že se odvíjí od určitého privilegia uděleného původci imisí v podobě úředního povolení k provozu.

ku stojící za § 364a ABGB,<sup>46</sup> „*totiž že nákladné investice nemají býti zmařeny*“,<sup>47</sup> neboť v praxi může být citlivěji vnímána určitá ekonomická nelogičnost až nespravedlnost než samotná nekonzistentnost různých právních postupů. J. Spáčil s E. Dobrovolnou pak otevřeně konstatují, že „*účelem tohoto ustanovení je ochrana průmyslového, resp. živnostenského podnikání*“. <sup>48</sup>

Na tomto místě lze zmínit např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci žaloby na zdržení se rušení hlukem ze skladového areálu, v němž soud rekapituloval podmínky aplikovatelnosti § 1013 odst. 2 občanského zákoníku. Těmi jsou:

1. provoz závodu nebo podobného zařízení byl úředně schválen, přičemž ve schvalovacím procesu byl schvalující orgán povinen zabývat se účinky provozu na okolí (zpravidla životní prostředí). Samotné imise nemusejí být schvalovány, musí být však schválena činnost, produkující imise;
2. imise nesmí ohrožovat základní práva dotčeného souseda, zejména právo na ochranu života a zdraví;
3. žalobce (nebo jeho právní předchůdce) musí mít v řízení o úřední schválení provozu, ze kterého imise pocházejí, postavení účastníka povolovacího řízení, resp. možnost uplatnit námitky proti provozu – z této podmínky však Nejvyšší soud připustil výjimku, pokud bude výsledkem z poměrování dotčených práv testem proporcionality.<sup>49</sup>

K tomu Nejvyšší soud doplnil, že negatorní žalobě proti obtěžování privilegovanou imisí by bylo možné vyhovět, půjde-li imisí zabránit „*technickým nebo organizačním opatřením, které žalovaného neúměrně nezatíží a lze jej po něm spravedlivě žádat*“. <sup>50</sup>

Při splnění výše analyzovaných podmínek se může projevit ona privilegovanost provozu, resp. imisí jím působených, a oproti běžnému režimu dle § 1013 odst. 1 občanského zákoníku nebude možné uložit původci zdržení se imisí. Zákon nabízí jiné řešení předmětné situace, a to nárok na peněžní náhradu vzniklé újmy. Tato újma může přitom spočívat zejména ve snížení hodnoty nemovité věci, ať již by se jednalo o prosté snížení ceny nebo např. zhoršení úrodnosti zemědělské půdy.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Předmětný § 1013 odst. 2 občanského zákoníku je do značné míry návratem dříve platné úpravy z dob Rakouska-Uherska a první republiky, kde byla zařazena v § 364a ABGB (Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie, JGS Nr. 946/1811), přičemž toto ustanovení i nadále u našich jižních sousedů zůstává v platnosti. Nejvyšší soud dokonce výslovně deklaroval, že s ohledem na návaznost textu § 1013 odst. 2 občanského zákoníku na jeho rakouský vzor „*je tak třeba přihlídnout k výkladu tohoto ustanovení ve starší české právní vědě i judikatuře a také k tomu, jak je vykládáno a aplikováno v Rakousku*“ – viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. března 2017 spis. zn. 22 Cdo 4847/2016.

<sup>47</sup> ROUČEK, F. In: SCHROTZ, K. – ANDRES, B. – FAJNOR, V. – ZÁTURECKÝ, A. – HARTMANN, A. – ROUČEK, F. – SEDLÁČEK, J. *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi*. Díl 2 (§§ 285 až 530). Repr. pův. vyd. z r. 1935. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 253.

<sup>48</sup> SPÁČIL, J. – DOBROVOLNÁ, E. In: SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 156.

<sup>49</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. září 2017 spis. zn. 22 Cdo 3290/2017.

<sup>50</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. března 2017 spis. zn. 22 Cdo 4847/2016.

<sup>51</sup> SPÁČIL, J. – DOBROVOLNÁ, E. In: SPÁČIL, J. a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474). Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 160.



### 3.3 ČASOVÉ HLEDISKO – OTÁZKA PŘÍCHODU KE ZDROJI IMISÍ

Jestliže je míra přiměřená místním poměrům záležitostí podmíněnou místními a individuálními okolnostmi, nabízí se otázka, zda by mohl znečišťovatel lokalitu, v níž působí a kterou zatěžuje působenými imisemi, právě z imisního hlediska ovlivnit natolik, že každý nově přichodící subjekt se bude muset této situaci přizpůsobit. Možnosti jeho obrany proti imisím by byly vyloučeny argumentem, že se vědomě přistěhoval ke zdroji imisí, a tedy se s nimi implicitně smířil.<sup>52</sup>

Tento názor zazněl například v rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Zammit Maempel*, v němž bylo odmítnuto, že by ohňostroje pořádané na Maltě mohly být s ohledem na řídkou frekvenci porušením práva na respektování soukromého a rodinného života a obydli. Soud ale především poznamenal, že „žadatelé získali předmětný majetek vědomi si situace, na niž si nyní stěžují. Navzdory tomu, že je předchozí vlastníci informovali o své zkušenosti, žadatelé pokračovali v nabytí daného majetku a udělali z něj svůj domov. Soud považuje, stejně jako předtím domácí soudy, že toto je závažný faktor při zvažování relevantních okolností, bez ohledu na to, že byli z právního hlediska oprávněni tam žít.“<sup>53</sup>

Lze též zmínit argumentaci Ústavního soudu v rámci jeho rozhodování v případě hluku na pražské magistralé. Ohledně stavu předmětné komunikace totiž konstatoval, že „je výsledkem mnohaletého vývoje, který mohl být mnohým z vedlejších účastníků znám již v době nabytí jejich vlastnického práva“.<sup>54</sup> Ústavní soud tím zdůvodňuje svůj názor, že obecné soudy při poměřování ochrany vlastnických práv osob postižených obtěžováním imisemi a žalovaného vlastníka předmětné pozemní komunikace (kterým je hlavní město Praha) neodůvodněně upřednostnily práva žalobců. Proto ji lze dle mého mínění rozumět i v tom smyslu, že Ústavní soud považuje příchod (přistěhování se, pořízení nemovitosti) do již problémové oblasti za smíření se s obtěžováním, což otupuje nárok na ochranu před takovými imisemi.

Obdobný argument Ústavní soud uplatnil i ve svém nálezu vydaném ve věci žaloby podané proti obci Vysoká Srbská týkající se obtěžování provozem na účelové komunikaci, když uvedl, že „předmětná komunikace historicky (již od 19. století) nejen, že zajišťuje dopravní obslužnost k přilehlým nemovitostem, ale slouží i jako příjezdová cesta do přilehlých lesů, a tedy i ke svozu vytěženého dřeva, tj. dávno předtím, než vedlejší účastnice řízení nabyla předmětnou nemovitost do svého vlastnictví“.<sup>55</sup>

Taktéž Nejvyšší soud ve věci hluku ze stadionu olomouckého fotbalového klubu použil podobnou úvahu, neboť v jeho rozsudku zaznělo, že „dovolatelé si tedy vzhledem k blízkosti sportoviště mohli být vědomi toho, v jaké lokalitě se jejich rodinný dům

<sup>52</sup> V systému common law je tato problematika známa jako „coming to the nuisance“, což je označení okolností vylučující protiprávnost v případě, že žalobce stěžující si na rušení či obtěžování již přišel (přistěhoval se) do lokality takto zatížené. Je však pravdou, že tento důvod není jako okolnost vylučující protiprávnost příliš uznáván.

<sup>53</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Zammit Maempel* proti Maltě z 22. listopadu 2011, č. stížnosti 24202/10.

<sup>54</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2012 spis. zn. I. ÚS 451/11.

<sup>55</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 4. února 2016 spis. zn. II. ÚS 2144/14.

nachází, a že v průběhu času může dojít k nárůstu imisí<sup>56</sup>, což je třeba zohlednit v úvaze, zda dochází k obtěžování nad míru přiměřenou poměrům.<sup>56</sup>

### 3.4 HLUK PŮSOBENÝ PROVOZEM NA POZEMNÍCH KOMUNIKACÍCH

Ze sousedských sporů ohledně rušení imisemi, které mají relevanci z hlediska ochrany životního prostředí, se nejčastěji řeší problematika hluku působeného provozem na pozemních komunikacích.

Základním problémem české právní úpravy vlastnictví dopravních komunikací je skutečnost, že pozice vlastníka zakládá zcela minimální možnost ovlivňovat provoz, který se na komunikaci odehrává. Pro všechny pozemní komunikace (dálnice, silnice a místní komunikace stejně jako pro veřejné účelové komunikace) totiž platí, že jsou předmětem obecného užívání, přičemž jeho regulaci má v působnosti silniční správní úřad. Proto též zákon o pozemních komunikacích<sup>57</sup> ve svém § 27 odst. 4 vylučuje odpovědnost vlastníka pozemní komunikace za škody vzniklé vlastníkům sousedních nemovitostí v důsledku provozu na nich. Tuto skutečnost potvrdil i Ústavní soud, který dospěl k závěru, že „vzhledem k tomu, že obec nevyvíjí a ze zákona nemůže vyvíjet žádnou činnost, kterou lze ovlivnit provoz na pozemní komunikaci, je pojmově vyloučeno, aby jí byla uložena povinnost zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na pozemní komunikaci“.<sup>58</sup>

Nejnámější je v tomto směru případ žaloby podané obyvateli bydlicími v blízkosti pražské ulice 5. května, která je úsekem tzv. pražské magistrály. V této kauze se střetly i názory obecného civilního soudnictví vyjádřené především v rozhodnutí Nejvyššího soudu, který upřednostňoval ochranu individuálních práv před rušením hlukem, s Ústavním soudem, jenž naopak nastolil otázku proporcionality při ochraně vlastnických práv, která právě ve vztahu k provozu na pozemních komunikacích nabývá na významu, neboť vlastníci nemovitostí, z níž rušivé vlivy pocházejí (v dané věci obec), nemá z důvodu obecného užívání pozemní komunikace náležité prostředky, jak využívat této své nemovitosti regulovat.<sup>59</sup>

Pozoruhodné na této kauze je to, že Nejvyšší soud se nesmířil se závěry Ústavního soudu a v rámci dalšího pokračování předmětné kauzy, stejně jako v některých podobných případech, které následovaly, se snažil nalézt prostor, v němž by mohl nadále pro-

<sup>56</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. března 2015 spis. zn. 22 Cdo 2270/2012.

<sup>57</sup> Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích.

<sup>58</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. ledna 2012 spis. zn. I. ÚS 451/11.

<sup>59</sup> Prvoinstanční rozsudek byl vyneseno dne 17. dubna 2007 pod spis. zn. 13 C 251/2006. V něm Obvodní soud pro Prahu I sice konstatoval, že práva žalobců byla ohrožena, avšak z důvodu zdlouhavosti a nákladnosti nápravy a problematický výkon případného rozhodnutí žalobu zamítl. S tímto závěrem se odvolací soud, tedy Městský soud v Praze, neztotožnil a v rozsudku spis. zn. 54 Co 390/2007 ze dne 30. ledna 2008 naopak uložil hlavnímu městu Praha zdržet se rušení, přičemž mu poskytl na provedení potřebných opatření lhůtu jednoho roku. S tímto rozsudkem se však Praha nesmířila a podala dovolání k Nejvyššímu soudu, který jej však rozsudkem spis. zn. 22 Cdo 3281/2010 ze dne 24. listopadu 2010 zamítl. Zlom však přinesla ústavní stížnost, kterou podalo hlavní město Praha. Tě Ústavní soud nálezelem spis. zn. I. ÚS 451/11 ze dne 11. ledna 2012 vyhověl z důvodu, že předchozími rozhodnutími Nejvyššího soudu a Městského soudu v Praze bylo porušeno právo na ochranu majetku podle čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky), a proto zmíněné dva rozsudky zrušil.

sazovat svůj náhled na danou problematiku, který je vůči osobám postiženým důsledky silničního provozu vstřícnější.<sup>60</sup> Nejvyšší soud zašel ve svém výkladu příslušného nálezu Ústavního soudu až ke konstatování, že „odeprít ochranu proti nadměrným imisím lze pouze za předpokladu, že k porušování práv žalobců nedochází v míře nepřiměřené dlouhodobě se formujícím poměrům v okolí veřejné komunikace. Jenom v takovém případě není možné uložit žalovanému povinnost zdržet se rušení hlukem a imisemi škodlivin pocházejícími z provozu na pozemní komunikaci.“<sup>61</sup>

Výměna právních názorů mezi Nejvyšším a Ústavním soudem k problematice imisí vyvolaných silniční dopravou na komunikacích ve vlastnictví obce proběhla i v případě obce Vysoká Srbská, která byla žalována kvůli poškozování statiky stavby ve vlastnictví žalobkyně v důsledku provozu těžkých nákladních vozidel po blízké pozemní komunikaci. Nejvyšší soud zde rozhodl (v návaznosti na předchozí rozsudky soudů nižších instancí, které uložily obci povinnost zabránit imisím), že náleze Ústavního soudu ve věci pražské magistrály „nelze na danou věc aplikovat, neboť tam šlo o jiný skutkový (nešlo o přímé ohrožení vlastnického práva) i právní (nešlo o účelovou komunikaci) stav“.<sup>62</sup> Ústavní soud opět tento přístup odmítl a v návaznosti na zrušení rozhodnutí vzešlých z obecného soudnictví uložil soudům „znovu posoudit míru ochrany poskytnuté vlastnickému právu žalobkyně, a to nejen z hlediska intenzity zásahu do tohoto vlastnického práva, ale zejména z hlediska existence odpovědnosti stěžovatelky při realizaci jejího vlastnického práva k předmětné účelové komunikaci, ... a v neposlední řadě i možnostech, jak onomu ‚ohrožujícímu‘ stavu vůbec zabránit“.<sup>63</sup>

Vzhledem k tomu, že ani původní kauza pražské magistrály (s prvním soudním rozhodnutím vynesným již v roce 2007) není definitivně završena a v mezidobí přibýly podobné případy nové (např. probíhá spor ve věci hlukových imisí z magistrály v ulici v Holešovičkách<sup>64</sup>), nelze v tuto chvíli činit definitivní závěry. Přestože řada soudních rozhodnutí nevyznívá příznivě pro žalobce a přeneseně ani pro věc ochrany životního prostředí v podobě snižování zátěže působené silniční dopravou, stále dle mého mínění přetrvává naděje, že soudy při rozhodování těchto nesporně velmi složitých kauz budou přihlížet i k environmentálním dopadům a budou poskytovat ochranu lidem nadměrně trpícím negativními důsledky provozu na pozemních komunikacích.

<sup>60</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. února 2017 spis. zn. 22 Cdo 1313/2016, v němž Nejvyšší soud dovodil, že z předmětného nálezu nevyplývá, že „by ‚bez dalšího‘ bylo vyloučeno uložit obci povinnost zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na pozemních komunikacích“.

<sup>61</sup> Ve svém rozsudku ze dne 3. června 2015 spis. zn. 22 Cdo 3277/2014 Nejvyšší soud dokonce Ústavnímu soudu vytknul, že „v citovaném nálezu [spis. zn. I. ÚS 451/11] neuvedl, jak mají osoby, rušené nadměrným hlukem z pozemní komunikace, postupovat, chtějí-li se proti obtěžování bránit; z jeho nálezu však nelze ani dovodit, že by ‚bez dalšího‘ bylo vyloučeno uložit obci povinnost zdržet se rušení hlukem pocházejícím z provozu na pozemních komunikacích; to platí i pro jiné územní samosprávné celky“.

<sup>62</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. března 2014 22 spis. zn. Cdo 843/2013.

<sup>63</sup> Náleze Ústavního soudu ze dne 4. února 2016 spis. zn. II. ÚS 2144/14.

<sup>64</sup> Jedná se o další z vlekokoucí se kauz, neboť první prvoinstanční rozhodnutí bylo vyneseno již dne 6. září 2011 (ale jak dokládá spisová značka, případ je ještě starší). Z aktuální doby lze zmínit, že prvoinstanční soud (obvodní soud pro Prahu 1), po dvou svých předchozích rozsudcích, v nichž žalobcům vyhověl a uložil hlavnímu městu Praze snížit úroveň hluku, a které byly zrušeny na základě opravných prostředků, rozhodl ve prospěch žalovaného – viz POKORNÝ, M. Jinde jsou na tom hůř, řekl soud a zamítl žalobu na hluk a emise v pražských Holešovičkách. *Ihned.cz* [online], 10. 10. 2019 [cit. 13. 12. 2019]. Dostupné z: <https://domaci.ihned.cz/c1-66657410-jinde-jsou-na-tom-hur-rekl-soud-a-zamitl-zalobu-na-hluk-a-emise-v-prazskych-holesovickach>.

Proto (a částečně i přesto) se domnívám, že i nadále by tato problematika ve své soukromoprávní dimenzi měla být ponechána převážně na soudní judikatuře, tedy neshledávám příliš možností, kterými by zákonodárce mohl vstoupit do relevantních ustanovení občanského zákoníku způsobem, který by ve výsledku nebyl přehnaný či jinak kontraproduktivní.

#### 4. ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU

Jednou ze základních zásad soukromého práva, a jistě by bylo možné tvrdit, že i etických zásad prostého mezilidského soužití, je nepoškozovat svým jednáním druhé lidi. V platném právu se tato zásada odráží v povinnosti předcházet újmě (nemajetkové i na jmění) a v povinnosti újmu, ke které i přesto dojde, postižené osobě nahradit. V této souvislosti je třeba připomenout, že cestou soukromého práva lze požadovat kompenzaci pouze určité části ztrát, které na životním prostředí vznikly,<sup>65</sup> přičemž lze citovat I. Průchovou, že „škodami na životním prostředí bude třeba rozumět v oboru soukromého práva újmy na ‚vlastnitelných‘ složkách životního prostředí“.<sup>66</sup>

Podobně jako v předchozích dvou tématech, kterým se věnuje toto pojednání, i v případě odpovědnosti za škodu je pro praxi velice důležitá otázka vztahu k veřejnému právu. To nejen stanoví limity přípustného, resp. nepřípustného ohrožování a poškozování životního prostředí,<sup>67</sup> upravuje ale též specifické nástroje předcházení a nápravy ekologické újmy. V tomto směru je třeba připomenout především § 21 odst. 6 zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě,<sup>68</sup> který vylučuje postup podle obecných předpisů o odpovědnosti za škodu (tedy podle občanského zákoníku), pokud byla postupem podle zmíněného zákona uhrazena i škoda na majetku. Účel i postup uplatnění obou mechanismů je velmi odlišný, problém by však v případě jejich souběžného uplatnění mohl spočívat v tom, jak by civilní soud rozhodující o žalobě na náhradu škody podle občanského zákoníku posuzoval míru uhrazení majetkové škody (přičemž už jen určení její výše bývá v environmentálních kauzách nesnadné) v rámci nápravy ekologické újmy. Domnívám se, že citované ustanovení nelze pojmát paušálně a například požadovat náhradu zisku ušlého do doby nápravy ekologické újmy (a hypoteticky tedy i náhradě skutečné škody) by poškozenému neměla být upřena. Komplikace mohou nastat i z procesního hlediska, pokud by oba postupy byly aplikovány paralelně. Civilnímu soudu by se však podle mého názoru nabízelo pojmát postup podle zákona o předcházení ekologické újmy a o její nápravě jako předběžnou otázku a z tohoto důvodu přerušit řízení.<sup>69</sup> V této souvislosti nelze opomenout ani § 27 zákona o životním

<sup>65</sup> Pojem ztráty na životním prostředí představuje společně označení pro „škodu (ekonomickou, materiální) na těch složkách životního prostředí, které jsou v právním slova smyslu věcmi, tak i pro ekologickou újmu (imateriální snížení funkčních vlastností ekosystémů či jiných hodnot prostředí)“ – viz DAMOHOR-SKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 81.

<sup>66</sup> PRŮCHOVÁ, I. In: JANČÁROVÁ, I. – PEKÁREK, M. – PRŮCHOVÁ, I. *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 189.

<sup>67</sup> Viz čl. 11 odst. 3 a čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

<sup>68</sup> Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů.

<sup>69</sup> Viz § 109 odst. 2 písm. b) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

prostředí, který (ve svém odstavci 4) v režimu nápravy ekologické újmy subsidiárně využívá obecné předpisy o odpovědnosti za škodu a o náhradě škody, byť je toto řešení předmětem kritiky.<sup>70</sup>

Pokud jde o význam náhrady škody jakožto majetkové újmy z hlediska životního prostředí, domnívám se, že je třeba rozlišovat dvě situace, resp. dvě roviny. Bude záležet na tom, zda dochází ke škodě na oněch vlastněných součástech životního prostředí (například les) nebo zda škoda vzniká na „obyčejných věcech“, avšak jako následek jevů škodlivých pro životní prostředí. Samozřejmě může dojít i k propojení obou dvou rovin, jako je tomu v případě poškození lesního porostu průmyslovými exhalacemi, které bude diskutováno níže.

Pokud byla poškozena věc s environmentální hodnotou, především složka životního prostředí, bude jistě prioritní její uvedení do stavu co nejvíce se blížícího stavu přirozenému, přírodnímu. V tomto směru jsou jasně patrné limity soukromoprávního přístupu, který je z povahy věci parciální a založený na individuální aktivitě směřující k prosazení zájmů poškozeného, který ne vždy musí mít náležitý ekologický nadhled nad kauzou poškozeného vlastního majetku.

Naopak v případech, kdy dochází k poškození běžných věcí v důsledku znečišťování (např. domu vibracemi z nákladní dopravy či zeleninové zahrádky prachem z provozu vyznačujícího se značnou prašností), bude souvislost s ochranou životního prostředí spočívat v něčem jiném. Protože v dané situaci nebude životní prostředí chráněnou (a poškozenou) hodnotou, bude se pro-environmentální efekt náhrady škody odvíjet od toho, že škůdce (znečišťovatel) bude nucen poskytnout náhradu. Tento zásah do jeho majetkové sféry by měl působit de facto téměř sankčním způsobem se všemi aspekty sankcím přisuzovaným. Z hlediska životního prostředí bude jistě nejdůležitější působení deterenční, tedy s účinky generální i individuální prevence.

Problematika odpovědnosti za škodu zahrnuje v českém občanském právu dvě provázané oblasti, které na sebe věcně navazují, tedy předcházení vzniku újmy a následně, pokud už k ní došlo, i povinnost k jejímu odčinění, přičemž v obou těchto oblastech došlo v rámci rekodifikace ke změnám, které si dle mého mínění zaslouhují pozornost.

#### 4.1 GENERÁLNÍ PREVENCE

Pravidlo, že je snazší škodě předcházet, než ji následně napravovat, platí v oblasti ochrany životního prostředí snad ještě více než v jiných odvětvích, neboť složitost a vnitřní provázanost jeho jednotlivých složek a v nich probíhajících jevů komplikují možnost předvídaní důsledků negativních zásahů i jejich nápravu.

Z hlediska ochrany životního prostředí je proto skličující, že v novém občanském zákoníku v § 2900 (upravujícím generální prevenci) již nejsou v demonstrativním výčtu chráněných objektů uvedeny příroda a životní prostředí, jak tomu bylo v § 415 starého občanského zákoníku.<sup>71</sup> Na druhou stranu je třeba poznamenat, že z pohledu tématu

<sup>70</sup> DAMOHORSKÝ, M. a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 88.

<sup>71</sup> V celém starém občanském zákoníku se jednalo o jediný výskyt pojmů životní prostředí a příroda. Za zmínku stojí, že tyto pojmy figurovaly v ustanovení upravujícím generální prevenci i v dřívější podobě návrhu nového občanského zákoníku.

tohoto článku nejde o zásadní změnu, pokud ustanovení i nadále pamatuje na prevenci újm na životě, zdraví a vlastnictví. Takto na záležitost nahlíží i J. Petrov, podle nějž bylo zařazení přírody a životního prostředí do výčtu prevenční klauzulí chráněných hodnot zbytečné, a to s odkazem na již diskutovaný fakt, že z občanskoprávního hlediska nejsou nevlastněné (i nevlastnitelné) části životního prostředí relevantní.<sup>72</sup> Opačný postoj lze nalézt u I. Průchové, která vypuštění zmínky o životním prostředí považuje za nepochopitelné s ohledem na zařazení práva žít v příznivém životním prostředí do rámce ochrany osobnosti. Zdůrazňuje proto potřebu „*generálního apelu zákonodárce na každého, aby se choval tak, aby při jeho konání nedocházelo k nedůvodné újmě právě i na životním prostředí*“.<sup>73</sup>

Ztotožňuji se spíše s druhým citovaným názorem, neboť ustanovení upravující prevenci by mělo pokrývat celou oblast chráněnou občanským zákoníkem, tedy včetně environmentálních souvislostí, zvláště když jsou nově v občanském právu výslovně zmiňovány v rámci ochrany osobnosti.<sup>74</sup> Ostatně obecné povaze i formulaci § 2900 občanského zákoníku by jistá proklamativnost výrazněji neškodila a naopak by posílila jeho generální povahu. S případnou obtížnou vymahatelností by se jistě bylo možné smířit, ostatně je základním principem občanského práva, že kde není žalobce, není ani soudce. Dovolují si též zmínit, že zákaz působit nedůvodnou újmu na životním prostředí by mohl být v některých případech ku pomoci při hledání příčinné souvislosti v případech zprostředkované škody (tedy kdy dojde k poškození životního prostředí a v jeho důsledku poté i ke škodě na něčím majetku). Nevhodné je z pohledu historické metody interpretace i to, že došlo k vypuštění předmětné pasáže oproti starší právní úpravě, a to bez bližšího vysvětlení v důvodové zprávě, ostatně podobně chybí i zdůvodnění zařazení práva žít v příznivém životním prostředí do § 81 občanského zákoníku.

Pro praxi mohou být ale důležitější další změny, které úpravu generální prevence v rámci rekodifikace českého občanského práva postihly. Povinnost předcházet újmě se totiž týká pouze aktivně jednající osoby.<sup>75</sup> Domnívám se, že z hlediska ochrany životního prostředí to není výraznější komplikace, neboť povinnost prevence by se měla především týkat provozovatelů aktivit, s nimiž je spojeno riziko negativních environmentálních dopadů.

Prevenční povinnost je též nově podmíněna existencí okolností případu nebo zvyklostí soukromého života, které takový postup vyžadují. Generální prevence tedy již není tak obecná jako podle dřívější právní úpravy, je však nutno poznamenat, že i za její platnosti judikatura možný široký výklad omezovala potřebou zohlednit časové a místní

<sup>72</sup> PETROV, J. Protiprávnost a obecná prevenční povinnost. *Právní rozhledy*, 2007, č. 20, s. 748.

<sup>73</sup> PRŮCHOVÁ, I. – In: JANČÁŘOVÁ, I. – PEKÁREK, M. – PRŮCHOVÁ, I. *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 38.

<sup>74</sup> Odpovídalo by to i definici formulované ještě za platnosti předešlého zákoníku Nejvyšším soudem. Podle něj lze občanskoprávní prevenci „*charakterizovat jako souhrn způsobů a forem předcházení ohrožení a porušování subjektivních občanských práv, tj. práv, která jsou upravována a chráněna normami občanského práva hmotného v objektivním smyslu*“ – viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. února 2003 spis. zn. 25 Cdo 618/2001.

<sup>75</sup> Což je patrné z rozdílu v použitých formulacích § 415 starého občanského zákoníku („Každý je povinen počínat si tak, aby nedocházelo ke škodám...“) a § 2900 nového občanského zákoníku („... je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě“), klíčové je tedy zařazení slov „při svém konání“ do nového ustanovení.

okolnosti.<sup>76</sup> Další změnou je to, že § 2900 občanského zákoníku chrání pouze statky náležející jiné osobě, než je osoba povinná.<sup>77</sup>

#### 4.2 ŠKODA JAKO DŮSLEDEK PROVOZNÍ ČINNOSTI

Hlavním nástrojem pro dovozování povinnosti nahradit způsobenou škodu je v případech s environmentálním kontextem speciální úprava objektivní odpovědnosti osob realizujících určité činnosti, které lze shrnout pod pojmem provoz. České právo rozlišuje dva typy této odpovědnosti, a to spojené s provozní činností vyznačující se určitou organizovaností (např. se jedná o obchodní závod) a zaměřením na výdělečnost.<sup>78</sup> Dále je upravován provoz zvláště nebezpečný, který je charakterizován tím, že u něj ani při řádné péči nelze zcela vyloučit možnost, že dojde ke vzniku závažné škody.<sup>79</sup> Důsledek rozlišení těchto dvou druhů provozů spočívá především v odlišném nastavení liberačních důvodů, které jsou v případě provozu zvláště nebezpečného zřetelně přísnější a pokrývají pouze okolnosti nezávislé na vůli provozovatele.

Přítom právě ve vymezení liberačních důvodů došlo v novém občanském zákoníku k významným změnám,<sup>80</sup> neboť možnost liberace je u škody způsobené provozní činností nově podmíněna prokázáním, že provozovatel předmětné činnosti „vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat“. Nutnost vynaložit veškerou péči odpovídá ze strany provozovatele činnosti působící škodu i zásadám práva životního prostředí, především principům odpovědnosti původce a předcházení znečišťování již u zdroje. Pokud jde o rozumný rozsah této péče, důvodová zpráva uvádí, že překračuje rámec pouhého souladu s právními předpisy, na druhou stranu zdůrazňuje, že „požadavky na provozovatele nemohou být kladeny jako přepjaté“ a „musí odpovídat tomu, co se od jednatelů v daném oboru očekává jako opatrné jednání podle dosažené úrovně jednání i obecné zkušenosti“.<sup>81</sup>

Popsaná změna může mít i své praktické dopady na jednu ze známých a dlouhodobých občanskoprávních kauz s environmentálním prvkem, a to spory vedené státním podnikem Lesy České republiky, s. p., s provozovateli rozličných zdrojů znečišťování ovzduší, vůči nimž požaduje náhradu škody způsobené průmyslovými exhalacemi na lesních porostech.

<sup>76</sup> Nejvyšší soud při své interpretaci § 415 starého občanského zákoníku konstatoval, že každý byl podle něj „povinen zachovávat vždy takový stupeň bedlivosti (pozornosti), který lze po něm vzhledem ke konkrétní časové a místní situaci rozumně požadovat a který – objektivně posuzováno – je způsobilý zabránit či alespoň co nejvíce omezit riziko vzniku škod na životě, zdraví či majetku; uvedené ustanovení mu však neukládá povinnost předvídat každý v budoucnu možný vznik škody“ – viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. února 2003 spis. zn. 25 Cdo 618/2001.

<sup>77</sup> Viz dovětek „jiného“ (míněno svoboda, život, zdraví nebo vlastnictví jiné osoby) na konci textu § 2900 občanského zákoníku.

<sup>78</sup> Viz § 2924 občanského zákoníku.

<sup>79</sup> Viz § 2925 občanského zákoníku.

<sup>80</sup> Je pravda, že ve starém občanském zákoníku byly liberační důvody u odpovědnosti za škodu způsobenou provozní činností a odpovědnosti za škodu způsobenou provozem zvláště nebezpečným nastaveny nevhodným až nelogickým způsobem.

<sup>81</sup> Důvodová zpráva k návrhu občanského zákoníku [online]. *Sněmovní tisk č. 362/0 z 6. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky* [cit. 7. 10. 2017].

Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=362&CT1=0>, s. 1120.

V poslední době se totiž objevily rozsudky, dosud na úrovni druhé instance, v nichž soudy dopřály sluchu argumentům znečišťovatelů, že realizovaná opatření ke snížení imisí představují náležitý důvod pro liberaci.<sup>82</sup> Například Krajský soud v Praze v této souvislosti uvedl, že „jedná se o liberaci, která je přípustná v případě, že žalovaný prokáže, že učinil všechna opatření, aby minimalizoval škodu. Jsme toho názoru, že žalovaný tak činí například spalováním pelet, přidáváním vápence apod.“<sup>83</sup> Předmětná soudní rozhodnutí však požadovanou výší náhrady škody nepřekročila hranici pro přípustnost dovolání,<sup>84</sup> a proto tyto kauzy zatím nemohou přispět k tomu, aby se k nové právní úpravě a jejím důsledkům pro již dlouhodobě ustálený mechanismus náhrad škod na lesních porostech mohl vyjádřit Nejvyšší soud. Ten zatím v rozhodnutí vydaném na začátku roku 2018 zastával setrvalý postoj a argumentoval ustálenou rozhodovací praxí.<sup>85</sup>

Pokud by se nový trend založený na nově formulovaném liberačním důvodu z povinnosti nahradit škodu z provozní činnosti prosadil, mohlo by to dle mého názoru posílit motivaci znečišťovatelů provádět potřebná opatření ke snižování množství jimi vypouštěných emisí. S ohledem na prioritu prevence v ochraně životního prostředí se situace, kdy ke znečištění vůbec nedojde nebo pouze ve zmenšeném rozsahu, jeví ideální. Bude však pochopitelně záležet na způsobu, jakým se civilní soudy k problematice postaví, tedy jaký budou prostřednictvím své interpretace pojmu „veškerá péče, kterou lze rozumně požadovat“ vytvářet na entity provozující znečišťující aktivity tlak.

Ke změně dlouhodobě zastávaných postojů se zřejmě schyluje i v otázce zjednodušených metod prokazování způsobení škody na lesních porostech a určení její výše. Soudy totiž dlouhodobě zastávaly postoj, že s ohledem na nemožnost objektivního určení výše škody ani prokázání příčinné souvislosti mezi činnostmi vedoucí k emisím a konkrétními škodami postačí k určení podílu jednoho znečišťovatele na celkové škodě i zjednodušený postup, v daném případě s využitím Gaussova rozptylového modelu.<sup>86</sup> V současné době dochází ke zpochybňování těchto závěrů.<sup>87</sup>

<sup>82</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. srpna 2017 spis. zn. 25 Co 231/2017 a rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. ledna 2018 spis. zn. 22 Co 1815/2017.

<sup>83</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 16. srpna 2017 spis. zn. 25 Co 231/2017 – citováno dle REICHL, J. Energetické firmy se bouří proti tomu, jak Lesy ČR vyčíslují škody na porostech. *Česká justice* [online], 16. 8. 2017 [cit. 4. 6. 2018]. Dostupné z: <http://www.ceska-justice.cz/2017/08/energeticke-firmy-se-bouri-proti-tomu-jak-lesy-cr-vycisluji-skody-na-porostech>. Žalovaným v tomto případě byla společnost ŠKO-ENERGO, s. r. o., závodní energetika automobilky Škoda Auto.

<sup>84</sup> Ve smyslu § 238 odst. 1 písm. c) zákona občanského soudního řádu, tedy náhrada škody nepřekročila částku 50 tisíc Kč.

<sup>85</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. ledna 2018 spis. zn. 25 Cdo 5187/2017. Byla proti němu podána ústavní stížnost, kterou však Ústavní soud svým usnesením ze dne 7. února 2019 spis. zn. III. ÚS 1066/18 odmítl. Na tomto postoji Ústavní soud setrval i v následujícím skutkově obdobném případě – viz usnesení ze dne 20. února 2019 spis. zn. II. ÚS 341/19.

<sup>86</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. prosince 2001 spis. zn. 25 Cdo 62/2000.

<sup>87</sup> Svým usnesením ze dne 25. října 2017 spis. zn. 72 Co 227/2017 (jeho obsah popsán v TUŽINSKÝ, M. – HÁJEK, M. Ve sporech o náhradu škody na lesích dochází k posunu. *Energetika: odborný časopis pro elektřinářství, teplárenství a použití energie*, 2018, č. 2, s. 75). Městský soud v Praze zrušil prvoinstanční rozsudek, jenž se držel výše popsaného ustáleného postupu, přičemž uložil soudu prvního stupně, aby si vyžádal revizní znalecký posudek a aby ve svém novém rozhodnutí jasně vyložil, které konkrétní skutečnosti související s předmětným sporem má za prokázané. Na to Obvodní soud pro Prahu 5 reagoval rozsudkem ze dne 17. července 2018 č. j. 5 C 114/2008-1257, v němž svůj přechozí postoj dále argumentačně doplnil (viz Obrat ve sporech o náhradu imisní škody na lesích. *Prumyslovaekologie.cz* [online], 4. 10. 2018 [cit. 30. 12. 2018]. Dostupné z: <http://www.prumyslovaekologie.cz/Dokument/104617/obrat>



I v tomto případě zůstává další vývoj otázkou, a proto nelze ani předvídat důsledky, jaké by revize dosavadní metodiky prokazování škod na lesních porostech mohla mít. Pokud by vedla k tomu, že v návaznosti na výše zmiňovaný postoj Nejvyššího soudu budou soudy usilovat o nalezení modernějšího způsobu prokazování škod, který bude odpovídat současným vědeckým možnostem, bylo by to jistě legitimní. Považoval bych však za nešťastné, pokud by došlo pouze ke zkomplikování procesu vyvozování povinnosti k náhradě škody, neboť takový závěr by mohl negovat dosavadní pozitivní přínosy a motivační působení za účelem snižování množství emisí vyplývající z ukládaných náhrad i z nového liberačního důvodu. Na druhou stranu je třeba připustit, že s ohledem na širší uplatnění náhrady škody způsobené provozem (provozní činností nebo provozem zvláště nebezpečným) environmentální aspekty této problematiky stěží mohou hrát prim při formulování obecných principů aplikace tohoto institutu. Případné úvahy *de lege ferenda* by tedy měly směřovat především do oblasti veřejného práva a ke korekci soukromoprávní úpravy by mělo být přistupováno velmi obezřetně.

## 5. ZÁVĚR

Účelem tohoto článku bylo pokusit se nabídnout alternativní pohled na ochranu životního prostředí, který by mohl být využit k doplnění převažujících přístupů. V rámci toho byla hledána odpověď na otázku, zda a jakými způsoby mohou být nástroje soukromého práva, které slouží k ochraně a prosazování soukromých zájmů individuálních osob, využity k ochraně životního prostředí.

Z provedených rozborů předmětných soukromoprávních nástrojů dle mého názoru vyplývají některé jejich charakteristiky, které pokládám za pozitivní z hlediska jejich využitelnosti k ochraně životního prostředí.

V tomto směru považuji za vhodnou již samotnou koncepci právní úpravy, která se ve všech třech hlavních oblastech, na něž je tato práce zaměřena, vyznačuje relativní stručností a obecností, neboť takové řešení umožňuje i pro dlouhodobě aplikované právní instituty nacházet nové způsoby uplatnění, a to včetně environmentální ochrany. Jejich použití k ochraně životního prostředí nemusí být na překážku ani skutečnost, že samotný pojem životní prostředí se v textu občanského zákoníku vyskytuje minimálně, v relevantním kontextu vlastně pouze jednou.

Důsledkem toho je značný prostor pro aplikační praxi, především pro soudy, aby zákonem stanovená pravidla konkretizovaly svým výkladem pro potřeby jednotlivých případů, a nalezly tak spravedlivé řešení odpovídající konkrétním okolnostem. Role a přístup soudů se přitom jeví obecně pozitivní a jejich rozhodovací praxe napomáhá zpřístupňovat či rozšiřovat aplikovatelnost ustanovení, která původně sloužila k jiným účelům nebo vůbec k ochraně životního prostředí nepřihlížela.

Jedním z témat, která rezonují právní úpravou i judikaturou v oblasti sousedského práva i náhrady škody, je otázka ekonomických souvislostí regulovaných činností i vhodnosti či přiměřenosti používaných opatření. Přestože obecně bývají economic-

---

-ve-sporech-o-nahradu-imisni-skody-na-lesich.aspx). I proti tomuto rozhodnutí však bylo podáno odvolání.

ké zájmy chápány jako protiklad vůči potřebám ekologickým, domnívám se, že jejich zohledňování je nezbytné, obzvláště v rámci soukromého práva, neboť rozpor s ekonomickou realitou by mohl využitelnosti jeho nástrojů k ochraně životního prostředí ubírat na legitimitě a být jí tak vlastně na škodu.

Lze ale na druhou stranu pozitivně hodnotit, že soukromé právo pamatuje i na ochranu života a zdraví v rámci zkoumaných nástrojů, neboť se jedná z lidského pohledu o klíčové kritérium fungování životního prostředí. Jsou to totiž témata, v nichž se prolíná biologická stránka člověka, pro niž představuje životní prostředí souhrn podmínek existence i dalšího vývoje. S ochranou života a zdraví souvisí především ochrana osobnosti, přičemž lze vzpomenout, že i právo na příznivé životní prostředí bývalo před přijetím nového občanského zákoníku zmiňováno jako jeden z jejích aspektů.

Výhodou některých analyzovaných soukromoprávních nástrojů je skutečnost, že jejich použití není omezeno pouze na osoby fyzické. Vzhledem k majetkovému základu práva na ochranu před imisemi (jedná se o součást ochrany vlastnictví) i náhrady škody (jakožto újmy na jmění) nejsou tato práva ani po hmotněprávní stránce vázána na lidi jakožto biologické organismy.<sup>88</sup>

Hlavním znakem soukromoprávních nástrojů analyzovaných v této práci je to, že jejich použití je podmíněno individuální iniciativou dotčených osob. Výhodu spatřuji v nezávislosti na postupu správních orgánů a menší ovlivnitelnosti faktory, jako je politická situace či potřeby národního hospodářství, naopak za nevýhody lze považovat podmíněnost použití těchto nástrojů osobním zájmem i možností a ochotou absolvovat spor před soudem, absenci koncepčních nástrojů či nemožnost reagovat na rozsáhlejší problémy životního prostředí, neboť ty nejsou řešitelné na půdorysu sporu žalobce proti žalovanému.

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že soukromé právo nabízí nástroje, které lze využít různými způsoby k ochraně životního prostředí. A to i přesto, že budou uplatňovány při prosazování individuálních práv a zájmů. Je však na druhou stranu třeba přiznat, že ochrana poskytovaná soukromým právem je pouze nepřímá a určité není komplexní, a proto ochranu poskytovanou životnímu prostředí specializovanými veřejnoprávními prostředky a právními úpravami nahradit nemůže. Životní prostředí je ale natolik nenahraditelnou hodnotou, že je žádoucí k jeho ochraně využít všech disponibilních prostředků a v tomto směru mohou soukromoprávní nástroje při správném uplatnění sehrát cennou úlohu.

Jedná se zároveň i o problematiku stále aktuální, neboť dosud ještě nebyly vyhodnoceny všechny změny, které přinesla rekodifikace českého občanského práva, a všechny možnosti, které nový občanský zákoník nabízí. Stejně tak aplikační praxe, především na úrovni rozhodování soudů, u řady institutů stále hledá optimální postoj, na němž by se mohla judikatura ustálit. Proto se domnívám, že problematika využívání soukromoprávních nástrojů k ochraně životního prostředí bude i v budoucnu nabízet řadu témat, která bude zajímavé sledovat.

JUDr. Bc. Jan Vévoda, Ph.D.  
Ministerstvo vnitra ČR  
JanVevoda@seznam.cz

<sup>88</sup> Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 6. ledna 1998 spis. zn. I. ÚS 282/97.

VARIA



## DOČASNOST ZÁKONA JAKO HODNOTA CHTĚNÁ A NECHTĚNÁ\*

MICHAL ŘÍHA

**Abstract:** **Temporality of the Law as a Wanted and Unwanted Value**

Durability and stability of law are values always considered to be inherently connected with principles of good lawmaking. The main reason for this understanding is that they are condition for fairness of law and equality before the court of law. If same situations are decided differently it would mean that fundamentals of law itself as a system are endangered. However modern times bring opposite problem – what if different situations are decided the same due to the fact, that factual situation changed but the legislation remained unchanged? The main issue of this paper is covering this problem which shows that even the basic postulates of law sometimes need to be questioned.

**Keywords:** rule of law; temporality; Smart Regulation

**Klíčová slova:** vláda práva; dočasnost; Smart Regulation

**DOI:** 10.14712/23366478.2020.4

### 1. ÚVODEM

Právo, coby jeden z hlavních normativních systémů současnosti, prochází významnou proměnou ve vztahu ke svojí temporalitě. Právo původně bylo velmi úzce spojováno s náboženstvím, takže stejně jako byly neměnné teologické postuláty, obdobně neměnné byly i právní konstrukce. Typickým příkladem je islámská doktrína *taklíd* spočívající v zákazu zpochybňování závěrů učenců předchozích generací, která byla převzata i tradičním konfucianstvím do principu *sao*. Tyto přístupy nabízejí vysokou míru předvídatelnosti práva, ale postupem času je právem rámcovaný prostor stále více zaplněn<sup>1</sup> a dlouhodobé setrvání na těchto principech vede ke konzervaci nejenom práva, ale i společnosti. Obdobně tomu bylo i v římském civilním právu, které také vytvořilo ucelený soubor norem, na což postupem času začaly narážet potřeby měni-

\* Tento příspěvek vznikl na základě plné finanční podpory a je výstupem projektu SVV č. 260358 řešeného na PFUK s názvem: „Kritická analýza pramenů práva se zřetelem na problémy jejich interpretace a retro-aktivitu“. Část textu vychází z rigorózní práce autora.

<sup>1</sup> I proto významná část muslimské literatury je věnována tzv. hijal, tedy návodům, jak buď obejít či jen formálně dodržet šariátní pravidlo.

cí se společnosti. Ty si nejdříve vyžádaly jeho modifikaci formou znovuoobjevování „zapomenutých“ norem kněžimi<sup>2</sup> a následně rozvoj i preatorského práva a legislativy.

Moderní liberální pojetí stability práva se opírá o odlišné základy, než má náboženské právo. Jejím hlavním cílem je nikoli dohled nad náboženskými pravidly, ale ochrana práv jednotlivce, který díky stabilitě práva ví, co může od normativního systému (potažmo společnosti) očekávat; jakým způsobem budou dotčena jeho práva a jaké jsou jeho povinnosti chování. Stabilita sice nic neříká o správnosti takové právní normy, nicméně i pravidlo, které může subjektivně působit jako nespravedlivé, je „spravedlivé“ a předvídatelně aplikováno stejně ve všech stejných případech, čímž přispívá principu rovnosti před zákonem coby demokratickému principu. Proto Gustav Radbruch považuje stabilitu práva za předpoklad funkčnosti právního řádu, a to i za cenu ústupku jeho možné nespravedlnosti.<sup>3</sup> V opačném případě by na stejné situace vzniklé v krátkém časovém sledu byla uplatňována odlišná pravidla, což by dávalo vzniknout jinému druhu nespravedlnosti a de facto nerovnosti před zákonem.

I liberálnímu pojetí stability práva ale začal postupem času konkurovat společenský vývoj. Průmyslová revoluce vedle technologických změn přinesla i významné změny společnosti – urbanizaci, rozbití dosavadních sociálních vazeb či vznik proletariátu – které se musely projevit v právu. Belgický král Leopold II. například v roce 1886 proklamoval, že „podmínky pracující třídy vyžadují nejvyšší pozornost a je to Zákodárce, který má povinnost s takovou pozorností se pokoušet a vylepšovat tyto podmínky“.<sup>4</sup> Regulace sociální agendy vedla k nárůstu státní intervence, která rozšířila působnost státních orgánů do oblastí dosud regulovaných mimoprávně. Rozvojem principu právního státu a zásady legality výkonu veřejné moci došlo k navýšení legislativní produkce a její obsahové dynamiky. Parlament, orgán, který v historických obdobích zasedal jen jednou i za několikaleté období, nyní zasedá téměř nepřetržitě, přestože mu v normativní činnosti pomáhají i úřady spadající do moci výkonné. Giandomenico Majone upozorňuje, že vznik fenoмену nezávislých správních úřadů je potřeba přičítat potřebě odborného zajištění dlouhodobých politik, které politici shromáždění v parlamentu nemožno zastávat: „S vědomím blížící se změny mají politici jen malou motivaci hledat řešení problému, jehož odstranění se projeví až po příštích volbách. Z toho důvodu je pro politiky složitě se snažit o dlouhodobá řešení. Druhým problémem je model kolektivního rozhodování, kde se možné hlasovací většiny mění a je nutné stále sledovat veškeré zájmy jednotlivých skupin.“<sup>5</sup>

Celkově tak růst regulatorního státu a globalizační procesy spojené s normotvorbou tvořenou na ministerské úrovni vedou k posilování moci výkonné na úkor parlamentu.<sup>6</sup> Aby parlament mohl tomuto posunu konkurovat a zvrátit jej, dochází k tvorbě kazuis-

<sup>2</sup> LESAFFER, R. *European legal history: a cultural and political perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, s. 22 a násl.

<sup>3</sup> RADBRUCH, G. *O napětí mezi účely práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 147–148 a 152.

<sup>4</sup> VAN AEKEN, K. From Vision To Reality: Ex Post Evaluation of Legislation. *Legisprudence*, 2015, Vol. 5, Iss. 1, s. 46. DOI: 10.5235/175214611796404859.

<sup>5</sup> MAJONE, G. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 1997, Vol. 17, Iss. 2, s. 153.

<sup>6</sup> CORKIN, J. Constitutionalism in 3D: Mapping and Legitimizing Our Lawmaking Underworld. *European Law Journal*, 2013, Vol. 19, Iss. 5, s. 642.

tických zákonů, které na jedné straně snižují míru volnosti výkonné moci,<sup>7</sup> ale zároveň nejsou s to postihnout předvídat veškeré životní situace. To vede k novelizacím předpisů, jež jsou spojeny s rizikem dalších chyb a nedomyšleností; tedy k multiplikaci popisovaného problému. Právo se tak stále rychleji mění a přestává být pro své adresáty předvídatelné. Na pomyslné ose stability práva se tímto dostáváme do opačného extrému, než je přísná rigidita práva, a to do jeho přílišné fluidity.

Problémem dynamické společnosti je nerovnost této dynamiky. Zatímco pomyslný „obyčejný občan“ musí být zděšen z rychlosti a počtu změn v legislativě, osoby pohybující se na příklad v oblasti technologického průmyslu takové změny musí považovat za příliš pomalé. Bez odpovídající regulace dojde k umělému zamrazení stavu vedoucímu k zastavení  *kreativní destrukce*<sup>8</sup> a stagnaci inovací. Mike Turley tak například upozorňuje na potřebu rychleji přijímaných předpisů za účelem úpravy řady nových společenských trendů pro férovější fungování trhu. Na druhou stranu zdůrazňuje, že se nemá jednat o bezhlavou snahu, ale o aktivitu mnohem více disciplinovanou než dosud a vedoucí k promyšlené, plánované a adaptabilní regulaci.<sup>9</sup> Nejedná se přitom o nijak revoluční myšlenku – Jiří Grospič o řadu let dříve vyzýval k tomu samému „... je potřebné vycházet z toho, že legislativní proces vypracování a přijímání legislativních aktů má dlouhodobější charakter a že proto právní regulace není vhodným prostředkem pro dosažení krátkodobých politických úkolů, má stanovit dlouhodobě působící pravidla, která odpovídají požadavkům právní jistoty. Z toho naopak vyplývá požadavek, aby regulatorní politika byla plánována pro delší období...“<sup>10</sup> Aby toho zákonodárce mohl dosáhnout, musí mít k tomuto cíli odpovídající legislativně-technické nástroje.

## 2. STÁVAJÍCÍ SITUACE

Kritika zákonodárné činnosti by měla být nicméně předkládána v kontextu určité statistiky. Nejvíce vhodným se autorovi zdá volba analýzy nedávno uzavřeného sněmovního cyklu, tzn. 7. volební období, byť bylo oproti dvěma předchozím volebním obdobím netypické v tom směru, že po celou jeho dobu existovala jen jedna vláda opírající se o stabilní sněmovní většinu. Z toho důvodu mohlo být k legislativní činnosti využito celé volební období a nedocházelo k zásadní personální diskontinuitě ve formě obměny celé vlády, což umožňuje představit data o legislativním procesu bez potřeby významnějších korektivů. Zároveň jde o poslední uzavřené volební období, takže nejlépe může ukazovat trendy současného zákonodárství:

<sup>7</sup> LAMOUREUX, S. La codification ou la démocratisation du droit. *Revue française de droit constitutionnel*, 2001/4, No. 48, s. 801–824, DOI: 10.3917/rfdc.048.0801.

<sup>8</sup> Viz ACEMOGLU, D. – ROBINSON, J. A. *Proč státy selhávají: kořeny moci, prosperity a chudoby*. Praha: Argo, 2015.

<sup>9</sup> VEJVODOVÁ, A. Zákony by se měly měnit častěji. *Právní rádce*, 2019, č. 5.

<sup>10</sup> GROSPÍČ, J. Podněty OECD a Asociace pro legislativu ke zkvalitnění právní regulace. In: VOSTRÁ, L. – ČERMÁKOVÁ, J. (eds.). *Otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého sympozia „Aktuální otázky tvorby práva v České republice, Polské republice a Slovenské republice“*, Praha, 29.–30. 11. 2004. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 147.

Ze 639 návrhů zákonů jich bylo v 7. volebním období schváleno Parlamentem 353, takže připadá v průměru přibližně 90 schválených zákonů na každý rok. Z celkového počtu zákonů jich 372 předložila Poslanecké sněmovně vláda, 236 zákonů předložili poslanci a 23 návrhů zákonů předložil Senát. Logicky neúspěšnější se svými návrhy byla vláda opírající se o sněmovní většinu, které se podařilo prosadit 300 jejích návrhů (80,6 %), a osm svých návrhů prosadil Senát (34,8 %). Relativně neúspěšní jsou poslanci prosadivší 44 návrhů (18,6 %) a zastupitelstva krajů (12,5 %, 1 z 8 návrhů). Nejčastěji – v 294 předložených návrzích – dochází k novelizaci jen jednoho zákona, nicméně v průměru návrhy novelizují 4 stávající zákony, což je dáno zejména doprovodnými novelami přijímanými v souvislosti s přijetím nového samostatně stojícího zákona. Tím se významně mění průměr oproti mediánu. Nejrozsáhlejší novelou 7. volebního období je tak zákon č. 183/2017 Sb. měnící 256 zákonů v souvislosti s reformou přestupkového práva.

Samostatných nových zákonů, tzn. nesoucích vlastní kodexový obsah a novelizujících nejvýše jeden jiný stávající zákon, je poměrně málo – v 7. volebním období jich bylo schváleno pouze 22. Lze tedy poněkud zjednodušeně tvrdit, že pozorujeme převážně vnitřní dynamiku, tzn. změny stávajících zákonů, nikoli expanzi právního řádu ve formě jeho rozšiřování o nové zákony. Poslední uvedené je nicméně potřeba korigovat z důvodu špatně kvantifikovatelného fenoménu pozměňovacích návrhů. Pokud opomeneme 31 případů, kdy Poslanecká sněmovna schválila návrh zákona v prvním čtení, tj. bez možnosti podávat pozměňovací návrhy, zbývá nám 359 návrhů zákonů, které postoupily do druhého čtení. Z toho v 332 případech byl k návrhu předložen alespoň jeden poslanecký pozměňovací návrh. U 66 návrhů navíc došlo k dalšímu předložení pozměňovacích návrhů ze strany Senátu a jejich vrácení Sněmovně, která Senátu převážně vyhověla. Ve výsledku tak je omezení se na konstatování počtu návrhů a jejich úspěšnost přijetí zavádějící, protože zákonodárci mění právní řád velkou měrou skrze pozměňovací návrhy a nikoli skrze samostatné novely.

Uvedený vzorek údajů ukazuje, že přestože povětšinou nedochází k zásadní expanzi právního řádu, občan čelí poměrně rozsáhlé novelizační aktivitě, která navíc poměrně rychle nabývá účinnosti. Téměř polovina (162) zákonů vstoupila v účinnost 15 nebo méně dní od svého vyhlášení. Významná část zákonů je zpracována v gesci Ministerstva financí ČR, tudíž část zákonů směřuje ke změně daňových povinností. Praxe vydávání částek sbírek zákonů v posledním prosincovém týdnu, tedy v posledních dnech starého roku, také nepřispívá právní jistotě adresátů. Vedle návrhů na změnu zákona o dani z příjmů (35 návrhů) a zákona o spotřební dani (12 návrhů) jsou oblíbenými cíli zákonodárcových snah o změnu zákony z oblasti práva sociálního zabezpečení – zákon o důchodovém pojištění (24 návrhů) či zákon o veřejném zdravotním pojištění (18 návrhů). Jedná se opět o zákony, jejichž účel je redistribuce bohatství společnosti dle záměrů zákonodárce, tedy významně zasahující do sféry práv a povinností občanů. Neslavným rekordmanem novelizačních snah je nicméně občanský soudní řád, k jehož změně směřovalo 36 předložených návrhů.

Uvedená zvolená metoda neumožňuje postihnout rozsah změn v jeho reálných kon-  
turách: například sněmovní tisk č. 647, vládní návrh zákona o změně některých zákonů  
v souvislosti s přijetím zákona o sbírce zákonů a mezinárodních smluv, sice novelizuje



66 zákonů, ale většinou jde o úpravu změny názvu sbírky zákonů. Svým rozsahem kratší zákony naopak mohou mít mnohem větší dopad na životy běžných občanů, hospodářské prostředí i délku parlamentních deliberací, jako je zákon č. 340/2015 Sb., o zvláštních podmínkách účinnosti některých smluv, uveřejňování těchto smluv a o registru smluv, který měnil jen jeden jiný zákon a ve svém vlastním textu obsahuje jen deset paragrafů. Zvolená metoda nicméně umožňuje poukázat na všeobecně tvrzený argument,<sup>11</sup> že zákony nejsou dlouhodobě plánovány a koncepčně tvořeny. Zejména se to projevuje v samostatných novelách či ve skutečnosti, že několik zákonů přijatých v 7. volebním období bylo ještě v jeho průběhu zrušeno či novelizováno.

### 3. CHYTRÁ DOČASNOST ZÁKONŮ

Abychom se mohli bavit o chytré dočasnosti zákonů, je potřeba si vymezit, co si pod tímto pojmem máme představit. Tradiční model legislativy představuje schéma, ve kterém je předpis přijat v perpetuální podobě, tzn. plně a úplně, aniž by zákon sám předznamenával své zrušení nebo změnu. Ukončení existence zákona může mít pak dvě podoby – první je kodifikace a druhou je právní reforma: Kodifikace spočívá v nahrazení právního předpisu formálně novým předpisem, přestože nedochází k žádným nebo jen marginálním materiálním změnám.<sup>12</sup> Opačnou cestou se zákonodárce vydává v případech reformy vedoucí k materiální diskontinuitě, tedy právní úprava obsahově dále nepokračuje a nová pravidla chování vychází z jiných tezí či zadání. V některých případech sice může docházet k formální kontinuitě předpisu, ale komplexní novela ponechá na svém místě jen sbírkové číslo. Terminologicky může být toto rozlišení matoucí, protože české názvosloví zpravidla spojuje rekodifikaci kodexových zákonů s jejich reformou, tj. nejedná se primárně o nové uspořádání, ale o jejich změnu. Zde je potřeba upozornit, že autor dále užívá termín rekodifikace pro českou terminologii nestandardně, tj. ve smyslu shromáždění roztržštěné právní úpravy, doktríny i judikatury do jednoho přehledně uspořádaného předpisu, což je v souladu se zahraniční terminologií.

V některých případech kodifikovat ani zásadně reformovat není možné nebo vhodné – rychlý rozvoj technologií a přechod na digitální ekonomiku neumožňuje stanovit rigidní pravidla, protože se proměňuje rychleji, než probíhá legislativní proces a regulace je tedy buď neefektivní, nebo rdousící investice. Lepší je tak někdy využít experimentální legislativy a na omezených vzorcích vyzkoušet přínosnost právní úpravy řešení různých problémů. V praxi je experimentální legislativa používána například

<sup>11</sup> Vedle řady odborných textů je možné poukázat na usnesení stálé komise pro Ústavu a parlamentní procedury Senátu č. 10 z její 10. schůze v 5. funkčním období dne 12. ledna 2006: „... *problémem závažnějším než sám objem právní regulace [je] její nestabilita, tj. četnost a charakter novelizací zákonů, kterou v našem případě nelze spojovat pouze s polistopadovou transformací společnosti a s integrací do Evropské unie, ale především s nedostatečně koncepční tvorbou zákonů již v exekutivě...*“.

<sup>12</sup> Autor vychází z názvosloví obecně užívaných v zahraničí, což může být pro českého čtenáře zavádějící, neboť v Česku je reforma právního odvětví označována za rekodifikaci. Srovnej LAMOUROUX, S. La codification ou la démocratisation du droit. Op. cit. nebo VOERMANS, W. – MÖLL, C. – FLORIJN, N. – VAN LOCHEM, P. Codification and Consolidation in the European Union: A Means to Untie Red Tape. *Statute Law Review*, 2008, Vol. 29, Iss. 2, s. 66, DOI: 10.1093/slr/hmn007.

v Nizozemsku nebo v Německu.<sup>13</sup> Francie má zmocnění k experimentální legislativě dokonce zahrnuto v čl. 37-1 francouzské ústavy. Z historie může být příkladem českého legislativního experimentu nasazení Všeobecného občanského zákoníku rakouského v oblasti rakouské Haliče v roce 1797 před jeho všeobecným uzákoněním pro celou monarchii (s výjimkou uherských zemí) v roce 1811. Ze současných legislativních experimentů je možné poukázat na medializovaný finský pokus o reformu sociálního systému skrze minimální nepodmíněný příjem, ve kterém asi 2 000 náhodně vybraných finských nezaměstnaných dostávalo měsíčně 560 eur. Byl při tom zkoumán vliv této dávky na sociální a pracovní návyky nezaměstnaných. Pokud je experimentální legislativa úspěšná, může být univerzálně aplikována na celou společnost. Pokud se naopak neosvědčí a nesplní slibovaný efekt, může být automaticky opuštěna a pokusný segment se vrátí do obecného režimu právní úpravy.

K tomuto automatizovanému procesu slouží zejména klauzule dočasnosti či stmívací klauzule (*sunset clause*), která předpokládá skutečnost, na jejímž základě dojde ke zrušení daného právního předpisu. Nejjednodušším příkladem je běh času, tedy zrušení zákona po uplynutí určitého časového úseku. Mohou být ale i sofistikovanější konstrukce, jako je dosažení cíle zákona či nastání jiné předvídané skutečnosti. V takových případech musí být nicméně exaktně stanoven způsob ověření vzniku takové skutečnosti. Stmívací klauzule dále vytvářejí tlak na zákonodárce, aby konal, protože taková klauzule i laikovi signalizuje, že se jedná o provizorní právní úpravu. V praxi by totiž legislativní provizorium mohlo trvat nepřiměřeně dlouho. V českých realitách na takové provizorium absence plnohodnotné úpravy správního soudnictví musel reagovat až Ústavní soud svým derogačním nálezem.<sup>14</sup>

Vzhledem ke skutečnosti, že neexistuje konstrukce odpovědnosti za zákonodárnou nečinnost,<sup>15</sup> stmívací klauzule tento problém pomáhá řešit. Její určitou modifikací je revizní klauzule (*review clause*), která zákonodárci dává povinnost vyhodnocovat a přehodnocovat funkčnost právních předpisů pod sankcí jejich zrušení, pokud se parlament neusnese na opaku. Parlament si díky tomu může na výkonné moci vynucovat pravidelné zpracování statistik o aplikaci právní úpravy (*monitoring*), zprávu o dosavadní efektivitě regulace (*controlling*) nebo právě hodnocení účinnosti regulace (*ex post evaluation*),<sup>16</sup> čímž ji dostává pod tlak. Nejedná se tak nově o jednosměrný proces chrlení nových předpisů, ale cyklus vytváření, hodnocení a korekce legislativních aktů. Tato

<sup>13</sup> Pro další příklady viz VAN GESTEL, R. – VAN DIJCK, G. Better Regulation through Experimental Legislation. *European Public Law*, 2011, Vol. 17, Iss. 3, s. 542 a násl.

<sup>14</sup> Viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 16/99: „Není sporu o tom, že způsob obnovení správního soudnictví novelou o.s.ř. v roce 1991 byl chápán v době svého vzniku jako dočasné řešení, s vědomím nezbytnosti provedení celkové reorganizace řízení a vytvoření smysluplné soustavy správních soudů. Vzhledem k tomu, že v krátké době byly bez výhrad přijaty závazky vyplývající z Úmluvy... stalo se zmíněné provizorium v mnoha bodech ještě problematictějším.“

<sup>15</sup> HÖLLANDER, P. Odpovědnost státu za „legislativní újmu“ aneb postmoderní záměna právní a politické odpovědnosti. In: TICHÝ, L. – HRÁDEK, J. *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 67 a násl. Srovnej ŠÍMÍČEK, V. Opomenutí zákonodárce jako porušení základních práv. In: DANČÁK, B. – ŠÍMÍČEK, V. (eds.). *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2001, Sborník č. 6, s. 145–146.

<sup>16</sup> WIRTHS, D. Procedural Institutionalization of the Evaluation Through Legal Basis: A New Typology of Evaluation Clauses in Switzerland. *Statute Law Review*, 2016, Vol. 38, Iss. 1, s. 25, DOI: 10.1093/slr/hmv033.

cyklická podoba více odpovídá projektovému chápání legislativní tvorby, která je více cílena na výsledek (*goal oriented*). Toto pojetí koresponduje s kontrolní funkcí parlamentu, jež musí být posilována vzhledem k silící roli exekutivy v normativní oblasti (viz výše). Posilování kontrolní funkce se na příklad promítlo do novely čl. 24 francouzské ústavy, která v roce 2008 Národnímu shromáždění uložila věnovat část jednacího týdne vyhodnocování platných předpisů.

V některých případech vzniká opačná situace, než je nečinnosti, tedy zákonodárce předpokládá vznik určité skutečnosti a reaguje na ni bez jistoty jejího vzniku. Nevznikne-li nicméně předpokládaný stav, předpis sám obsahově vyhasne a stane se obsolentním, čemuž má opět možnost pomoci stmívací klauzule. Tuzemským příkladem je zrušovací ustanovení zákona č. 74/2019 Sb., o úpravě některých vztahů v souvislosti s vystoupením Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie, který obsahuje autozrušovací ustanovení pro případ, že by nedošlo k vystoupení Spojeného království z EU, nebo by se tak stalo na základě vzájemné dohody. Tato stmívací klauzule tak napomáhá správě právního řádu a jeho purizaci, neboť nejen že se takový předpis nepoužije, ale nebude ani součástí právního řádu, což posiluje právní jistotu adresátů.

Důležité také je, že iniciativa je v případě obou variant stmívacích klauzulí v rukou zákonodárce, který je nucen rozhodnout o rozšíření nebo prodloužení experimentu pod sankcí derogace.<sup>17</sup> Do takového režimu se na příklad dostávají ty britské podzákonné předpisy, které přinášejí zvýšení nákladů podnikatelskému nebo občanskému sektoru. Každý takový předpis je v pětiletém cyklu opakovaně přezkoumáván z pohledu jeho přínosnosti občanské společnosti nebo podnikatelskému sektoru. Příslušné ministerstvo ohledně svých závěrů sestavuje zprávu včetně variant možných řešení a budoucích postupů, která je zveřejněna na jeho internetových stránkách.<sup>18</sup> Odpovědná ministerstva jsou tedy samotným předpisem nucena se mu v pravidelném intervalu znovu věnovat a sledovat, zda se nejedná o již překonanou právní úpravu či úpravu, která je zbytečně zatěžující.

#### 4. DOČASNOST CHTĚNÁ A NECHTĚNÁ

Velkou otázkou klauzulí je právní jistota a předvídatelnost právního řádu, neboť jejich použití může vést k nejistotě, zda dané pravidlo bude ještě třeba za pár dní vymáháno či nikoli. Zda např. parlament zařadí prodloužení určitého předpisu vůbec na svou schůzi, nebo zda se předpis nestane obětí obstrukcí. Je také zřejmé, že stmívací klauzule mohou být uplatněny v případech zvláštní úpravy, vedle které existuje obecná právní úprava, byť ne optimální, která by se aktivovala v případech uplatnění stmívací klauzule bez dalšího. Nelze si tedy na příklad představit, že by takovou klauzulí byl stížen celý občanský zákoník, ale zřejmě by nic nebránilo tímto způsobem upravit kupní smlouvu pro internetové obchody. Koncept stmívacích klauzulí je také vhodný pro

<sup>17</sup> Více k tomu RANCHORDAS, S. Sunset Clauses and Experimental Regulations: Blessing or Curse for Legal Certainty? *Statute Law Review*, 2015, Vol. 36, Iss. 1, s. 29, DOI: 10.1093/slr/hmu002.

<sup>18</sup> VB. § 28 odst. 2 písm. a) Small Business, Enterprise and Employment Act 2015. Dostupné z: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/26/part/2/crossheading/secondary-legislation-duty-to-review> [naposledy navštíveno 15. 11. 2018].

mimořádné situace, např. zvláštní „povodňové“ daně nebo opatření ke stabilizaci veřejných rozpočtů, kde dávají adresátům určitou jistotu, že nedojde ke skryté transformaci mimořádného pravidla do pravidla univerzálně platného.<sup>19</sup> Již nyní takové klauzule ve své podstatě obsahuje krizový zákon, který podmiňuje trvání určitého mimořádného stavu souhlasem nebo potvrzením ze strany některého orgánu.

Klauzule temporality ve spojení s ex post evaluací má zejména smysl u regulace moderních technologií – nové postupy v bioinženýrství nebo ve výzkumu lidského genomu budí celou řadu etických i právních otázek. Jako jistější řešení se proto může zákonodárci zdát varianta určité postupy preventivně zakázat. Podobné rozhodnutí má nicméně výrazné dopady na inovativnost a konkurenceschopnost ekonomiky, takže vhodnější je úpravu přijmout ve zkušebním režimu a případně ji ve světle zjištěných skutečností korigovat nebo uběhnutím určeného času nechat „umřít“.

Cynickým argumentem proti námitce narušení právní jistoty adresátů je také realita běžných zákonů: Je otázkou k zamyšlení, zda předem ohlášená dočasnost regulace nevzbuzuje u regulovaných subjektů větší důvěru než praxe neočekávaného sledu novel, jak tomu je u běžného zákona. Oto Novotný k tomuto uvádí, že vzhledem ke komplexnosti společenských vztahů, do kterých zákon zasahuje, je každý zákon vlastně zvláštním druhem experimentu.<sup>20</sup> Dočasnost předpisu s sebou také nese naději, že potenciálně rušená úprava se nestane terčem nesouvisejících přílepků, i její novelizace jsou méně pravděpodobné.

## 5. ZÁVĚR

Cílem tohoto textu bylo představení stmívacích klauzulí, jakožto sofistikovaných nástrojů umožňujících lépe využívat různé modely účinnosti právních předpisů. Oproti např. dělené účinnosti stmívací klauzule nejsou v tuzemsku téměř využívány a zřejmě ani známy. Každý nástroj je samozřejmě jen tak užitečný, jako dobrý je řemeslník, který jej používá, ale byla by škoda je v české legistice opomíjet. Stmívací klauzule samy nevyřeší neduhy českého právního řádu, ale umožňují zákonodárci vytvářet chytrou právní úpravu, která nerdouší ani neomezuje proměnu společnosti. A pokud se stane, že regulace rdousící efekt má, pak bude zrušena i bez zdlouhavého projednávání parlamentem.

JUDr. Michal Říha  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
rihamich@prf.cuni.cz  
ORCID: 0000-0001-9227-2158

<sup>19</sup> Asi nejslavnějším zákonem postaveným na *sunset clause* je americký *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*, známý pod svou zkratkou PATRIOT Act 2001. Zákon exekutivu zmocňuje k užívání celé palety zvláštních pravomocí k potírání terorismu, nicméně díky temporální klauzuli postupně vypadla kontroverzní ustanovení např. umožňující všeobecné a nerozlišující sledování ze strany Národní bezpečnostní agentury (NSA). Bylo samozřejmě možné daná ustanovení vypustit zvláštní novelou, ale omezená časová působnost a obrácení potřeby shánět hlasy pro prodloužení dostávají vládu pod tlak, aby udělala ústupky nebo přišla o celý zákon.

<sup>20</sup> NOVOTNÝ, O. Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit. *Právník*, 2007, roč. 155, č. 7, s. 623.

## ORTELOVÉ KNIHY PRAŽSKÉHO APELAČNÍHO SOUDU A JEJICH INTERPRETACE\*

JOSEF VACEK

### **Abstract:** **Book of Sentences of Appeal Court in Prague**

This paper focuses on fundamental historical source important for recognition of judicial praxis in the early modern era: Books of Sentences of Appeal Court in Prag. This court was established in 1548 and since that year were the sentences taped down to books of sentences in two language rows: czech and german. The study analyzes both the outside of the source (font, language, graphical form of the decision) and, above all, its internal structure. At the same time, some particular requirements (which included each decision) are identified, and then the possibilities of their interpretation in individual and in context are presented. The paper is based on the knowledge of dozens of ortel books across the 250 year period for which the study is written. Its contribution lies mainly in describing some general elements that touch this source. The thesis can also serve as a basis for quantitative and qualitative research in the field of early modern justice.

**Keywords:** Appeal Court in Prague; juridical practice in early modern period; criminality; books of sentences; interpretation of legal history

**Klíčová slova:** Apelační soud v Praze; soudní praxe v raném novověku; kriminalita; ortelové knihy; interpretace v právních dějinách

**DOI:** 10.14712/23366478.2020.5

### 1. PŘEHLED DOSAVADNÍHO BĀDÁNÍ

Téma trestního soudnictví v období raného novověku není v české (právně) historické vědě nové,<sup>1</sup> nicméně v posledních dekádách se objevuje se zvýšenou intenzitou a dostává se do středu zájmu nemalého počtu badatelů.<sup>2</sup> Tato skutečnost již sama o sobě umožňuje jednak zkoumat danou problematiku z různých úhlů pohledu, jednak dosažené výsledky vzájemně srovnávat. Zatímco v 70. a 80. letech minulého století se

\* Tato kapitola vychází z autorovy diplomové práce s názvem *Constitutio Criminalis Josephina* a jeho vliv na rozhodovací praxi Apelačního soudu: Sexuální delikty v letech 1687–1727, obhájené v červnu 2019 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy, přičemž některé části jsou z ní přejaty.

<sup>1</sup> Jeho počátky můžeme zařadit do 2. poloviny 19. století a spojit se jmény kulturních historiků Josefa Svátka či Zikmunda Wintera a Čeňka Zírta.

<sup>2</sup> Svědčí o tom nejen zvýšené množství nových knih a odborných článků s tímto tématem, ale i nárůst diplomových prací; hlavní autoři budou uvedeni dále v textu.

práce v oblasti dějin raně novověké kriminality zaměřovaly na městské (hrdelní) právo, smolné knihy a jejich zpřístupňování,<sup>3</sup> došlo v posledním desetiletí minulého století k rozšíření využívaných pramenů a do popředí se dostaly nové přístupy a metody.<sup>4</sup> Různé přístupy k problematice hrdelního soudnictví vyústily na počátku tohoto století v diskuzi o postihu odlišného chování jednotlivců právě pro období raného novověku.<sup>5</sup> V průběhu tohoto vývoje se pochopitelně setkáváme i s pracemi zastřešujícími – ať už se jedná o práce Jiřího Klaboucha<sup>6</sup> již z 60. let 20. století nebo pozdější práce Karla Malého na téma trestního práva.<sup>7</sup>

Od nového tisíciletí se pak setkáváme s různorodostí badatelských přístupů k tématu trestního práva a trestního soudnictví v historii. Po desetiletích se znovu se objevují edice raně novověkých pramenů souvisejících s trestním právem,<sup>8</sup> vznikají popisy kriminality na určitém území v kontextu každodenního života jeho obyvatel,<sup>9</sup> zkoumá se kriminální chování konkrétních jednotlivců<sup>10</sup> a pochopitelně vznikají i práce syntetické a přehledové.<sup>11</sup>

Jistým tmelícím prvkem stručně představeného rozmanitého výzkumu posledních dekád je role soudů, konkrétně pak soudu apelačního. Apelační soud jako instituce, a především pak i jeho rozhodnutí se objevují napříč pracemi, a to bez ohledu na zvolený přístup či metodu výzkumu. Jednotlivá rozhodnutí apelačního soudu se tak stala předmětem zájmu zejména v odborných studiích zaměřených na dějiny kriminality kon-

<sup>3</sup> Zde je potřeba vyzdvihnout práce Jaroslava Pánka a Evy Procházkové.

<sup>4</sup> V tomto ohledu je možné vyzdvihnout zejména pokus o soupis pramenů a literatury k tématu hrdelního soudnictví českých zemí. FRANCEK, J. – ŠIMEK, T. *Hrdelní soudnictví českých zemí: soupis pramenů a literatury*. Zámorsk: Státní oblastní archiv Zámorsk, 1995.

<sup>5</sup> Trojice textů byla otištěna v roce 2001 v druhém čísle časopisu pro kulturní dějiny (Kuděj), přičemž do ní svými výstupy přispěli HIML, P. „Odlišné chování“ v raném novověku – plaidoyer za odklon od státně-centristické a „elitní“ perspektivy a za historicko-antropologický přístup, s. 53–60, TINKOVÁ, D. Úvahy nad problematikou „trestního práva“ a „hrdelního soudnictví“ v historii a historiografii. *Kuděj. Časopis pro kulturní dějiny*, 2001, roč. 3, č. 2, s. 60–67, a tamtéž KREUZ, P. Aktéři bez hřiště a pravidel?, s. 68–76.

<sup>6</sup> KLABOUCH, J. *Staré české soudnictví: (jak se dříve soudovalo)*. Praha: Orbis, 1967.

<sup>7</sup> Např. MALÝ, K. *Trestní právo v Čechách v 15.–16. století*. Praha: Univerzita Karlova, 1979.

<sup>8</sup> Přímou k trestnímu právu KOUPILOVÁ M. – MALÝ, K. – ŠOUŠA, J. – ŠOUŠA, J. – VOJTIŠKOVÁ, J. – WOITSCHOVÁ, K. *Prameny k dějinám trestního práva v českých zemích v období absolutismu: chrestomatie. Díl. I., Druhá polovina 17. a počátek 18. století*. Praha: Karolinum, 2018. Rovněž lze uvést edici KREUZ, P. – MARTINOVSKÝ, I. *Vladislavské zřízení zemské a navazující prameny: (Švatováclavská smlouva a Zřízení o ručnicích)*. Praha: Scriptorium, 2007, či MALÝ, K. – SOUKUP, L. – SKŘEJPKOVÁ, P. – ŠOUŠA, J. *Práva městská Království českého: edice s komentářem*. Praha: Karolinum, 2013.

<sup>9</sup> Např. ČECHURA, J. *Kriminalita a každodennost v raném novověku: Jižní Čechy 1650–1770*. Praha: Argo, 2008, či MATLAS, P. *Shovívavá vrchnost a neukáznění poddaní?: Hranice trestní disciplinace poddaného obyvatelstva na panství Hluboká nad Vltavou v 17.–18. století*. Praha: Argo, 2011.

<sup>10</sup> ČECHURA, J. *Neklidný život obyčejné ženy: Johana Peřková (1703–1745)*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2013.

<sup>11</sup> ADAMOVÁ, K. – RIEGROVÁ, B. – SKŘEJPKOVÁ, P. – SOUKUP, L. – ŠOUŠA, J. *Dějiny českého soudnictví od počátků české státnosti do roku 1938*. Praha: LexisNexis, 2005, ADAMOVÁ, K. – LOJEK, A. – SCHELLE, K. – TAUCHEN, J. *Velké dějiny země Koruny české. Tematická řada, Právo*. Praha: Paseka, 2017, FRANCEK, J. *Velké dějiny země Koruny české. Tematická řada, Zločinnost a bezprávi*. Praha: Paseka, 2011.

krétní lokality,<sup>12</sup> resp. panství<sup>13</sup> či v případových studiích, věnujících se jednotlivým aktérům,<sup>14</sup> výjimečně pak samostatnému deliktu.<sup>15</sup>

Práce tohoto druhu jsou přínosné především díky tomu, že pomáhají pochopit, jak apelační soud mohl realizovat svá oprávnění v konkrétních případech, komplexní pohled však logicky chybí,<sup>16</sup> neboť předmětem zkoumání bývá jedna kriminální kauza, případně rozhodování na určitém území, avšak zpravidla bez obecně použitelných výsledků.<sup>17</sup> Pracemi ležícími na tomto pomezí jsou pak studie věnované přímo rozhodnutím apelačního soudu, avšak pro vymezené území.<sup>18</sup> Nemalá část z těchto prací je pak věnována především období do poloviny 17. století, pozornost je tedy soustředěna především na první století od zřízení soudu.<sup>19</sup> K tomu, daný výzkum mohl být rozvíjen nejen kvantitativně, ale i kvalitativně, je třeba postihnout některé aspekty a náležitosti vydávaných rozhodnutí. Na otázku, kde leží možnosti a meze interpretace, se pak v některých ohledech pokouší odpovědět tato práce, a sice tak, že analyzuje typový obsah rozhodnutí a všímá si jednotlivých prvků, které jsou následně představeny a posléze rozebrány.

Apelačnímu soudu nebyla dosud věnována, i přes význam této instituce, patřičná pozornost, a tím spíše to pak platí o jeho rozhodovací praxi. Dějinám instituce se věnoval Václav Zdeněk ve své práci z roku 1933 s názvem *Dějiny královského appellačního soudu na hradě Pražském*, kde mimo jiné uvedl i přehled prezidentů a viceprezidentů

---

<sup>12</sup> V poslední době například FRANCEK, J. *Zločin a trest v Pardubicích 16.–18. století*. Ústí nad Orlicí: Otiš, 2011. Pro dobu pobělohorskou je cenným příspěvkem rovněž studie o komunikaci apelačního soudu se soudem královského města Loun, kterou zpracovaly NEUDERTOVÁ, M. – KUTHANOVÁ, L. Ke komunikaci apelačního soudu a městských hrdelních soudů v době pobělohorské. In: FRANCEK, J. (ed.). *Hrdelní soudnictví českých zemí 16.–18. století*. Sborník příspěvků z konference konané v Pardubicích 21.–22. 9. 1995. Pardubice: Východočeské muzeum v Pardubicích, 1996, s. 119–132.

<sup>13</sup> Dvě cenné studie, které společně sepsaly RŮŽIČKOVÁ, R. – SIGLOVÁ, T. Apelační soud a odvolání proti rozhodnutím nižších soudů pardubického panství. Případy řešené v civilním soudním řízení v 16.–18. století. *Sborník prací východočeských archivů*. Zámorsk: Státní oblastní archiv v Zámorsku, 2009, roč. 13, s. 13–130 a RŮŽIČKOVÁ, R. – SIGLOVÁ, T. Apelační soud a případy řešené v inkvizičním soudním řízení na pardubickém panství v 16.–18. století. *Sborník prací východočeských archivů*. Zámorsk: Státní oblastní archiv v Zámorsku, 2010, roč. 14, s. 13–110.

<sup>14</sup> Například RICHTER, D. Chrudimský měšťan Vít Hořínek a jeho pozůstalost z roku 1588 před pražským apelačním soudem. *Chrudimské vlastivědné listy*, 2006, roč. 24, č. 6, s. 10–11.

<sup>15</sup> PROCHÁZKOVÁ, E. Perzekuce romských kočovníků v českých zemích v 18. století. (Na základě rozboru ortelních manuálů pražského apelačního soudu.) *Sborník archivních prací*. Praha: Ministerstvo vnitra, 1992, roč. 42, č. 2, s. 307–409.

<sup>16</sup> Pokusem o prolomení této hradby je pak autorův článek VACEK, J. Proměny praxe apelačního soudu po přijetí josefinského hrdelního řádu: trestání incestu v letech 1687–1727. *Právněhistorické studie*, 2017, roč. 47, č. 2, s. 18–32, a rovněž jeho výše uvedená diplomová práce.

<sup>17</sup> Daniela Tinková pak mluví o „relativně úzkém zajištění regionálně orientovaných studií ‚kriminality‘“, TINKOVÁ, c. d., s. 60.

<sup>18</sup> Viz například HAUBERTOVÁ, K. Loketsko v ortelních manuálech apelačního soudu v letech 1548–1740. K zániku chebské oblasti městského práva v roce 1548. *Sborník Chebského muzea*. Cheb: Krajské muzeum Cheb, 2006, s. 8–22.

<sup>19</sup> Zcela zjevně dokládá tuto skutečnost KINDL, J. Zápisy v ortelních manuálech apelačního soudu z let 1548–1648 týkající se poddanského města Skutče. In: KUDRNOVÁ, J. – POLEHLA, P. – SEVERA, M. *Ad honorem VN: k 65. narozeninám Věry Němečkové připravili vědeckí přátelé, kolegové a studenti*. Hradec Králové: Hradecká studentská sekce České archivní společnosti, 2015, s. 211–225, či rovněž KINDL, J. Královéhradecké soudní pře z let 1548–1564 postoupené k apelačnímu soudu. *Východočeský sborník historický*. Pardubice: Východočeské muzeum v Pardubicích, 2017, sv. 31, s. 105–132.

soudu.<sup>20</sup> Za zásadní počin k poznání dějin apelačního soudu jakožto instituce je nutno považovat taktéž práci J. F. Schmidta s názvem *Monographie des kaiserl. königl. Böhm. Appellations-Gerichtes* již z roku 1850.<sup>21</sup> Svým obsahem se v zásadě jedná o komentovanou pramennou edici, ve které jsou čtenáři zpřístupněna originální znění dokumentů, které přímo ovlivnily fungování či samotný vznik soudu, uvedeny jsou také přehledy počtu případů za některé roky, nejstarší soudní rozhodnutí a podobně. Cenný je rovněž přehled personálního obsazení soudu. Dějiny apelačního soudu do roku 1644 zachytil ve své diplomové práci taktéž pozdější archivář Ivo Plecháček,<sup>22</sup> který však bývá opomíjen.<sup>23</sup>

K personálnímu obsazení apelačního soudu je pak možné využít rovněž přehled zpracovaný Klárou Woitschovou,<sup>24</sup> k němuž je třeba připočítat i dílčí studie, které vypracovala na témata související s rozhodovací praxí apelačního soudu.<sup>25</sup> Pro starší období je možné zmínit rovněž studii Jaroslavy Hausenblasové, která se věnovala obsazení apelačního soudu od jeho vzniku do roku 1627.<sup>26</sup> Organizaci a fungování soudu se v dílčích studiích věnovali také Karolina Adamová (pro období do roku 1651)<sup>27</sup> či Boris Šalák (zejména pro období po roce 1740).<sup>28</sup>

Soustavnou pozornost činnosti apelačního soudu kolem roku 1700 věnuje v současnosti Daniel Wojtucki, polský historik působící na Historickém institutu v Bratislavě

<sup>20</sup> ZDENĚK, V. *Dějiny král. appellačního soudu na Hradě pražském, nyní Vrchního soudu v Praze od roku 1548–1933*. Praha: 1933.

<sup>21</sup> SCHMIDT, J. F. *Monographie des kaiserl. königl. Böhm. Appellations-Gerichtes seit dessen Errichtung als Appellationskammer in dem Jahre 1548 bis zu dessen im Jahre 1850 erfolgter Umwandlung in das kais. kön. Oberlandesgericht des zu dem constitutionellen Kaiserthume Oesterreich gehörigen Kronlandes Böhmen*. Praha: Jeřábek, 1850.

<sup>22</sup> PLECHÁČEK, I. *Apelační soud v Čechách do roku 1644*. Diplomová práce. Filozofická fakulta: Univerzita Karlova, 1956.

<sup>23</sup> KREUZ, P. *Das Appellationsgericht in Prag 1548–1783. Bisherige Forschung, erhaltene Quellen und historische Entwicklung*. In: AUER, L. – ORTLIEB, E. – FRANKE, E. *In letzter Instanz. Appellation und Revision im Europa der Frühen Neuzeit. [ = Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs ]*. Vídeň: Österreichische Akademie der Wissenschaften 2013, Band 1, s. 231–250.

<sup>24</sup> WOITSCHOVÁ, K. *Personální obsazení pražského apelačního soudu v letech 1548–1783: „--což slušného a spravedlivého jest jedrovati--“*. Pelhřimov: Nová tiskárna Pelhřimov, 2010. K tomu však rozsáhlá kritická recenze MAREŠ, P. *Paginae historiae: sborník Národního archivu*. Praha: Národní archiv, 2016, roč. 20, č. 1, s. 387–401.

<sup>25</sup> Krom výše citovaného článku o činnosti apelačního soudu v letech 1672–1682 viz též WOITSCHOVÁ, K. *Ortelní manuály a knihy protokolů apelačního soudu v Praze z let 1548–1783. Paginae historiae: sborník Národního archivu*. Praha: Národní archiv, 2008, roč. 16, s. 545–558, a také WOITSCHOVÁ, K. *Edice nebo databáze?: ortelní manuály jako komplementární pramen k poznání raně novověkého městského soudnictví*. In: SULITKOVÁ, L. (ed.). *Stav a perspektivy zpřístupňování středověkých a raně novověkých městských knih*. Ústí nad Labem: Filozofická fakulta Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem, 2010, s. 241–252. Zejména pak k poslednímu titulu je však třeba uvést oprávněnou kritiku, kterou ke stavu autorčina výzkumu snesl KREUZ, P. *Dějiny pozdně středověkého a raně novověkého městského soudnictví v českých zemích v české historiografii posledních dvaceti let*. In: FEJTOVÁ, O. – HRUBÁ, M. – LEDVINKA, V. – PEŠEK, J. – SULITKOVÁ, L. *Města ve středověku a raném novověku jako badatelské téma posledních dvou desetiletí: statí a rozšířené příspěvky z 30. vědecké konference Archivu hlavního města Prahy, uspořádané ve dnech 11. a 12. října v Clam-Gallasově paláci v Praze*. Dolní Břežany: Scriptorium, 2013, s. 179–199, zde s. 196–197.

<sup>26</sup> HAUSENBLASOVÁ, J. *Počátky apelačního soudu v Čechách a jeho personální obsazení 1548–1627. Paginae historiae: sborník Národního archivu*. Praha: Národní archiv, 2005, roč. 13, s. 5–31.

<sup>27</sup> ADAMOVÁ, *Apelační soud*, s. 101–112.

<sup>28</sup> ŠALÁK, B. *Organizace a působnost apelačního soudu v Praze v době tereziánské. Sborník archivních prací*. Praha: Ministerstvo vnitra, 2013, roč. 63, č. 1, s. 66–130 a ŠALÁK, B. *Všeobecný apelační soud v Praze. Právněhistorické studie*. Praha: Karolinum, 2014, sv. 44, č. 1, s. 80–111.



univerzity. Kromě dvojice článků, ve kterých se věnuje konkrétním rozhodnutím apelačního soudu v určité lokalitě (Jelení Hora a Slavkov u Brna),<sup>29</sup> napsal Wojtucki i studii zabývající se komunikací soudu s městy ve Slezsku. Práce postihuje celé období, po které Slezsko spadalo pod jurisdikci soudu (1548–1740). Wojtucki zde rovněž uvádí typy dokumentů, které mezi Prahou a slezskými městy kolovaly, čímž přináší doklady o činnosti apelačního soudu.<sup>30</sup> Obdobně aktivní pak byl i Lubomír Novotný s dvojicí studií ze 17. století dotýkajících se apelačního soudu.<sup>31</sup>

Dějínám kriminality, soudnictví a ortelovým knihám apelačního soudu zvláště, se ve svých studiích hojně věnoval též Petr Kreuz. Těžiště Kreuzových prací leží především v předbělohorském období, autor nicméně snesl množství poznatků rovněž pro období následující. Dosažená zjištění tvoří cenné podklady pro další studium kriminality a fungování soudnictví v raném novověku, a to i díky tomu, že se vyznačují dlouhodobě důslednou archivní prací a přesným užíváním dobové právní terminologie.<sup>32</sup>

## 2. ORTELOVÉ KNIHY APELAČNÍHO SOUDU

Klíčovým pramenem pro poznání rozhodovací praxe apelačního soudu jsou knihy obsahující jednotlivá soudní rozhodnutí. Knihy rozhodnutí jsou uloženy v Národním archivu v Praze v rámci 1. oddělení (Oddělení fondů samosprávy a státní správy do roku 1848 a církevních institucí) ve fondu Apelační soud v Praze 1548–1783 (1788).<sup>33</sup> Při jejich pojmenování vzniká určitý terminologický problém, obecně však lze (byť s jistými výhradami) přijmout označení „ortelové knihy“. Knihy byly vedeny ve dvou řadách, totiž české a německé, přičemž názvy knih a jejich obsah kolísaly jednak dle řady a jednak dle období, ve kterém byly psány; v tomto ohledu je pak zásadní, že

<sup>29</sup> WOJTUCKI, D. Wyroki Praskiej Izby Apelacyjnej w sprawach kryminalnych dla sądu w Slavkowie u Brna w I połowie XVIII wieku. *Anthropologia integra*, 2017, sv. 8, č. 2, s. 37–42, a WOJTUCKI, D. Wyroki Praskiej Izby Apelacyjnej w sprawach kryminalnych dla sądu w Jeleniej Górze w II połowie XVII i w I połowie XVIII wieku. *Rocznik Jeleniogórski*, 2016, tom. XLVIII, s. 51–64.

<sup>30</sup> WOJTUCKI, D. Korespondencja Praskiej Izby Apelacyjnej z miastami na Śląsku w latach 1548–1740. *KLIO. Czasopismo poświęcone dziejom Polski i powszechnym*, 2012, Vol. 23, No. 4, s. 167–175, zde zejm. s. 170–171.

<sup>31</sup> NOVOTNÝ, L. Kauza „Abeles“. Příklad řízení v trestní věci před apelačním soudem na sklonku 17. století. In: KRUŠÍNSKÝ, R. (ed.). *Problematika historických a vzácných knižních fondů Čech, Moravy a Slezska: sborník z 17. odborné konference Olomouc, 5.–6. listopadu 2008*. Olomouc: Vědecká knihovna v Olomouci et al., 2009, s. 199–225, a KRUŠÍNSKÝ, R. Apelační soud ve 2. polovině 17. století. (Vliv instrukcí Ferdinanda III. z roku 1644 na činnost apelačního soudu). In: KRUŠÍNSKÝ, R. (ed.). *Problematika historických a vzácných knižních fondů Čech, Moravy a Slezska: sborník z 20. odborné konference Olomouc, 20.–21. září 2011*. Olomouc: Vědecká knihovna v Olomouci et al., 2012, s. 47–55.

<sup>32</sup> KREUZ, P. Dějiny pozdně středověkého a raně novověkého městského soudnictví v českých zemích v české historiografii posledních dvaceti let. In: *Města ve středověku a raném novověku jako badatelské téma posledních dvou desetiletí: stati a rozšířené příspěvky z 30. vědecké konference Archivu hlavního města Prahy, uspořádané ve dnech 11. a 12. října v Clam-Gallasově paláci v Praze*. Dolní Břežany : Scriptorium, 2013, s. 179–199, a analýzy téhož autora: K možnostem využití knih protokolů a německých prezidentských register pražského apelačního soudu ke studiu soudnictví v Kladsku v době předbělohorské. *Kladský sborník*. Trutnov: Lupus, 2016, roč. 11, s. 115–143, a dále z již rovněž zmíněného zásadního článku Das Appellationsgesicht in Prag 1548–1783 a dalších dílčích studií, vztahujících se zejména k předbělohorskému soudnictví.

<sup>33</sup> K obsahu fondu blíže KŘEPELKOVÁ, A. *Apelační soud v Praze, 1548–1783 (1788)*, inventář. Praha: Národní archiv, 1964.

ortelové knihy pokrývají takřka bez mezer celé období let 1548–1783. Petr Kreuz pak všechny tyto knihy označuje jako konceptní registra,<sup>34</sup> která jsou rozdílná od čtyř českých a pěti německých knih čistopisů,<sup>35</sup> takzvaných prezidentských register, které se dochovaly pro roky 1548–1566 (české), resp. 1548–1570 (německé).<sup>36</sup>

Ačkoli inventář k fondu Apelační soud v Praze uvádí, že v případě české řady knih vedených do roku 1681 se jedná o příruční knihy, pro které platí, že v nich „*jsou zápisy vedeny zběžným nedbalým písmem s častými škrty a opravami, jež nasvědčují tomu, že se jedná o prozatímní zápisy, sloužící jako podklad k dalšímu jednání*“,<sup>37</sup> nelze se s tímto závěrem ztotožnit. Předně je třeba uvést, že autorka tímto popisem shrnuje stav více než čtyř desítek knih<sup>38</sup> pro období let 1548–1681, přičemž se nabízí podezření, že jejich obsah se za takto dlouhé období mohl proměnit. Nelze totiž přehlédnout, že například poslední dvě knihy spadající do takto vymezeného období<sup>39</sup> uvedené charakteristice rozhodně neodpovídají. Jsou psány úhledně, bez úprav či častých škrtnů (resp. chybovost v těchto knihách se nikterak neliší od množství chyb obsažených v knihách vzniklých po roce 1681). Jakkoli tedy knihy vedené od roku 1682 skutečně přijímají název „Ortelové a naučení“ namísto dosavadního pojmenování „Manuál ortelní“, neliší se způsobem vedení a je otázkou, zda se od sebe liší svým obsahem.<sup>40</sup>

Stran názvu knih je třeba uvést, že nebyl ustálen a jednotlivé svazky nesly vlastní název. V české řadě knih se přitom nejčastěji objevuje nadpis „*Ortele a Naučení na Rok*“, přičemž následně jsou uvedeny roky, pro které je daná kniha vedena, případně je název zkrácen pouze na „*Ortele na Rok*“, od roku 1722 jsou pak knihy nazvány jako „*Český Ortele na Rok*“,<sup>41</sup> či „*Ortele Český Na Rok*“<sup>42</sup>. U řady německých knih je situace obdobná české řadě – knihy byly nadepisovány jako „*Orthel vnd Belehrnung[en]*“ a doplněny výčtem let, pro která jsou v nich zápisy vedeny.<sup>43</sup> Od roku 1705<sup>44</sup> pak v nadpisech nechybí údaj o tom, že se jedná o knihu německou, od roku 1714<sup>45</sup> se pak název omezuje pouze na ortely (Urthel), neboť naučení (Belehrungen) se již v názvu neobjevují.

Podobou, jakou byla rozhodnutí do knih zapisována, se jednotlivé řady neliší, a proto je možné o nich pojednat souhrnně, stejně tak se to týká i jejich stránkového rozsahu, vedení rejstříků, případně dalších znaků a náležitostí. Jelikož je zde popsána podoba

<sup>34</sup> Národní archiv v Praze, fond Apelační soud v Praze, 1548–1783 (1788), inv. č. 102–182 a 184–280. Dále je pro označení tohoto fondu užívána zkratka „AS“. Ortelové knihy jsou označovány pouze dle inventárních čísla.

<sup>35</sup> AS, inv. č. 96–99 a 281–285.

<sup>36</sup> KREUZ, P. *K možností využití knih protokolů*, s. 115–116.

<sup>37</sup> KRĚPELKOVÁ, A. *Apelační soud v Praze*, s. 5.

<sup>38</sup> AS, inv. č. 102–142, případně lze zahrnout rovněž inv. č. 96–101.

<sup>39</sup> AS, inv. č. 141 a 142 vedené pro roky 1658–1681.

<sup>40</sup> K této otázce nebyl dosud proveden žádný výzkum. Jediným, kdo se zevrubně zabýval knihami apelačního soudu na přelomu těchto období, byla Klára Woitschová, která však rozdílné označení knih pouze zmiňuje, avšak nezkoumá důvod dané změny a nazývá je souhrnně „knihy ortelů a naučení“. Viz WOITSCHOVÁ, K. *Obraz činnosti pražského apelačního soudu v letech 1672–1682 ve světle ortelních manuálů a knih protokolů. Paginae historiae: sborník Národního archivu*. Praha: Národní archiv, 2011, roč. 19, s. 97–115, zde s. 100.

<sup>41</sup> AS, inv. č. 154, 155, 157–159.

<sup>42</sup> AS, inv. č. 156.

<sup>43</sup> Srov. AS, inv. č. 260 a 261.

<sup>44</sup> AS, inv. č. 266.

<sup>45</sup> AS, inv. č. 268.

zápisů z knih, které byly vedeny takřka 250 let, jde nutně o popis orientační, většinový, avšak pochopitelně se na různých místech objevují tu větší, tu menší odchylky. K uvedenému popisu je rovněž nutno uvést, že se týká především trestních věcí. Ačkoli základní popis bude shodný i pro rozhodnutí v civilních věcech, nelze popis zde uvedený bez dalšího přejímat.

### 3. PODOBA ROZHODNUTÍ APELAČNÍHO SOUDU

Jednotlivá rozhodnutí apelačního soudu obsažená v ortelových knihách jsou nadepsána místem, kam jsou soudem posílána, tedy místem, ze kterého bylo odesláno odvolání, žádost o naučení a podobně. Zde je potřeba „místem“ rozumět rovněž instituce a někdy též soukromé osoby, kterým bylo rozhodnutí adresováno. Předně se tedy jedná o města a městečka, může však jít i o právnické osoby, případně majitele panství či jiné osoby. Skupinu těchto „míst“ je těžké úžeji vymezit, a to jak z hlediska osobního, tak i z hlediska geografického, neboť navzdory působnosti na země Koruny české (Čechy, Moravu a Slezsko, do roku 1635 taktéž obojí Lužici) směřovala některá rozhodnutí apelačního soudu i za hranice těchto zemí.<sup>46</sup>

Po levé straně, v marginálii, vertikálně pod úrovní nadepsaného místa, je uvedeno jméno soudce-referenta. Ten měl věc zpracovat a připravit k rozhodnutí, o kterém následně hlasovali ostatní soudci. Dosud nebylo zjištěno, do jaké míry měl tento referent vliv na rozhodnutí ve věci samé. K zodpovězení této otázky by bylo nutné využít dalších archivních pramenů z jiných fondů, než je Apelační soud v Praze. Tato otázka je komplexní; bude nutné nashromáždit ještě větší množství materiálu, například korespondence jednotlivých soudců či advokátů.

Samotný text rozhodnutí je uvozen zdůvodněním, z jakého titulu je vydáváno – tento úvod má formulářový charakter, který bývá dodržován napříč knihou. Úvodky jsou tak různé „*Jménem a na místě Praesident, Vice Praesident a Raddy*“, dále „*Jménem a na místě Praesident a Raddy*“, v průběhu 18. století pak byla i tato krátká formule krácena na pouhé „*Jménem a na místě*“. V německé verzi se pak lze nejčastěji setkat s návětim „*In Nahmen*“. Na tomto místě je vhodné pro srovnání uvést, že v 16. století byla rozhodnutí vydávána přímo z titulu panovníka, a začínala tak např. slovy „*My Maximilián etc.*“.<sup>47</sup> Lze tedy sledovat zdánlivou proměnu v chápání toho, z jaké, resp. čí moci je rozhodnutí činěno.<sup>48</sup>

Rozhodnutí dále obsahuje stručné označení odesílajícího práva či vrchnosti (tedy místa, které žádá o naučení, ortel), případně jiné osoby, poté jméno odsouzence (v při-

<sup>46</sup> Ke stejnému závěru pro předbělohorské období dospívá a za překvapivý jej označuje KREUZ, *K možnos-tem využití knih*, s. 117, včetně poznámek tam uvedených.

<sup>47</sup> Srov. např. AS, inv. č. 115.

<sup>48</sup> K tomu srov. zakládací instrukci z 20. ledna 1548: „daß Urtheil in Anfang dermaßen verfaßen und ausgehen lassen wie der articul folget“ citováno dle SCHMIDT, c. d., s. 44, srov. též s. 7 a dále ADAMOVÁ, K. Apelační soud v Českém království v letech 1548–1651. In: MALÝ, K. (ed.). *Collectanea opusculorum ad iuris historiam spectantium Venceslao Vaněček septuagenario ab amicis discipulisque oblata = Pocta akademiku Václavu Vaněčkovi k 70. narozeninám*. Praha: Univerzita Karlova, 1975, s. 101–112, zde s. 104. V pozdější době je explicitní, že rozhodnutí vydává soud, který supluje vůli panovníka.

padě civilních věcí jsou uvedena jména sporných stran) a označení věci, pro kterou byl dotyčný odsouzen (či předmět právní pře). Věc v trestních případech bývá uvedena latinským výrazem, například „*adulterium*“ či „*homicidium*“, není to však bezvýjimečné a mnohdy se lze setkat s označením českým či německým, v civilních záležitostech je pak terminologie odvislá od konkrétní věci. Informace o skutku bývá doplněna (zejména v českých knihách) rovněž o údaj, zda byl výslech dobrovolný či útrpný. V závěru rozhodnutí je uveden výrok v dané věci (povětšinou odsuzující) a je zakončeno slovy „*Podle práva*“ resp. „*Von Rechts Wegen*“ (někdy zkracováno na P.P., resp. V.R.W.) a datem vydání rozhodnutí.

Zvláště u rozhodnutí zaznamenaných v českých řadách nebylo neobvyklé, že po nich následovala misíva (missiv), připsal právu, kterému bylo adresováno rozhodnutí. V tomto připsu stanovoval apelační soud zpravidla další postup nižšího práva, určoval některé detaily vykonání uloženého trestu či dané právo napomínal pro nedodržení předepsaného formálního postupu. Tyto připsy jsou poměrně cenným materiálem pro poznání dobové soudní praxe, neboť při správné interpretaci umožňují seznat, jaké otázky apelační soud řešil a jak – rovněž pak lze naopak rozpoznat, které otázky a témata zůstaly mimo pozornost soudu.

Ortelové knihy nejsou vedeny striktně chronologicky. Zdá se, že alespoň jednotlivé zápisy byly doplňovány po určitém čase od vynesení rozhodnutí (například během týdne), neboť se zpravidla stává, že rozhodnutí s dřívějším datem je zapsáno až po rozhodnutí s datem pozdějším, a řada tak není čistě chronologická. Uvedený asynchronní postup však nikterak nenarušuje bádání, neboť se jedná o posuny v rámci několika dní či týdnů, zcela výjimečně měsíců, chronologická posloupnost měsíců je pak v zásadě dodržována.

Ohledně stránkového rozsahu knih lze konstatovat, že sestávají ze stovek stran, přičemž nejužší knihy mají kolem jednoho sta popsaných stran,<sup>49</sup> zatímco knihy s nejvyšším počtem listů mají i přes pět stovek folií.<sup>50</sup> Rejstříky jsou ve všech případech uvedeny na konci knih, přičemž zpravidla jsou trojího charakteru: místní, jmenné a věcné a u každého hesla je odkázáno na příslušné folium. Jazyk místního a jmenného rejstříku se odvíjí především od toho, v jaké jazykové řadě se kniha nachází, věcný rejstřík pak bývá veden latinsky. Věcný rejstřík je povětšinou veden odděleně od rejstříků místního a jmenného.

Stran jazyka, kterým byla rozhodnutí psána, je možné konstatovat, že zatímco knihy německé řady jsou zásadně vedeny německy, pro českou řadu toto konstatování platí jen po část období, neboť ke konci fungování apelačního soudu (zhruba v posledních pěti dekadách) byla česká řada vedena mnohdy v němčině a její označení „česká“ tak lze dovozovat spíše ze zeměpisného rozložení míst, kam rozhodnutí mířila.<sup>51</sup> Z uvedeného pravidla však nacházíme výjimky, kdy některá rozhodnutí v německých knihách jsou psaná česky, a naopak, některá rozhodnutí v knihách české řady jsou psaná německy,

<sup>49</sup> Např. kniha AS, inv. č. 153 má 109 popsaných foliovaných stran a k tomu rejstřík na 39 nefoliovaných stran.

<sup>50</sup> Např. kniha AS, inv. č. 272, která obsahuje 449 označených folií a dalších 66 nečíslovaných popsaných stránek rejstříku. Prohlédnutím knihy bylo navíc zjištěno, že patrně tři stránky (na přechodu mezi rozhodnutími a rejstříkem) byly vyříznuty.

<sup>51</sup> Srov. např. KREUZ, *Das Appellationsgericht*, s. 238.

případně nastává situace, kdy rozhodnutí je psáno jedním jazykem a misíva (je-li přiložena) je psána jazykem druhým.<sup>52</sup>

#### 4. NÁLEŽITOSTI JEDNOTLIVÝCH ROZHODNUTÍ

Jednotlivá rozhodnutí apelačního soudu se skládala z řady typových, proměnlivých náležitostí. Ty lze, pomineme-li náležitosti vnější úpravy, jako je jazyk, písmo či množství písařem provedených oprav, rozčlenit do hlavních kategorií dle (a) místa, kam rozhodnutí směřovalo, (b) typu kauzy, (c) soudce-referenta a (d) data vydání rozhodnutí.

##### AD (A) MÍSTO, KAM ROZHODNUTÍ SMĚŘOVALO

Jak bylo naznačeno výše, v samém nadpisu rozhodnutí bylo uvedeno místo, z něhož bylo odvolání k apelačnímu soudu doručováno a kam následně byl doručován originál rozhodnutí apelačního soudu. Samotný výraz „místo“ je třeba vnímat v co nejširším slova smyslu a lze jej do jisté míry ztotožnit s pojmem „právo“ ve smyslu nositele soudní pravomoci. Jednalo se totiž vedle konkrétní obce (ať už města či městečka, což byla nejčastější varianta) též o jednotlivé fyzické, popřípadě též právnické osoby. Fyzickými osobami bývali většinou majitelé jednotlivých panství, v případě Těšínska se mohlo jednat i o hejtmana tohoto knížectví.<sup>53</sup> Mezi osoby právnické lze zahrnout některé úřady obdařené soudní pravomocí, přičemž z praxe známe například rychtu pražského židovstva,<sup>54</sup> vinařský cech v Těšíně<sup>55</sup> a další. Specifikace zeměpisného určení mohla být upřesněna v textu samotného rozhodnutí, když bylo doplněno, v které zemi odesílající právo leží. Od místa, kterému bylo zasíláno rozhodnutí, je třeba rozlišovat místo, kam byla zasílána misíva. Ta totiž mohla směřovat jinam, a sice zejména majiteli panství, na kterém leželo odesílající právo,<sup>56</sup> či například krajskému hejtmanovi.<sup>57</sup>

##### AD (B) TYP KAUY

Rozhodnutí lze dělit do dvou základních skupin, a to podle toho, zda se jednalo o kauzu trestní, nebo civilní. Oba typy kauz mají svá specifika, která je třeba při interpretaci zohlednit. Předně jde o označení stran, které ve věci figurují. V trestních věcech není obžalovaný (a ve fázi řízení před apelačním soudem rovněž nepravomocně odsouzený, neboť případy, kdy byl obžalovaný zproštěn viny, se před apelační soud nemohly dostat)

<sup>52</sup> Srov. VACEK, *Proměny praxe*, s. 20. K tomu též HAUBERTOVÁ, K. Loketsko v ortelních manuálech apelačního soudu v letech 1548–1740. K zániku chebské oblasti městského práva po roce 1548. *Sborník Společnosti pro výzkum kamenných křížů: výběr z prací členů a přátel společnosti*. Aš: Muzeum Aš, 2008, s. 89–99, zde s. 97, pozn. 10.

<sup>53</sup> AS, inv. č. 142, fol. 10.

<sup>54</sup> AS, inv. č. 142, fol. 33.

<sup>55</sup> AS, inv. č. 147, fol. 9.

<sup>56</sup> Např. AS, inv. č. 147, fol. 152.

<sup>57</sup> Např. AS, inv. č. 144, fol. 82.

nikterak specificky označován; že se jedná o člověka, který je trestně stíhán, lze seznat ze skutečnosti, že je v souvislosti s jeho jménem uveden skutek, ze kterého je obžalován a rovněž je nad ním vynesena rozsudek. Stranou, která plní v daném řízení roli žalobce, je odesílající právo, tedy to, které vyneslo prvostupňový odsuzující rozsudek.

Naproti tomu v civilních kauzách je označení stran v rozhodnutích jasně uvedené. Žalobce, jako jedna strana, je označený slovem původ či apelát a na druhé straně žalovaný, označován jako obžalovaný nebo apelant. Takto strany vystupovaly jak v prvostupňovém řízení, tak i v řízení před apelačním soudem, kde ovšem bývalo současně uvedeno, která ze stran podala opravný prostředek – tato strana je pak označována také jako odpůrce.

#### AD (C) SOUDCE-REFERENT

Úlohou soudce-referenta bylo připravit shrnutí kauzy pro ostatní tak, aby na základě tohoto shrnutí mohli soudci rozhodnout hlasováním v dané věci. Jméno tohoto soudce je vždy uvedeno v marginálii po straně rozhodnutí, což dovoluje sledovat přehled kauz, které zpracovával. V této oblasti je nutné provést důkladný výzkum, neboť role a vliv soudců-referentů na rozhodnutí nebyly dosud takřka vůbec zkoumány, nicméně po prvních průzkumech lze předestřít tezi, že soudci nebyli specializováni na určité typy kauz (například že by konkrétní soudce dostával především případy usmrcení či krádeže v trestních věcech a dědické spory v civilních věcech). Rovněž je možné předpokládat, že přiřazení soudců-referentů k jednotlivým případům bylo ovlivněno jejich jazykovou vybaveností a z tohoto důvodu se s některými jmény setkáváme pouze v řadě české, nebo německé. Pro zkoumání jednotlivých rozhodnutí, jejich obsahu a následné interpretaci se může stát postava soudce-referenta důležitou právě tehdy, budeme-li znát širší kontext toho, jaký měla tato funkce vliv na rozhodovací praxi.

#### AD (D) DATUM VYDÁNÍ ROZHODNUTÍ

Po vynesení rozhodnutí měla být vyhotovena jejich písemná verze, která se jednak v opisu zaznamenávala do ortelových knih, jednak originál takto vyhotoveného rozhodnutí byl odeslán právu, od kterého podání přišlo. Ačkoli byly v předpisech upravujících fungování soudu stanoveny lhůty pro vyřizování věcí, praxe ukazuje, že tyto nebyly vždy respektovány a případy se mohly táhnout i několik měsíců, zatímco jiné byly vyřizovány v řádu dnů. Tuto skutečnost mohou objasnit misivy jednotlivých rozhodnutí, neboť některé uvádí datum, kdy apelační soud odvolání přijal a případně další informace stran délky trvání případu. Spolu s datem vydání rozhodnutí pak lze sestavit alespoň jednoduchou časovou osu, ze které lze dovodit trvání řízení před apelačním soudem. Spolu s materiály městských či dalších archivů je možné rekonstruovat průběh celé kauzy z časového hlediska.

## 5. ZÁVĚREM

Téma apelačního soudu a zkoumání jeho rozhodovací praxe není samo o sobě nové. Navzdory této skutečnosti však stále chybí komplexnější práce, které by se věnovaly jednotlivým aspektům soudních rozhodnutí či odpovídajícím způsobem shrnuly vývoj této instituce nejen po stránce personálního obsazení nebo právních předpisů upravujících její strukturu a chod, nýbrž také po stránce rozhodovací. Cílem této práce je proto nastínit možnosti a meze interpretace klíčového pramene pro poznání rozhodovací praxe apelačního soudu, totiž ortelových knih pražského apelačního soudu.

Současná historiografie se soustředí především na samotné výroky rozhodnutí apelačního soudu, okolnosti jejich vydání však již nejsou v centru pozornosti, stejně jako jejich jednotlivé obsahové náležitosti. Jejich určení je přitom zásadní pro pochopení toho, jak soudní rozhodnutí vznikala a jaké údaje, krom samotného výroku o vině či při, obsahovala. Na základě analýzy stovek rozhodnutí pak bylo možné určit náležitosti, které obsahuje většina rozhodnutí, tedy typové znaky rozhodnutí. Těmi jsou: místo, kam bylo rozhodnutí apelačního soudu po jeho vynesení adresováno, typ kauzy, osoba soudce-referenta a datum vydání.

Předestřené znaky a možnosti jejich interpretace lze zvolit jako východisko kvantitativních i kvalitativních (popřípadě kvantitativně-kvalitativních) výzkumů, a to nejen ve vztahu k rozhodovací praxi apelačního soudu, nýbrž (byť s jistými obměnami) i soudů dalších. Tím lze následně využít dosažených výsledků i pro komparativní analýzy. Správné pochopení role jednotlivých náležitostí umožní lépe interpretovat celkové vyznění rozhodnutí, a to jak v konkrétních případech, tak celkově ve vztahu k úloze a postavení, které měl apelační soud ve struktuře soudnictví raného novověku.

Prohloubení tohoto výzkumu po stránce metodologické se nabízí v rovině vnější úpravy ortelových knih, kde bude sledováno zejména písmo, jazyk, členění, ale i počet stran, ze kterých se kniha skládá, její vnitřní členění, popřípadě zápisy na předešlé a podobně. Jakkoli se zdá, že uvedené náležitosti spadají spíše do oboru archivnictví, jejich využití lze nalézt i pro právní dějiny, byť povětšinou spíše v okrajových tématech. Celkově pak lze shrnout, že při interpretaci soudních rozhodnutí v ortelových knihách apelačního soudu nelze přihlížet pouze k výroku v dané věci, ale že určující je interpretace i dalších náležitostí, ze kterých se rozhodnutí skládá.

Mgr. Bc. et Bc. Josef Vacek  
Právnická fakulta Univerzity Karlovy  
vacekj@prf.cuni.cz





## PERSONALITY TRAITS OF THE CRIMINAL ENCROACHING ON THE PUBLIC RELATIONS ENSURING THE INVIOABILITY OF THE PERSONAL (PHYSICAL) FREEDOM IN RUSSIA

ALEKSANDR N. KALIUZHNYI  
NIKOLAI G. SHURUKHNOV

**Abstract:** The study of man by the methods of such sciences as psychology, sociology, forensic science and criminology makes it possible to substantiate the individuality of a person and the dependence of his actions and actions on the formed interests, value orientations, ideals, life goals representing personality traits. These signs determine the behavior of the victim, provoke the perpetrators to commit a crime, affect the methods of committing a crime. Based on a study of 320 criminal cases of violations of personal freedom, the victims are classified into two groups: a) victims who were intended for physical exploitation in order to obtain material benefits; b) victims whom the criminals did not plan to exploit, but intended to get a ransom for them, to appropriate their vehicles and property vehicles. Each of these groups is characterized by specific personality traits, the knowledge of which allows you to establish the circumstances of the crime, which are guidelines for organizing an investigation, extension and version control, searching for traces and means of crime, and ultimately identifying the offender.

**Keywords:** personality; criminal; personal freedom; investigation; classification of victims; reasons for attacks on freedom

**Klíčová slova:** osobnost; zločinec; osobní svoboda; vyšetřování; klasifikace obětí; příčiny útoků na svobodu

**DOI:** 10.14712/23366478.2020.6

### 1. INTRODUCTION

It is believed that the essence of the personality consists in expressing individuality through the way of being and entering into social relations, personifying it in society. Individual consciousness, focus and specificity of activities depend not only on the position in society, but also on the internal attitude to their place in it which is determined by interests, value guides, ideals, employment, goals of social activity.<sup>1</sup>

A person is individual not only by the features of his face, physique, gait, manner of behavior but also by the originality of his inner world – personality traits that determine a peculiar attitude to certain aspects of reality, preference of some values over others.

<sup>1</sup> SCHIMMENTI, A. – PASSANISI, A. – PACE, U. – MANZELLA, S. – CARLO, G. – CARETTI, V. The Relationship Between Attachment and Psychopathy: A Study with a Sample of Violent Offenders. *Current Psychology*, 2014, Vol. 33, No. 3, pp. 256–270.

This behavior is due to psychological properties, their complex selective implementation in practice.<sup>2</sup> This is most evident in the commission of crimes.

Each crime is an exceptional unlawful act depending on the preparation, the mode of commission, the dynamics of the mechanism, the localization of traces, the direction of intent, concealment techniques, the subject's readiness to resist the investigation. The nature, severity, voluminosity, direction listed above are interdependent with the type of unlawful act and personality characteristics of the subject of the crime.<sup>3</sup> They determine the impossibility or possibility of establishing the fact of the crime committed.

## 2. THEORETICAL BASIS OF THE RESEARCH

The analysis of materials of 320 criminal cases infringing on the personal freedom (abduction [kidnapping], illegal confinement, use of slave labor, human trafficking, illegal placement in a psychiatric hospital) investigated in the period from 1998 to 2018 in Russia<sup>4</sup> allows us to conclude that the offences in question are committed by persons who have specific personality characteristics that distinguish them from the subjects of other crimes. They are characterized by cruelty, extreme egoism, disregard for others, heartlessness, the ability to inflict any bodily harm, the use of sophisticated methods of committing crimes, the lack of compassion and positive social guidelines.<sup>5</sup>

The study of criminal cases, conversations with investigators allow us to say that persons who have committed crimes that violate personal freedom have mixed personality traits that are characteristic, on the one hand, for a mercenary criminal<sup>6</sup> and, on the other hand, for violent ones,<sup>7</sup> which distinguishes them from subjects of economic, tax, environmental crimes.

The set of these personality traits, their interdependencies (internal correlations) make it possible to establish specific circumstances that serve as a guideline in determining the direction of investigation, extension and version control, searching for traces and means of committing crimes, accomplices in illegal activities, and prevention of these crimes too.<sup>8</sup> In turn, this affects the choice of tactics for executing investigative

---

<sup>2</sup> ALISON, L. – BENNELL, C. – MOKROS, A. – ORMEROD, D. The personality paradox in offender profiling: A theoretical review of the processes involved in deriving background characteristics from crime scene actions. *Psychology, Public Policy, and Law*, 2002, No. 8, pp. 115–135.

<sup>3</sup> OZIEL, S. – GOODWILL, A. – BEAUREGARD, E. Variability in Behavioural Consistency Across Temporal Phases in Stranger Sexual Offences. *Journal of Police and Criminal Psychology*, 2015, Vol. 30, No. 3, pp. 176–190.

<sup>4</sup> According to the data from the Russian Information and Security Center of the Ministry of the Interior of Russia, in 2017, 863 crimes were registered, which are stipulated by chapter 17 of the Criminal Code of the Russian Federation.

<sup>5</sup> HANSON, K. – BUSSIÈRE, M. Predicting relapse: A meta-analysis of sexual offender recidivism studies. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 1998, No. 66, pp. 348–362.

<sup>6</sup> YEGOROV, V. Personality of a tax criminal. *Actual problems of economics and law*, 2010, Vol. 2, No. 14, pp. 149–155.

<sup>7</sup> SMIRNOV, A. The identity of a violent criminal recidivist. *Eurasian legal journal*, 2010, Vol. 6, No. 25, pp. 113–117.

<sup>8</sup> HAKKANEN, H. – LINDLOF, P. – SANTTILA, P. Crime scene actions and offender characteristics in a sample of Finnish stranger rapes. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 2004, No. 1, pp. 17–32.

actions, force the subject of the investigation to think over the arsenal and time for implementation.

Studying the investigative practice, we have come to the conclusion that the criminals who encroach on the public relations ensuring the inviolability of personal (physical) freedom belong to two main groups depending on the legal status and personality traits.

Based on this, the first group will consist of persons who are not special subjects and who are not authorized by law to ensure the protection of human and civil rights and freedoms in the Russian Federation. This group is the most numerous, it was made up 92.8% of the subjects of crime.

The second group will consist of persons with the status of a special subject, they are authorized to comply with the legislation in the field of ensuring personal freedom including in the field of protecting the rights and interests of children by parents. It includes 7.2% of persons prosecuted.

This percentage is due to a number of reasons: 1) the overwhelming majority of crimes involving responsibility for abduction and illegal confinement (94.8%); 2) the specifics of the socio-economic situation in Russia, indicating a relatively high level of unemployment determining the jobless population to solve material problems in a criminal way<sup>9</sup>; 3) the increase of legal nihilism among the population.<sup>10</sup>

### 3. THE FIRST GROUP OF CRIMINALS

More than half (60.1%) of the subjects of the first group crimes did not have a permanent source of income and a stable place of work. Let's pay attention to the fact that in 2018 in Russia there was a decrease (by 5.4%) of the criminal activity of persons who do not have a regular income. 601,252 people from the named subgroup took part in illegal activities. The number of unemployed people who committed crimes increased by 8.7% (4,775 people). The shares of workers and employees who committed crimes, encroaching on public relations ensuring the inviolability of personal (physical) freedom were distributed approximately equal and amounted to 19.5% and 14.5%.

The number of pupils and students who have committed unlawful encroachment provided by the Chapter 17 of the Criminal Code was 5.1%. It should be noted that in 2018 the number of pupils and students who committed crimes in the Russian Federation decreased by 2.1% (in 2017 – 45,504 such subjects were identified, in 2018 – 44,430).

Most of the perpetrators of the crimes in question did not have a family (67.7%); they were not married. Experts who have studied this problem in relation to the certain elements of the crimes included in the Chapter 17 of the Criminal Code of the Russian Federation have come to the following conclusion: “The fact that a typical criminal in

---

<sup>9</sup> GURNITSKIY, A. The identity of the offender, classified as poor. *Society and law*, 2014, Vol. 2, No. 48, pp. 152–157.

<sup>10</sup> VENEDIKTOV, N. The identity of the offender in criminology and criminology. *Bulletin of Tomsk State University*, 2014, No. 384, pp. 148–152.

this category does not work anywhere and is not married indicates a negative attitude to useful social work and to family values. In turn, it suggests that he has an antisocial attitude.”<sup>11</sup>

As well as any crimes, encroachments on the personal freedom are determined by the motives of their commission. The motive of the crimes that are the subject of our research, as well as the others, is made up of the criminal’s attitude to the real goal (the desired result) and acts as an incentive for the realization of the plan.<sup>12</sup> Among them prevailed: self-interest – 80%; sexual attraction, the desire to start a family, have a woman – 9.1%; vengeance, personal hostile relations – 5.9%; others – 5%.

The predominance of self-interest when committing crimes under the Chapter 17 of the Criminal Code of the Russian Federation is due to the desire focused on a thoughtful way to commit illegally causing physical and moral suffering to the victim and often to his inner circle, to gain material benefits relatively quickly and also to receive money (it is the most often figured as the demand of criminals), property or right of ownership, use and disposal of the property.<sup>13</sup>

It should be noted that often the demand for ransom for the release of the victim is also used to resolve economic issues (disputes) including the inducement of the co-owner to active implementation of the assigned business development responsibilities and the debtor to performance his obligations arising from conditions of the loan agreement, other contracts and also from non-contractual obligations.<sup>14</sup>

So, N. and V. conducted joint business activities related to the operation of the beach on the reservoir. When discussing further actions to develop business and obtain a differentiated income, disagreements arose between them which later grew into hard aversions which could not be resolved. In order to exclude V. from business, N. decided to exert physical influence on him. For this, together with G., they stoled by deception V., tied him up, put him in the luggage compartment of the car, took him to the forest and after rejecting the ultimatum put forward by N., they committed the murder of V.<sup>15</sup>

Selfish motives can also be traced in attacks aimed at the labor and sexual exploitation of victims.<sup>16</sup>

The report of the Director of the UN Office on Drugs and Crime, Antonio Maria Costa, noted that human trafficking remains a significant problem for more than 15 years in a row. It was noted that the main suppliers were the Baltic countries and the former Soviet Union. They accounted for 32% and 19% of all victims in the sex industry in

---

<sup>11</sup> KARASEVA, M. Criminal liability for crimes against individual freedom. *Dissertation of the candidate of legal sciences*. Moscow, 2007, 186 p.

<sup>12</sup> NAVIA, C. – OSSA, M. Family Functioning, Coping, and Psychological Adjustment in Victims and Their Families Following Kidnapping. *Journal of Traumatic Stress*, 2003, Vol. 16, No. 1, pp. 107–112.

<sup>13</sup> SELTEN, R. A Simple Game Model of Kidnapping. Models of Strategic Rationality. Part of the *Theory and Decision Library C*, book series, 1988, pp. 77–93.

<sup>14</sup> VOLKOV, A. Legal and forensic problems of identifying and disclosing a person’s abduction. *Dissertation of the candidate of legal sciences*. Moscow, 2002, 192 p.

<sup>15</sup> Archive of the Moscow Regional Court, 2013, Criminal Case No. 2-34.

<sup>16</sup> KURSAYEV, A. The identity of the criminal, using slave labor. *Altai legal Bulletin*, 2017, Vol. 3, No. 19, pp. 93–97.

Europe. 79% of the victims of human trafficking worldwide were victims of sexual exploitation, 20% of whom were children.<sup>17</sup>

By virtue of their specificity (mechanism of illegal activity), 64.7% of considered crimes cases are committed by a group of persons, 4.3% of which are organized criminal groups, in 31% by alone criminal. The presence of the group nature of such attacks is indicated by many authors.<sup>18</sup>

It should be noted that in 2018 an increase in crimes committed by organized groups and criminal associations (criminal organizations) was registered by 17.9%, with a high increase of 140% for abductions.<sup>19</sup>

A significant level of the group nature of crimes aimed at personal freedom is explained by a number of different reasons, including the difficulty of committing such crimes alone, for example, kidnapping (except for children).<sup>20</sup>

As already mentioned, the level of preparation, the search for the appropriate situation, the choice of methods of committing attacks on personal freedom, concealment techniques, and countering the investigation depend on the personal characteristics of the subjects. Here a considerable role belongs to the level of education of the criminal, prior criminal experience.

The persons studied are characterized by the following educational level: 21.2% had a higher education, 66.7% had a secondary vocational or secondary general, and only 12.1% of criminals who committed an encroachment on public relations that ensure the inviolability of personal (physical) human freedom had the main general or primary education. 22.2% were previously convicted for various crimes. It should be noted that the previous experience of committing unlawful acts, staying in places of deprivation of liberty added not only the experience of committing crimes, but also had an impact on the methods of committing the studied crimes, the selection of accomplices and the means of committing. The given facts corrected also properties of the person, adding cruelty, callousness, soullessness to acts.

The vast majority (92.3%) of crimes that infringe upon personal freedom are committed by males.<sup>21</sup> This indicator is traditional; the proportion of women who committed crimes in the Russian Federation in 2018 was 15.6 thousands. This is 2.6% more than in 2017. A large number of male criminals is explained by the need to use physical violence, overcoming the resistance of victims, according to such acts as abduction, unlawful imprisonment.

---

<sup>17</sup> DZHORDAN, E. *An Annotated Guide to the UN Protocol Against Trafficking in Persons*. Moscow, Nauka, 2005.

<sup>18</sup> CLUTTERBUCK, R. Organization of a Long-term Kidnap. In: *Kidnap, Hijack and Extortion: The Response*. Palgrave Macmillan, London, 1987.

<sup>19</sup> Comprehensive analysis of the state of crime in the Russian Federation in 2018 and the expected trends in its development. Analytical review. M., 2019, p. 45.

<sup>20</sup> VANNINI, M. – DETOTTO, C. – MCCANNON, B. Ransom Kidnapping. *Encyclopedia of Law and Economics*. Springer, New York, NY, 2019.

<sup>21</sup> Juveniles committed 2.4% of the crimes in question.

A small number of women belonging to the subjects of the first group is explained by the anatomical and physiological features of the body, psyche, sensual, volitional, emotional spheres, psychological perception of the environment.<sup>22</sup>

The role of women in these crimes, as a rule, is reduced to complicity, at least – to co-execution.<sup>23</sup> So, V., together with M., getting acquainted with low-income and socially unprotected girls on the Internet, in the course of correspondence and telephone conversations offered the latter to come to Moscow for prostitution. Further, they intended to sell them into sexual slavery to wealthy clients.<sup>24</sup>

The analyzed crimes are committed mainly by persons of two age groups: 18–29 years old – 47.5%, 30–49 years old – 43.1%. This pattern can be explained by a number of non-complex factors, including: an active and productive period of human activity; possessing sufficient physical strength; the ability to use the most of intellectual abilities; the presence of certain professional skills (driving, ability to handle weapons, communications, video surveillance).

#### 4. THE SECOND GROUP OF CRIMINALS

The second group of persons encroaching on public relations, ensuring the inviolability of personal (physical) freedom are special subjects. As already mentioned, they are authorized to ensure the rights and freedoms of a person and a citizen in accordance with generally accepted principles and norms of international law and in accordance with the Constitution of the Russian Federation.<sup>25</sup> Such special subjects were doctors (medical personnel) of maternity hospitals, psychiatric hospitals,<sup>26</sup> parents of newborns or young children,<sup>27</sup> law enforcement officers<sup>28</sup> (according to our data, they amounted to a total of 7.2%).

The subjects of this group are characterized by the presence of a clear goal, the connection of the powers that they perform with the realization of the right to personal freedom, a streamlined system of actions, discipline and secrecy. The great organization and thorough concealment of the group of crimes under consideration are due to the pe-

---

<sup>22</sup> SHEVCHENKO, L. Personality of a criminal in a gender dimension. *Personality, family and society: questions of pedagogy and psychology*, 2016, Vol. 12, No. 69, pp. 33–41.

<sup>23</sup> BEAUREGARD, E. – LUSSIER, P. – PROULX, J. *Criminal profiling: International theory, research, and practice*. Humana Press, Totowa, NJ, 2008, pp. 89–113.

<sup>24</sup> Archive of the Perovsky District Court of Moscow, 2016, Criminal Case No. 01-009.

<sup>25</sup> KUZ'MIN, M. The identity of the criminal with a special legal status as an element of the criminalistic characteristics of crimes. *Investigation of crimes: problems and ways to solve them*, 2014, Vol. 6, No. 6, pp. 213–221.

<sup>26</sup> The psychiatrist determines the indications for emergency hospitalization, and, if necessary, organizes it in accordance with the legislation of the Russian Federation.

<sup>27</sup> DE BOER-BUQUICCHIO, M. Sale of Children and Trafficking in Children as International Crimes. In: WINTERDYK, J. – JONES, J. (eds). *The Palgrave International Handbook of Human Trafficking*. Palgrave Macmillan, Cham, 2019.

<sup>28</sup> FOLAMI, O. – NAYLOR, R. Police and cross-border crime in an era of globalisation: The case of the Benin–Nigeria border. *Secur J.*, 2017, No. 30, pp. 859.

culiarity of the professional activity.<sup>29</sup> They are empowered to make certain decisions, to accompany them with the preparation of relevant “objective” documents that restrict the freedom of the victim, as well as the actual enjoyment of the freedom of other people (children, offenders).

A significant number of the subjects of this group are men – 65.2%, but their number is lower than the criminals of the previously represented group. As a rule, men of this group commit encroachments related to the abduction of people and the unlawful deprivation of their liberty being law enforcement officers.<sup>30</sup>

34.8% of subjects are women. Their illegal activities are related to the abduction and sale of children, less often the illegal placement of the victim in a psychiatric hospital.<sup>31</sup>

Self-interest motivation is also characteristic of these subjects<sup>32</sup> (56.5% according to our research). In other cases, the desire to help women who have no opportunity to give birth the child themselves thereby strengthening family relations is dominated in 30.4% of cases.<sup>33</sup>

As a motive, there are also falsely understood service interests – 13.1% (to raise the performance indicators, to discover or solve a crime not committed by a specific person, all this is accompanied by unlawful deprivation).<sup>34</sup> So, K., M. and Y. being police officers, knew that Z. was involved in the distribution of narcotic drugs and psychotropic substances, they drove up to Z.’s house and deceptively called fraudulently the latter outside. They showed IDs of police officers, then they applied a few punches to his head, handcuffed him, shoved him into a car and took him to the police station No. 32 of the Nevsky District of St. Petersburg where they illegally held him demanding to name the drug dealers.<sup>35</sup>

Among the represented subjects 65.2% had a higher education. The age ranged from 20 to 30 years – 21.7%, from 30 to 40 years – 43.5%, 40 to 50 years – 26.1%. 52.2% were married, of which 21.7% were in civilian life.

---

<sup>29</sup> PSHIVA, R. – SUAREZ, G. Capital crimes: kidnappings and corporate investment in Colombia. In: DI TELLA et al. (ed.). *The economics of crime: lessons for and from Latin America*. Chicago, National Bureau of Economic Research, 2010.

<sup>30</sup> Archive of the Oktyabrsky District Court of Belgorod, 2017, Criminal Case No. 1-305; archive of the Bryansk Regional Court, 2017, Criminal Case No. 2-08; archive of the Smolninsky District Court of St. Petersburg, 2010, Criminal Case No. 1-31.

<sup>31</sup> Archive of the Zavodskoy District Court of the city of Orel, 2017, Criminal Case No. 1-149; archive of the Zelenograd District Court of Moscow, 2011, Criminal case No. 1-154; archive of the Gagarinsky District Court of Moscow, 2018, Criminal Case No. 3. 1-0018.

<sup>32</sup> DESAI, M. – GOEL, S. Child Rights to Prevention of Commercial Exploitation. In: *Child Rights Education for Inclusion and Protection*. Rights-based Direct Practice with Children. Springer, Singapore, 2018.

<sup>33</sup> HORNER, C. My Child, Your Womb, Our Contract: The Failure of Contract Law to Protect Parties in Gestational Surrogacy. In: CAMPO-ENGELSTEIN, L. – BURCHER, P. (eds). *Reproductive Ethics*. Springer, Cham, 2017, pp. 137–149.

<sup>34</sup> KARASEVA, M. Criminal liability for abduction of a person. *Bulletin of the North-Caucasian State Technical University*, 2017, Vol. 4, No. 31, pp. 148–152.

<sup>35</sup> Archive of the Nevsky District Court of St. Petersburg, 2014, Criminal Case No. 1-125.

## 5. CONCLUSION

The given personality traits of a modern criminal who encroach on public relations, ensuring the inviolability of the personal (physical) freedom, allow us to bring up the following typical portrait. He is a man aged 18 to 49 years old, having a general secondary education, not working, not having a permanent job and income, single, characterized by a persistent antisocial attitude, having various special skills, focused on a criminal lifestyle, committing crimes with a mercenary motive and preferring a group form of violent encroachment. Their common personal traits are egoism, disregard for others, lack of positive social guidelines, the use of sophisticated methods of committing crimes.

Aleksandr N. Kaliuzhnyi  
Academy Federal Security Service of the Russian Federation  
kaluzniy-a-n@yandex.ru

Nikolai G. Shurukhnov  
Scientific research institute of the federal service of punishments of the Russian Federation  
matros49@mail.ru



## REDAKČNÍ RADA

*Předseda a šéfredaktor:* prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

*Tajemnice:* Mgr. Naděžda Svobodová

### *Členové:*

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. PhDr. David Elischer, Ph.D.

prof. JUDr. Marie Karfiková, CSc.

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

JUDr. Bc. Vladimír Pelc, Ph.D.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

### *Externí členové:*

prof. JUDr. Michael Bogdan (University of Lund)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (ÚSP AV ČR, Praha)

prof. Dr.hab. Władysław Czapliński (Instytut Nauk prawnych Warszawa)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Ústavní soud Brno)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Ústavní soud Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Universität Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (PF UPJŠ Košice)

Dr. Kaspar Krolop (Humboldt Universität Berlin)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Ústavní soud Brno)

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr.h.c. (Západočeská univerzita, Plzeň)

prof. JUDr. Jiří Příbáň, DrSc. (Cardiff University)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Ministerstvo spravodlivosti SR, Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (Ústavní soud Brno)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Ekonomicki fakultet u Subotici)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Masarykova univerzita Brno)

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (Praha)

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 1/2020  
Vol. LXVI

Časopis Acta Universitatis Carolinae – Iuridica je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library ([www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)) a zařazen v databázi DÓAJ (Directory of Open Access Journals).

Vědecký redaktor: doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.  
Vydala Univerzita Karlova  
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 560/5, 116 36 Praha 1  
Praha 2020  
[www.karolinum.cz](http://www.karolinum.cz)  
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum  
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum  
Periodicita: 4×/rok  
ISSN 0323-0619 (Print)  
ISSN 2336-6478 (Online)  
MK ČR E 18585