

DELIKTNÍ ODPOVĚDNOST PŘI PROSAZOVÁNÍ OCHRANY BIODIVERZITY – ASPEKTY ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY DE LEGE LATA A DE LEGE FERENDA*

VOJTĚCH STEJSKAL

Abstract: **Czech Delictual Liability in the Field of Biodiversity Protection – Several Aspects de lege lata and de lege ferenda**

The article deals with one of the most important and current issue of the recent national as well as EU environmental law, which is the delictual environmental liability as a tool of enforcement of the environmental protection. Environmental law may be subdivided into two basic kinds of environmental liability – liability for environmental loss and delictual liability. Liability for environmental loss is subdivided for civil liability for damage as well as public liability for ecological harm. A special case is responsible for the historical damage. Delictual liability is subdivided into criminal liability and administrative liability. In this paper, the author focuses on the analysis of current Czech delictual law in the field of protection of the biodiversity and considers several aspects of this issue de lege ferenda.

Key words: biodiversity protection, species-based conservation, endangered species, criminal liability, illegally trade with protected species, offences under nature conservation legislation, poisoning of the animals

Klíčová slova: ochrana biodiverzity, druhová ochrana, ohrožené druhy, trestní odpovědnost, ilegální obchod s chráněnými druhy, delikty v legislativě ochrany přírody, trávení zvířat

ÚVODEM

V právu životního prostředí rozlišujeme dva základní druhy právní odpovědnosti – odpovědnost za ztráty na životním prostředí a delikt ní odpovědnost. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí se dále dělí na odpovědnost za škody a odpovědnost za ekologickou újmu. Zvláštním případem je odpovědnost za staré zátěže (historické škody). Delikt ní odpovědnost se dělí na odpovědnost trestněprávní a odpovědnost administrativně-právní.¹

V následujícím příspěvku bych chtěl uvést rozbor platné české právní úpravy delikt ní odpovědnosti na úseku ochrany biodiverzity a zamyslet se nad některými aspekty této problematiky *de lege ferenda*. Delikt ní odpovědnost na úseku ochrany biodiverzity ekosystémů a organismů jsem zvolil proto, jelikož se jedná o jednu z nejvýznamněj-

* Příspěvek vychází v rámci Programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) P06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

¹ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 76.

ších složek životního prostředí, vědecky nejvíce prozkoumanou, jednu z nejcitlivějších složek na změny v životním prostředí, ale na druhou stranu i společensky velmi podceňovanou oblast. Biodiverzita je totiž v širším významu rozmanitostí druhů živých organismů (rostlin, hub, živočichů a jednobuněčných příslušníků ostatních říší živého světa). Nejde tedy pouze o druhy všeobecně známé, veřejnosti sympatické nebo ohrožené a vymírající, jak se často může zdát.²

Nejúčinnějším a většinou i nejlevnějším přístupem k ochraně biodiverzity zůstává ochrana *in situ*. Znamená ochranu ekosystémů a přírodních stanovišť včetně udržování a obnovy životaschopných populací druhů v jejich přirozeném prostředí a v případě zdomácnělých nebo pěstovaných druhů v prostředí, kde se vyvinuly jejich charakteristické vlastnosti.³

Ochrana *in situ* nemusí být účinná v případě, že zbytková populace je příliš malá na to, aby dlouhodobě přežila, nebo se zbývající jedinci nacházejí mimo chráněné území. V takovém případě je jediným způsobem záchrany udržování jedinců v umělých podmínkách, a to zejména formou záchranných programů. Ochrana *in situ* je naopak velice důležitá pro přežití druhů planě rostoucích rostlin a volně žijících živočichů, které je obtížné pěstovat či chovat v lidské péči. Strategie ochrany *ex situ* a *in situ* se proto vzájemně doplňují.

Nedílnou součástí ochrany *in situ* je správa zvláště chráněných území národního a mezinárodního významu, zajištění ekologických sítí funkčních biotopů včetně obnovy zničených biotopů a ochrana druhů v rámci přírodních stanovišť, jejichž jsou neoddělitelnou součástí. Chráněná území představují geograficky vymezené oblasti, vyhlášené a spravované za účelem určitých cílů ochrany biodiverzity, které zahrnují různě velké plochy od přísné ochrany po udržitelné využívání území. Cílem chráněných území je zachovat reprezentativní vzorek ekosystémů, druhů a genů zvláštního ochrannářského významu.

Česká republika se přes svou poměrně malou rozlohu vyznačuje velkým bohatstvím druhů rostlin a živočichů. Celkem bylo u nás zaznamenáno více než 80 tisíc druhů, z toho však více než třetina je podle evropských i českých červených seznamů hodnocená jako ohrožená, přičemž stovky druhů na našem území již vymřely nebo byly vyhubeny. Příčinou jsou jak přímé aktivity člověka vůči jednotlivým druhům (lov, sběr, odchyt, ale i jejich ilegální varianty), nepřímé aktivity (fragmentace v krajině, využívání přírodních zdrojů, degradace přírodních stanovišť, výstavba), ale i ohrožování geograficky původních druhů působením desítek nových nepůvodních druhů, především invazního charakteru.⁴

² MIKO, L. – HOŠEK, M. (ed.): *Příroda a krajina České republiky. Zpráva o stavu 2009*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, 2009, s. 60.

³ Viz čl. 2 Úmluvy o biologické rozmanitosti.

⁴ MIKO, L. – HOŠEK, M. (ed.): *Příroda a krajina České republiky. Zpráva o stavu 2009*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny ČR, 2009, s. 92.

1. ADMINISTRATIVNĚ-PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST PŘI PROSAZOVÁNÍ OCHRANY BIODIVERZITY

V českém právu životního prostředí je obecná úprava administrativně-právní odpovědnosti za správní delikty v ochraně životního prostředí obsažena v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, a to v části nazvané „Odpovědnost za porušení povinnosti při ochraně životního prostředí“. V ustanovení § 28 je obecně upravena sankční odpovědnost, tedy odpovědnost deliktní. Sankci v určené výši lze uložit pouze právnické osobě nebo fyzické osobě oprávněné k podnikání, která při své činnosti porušením právních předpisů způsobí ekologickou újmu nebo která neučiní opatření k nápravě nebo neupozorní orgán státní správy na to, že hrozí poškození životního prostředí, popř. že k němu již došlo. Podle odstavce 2 téhož paragrafu lze pokutu uložit jen do jednoho roku ode dne, kdy orgán pro životní prostředí zjistil porušení povinnosti, nejpozději však do tří let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Zákon o životním prostředí však již neupravuje příslušnost státních orgánů k ukládání sankce podle citovaného ustanovení. Praktická aplikace tohoto ustanovení je tedy fakticky vyloučena. Potřeba obdobného ustanovení je kromě toho diskutabilní, zejména vzhledem ke skutečnosti, že jednotlivé zvláštní zákony obsahují vlastní ustanovení regulující porušení povinností na tom kterém úseku ochrany životního prostředí.

Pro konkrétní skutkové podstaty správních deliktů je potřeba se podívat do zvláštních právních předpisů, a to jednak v oblasti pramenů práva životního prostředí (zejména zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny či zákon č. 100/2004 Sb., o regulaci obchodování s ohroženými druhy) a dále (i když v současné době již jen zbytkově) do obecného zákona o přestupcích.

Právní teorie rozeznává v systému správních deliktů kategorie: (1) přestupky, (2) správní disciplinární delikty, (3) správní pořádkové delikty a (4) jiné správní delikty, zejména jiné správní delikty fyzických osob, právnických osob či podnikatelů.⁵ V oblasti administrativně-právní deliktní odpovědnosti mají z hlediska ochrany biodiverzity dle mého názoru význam I. přestupky (postihované zásadně s ohledem na zavinění) a II. jiné správní delikty fyzických osob, právnických osob či podnikatelů (postihované zásadně bez ohledu na zavinění).

Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích nebo v jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo nejde-li o trestný čin. Nezbytnou podmínkou samozřejmě je, že se takového jednání dopustí fyzická osoba, která je v době činu přičetná, dovršila 15. rok svého věku a nebyla v postavení subjektu podnikajícího, neboť přestupek je založen na principu subjektivní odpovědnosti.

Přestupky mohou být buď (a) **obecné** – jsou upraveny v zákoně č. 200/1990 Sb., o přestupcích, nebo (b) **upravené ve zvláštních zákonech**. Zvláštní část zákona o přestupcích je tedy jen částečnou kodifikací přestupků.

⁵ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 429.

Přestupky v zákoně o přestupcích **podle míry komplexnosti právní úpravy ve vztahu k ochraně životního prostředí** můžeme dělit na:

I. speciální

- a) generální – § 45,
- b) složkové – např. § 35 a

II. obecně koncipované – např. § 46.

Na úseku ochrany biodiverzity přicházejí v úvahu **podle zvláštní části zákona o přestupcích** tzv. základní přestupky, a to přestupky na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství (§ 35). Jedná se o přestupky proti jednotlivým složkám životního prostředí, které však mohou mít výrazný dopad na ochranu biologické rozmanitosti, zejména ekosystémové a druhové. Konečně mohou být při ochraně biodiverzity užity tzv. zbytkové přestupky, a to přestupky na úseku životního prostředí (§ 45) a tzv. ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě (§ 46).

Přestupky ve zvláštních zákonech na úseku ochrany biodiverzity jsou upraveny v zákoně č. 114/1992 Sb. (§ 87), dále na úseku ochrany zvláště chráněných živočichů a planě rostoucích rostlin v rámci obchodování s nimi (CITES) – zákon č. 100/2004 Sb. (§ 34c), na úseku ochrany životního prostředí v zákoně o Antarktidě (§ 27), na úseku ochrany myslivosti – zákon č. 449/2001 Sb. (§ 63), na úseku ochrany rybářského práva – zákon č. 99/2004 Sb. (§ 30) nebo v zákoně č. 162/2003 Sb., o zoologických zahradách (§ 16).

Vzájemný poměr přestupků na úseku ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek upravených ve zvláštních zákonech a přestupků v zákoně o přestupcích je vyjádřen zásadou speciality. Úprava přestupků ve zvláštních zákonech je *lex specialis* ve vztahu k zákonu o přestupcích, a proto se takový zvláštní zákon použije přednostně.

Co se týče procesní stránky, je zde uplatňována zásada subsidiarity. Spočívá v tom, že přestupek ve zvláštním zákoně se bude primárně projednávat podle ustanovení tohoto zvláštního zákona a subsidiárně se použije zákon o přestupcích. Teprve pokud by něco nebylo upraveno ani zde, bude subsidiárně uplatněn správní řád.

Problematika **jiných správních deliktů** se z hlediska subjektu vztahuje na právnické osoby a fyzické osoby při provozování podnikatelské činnosti. Druhý ze jmenovaných subjektů se historicky začal v českém právním řádu objevovat až po roce 1989, a to v souvislosti se vznikem opětovně možnosti soukromého podnikání a jejich dopadu na životní prostředí. Právní úprava je shodná s deliktmi odpovědností právnických osob a je rozptýlena do značné řady různých zákonů. Na rozdíl od přestupků fyzických osob zde neexistuje ani částečná kodifikace správních deliktů. Z hlediska relevance v rámci tématu prosazování ochrany biodiverzity je třeba mezi prameny jmenovat jiné správní delikty na úseku ochrany přírody – zákon č. 114/1992 Sb. (§ 88), dále na úseku ochrany zvláště chráněných živočichů a planě rostoucích rostlin v rámci obchodování s nimi (CITES) – zákon č. 100/2004 Sb. (§ 34d), na úseku ochrany životního prostředí v zákoně o Antarktidě (§ 27),⁶ na úseku ochrany myslivosti – zákon č. 449/2001 Sb.

⁶ Zákon o Antarktidě v sankčních ustanoveních o fyzických osobách při výkonu podnikatelské činnosti vůbec nehovoří, ze subjektů jiných správních deliktů upravuje pouze právnickou osobu.

(§ 64), na úseku ochrany rybářského práva – zákon č. 99/2004 Sb. (§ 31) nebo v zákoně č. 162/2003 Sb., o zoologických zahradách (§ 16).⁷

Z hlediska prosazování principu odpovědnosti původce v rámci deliktů odpovědnosti na úseku administrativně-právní odpovědnosti v ochraně biodiverzity je třeba se věnovat rozboru

- a) subjektu,
- b) subjektivní stránky správních deliktů,
- c) objektivní stránky správních deliktů,
- d) formulací skutkových podstat správních deliktů,
- e) sankcí a ochranných opatření,
- f) podmínek zániku odpovědnosti.

Nejde jistě o jediný možný přístup ani o vyčerpávající dělení, podobné přístupy však existují v odborné literatuře na úseku ekologicko-právní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí.⁸

1.1 SUBJEKT

Na úseku přestupků se jedná o fyzickou osobu; někdy hovoříme o „prosté“ fyzické osobě, tedy nikoliv fyzické osobě v postavení podnikatele. Fyzická osoba odpovídá subjektivně, zákonné znaky subjektu deliktu – fyzické osoby jsou zakotveny v zákoně o přestupcích.

Přestože to není v žádném zákoně výslovně uvedeno, z konstrukce příslušných zákonných ustanovení vyplývá, že pachatelem přestupku může být pouze fyzická osoba. Jednoznačně lze takový závěr dovodit z ustanovení § 6 zákona o přestupcích, který určuje, že za porušení povinnosti uložené právnické osobě odpovídá podle tohoto zákona ten, kdo za právnickou osobu jednal nebo měl jednat, a jde-li o jednání na příkaz, ten, kdo dal k jednání příkaz. Obdobně lze vyloučení odpovědnosti právnických osob za přestupek dovodit i z ustanovení § 5 téhož zákona stanovujícího věk jako základní předpoklad odpovědné osoby, kterýžto znak u právnických osob nepřichází v úvahu.

Pokud se podíváme blíže na jednotlivá ustanovení zákonů z oblasti ochrany biodiverzity, pak zjistíme, že s vymezením subjektu přestupku nebývá potíže. Například zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v § 87 označeném jako „Přestupky“ stanoví: „(1) *Orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 10 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že...*“ Obdobně zákon č. 100/2004 Sb., o regulaci obchodování s ohroženými druhy, stanoví v § 34c označeném jako „Přestupky“: „*Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že...*“

⁷ V zákoně o zoologických zahradách jsou přestupky a jiné správní delikty upraveny dohromady v jednom společném ustanovení § 16.

⁸ Např. DAMOHORSKÝ, M.: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, *Životní prostředí a právo. AUC Iuridica*, 1999, č. 3–4, s. 48. nebo LANGROVÁ, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 2004, roč. 12, č. 2, s. 49.

Zajímavá je konstrukce odpovědnosti fyzické osoby v zákoně č. 276/2003 Sb., o Antarktidě. Ustanovení § 27 v odst. 1 a 2 stanoví, že „fyzické osobě, která⁹ ... lze uložit pokutu až do výše..., nejde-li o trestný čin“. Odstavec 8 pak stanoví, že „obecné podmínky odpovědnosti za delikty podle odst. 1 nebo 2 se posoudí a řízení o nich se provede podle zákona o přestupcích“. Nikde v § 27 ale zákon o Antarktidě výslovně nestanoví, že se v odst. 1 a 2 jedná o přestupek. Fyzická osoba pravděpodobně bude jednat subjektivně (dovozují z dikce odst. 8). Nabízí se ale zároveň otázka, zda se může podle zákona o Antarktidě dopustit jiného správního deliktu fyzická osoba v postavení podnikatele, když o té se v § 27 nehovoří, zákon zde používá jako subjekty odpovědnosti pouze fyzické osoby a právnické osoby.

Delikt ní odpovědnost fyzických osob při provozování podnikatelské činnosti a právnických osob je založena na principu objektivní odpovědnosti. Jedná se o odpovědnost za výsledek. Objektivní delikt ní odpovědnost vyžaduje:

- 1) porušení právní normy, tedy protiprávní jednání,
- 2) následek,
- 3) příčinnou souvislost (mezi prvními dvěma prvky).

Absencí prvku zavinění se odlišuje delikt ní odpovědnost fyzických osob při provozování podnikatelské činnosti od delikt ní odpovědnosti fyzických osob „prostých“.

V případě právnických osob zákony z oblasti ochrany životního prostředí na rozdíl od fyzických osob nerozlišují, zda má jít o komerční či nekomerční subjekty. Správního deliktu se tedy mohou teoreticky dopustit i spolky, v jejichž stanovách je předmětem hlavní činnosti ochrana přírody. V praxi jsou známy i případy, kdy Česká inspekce životního prostředí uložila pokuty za správní delikt podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, státním neziskovým subjektům: vědecké organizaci resortu Ministerstva životního prostředí – Agentura ochrany přírody a krajiny ČR – nebo Správě národního parku Šumava. Již v roce 1998 Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 24. 4. 1998, sp. zn. 7 A 38/97¹⁰ konstatoval, že sankční odpovědnost podle ustanovení § 88 odst. 1, 2 zákona o ochraně přírody a krajiny lze vyvodit proti každé právnické osobě, která se dopustí protiprávního jednání na úseku ochrany přírody a krajiny, tedy i proti obci, a to bez ohledu na skutečnost, zda k protiprávnímu jednání právnické osoby došlo při výkonu podnikatelské činnosti či nikoli.

Lze shrnout, že subjekty delikt ní odpovědnosti na úseku jiných správních deliktů z oblasti práva životního prostředí jsou právnické osoby komerčního či nekomerčního charakteru a dále (až na výjimky) fyzické osoby podnikající či fyzické osoby ve zvláštním speciálním postavení (často se jedná např. o vlastníka či uživatele pozemku nebo o chovatele).

⁹ Následuje výčet činností, např. „... zasáhne do populací nebo stanovišť geograficky původních živočichů a rostlin bez povolení nebo nedodrží podmínky stanovené v povolení“.

¹⁰ Judikát byl publikován v časopise *Soudní judikatura*, 2000, č. 1, s. 9, pod zn. SJS 562/2000 7 A 38/97.

1.2 SUBJEKTIVNÍ STRÁNKA SPRÁVNÍCH DELIKTŮ

Subjektivní stránka správních deliktů se zjišťuje nikoli obligatorně, nýbrž jen u přestupků. K jednání u přestupku se tedy vyžaduje zavinění, a to buď formou nedbalosti, nebo úmyslnou. Zavinění je obligatorním znakem přestupku. K odpovědnosti za přestupek stačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslné zavinění (§ 3 zákona č. 200/1990 Sb.). V případě jiných správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících se zavinění nezkoumá. Odpovědnost je tedy objektivní, této odpovědnosti se subjekt nemůže zprostit odkazem na smluvní ujednání nebo porušení povinnosti ze strany smluvního partnera.¹¹ V zákonech bývá formulován obecný liberační důvod, např. v § 34e odst. 1 zákona č. 100/2004 Sb., o regulaci obchodování s ohroženými druhy: „*Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránila.*“

1.3 OBJEKTIVNÍ STRÁNKA SPRÁVNÍCH DELIKTŮ

Objektivní stránka správního deliktu zahrnuje jednání a následek, které spojuje příčinná souvislost (kauzální nexus). Je zřejmé, že jsou to právě tyto znaky, podle kterých od sebe jednotlivé delikty odlišíme.

Z hlediska ochrany životního prostředí a z hlediska preventivní funkce odpovědnostních režimů má význam právě rozlišení charakteru správních deliktů podle následku protiprávního jednání. Spočívá-li následek v ohrožení chráněných hodnot a zájmů, pak hovoříme o **deliktech ohrožovacích**. Spočívá-li ovšem následek přímo v porušení těchto hodnot a zájmů, jedná se o **delikty poruchové** (poškozovací).¹²

V praxi se nicméně rozlišuje ještě další skupina správních deliktů menšího významu. Jde o protiprávní jednání, jež nedosahují stupně ohrožovacích deliktů. Ačkoli tímto jednáním dojde k porušení právních předpisů, nejde o porušení představující ohrožení životního prostředí, spíše o porušení povinností souvisejících s organizací ochrany určitého zájmu. Hovoříme o správních **deliktech administrativního charakteru**. Dle názoru Langrové¹³ lze za správní **delikty administrativního charakteru** označit porušení oznamovací či ohlašovací povinnosti (pokud samozřejmě nejde o povinnost ohlásit vznik havárie, jejíž nesplnění může mít závažné důsledky pro životní prostředí), porušení povinnosti evidence, porušení povinnosti platit poplatky, popř. jiné finanční odvody či úhrady, porušení povinnosti monitoringu a porušení povinností ve vztahu ke kontrolním orgánům. Nesplnění těchto povinností nemá přímý důsledek pro ohrožení životního prostředí.

Skutkové podstaty správních deliktů administrativního charakteru se ve větší či menší míře objevují v mnoha právních předpisech na úseku ochrany biodiverzity. Jejich počet potom závisí i na oblasti, kterou příslušný právní předpis upravuje. Největší po-

¹¹ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 453.

¹² LANGROVÁ, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 2004, roč. 12, č. 2, s. 89.

¹³ Ibidem.

čet jich je zjevně na úsecích, kde se klade velký důraz na monitoring činnosti, a z toho důvodu na vedení nejrůznějších evidencí a plnění oznamovacích a ohlašovacích povinností. Velký počet administrativních deliktů je rovněž v právních předpisech, jejichž úprava vychází z mezinárodních smluv. Příkladem z oblasti ochrany biodiverzity je zákon č. 100/2004 Sb., o regulaci obchodování s ohroženými druhy, který vychází z Washingtonské úmluvy CITES (1973) či zákon č. 276/2003 Sb., o Antarktidě, který vychází z Madridského protokolu o životním prostředí ke Smlouvě o Antarktidě (1991).

U správních deliktů poruchových je přímo ve skutkové podstatě předpokládán následek ve formě smrti předmětu útoku. Typickým příkladem je podle § 87 odst. 2 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, usmrcení ptáků. Další následek je spojen s poškozením, zničením, zhoršením stavu apod. Typickými příklady jsou jiné správní delikty podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, podle kterého se správního deliktu dopustí právnická osoba nebo fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti tím, že poškodí nebo zničí památný strom.

Některá jednání nejsou protiprávním jednáním, pokud nezpůsobí zákonem předpokládaný následek. Zásahy proti škůdcům, rostlinným chorobám, plevelům a při hygienických opatřeních jsou ze zvláštních právních předpisů dovoleny, ovšem podle § 87 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně přírody je přestupkem právě takové popsané jednání, které při zásazích ohrožuje **nad nezbytnou míru** zvláště chráněné části přírody.

Inspirativním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu lze dokumentovat najednou jak otázky objektivní odpovědnosti, tak i otázky prokazování jednání a následku u správního deliktu na úseku ochrany biodiverzity. V rozhodnutí č. A 3/2003-47 ze dne 24. 2. 2005¹⁴ Nejvyšší správní soud konstatoval, že k naplnění skutkové podstaty nedovoleného zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin podle § 88 odst. 1 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, postačuje nepřipustné použití organických či průmyslových hnojiv nebo jakýchkoliv chemických prostředků, aniž se zároveň vyžaduje účinek spočívající ve zničení jedince (jedinců) zvláště chráněného druhu rostlin. I u této skutkové podstaty jiného správního deliktu jde o odpovědnost za protiprávní jednání bez ohledu na zavinění.

1.4 FORMULACE SKUTKOVÝCH PODSTAT SPRÁVNÍCH DELIKTŮ

Odborná literatura zabývající se kategorizací skutkových podstat správních deliktů rozeznává prakticky čtyři typy vymezení.¹⁵ Nejčastějším typem je vymezení skutkových podstat slovním popisem. Obsahují ho skoro všechny zákony z oblasti ochrany biodiverzity. Příkladem může být ustanovení § 88 odst. 1 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb.: „(1) *Orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 1 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že ... nedovoleně zasahuje do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin.*“

¹⁴ Viz Sbírka rozhodnutí NSS 2006 5:468.

¹⁵ Viz např. DAMOHORSKÝ, M.: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí. *AUC Iuridica*, 1999, č. 3-4, s. 49.

Druhým případem je částečné slovní vymezení v kombinaci s odkazem na ustanovení upravující povinnost, kterou odpovědná osoba porušila. Například podle § 87 odst. 2 písm. g) zákona č. 114/1992 Sb.: „(2) *Orgán ochrany přírody uloží pokutu ve výši do 20 000 Kč fyzické osobě, která se dopustí přestupku tím, že ... poškozují nebo ničí jeskyni nebo její součást, nebo porušuje jiné povinnosti stanovené k ochraně jeskyní podle § 10.*“

Třetí případ, kdy skutková podstata pouze odkazuje na příslušné ustanovení zákona, jehož porušení se sankcionuje. Například podle § 34c odst. 1 písm. f) zákona č. 100/2004 Sb. se dopustí fyzická osoba přestupku, pokud „... *prodává nebo nabízí k prodeji exemplář v rozporu s § 23b odst. 1 až 3 zákona...*“.

Čtvrtou možností jsou tzv. zbytkové skutkové podstaty. Například podle § 88 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb.: „(1) *Orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 500 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že ... usmrcuje nebo chová ptáky s výjimkou těch, kteří mohou být loveni, nebo zvláště chráněné živočichy bez povolení, anebo jinak nedovoleně zasahuje do jejich přirozeného vývoje...*“

Dále je dle mého názoru možné ještě rozlišovat i případy, kdy se protiprávním jednáním porušuje přímo některé zákonné ustanovení a nebo se odkazuje na porušení konkrétního správního aktu vydaného na základě zákona nebo přímo účinného unijního nařízení. Podle § 34d odst. 2 písm. c) zákona č. 100/2004 Sb., se dopustí správního deliktu právnická osoba nebo fyzická osoba v postavení podnikatele, která „*c) nakládá s exemplářem druhu přímo ohroženého vyhynutím v rozporu s dovozním povolením nebo jiným oprávněním uděleným podle tohoto zákona nebo podle nařízení v oblasti obchodování s ohroženými druhy*“.

1.5 SANKCE A OCHRANNÁ OPATŘENÍ

Ze zásady *nulla poena sine lege* vyplývá požadavek zákonné formy vyjádření druhů a výše sankce, podmínek a způsobu jejich ukládání, i hledisek pro vyměření sankce v konkrétním případě.¹⁶ K tomu, aby sankce plnily svůj účel, musí být co do druhu a výše určeny tak, aby odpovídaly charakteru a závažnosti protiprávního jednání, braly ohled na majetkové a jiné výhody získané protiprávním jednáním apod.¹⁷ I v případě sankcí je třeba rozlišovat sankce ukládané za přestupky a sankce ukládané za jiné správní delikty, přičemž druh a výše sankcí je zejména u správních deliktů jiných než přestupků stanovena jednotlivými zvláštními předpisy. V této souvislosti nelze opomenout obecné ustanovení § 29 zákona o životním prostředí, podle kterého se za porušení povinností stanovených zvláštními předpisy o ochraně životního prostředí ukládají pokuty nebo jiná opatření podle těchto předpisů.

U **přestupků** zákony z oblasti ochrany biodiverzity jako sankci upravují většinou pouze pokutu. Podle zákona o přestupcích však lze zřejmě uplatnit subsidiárně i ostatní

¹⁶ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 434.

¹⁷ PRÁŠKOVÁ, H.: *Východiska budoucí právní úpravy správního trestání*. *Právní praxe*, 1999, č. 6–7, s. 449.

formy sankcí, tj. napomenutí, zákaz činnosti a propadnutí věci.¹⁸ Zejména posledně dva jmenované druhy sankcí mohou mít význam v oblasti např. regulace obchodování s ohroženými druhy živočichů a rostlin. Výjimečně se lze setkat ve zvláštních zákonech na ochranu biodiverzity u přestupků s uvedením ještě i jiné formy sankce než pokuty. Příkladem je § 63 odst. 2 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti: „... (2) *Orgán státní správy myslivosti uloží pokutu až do výše 30 000 Kč držiteli loveckého lístku, který se dopustí přestupku tím, že poruší některé pravidlo lovu uvedené v § 41 až 45 nebo v § 49 odst. 1; může přitom uložit zákaz činnosti do doby 2 let; při uložení zákazu činnosti se odebere lovecký lístek; lze rovněž vyslovit propadnutí věci.*“

Z hlediska ochrany biodiverzity má velmi důležitý význam právní úprava institutu **zvýšené pokuty** ve vztahu k závažnosti následků způsobených na životním prostředí, resp. jeho jednotlivých složkách. Podle § 87 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny „za přestupky v ochraně zvláště chráněných rostlin a živočichů, dřevin a památných stromů lze uložit pokutu až dvojnásobnou, pokud byly spáchány ve zvláště chráněných územích“.

V případě jiných správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících přichází jako sankce v úvahu většinou pokuta, i když výjimečně se lze setkat se zavedením i jiných druhů sankcí, např. zákazem činnosti nebo zákazem chovu, jako například v § 27a odst. 21 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

Výjimečně se lze setkat jak u přestupků, tak i u jiných správních deliktů v oblasti ochrany biodiverzity i s **recidivou**, tj. s opakovaným porušením stejných povinností. Obvykle zákon spojuje opakování s určitou lhůtou. Příkladem je § 16 zákona o zoologických zahradách: „... (3) *Za přestupek nebo jiný správní delikt uvedený v odstavci 1 v písmenu b) lze uložit pokutu až do výše 5 000 000 Kč, pokud byl spáchán opětovně v době do 1 roku od právní moci rozhodnutí, jímž byla za tento čin uložena pokuta.*“ Lhůtu naopak nestanoví § 63 zákona o myslivosti: „... (3) *Byl-li přestupek spáchán opakovaně, lze uložit pokutu až do výše, která je dvojnásobkem částky uvedené v odstavci 1 nebo 2.*“

Při ukládání sankcí správní orgán posuzuje všechny okolnosti spáchaného deliktu, pro zajištění ochrany veřejných zájmů. Mezi nejčastěji zákonem uváděná kritéria náleží závažnost porušení právního předpisu, které zřejmě odpovídá kritériu závažnosti ohrožení životního prostředí, neboť závažnost porušení právního předpisu by měla být posuzována právě z hlediska ohrožení životního prostředí. Mezi další často uváděná kritéria jsou doba trvání a následky protiprávního jednání. Méně často se objevuje způsob protiprávního jednání.

Podle § 88 odst. 3 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, se při stanovení výše pokuty přihlíží k závažnosti protiprávního jednání a k rozsahu hrozící nebo způsobené újmy ochraně přírody a krajiny. Podle § 17 odst. 2 zákona č. 162/2003 Sb., o zoologických zahradách se při výměře pokuty přihlíží k závažnosti protiprávního jednání. Nejrozsáhlejší podmínky stanoví § 34e odst. 2 zákona č. 100/2004 Sb., o obchodování s ohroženými druhy, podle kterého „... *při stanovení výše pokuty inspekce přihlédně*

¹⁸ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 434.

- a) ke způsobu a okolnostem spáchání správního deliktu, k významu a rozsahu jeho následků, k době trvání protiprávního jednání nebo protiprávního stavu vyvolaného správním deliktem,
- b) k tomu, zda a jak se pachatel přičinil o odstranění nebo zmírnění škodlivých následků správního deliktu,
- c) k tomu, jak pachatel napomáhá příslušným orgánům při objasňování správního deliktu, který spáchal,
- d) k tomu, zda pachatel splnil řádně a včas povinnost uloženou mu k odstranění zjištěných nedostatků nebo k provedení opatření k nápravě.“

V právní úpravě ochrany životního prostředí jsou zakotveny i jiné instituty sankčního charakteru než jen pokuty. Ačkoli nejsou výslovně označeny jako sankce, svou povahou nepochybně pro adresáta trest představují. Důležité je, že jde o instituty, jež mohou nastat též v důsledku porušení povinnosti uložené zákonem nebo na základě zákona. V tom smyslu je tedy lze zařadit do odpovědnostního mechanismu. Významným prvkem je ve většině případů rovněž veřejný zájem, což potvrzuje i fakt, že uplatnění příslušného nástroje je přípustné nejen v souvislosti s protiprávním jednáním, ale často též při vzniklém nedostatku hmotněprávních podmínek k výkonu určitých činností nebo při faktickém vzniku protiprávního stavu.¹⁹ Odebrání či zabavení věci nevylučuje souběžně uložení pokuty.

V oblasti ochrany biodiverzity se můžeme setkat s následujícími typy:

- 1) nástroje týkající se subjektů – například ve formě odejmutí autorizace či licence při závažném porušení povinností při výkonu speciální činnosti, k posuzování vlivů koncepcí nebo projektů na lokality soustavy Natura 2000 podle § 45i zákona o ochraně přírody a krajiny; nebo zrušení licence k provozování zoologických zahrad podle zákona o zoologických zahradách.
- 2) nástroje týkající se činnosti, provozu – obvykle ve formě zákazů, zrušení, zastavení nebo omezení provozu či zamítnutí žádosti; příkladem je § 8 odst. 2 zákona o zoologických zahradách, kdy ministerstvo životního prostředí „může předběžným opatřením uzavřít provoz nebo chov živočichů, dotýkají-li se důsledky porušení podmínek stanovených tímto zákonem (§ 6) výlučně tohoto provozu či chovu“.
- 3) nástroje týkající se věci – jde o odebrání, resp. zabavení věci či živého zvířete, s nímž (s nímž) je nedovoleně nakládáno nebo je nedovoleně drženo. Typicky půjde v oblasti ochrany biodiverzity o rostlinu nebo živočicha, živého či mrtvého jedince či výrobku z nich v případě nedovoleně držení jedinců zvláště chráněných druhů. Tato ochranná opatření se realizují často, a to podle § 89 zákona č. 114/1992 Sb. či podle § 34a, případně § 34b zákona č. 100/2004 Sb.

1.6 PODMÍNKY ZÁNIKU ODPOVĚDNOSTI

Většina zákonů v právu životního prostředí a tudíž i na úseku ochrany biodiverzity zavádí lhůty ve vztahu k uplatnění sankční odpovědnosti. Tyto lhůty jsou jak

¹⁹ PRÁŠKOVÁ, H.: Východiska budoucí právní úpravy správního trestání. *Právní praxe*, 1999, č. 6–7, s. 450.

subjektivního, tak objektivního charakteru. Subjektivní lhůty váží počátek běhu na den, kdy se správní orgán o porušení povinnosti dozvěděl, popř. kdy je zjistil. Objektivní lhůta je pak počítána ode dne, kdy k porušení povinnosti, resp. spáchání deliktu došlo.

Uvedené lze demonstrovat na příkladu § 34e odst. 3 zákona č. 100/2004 Sb., o regulaci obchodování s ohroženými druhy: „*Odpovědnost právnické osoby za správní delikt zaniká, jestliže správní orgán o něm nezhájil řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán.*“

Výjimku představuje ovšem např. zákon o ochraně přírody a krajiny, který upravuje pouze objektivní lhůtu, nikoli lhůtu subjektivní. Ustanovení § 88 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, zní: „*Pokutu podle odstavců 1 a 2 lze uložit nejpozději do tří let ode dne, kdy k protiprávnímu jednání došlo.*“ Ačkoli by se mohlo zdát, že jde o nedopatření zákonodárce, pohledem na historický vývoj právní úpravy zákona o ochraně přírody a krajiny dospějeme k jednoznačnému závěru, že v uvedených případech nejde o nedopatření, nýbrž o zřejmý záměr zákonodárce. Zákon o ochraně přírody a krajiny totiž ještě před účinností zákona o regulaci obchodu s ohroženými druhy subjektivní lhůtu obsahoval. Novelou provedenou právě zákonem o regulaci obchodu s ohroženými druhy však byla tato lhůta vypuštěna. Důvodem byla pravděpodobně snaha o usnadnění řízení a zvýšení možnosti včasného uložení pokuty.²⁰

Lhůty pro uložení pokuty za spáchání správního deliktu jsou prekluzivní, jejich běh se v zásadě ani nepřerušuje, ani nestaví. Výjimku představuje ustanovení § 28 odst. 3 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, které stanoví, že do běhu lhůty pro zánik odpovědnosti správních deliktů právnických osob se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo řízení podle tohoto zákona. Podle § 41 soudního řádu správního neběží po dobu řízení před soudem podle tohoto zákona lhůty pro zánik odpovědnosti u správních deliktů.²¹

Pouze objektivní lhůta je stanovena pro přestupky. Ustanovení § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, znemožňuje přestupek projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. Zvláštní lhůtu u přestupků má zákon o rybářství, v § 30 odst. 7 stanoví, že „*odpovědnost za přestupek zaniká, nebylo-li o pokutě za přestupek pravomocně rozhodnuto do 3 let, v případě přestupku podle odstavce 5 písm. d) do 5 let ode dne, kdy k přestupku došlo.*“ Za přestupek podle odstavce 5 písm. d) se uloží pokuta ve výši uvedené v přímo použitelném předpisu Evropské unie, kterým se zavádí systém Společenství pro předcházení, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu.²²

²⁰ PEKÁREK, M. – DAMOHORSKÝ, M. – PRŮCHOVÁ, I. – PÁLENSKÁ, D.: *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentované znění*. Brno: PrF MU v Brně, 2000, s. 229. Jedná se ovšem o názor na vztah zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny k prvnímu zákonu o regulaci obchodování s ohroženými druhy z roku 1997 (zákon č. 16/1997 Sb.), nikoliv k současnému zákonu č. 100/2004 Sb.

²¹ HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo, obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 453.

²² Čl. 44 nařízení Rady (ES) č. 1005/2008, kterým se zavádí systém Společenství pro předcházení, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu.

2. TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST PŘI PROSAZOVÁNÍ OCHRANY BIODIVERZITY

Některé delikty na úseku ochrany přírody a krajiny lze kvalifikovat i jako trestné činy podle trestního zákoníku č. 40/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně jde zejména o ustanovení § 299 „Neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami“, § 300 „Neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti“, jež směřují k ochraně druhů planě rostoucích rostlin nebo volně žijících živočichů a jejich populací.²³

Protiprávní čin (v oblasti environmentální kriminality jde nejen o konání, ale i o opomenutí takového konání, ke kterému byl pachatel podle okolností a svých poměrů povinný) se skládá zpravidla z protiprávních jednání, které je v rozporu s jinými právními předpisy na úseku ochrany životního prostředí. Mezi předpisy, které mají být porušeny, patří nejen vnitrostátní zákony, ale např. i nařízení evropského komunitárního, resp. unijního práva (např. na úseku regulace obchodování s ohroženými druhy CITES). Zároveň se vyžaduje příslušný následek a příčinná souvislost mezi jednáním a následkem. Pokud jde o následek jednání, vyžaduje trestní zákoník obvykle následek ve formě ohrožení či poškození jednotlivých složek včetně organismů (u řady trestných činů jde o živočichy, resp. zvířata). Nově s účinností zákona č. 330/2011 Sb., který novelizoval zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, s účinností od 1. 12. 2011, byl zaveden u některých trestných činů v souladu s požadavky směrnice 2008/99/ES následek ve formě způsobení těžké újmy na zdraví či smrt. Touto novelou byla také komplexně změněna základní skutková podstata trestných činů Poškození a ohrožování životního prostředí (§§ 293 a 294) a trestné činy na úseku druhové ochrany rostlinstva a živočišstva (§§ 299 až 301).

Podmínky obsažené ve skutkové podstatě §§ 293 a 294 byly nově formulovány tak, aby byly v souladu se smyslem tohoto obecného ustanovení aplikovatelné na všechny objekty tohoto trestného činu (tj. na životní prostředí jako celek i na všechny jeho složky), nikoliv pouze na rostlinstvo a živočišstvo, jako tomu bylo doposud. Byla provedena kompletní revize ustanovení § 299 až 301 – smyslem provedených změn je zpřesnění předmětných ustanovení trestního zákoníku tak, aby zahrnovala všechna jednání směrnici 2008/99/ES požadovaná a přítom navazovala na vžitou systematiku uvedených vnitrostátních, unijních i mezinárodních pramenů práva životního prostředí. Původní obsah § 301 je nově včleněn do ustanovení § 299 a § 300, která tak nyní zahrnují komplexně druhovou ochranu živočichů, resp. rostlin, přičemž do objektivní stránky trestných činů byla doplněna některá nová jednání („odejme z přírody, poškodí, jinak zasáhne do přirozeného vývoje“). Zcela nově byla do § 299 a § 300 doplněna ochrana populací volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin včetně jejich biotopů (opět požadavek evropského práva) a konečně trestný bude nově i útok na jeden kus silně ohroženého druhu živočicha resp. rostliny (před 1. 12. 2011 se trestnost vztahovala jen na jedince kriticky ohroženého druhu).²⁴

²³ Blíže k ostatním trestným činům proti životnímu prostředí uvedeným v hlavě VIII. trestního zákoníku č. 40/2009 Sb., viz např. JELÍNEK, J. a kol.: *Trestní právo hmotné*. 4. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 774–801.

²⁴ Srovnej § 299 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku.

Co je významné například z hlediska možného postihu pachatelů ilegálního pronásledování volně žijících živočichů formou odstřelu, odchyty či pokládání otrávených návnad, je, že u zabítí či otrávení jedince ohroženého druhu dává trestní zákoník možnost odsouzení až k trestu odnětí svobody na osm let do vězení. Podle § 299 odst. 3 písm. c) trestního zákoníku zákazem činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty bude pachatel potrestán, způsobí-li činem uvedeným v odst. 1 nebo 2 dlouhodobé nebo nevratné poškození populace volně žijícího živočicha nebo planě rostoucí rostliny nebo místní populace nebo biotopu zvláště chráněného druhu živočicha nebo rostliny. Podle § 299 odst. 4) písm. c) odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán, způsobí-li takovým činem dlouhodobé nebo nevratné poškození místní populace nebo biotopu kriticky ohroženého druhu živočicha nebo rostliny. To je významné z hlediska možnosti potrestat nejzávažnější případy zabíjení či trávení dravých ptáků, vyder či rysů, tedy nejvzácnějších druhů na území ČR, které jsou bohužel v posledních desítkách let, co byly takovéto protiprávní jednání postaveny mimo zákon, stále častější.²⁵ U těchto druhů jsou jejich populace ve volné přírodě na takové úrovni, že i útok proti jedinému kusu může znamenat dlouhodobé nebo nevratné poškození místní populace. Problémem ovšem je, že se v praxi většinou nedaří pachatele zabíjení či trávení volně žijících živočichů dopadnout.

Konečně byl novelou trestního zákoníku s účinností od 1. 12. 2011 zaveden nový trestný čin Poškození chráněných částí přírody (§ 301). Objektívni stránka tohoto trestného činu spočívá v porušení jiného právního předpisu tím, že pachatel poškodí nebo zničí taxativně vyjmenované objekty územní ochrany přírody podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to (1) obecné územní ochrany, (2) zvláštní územní ochrany dle vnitrostátního práva a (3) zvláštní územní ochrany dle evropského práva. Vyžadovaným následkem má být zánik nebo značné oslabení důvodu pro ochranu takových částí přírody. Pro ochranu druhové biodiverzity má však toto ustanovení jen zprostředkovaný význam, v tom smyslu, že, na rozdíl od § 299 a 300 zde nejde o ohrožení či poškození jednotlivých druhů přímým útokem na jednotlivce živočichů a rostlin.

V oblasti právní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí se vždy tradičně rozeznávala odpovědnost fyzických osob.²⁶ V posledních letech se však hovoří v trestním právu obecně i o zavedení trestní odpovědnosti právnických osob.²⁷ Posílením této tendence je i zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. V rámci zákona je i § 7, vypočítávající taxativně trestné činy zahrnuté v trestním zákoníku, za které lze stíhat i právnické osoby podle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob. Je důležité uvést, že mezi nimi nechybí ani § 299, 300 a 301 z hlavy osmé trestního zákoníku, tedy trestných činů v oblasti ochrany druhové biodiverzity

²⁵ Viz VERMOUZEK, Z. – ŠILHA, J.: *Smrt po kapkách*. Praha: Česká společnost ornitologická a Českomoravská myslivecká jednota ve spolupráci s Ochranou fauny ČR, 2005, nebo též <http://www.karbofuran.cz>.

²⁶ DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 73 a násl. nebo KOŠIČIAŘOVÁ, S. a kol.: *Právo životního prostředí*. 2. vyd. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2009, s. 271.

²⁷ Připomínám alespoň základní díla, tj. např. MUSIL, J.: *Trestní odpovědnost právnických osob: Historický vývoj a mezinárodní srovnání*, in MUSIL, J. – VANDUCHOVÁ, M. (red.): *Pocta Otovi Novotnému*. Praha: Codex, 1998, nebo JELÍNEK, J.: *Trestní odpovědnost právnických osob*. Linde Praha a.s., 2007.

a územní ochrany přírody a krajiny. Dle mého názoru to svědčí minimálně o tom, že si zákonodárce uvědomuje společenskou závažnost tohoto problému a snaží se dát zákonný základ pro stíhání těchto velmi nebezpečných protiprávních jednání.

3. ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Na podzim 2014 bylo přijato v oblasti ochrany biodiverzity Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1143/2014 ze dne 22. října 2014 o prevenci a regulaci zavlékání či vysazování a šíření invazních nepůvodních druhů (dále jen „nařízení o IND“). Dopady šíření a působení invazních nepůvodních druhů na biodiverzitu geograficky původních druhů a na přírodní ekosystémy je v přírodních vědách již dávno velmi dobře popsán fenomén;²⁸ jedná se o jeden z nejzávažnějších zdrojů ohrožení v oblasti ochrany biodiverzity. Článek 30 odst. 1 nařízení o IND stanoví povinnost členských států stanovit sankce za porušení ustanovení tohoto nařízení, s tím, že členské státy přijmou veškerá nezbytná opatření k uplatňování těchto sankcí. Pojmem „*Veškerá nezbytná opatření k uplatňování těchto sankcí*“ se rozumí v oblasti českého vnitrostátního práva přijetí hmotněprávních i procesněprávních norem na úseku deliktů odpovědnosti, včetně určení kompetentních správních, popř. soudních orgánů.

Ustanovení čl. 30 odst. 1 nařízení o IND neříká explicitně, zda se má jednat o stanovení deliktů odpovědnosti na úseku správního trestání nebo dokonce i na úseku trestního práva. Z ustanovení čl. 30 pouze vyplývá, že mají být stanoveny sankce, uvádí jejich demonstrativní výčet v odst. 3, a hovoří pouze obecně o tom, jaké mají být jejich funkce, tj. že mají být sankce účinné, přiměřené a odrazující. Sankce dle čl. 30 by měly být zavedeny zejména pro případy porušení povinností vyplývajících z čl. 7, čl. 8, 9, 10, 16, 17, 18, čl. 20, čl. 31 a 32.

Z hlediska subjektivní stránky příslušného typu protiprávního deliktu je možné formulovat jak úmyslná tak nedbalostní jednání či opomenutí jednat, s výjimkou čl. 7 odst. 2, kde se vyžaduje hrubá nedbalost. Pro adaptaci čl. 30 nařízení o IND ve vnitrostátním právu ČR se tedy dle mého názoru *de lege ferenda* nabízejí dvě cesty, buď se upraví právní odpovědnost (1) jen na úseku správního trestání (v rámci správního práva) nebo i (2) na úseku trestního práva.

(1) V případě **správního trestání** přicházejí v úvahu jednak přestupky fyzických osob a dále jiné správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících (postihované na základě objektivní odpovědnosti). Z hlediska sankcí této kategorie deliktů odpovědnosti odpovídají demonstrativně vypočtené druhy sankcí v čl. 30 odst. 3, tj. pokuty; dále zabavení invazních nepůvodních druhů s významným dopadem na Unii, které nevyhovují předpisům; a konečně okamžité pozastavení nebo odnětí povolení vydaného v souladu s čl. 8 nařízení o IND. Pokud jde o zakotvení správního trestání, nabízí se v případě přestupků dvě varianty – jednou je úprava zákona o přestupcích (výhodou by byla společná úprava pro různé případy) nebo druhou je novelizace sankčních ustanovení v každém jednotlivém složkovém zákoně, upravujícím problematiku IND

²⁸ PRIMACK, R. B. – KINDLMANN, P. – JERSÁKOVÁ, J.: *Úvod do biologie ochrany přírody*. Praha: Nakladatelství Portál, s.r.o., 2011, s. 157–169.

(tj. např. zákon o ochraně přírody a krajiny, lesní zákon, zákon o vodách, zákon o myslivosti, zákon o rostlinolékařské péči, zákon o rybářství, zákon o regulaci obchodování s ohroženými druhy, atd.).

Z hlediska jiných správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících se nabízí pouze jedna varianta, vzhledem k absenci kodexu jiných správních deliktů, a sice tedy novelizace sankčních ustanovení v každém jednotlivém složkovém zákoně, upravujícím problematiku IND (příklady zákonů viz předchozí odstavec). Z hlediska určení příslušných orgánů státní správy je zřejmé, že v případě přestupků bude přicházet v úvahu buď obecná úprava orgánů v rámci zákona o přestupcích, nebo bude nutné určit v jednotlivých složkových zákonech příslušné kontrolní a sankční orgány, v úvahu přicházejí již existující, a to zejména Česká inspekce životního prostředí, orgány státní veterinární správy, či v případě invazních nepůvodních druhů rostlinného původu Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský (převzal kompetence bývalé Státní rostlinolékařské správy). Na území národních parků a chráněných krajinných oblastí by mohly tyto kompetence vykonávat příslušné správy národních parků, resp. Agentura ochrany přírody a krajiny ČR. Krajské a obecní úřady by bylo možné vzhledem k vysoké odbornosti problému kontrol a ukládání sankcí a nápravných opatření vynechat. Pokuty by vybíraly a vymáhaly orgány, které je uloží. Výnosy z pokut by byly odváděny do Státního fondu životního prostředí. Sankce by měly být ukládány za porušení zejména následujících povinností:

- neprovedení preventivních, regulačních a eradikačních opatření,
- neprovedení opatření k obnově poškozených ekosystémů,
- nesplnění oznamovací povinnosti,
- porušení příslušného povolení (rozhodnutí, opatření obecné povahy),
- nelegální vlastnění (držení) jedince IND.

(2) Do úvahy k adaptaci čl. 30 nařízení o IND přichází samozřejmě i oblast **trestního práva**, je zde ovšem otázka, zda je požadavkem nařízení EU o IND opravdu i trestní odpovědnost. Výslovně, jak již bylo uvedeno výše, zde takový požadavek není. Na druhou stranu, dle nařízení čl. 30 odst. 2 stanovené sankce musejí být účinné, přiměřené a odrazující. Výrazem „odrazující“ by se mohlo mýnit i zavedení trestněprávní odpovědnosti. Podobné formulace se běžně objevují v judikátech Soudního dvora EU a i na jiných úsecích práva životního prostředí (CITES, ochrana přírody a krajiny v rámci soustavy NATURA 2000, ochrana ozónové vrstvy Země atd.), kde evropské unijní právo umožnilo v minulosti zavést v českém právu trestněprávní odpovědnost. Pokud by se ČR pro toto řešení rozhodla, bylo by třeba novelizovat trestní zákoník, hlavu VIII, z hlediska doplnění skutkové podstaty trestného činu řešícího **nejzávažnější** porušení nařízení IND, ovšem jen taková jednání, která nebudou zároveň stanovena již jako přestupky či jiné správní delikty, taková duplicita by byla nepřipustná. Sankce by pak mohly být ukládány za porušení zejména následujících povinností:

- neprovedení preventivních, regulačních a eradikačních opatření,
- porušení příslušného povolení (rozhodnutí, opatření obecné povahy), případně za
- neprovedení opatření k obnově poškozených ekosystémů,
- nesplnění oznamovací povinnosti,
- případně nelegální vlastnění (držení) jedince IND.

To vše za podmínky, uvedené výše, že nepůjde o duplicitu s přestupky či jinými správními delikty, trestné činy musí být formulovány dle zásady „*ultima ratio*“ (viz též § 12 trestního zákoníku č. 40/2009 Sb., v platném znění).

Subjektem (pachatelem) by byla fyzická osoba. Rovněž by se muselo zvážit, zda zavést takový trestný čin i pro právnické osoby, pokud ano, pak by stačilo zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob doplnit ve výčtovém § 7 o odkaz na příslušný nově zavedený paragraf hlavy VIII trestního zákona. Opět platí, že by nemohlo jít o duplicitu s již případným formulovaným správním deliktem PO v příslušných složkových zákonech.

Z hlediska formulací skutkových podstat trestných činů v českém trestním zákoně by šlo odkázat na porušení přímo účinného nařízení EU o IND, to je z hlediska trestního práva přípustné, běžně se tak řeší např. trestné činy na úseku CITES (§ 299, 300 trestního zákoníku).

Z hlediska konkrétních sankcí v oblasti trestněprávní odpovědnosti lze konstatovat, že sankce uvedené v demonstračním výčtu v čl. 30 odst. 3 nařízení o IND lze použít i v trestním zákoně a zákoně o trestní odpovědnosti PO. Protože nejde o taxativní výčet, šlo by uvažovat i o zavedení jiných sankcí, např. i v podobě trestu odnětí svobody či zákazu činnosti, atd., obvyklých v českém trestním právu na úseku ochrany životního prostředí.

V případě určení kompetentních orgánů zde tato starost při adaptaci odpadá, jelikož se jedná o již vytvořenou soustavu trestního soudnictví.

ZÁVĚRY

Dle mého názoru by *de lege ferenda* měla být na úseku deliktů odpovědnosti v oblasti spojené s ochranou druhové biodiverzity více zaměřena pozornost především na (1) sjednocení podmínek správního trestání na úseku administrativně-právní odpovědnosti za jiné správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících, (2) zformulování konkrétních skutkových podstat přestupků a jiných správních deliktů na úseku správního trestání v případě pronásledování ohrožených druhů volně žijících živočichů, zejména při pokládání otrávených návnad, a na (3) zformulování podmínek deliktů odpovědnosti při dovozu a přepravě invazních nepůvodních druhů, včetně jejich regulace. Formulace by se měly týkat nejen novelizačních zákonů na úseku administrativně-právní odpovědnosti v ochraně životního prostředí, ale rovněž na úrovni trestního práva (trestní zákoník a zákon o trestní odpovědnosti právnických osob). Při novelizaci by se mělo vycházet jednak z normativních požadavků příslušných přímo účinných evropských unijních právních předpisů na úseku ochrany biodiverzity, ale také s přihlédnutím k potřebám vnitrostátní praxe.