

## K NĚKTERÝM PROBLÉMŮM SPRÁVNÍCH DELIKTŮ NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

MILAN DAMOHORSKÝ

### ÚVODEM

Odpovědnost za správní delikty v oblasti životního prostředí (stejně na jiných úsecích správního práva) není jak z hlediska hmotněprávního, tak i procesního upravena jednotně a společně (jako např. v oblasti přestupků fyzických osob). Je rozptýlena do právních předpisů upravujících ochranu, resp. státní správu na úseku ochrany jednotlivých složek životního prostředí, ekosystémů či zdrojů ohrožení<sup>1)</sup> a v dalších právních předpisech, které s ochranou životního prostředí jinak souvisejí<sup>2)</sup>. Roztříštěnost právní úpravy a neexistence obecné právní úpravy základních a společných otázek přináší řadu problémů při výkladu a aplikaci těch ustanovení právních předpisů, která otázku odpovědnosti za správní delikty upravují.

Následující řádky představují snahu o porovnání úpravy této problematiky obsažené v základních předpisech z oblasti práva životního prostředí v ČR. Cílem mého příspěvku je nejen upozornit na nedostatky a nejasnosti této úpravy, ale pokusit se je objasnit či navrhnout možná řešení. Text obsahuje též některé obecnější návrhy a úvahy de lege ferenda. Článek vychází z právního stavu dosaženého v ČR k březnu 1999 a byl vypracován v rámci výzkumu podporovaného Research Support Scheme OSI/HESP (grant č. 159/1997).

V článku je porovnávána úprava správních deliktů obsažená ve dvanácti hlavních vybraných zákonech z oblasti ochrany životního prostředí<sup>3)</sup>. Srovnání je

<sup>1)</sup> Např. zákon č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (ve znění pozdějších právních předpisů), zákon ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství (ve znění pozdějších právních předpisů), zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ve znění pozdějších právních předpisů), zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, zákon ČNR č. 334/1992 Sb. o ochraně zemědělského půdního fondu, zákon č. 86/1995 Sb., o ochraně ozónové vrstvy Země, zákon č. 125/1997 Sb., o odpadech.

<sup>2)</sup> Např. zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (ve znění pozdějších právních předpisů), zákon ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, zákon ČNR č. 36/1975 Sb., o pokutách za porušování právních předpisů o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek (ve znění pozdějších právních předpisů).

<sup>3)</sup> Mimo zákony uvedené pod 1/ a 2/ jsou to dále atomový zákon č. 18/1997 Sb. a zákon č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů (o CITES).

založeno na následujících vybraných kritériích, která jsou rozdělena do dvou skupin:

A) hmotněprávní kritéria:

- a) odpovědný subjekt,
- b) skutková podstata deliktu a její formulace,

B) procesněprávní kritéria:

- a) orgán státní správy,
- b) lhůty,
- c) sankce – jejich druh, kritéria pro ukládání sankcí atd.

## HMOTNĚPRÁVNÍ ASPEKTY PRÁVNÍCH ÚPRAV

### *Ad Aa)*

Při definování (určení) subjektu, který se může dopustit správního deliktu panuje v předpisech o ochraně životního prostředí značná nejednotnost. Např. ozónový zákon nebo lesní zákon hovoří o „podnikateli“ (lesní zákon odkazuje na definici podnikatele uvedenou v § 2 odst. 2 obchodního zákoníku), zákon o ochraně přírody a krajiny nebo zákon č. 16/1997 Sb. (o CITES) hovoří o „právníké osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti“, zatímco zákon o státní správě ve vodním hospodářství používá pojmu „fyzická osoba při provozování podnikatelské činnosti a právníká osoba“. Lesní zákon však zná i správní delikty vlastníků lesa (srovnej jeho § 55).

Obecně lze dovodit, že správního deliktu se mohou bezpochyby dopustit všechny právníké osoby bez rozdílu<sup>4)</sup>. Z fyzických osob se správního deliktu může zpravidla<sup>5)</sup> dopustit jenom jejich menší podnikající část. Rozlišení fyzické osoby podnikající a nepodnikající je důležité zejména z důvodů konstrukce odpovědnosti, která je u správních deliktů podstatně odlišná (objektivní odpověd-

<sup>4)</sup> Výjimkou z tohoto pravidla představuje lesní zákon, který naopak právníké osoby, které nepodnikají, za správní delikty vůbec nepostihuje. Odvolává se na vymezení pojmu „podnikatel“, dle § 2 odst. 2 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších právních předpisů. Ustanovení § 54 se tudíž na nepodnikající právníké osoby (např. nevládní ekologické organizace, různé spolky, církve, politické strany, obce atd.) nemůže použít, ač tyto zjevně mohou poškozovat les, provádět činnosti v lese zakázané atd. Připadal by v úvahu pouze postih jednotlivých fyzických osob za přestupky (dle § 53 lesního zákona). Jde o paradoxní stav, neboť např. pořádáním různých sportovních, kulturních, turistických či náboženských akcí na lesních pozemcích mohou být spáchány poměrně závažné delikty a způsobeny dosti velké škody na lesních pozemcích i porostech, ale i ekologická újma.

<sup>5)</sup> Výjimkou opět představuje lesní zákon, který činí odpovědným za správní delikty (objektivní odpovědnost) i vlastníky lesa – tedy i fyzické osoby, které nepodnikají (k tomu srovnej § 55 lesního zákona). Další odchylkou je platná právní úprava zákona na ochranu ovzduší, který ve svém § 18 umožňuje ukládat pokuty všem provozovatelům zdrojů znečištění (nadpis tohoto paragrafu je v tomto ohledu v rozporu s jeho obsahem), přičemž provozovateli malých zdrojů mohou být i fyzické osoby nepodnikající (srovnej definici provozovatele v § 4 písm. a/).

nost za následek, popř. jen ohrožení) od odpovědnosti za přestupky (subjektivní odpovědnost za zavinění), a rovněž z důvodů výše sankce, která je u správních deliktů zpravidla mnohonásobně vyšší.

Správního deliktu se může bezpochyby dopustit fyzická osoba oprávněná k podnikání (formální hledisko), při jejíž podnikatelské činnosti došlo k porušení právních předpisů (materiální hledisko). Tuto variantu řešení obsahuje např. lesní zákon. Vymezení subjektů správních deliktů ostatních sledovaných právních předpisů obsahují výslovně pouze jedno z uvedených hledisek. Druhé z hledisek se pak dá dovodit jen u některých z nich. Zákon o odpadech, o ochraně zemědělského půdního fondu či o ovzduší obsahují pouze hledisko formální. Ze skutkových podstat správních deliktů obsažených v těchto předpisech však vyplývá, že musí jít o činnost podnikatelskou a tak je splněna i druhá podmínka.

Zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o státní správě ve vodním hospodářství a zákon č. 16/1997 Sb. (o CITES) obsahují pouze hledisko materiální a hovoří o fyzické osobě při výkonu, resp. při podnikatelské činnosti. Nabízí se proto myšlenka, že správního deliktu se může dopustit i fyzická osoba, která de facto vyvíjí podnikatelskou činnost, ale bez příslušného oprávnění.

#### *Ad Ab)*

Formulace skutkových podstat správních deliktů je záležitostí právních předpisů upravujících ochranu jednotlivých složek životního prostředí. V českých zákonech jsou v podstatě užity čtyři způsoby formulace skutkových podstat :

1. Skutková podstata je formulována slovním popisem (vyčerpávajícím způsobem).
2. Skutková podstata je slovně formulována jen částečně a je připojen odkaz na to ustanovení právního předpisu, které podrobně upravuje povinnosti a další podmínky, jejichž porušení je protiprávní.
3. Definice skutkové podstaty je řešena jako odkaz na příslušné ustanovení zákona a je konstatována protiprávnost porušení povinnosti tímto ustanovením upravené.
4. „Zbytkové“ skutkové podstaty. Obvykle se konstatuje protiprávnost porušení těch povinností, které nejsou již upraveny některým z předcházejících způsobů nebo protiprávnost porušení rozhodnutí vydaných na základě dotyčného zákona, popř. porušení jakýchkoliv předpisů či povinností na daném úseku. Zbytkové vymezení má tedy několik variant.

Formulace některých skutkových podstat není příliš vhodnou (zejména u případů zařazených do skupin 2. a 3.). Při přesném a doslovném jazykovém výkladu neumožňuje uložení sankce (de facto ani spáchání správního deliktu). Např. podle § 39 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech lze uložit sankci osobě, která „nevede ve stanoveném rozsahu evidenci odpadů a neplní ohlašovací povinnosti (§ 5 odst. 1 písm. g), §6 atd.). Při striktním jazykovém výkladu by bylo možné sankcionovat pouze osobu, která by porušila zároveň všechny povinnosti shora uvedené. Obdobné ustanovení obsahuje i zákon o ochraně ovzduší, kde je podmínka kumulativního (současného) porušení hned několika povinností. Domnívám se, že v uvedených případech jde o formulační nepřesnost a pochybení zákonodárcovo, neboť mnohdy není ani možné, aby delikvent spáchal všechna protiprávní jednání současně. Často se to totiž již pojmově i fakticky vylučuje.

Úmyslem zákonodárce jistě na druhou stranu nebylo sankcionovat jednorázové porušení některé z povinností, ale opakované porušení některé z nich. V této souvislosti je např. otázkou, zda jednorázové porušení (překročení) emisního limitu v ochraně ovzduší naplňuje již skutkovou podstatu příslušného správního deliktu, či zda musí jít o překročení opakované nebo alespoň delší dobu trvající.

V souvislosti s formulacemi skutkových podstat však musím poukázat i na další problémy platných právních úprav. Prvním z nich je nepřesnost nebo dokonce absence zákonného zakotvení základních (následně v případě nedodržení sankcionovaných) povinností. V mnoha případech primární povinnost a sekundární deliktní odpovědnost plynoucí z jejího porušení vzájemně nekorespondují. Někdy pouze drobným způsobem – např. sémanticky – (oznamovací povinnost na rozdíl od sankce za neohlášení), jindy dosti zásadně – (povinnost je provádět určitou činnost jen se souhlasem orgánu státní správy na rozdíl od sankce, která je uložena za provedení této činnost v rozporu či nad rámec souhlasu, není však vůbec stanovena skutková podstata správního deliktu spočívající v provedení dané činnosti zcela bez souhlasu – např. v ochraně přírody či ochraně ovzduší). Nejzávažnějším nedostatkem však zjevně je skutečnost, že některé povinnosti nejsou vůbec stanoveny a deliktní odpovědnost je „nepokrývá“. Nelze zde využívat per analogiam zbytková ustanovení, která v případě přestupků fyzických osob představují na úseku ochrany životního prostředí např. § 45, popř. § 46 a 47 přestupkového zákona. Řešení spatřuji nejen v doplnění jednotlivých složkových zákonů, ale zejména v zavedení zbytkových skutkových podstat ve společné souhrnné právní úpravě správních deliktů, analogicky přestupkovému zákonu.

Precizní vymezení a stanovení primární povinnosti v zákoně a následně jasné stanovení deliktní odpovědnosti je tudíž základní podmínkou fungování a prosazování práva v této oblasti. Problémy v poslední době (opět na rozdíl od práva přestupkového) činí i přechod správní deliktní odpovědnosti v případech nových zákonů. Problém zde představuje právě skutečnost, že ačkoliv určitá činnost byla dříve povinností určitého subjektu a její nedodržování sankcionováno, nelze dost dobře v odůvodněních o ukládání sankcí citovat povinnosti (srovnej povinnost vymezené právě odkazem na určitý paragraf) založené již neplatným zákonem. Při-

tom mnohdy určitý typ povinností trvá a je obsažen jak v původní tak i v nové právní úpravě. Může však mít poněkud jiný obsah.<sup>6)</sup> Problém tudíž nemusí být jen ryze procesní povahy, ale může mít i jisté rysy hmotně právní. Jsem však názoru, že pokud nový zákon nemá přechod odpovědnosti upraven explicitně zvláštním přechodným ustanovením, pak tato odpovědnost zaniká. Nový zákon o odpadech tak činí jen částečně pro řízení o pokutách zahájena před jeho účinností (§ 43 odst. 6).

## PROCESNĚPRÁVNÍ ASPEKTY PRÁVNÍCH ÚPRAV

### *Ad Ba)*

Orgánů státní správy příslušných k uložení sankce je zpravidla stanoveno současně několik. Výjimku ve sledovaných předpisech představuje zákon atomový, který zná jediný orgán kompetentní k uložení sankce (tím je Státní úřad pro jadernou bezpečnost), a zákon o ochraně ozónové vrstvy Země, kde je jediným orgánem Česká inspekce životního prostředí. V ostatních případech jsou příslušné vždy dva či tři orgány státní správy současně. Ve všech případech je kompetentním orgánem okresní úřad, jehož působnost může být vymezena několika způsoby – 1. náleží mu zbytková působnost ve věcech, které nepřísluší jinému orgánu státní správy (zbytkové/negativní vymezení – zákon o ochraně přírody a krajiny či o státní správě ve vodním hospodářství) nebo 2. jeho kompetence jsou přesně vymezeny vůči ostatním orgánům státní správy (taxativní výčet – např. v zákoně o státní správě v ochraně ovzduší a poplatcích za jeho znečišťování, v zákoně o odpadech atd.).

Mezi ostatní prvoinstanční orgány patří orgány obce (např. zákon o odpadech) či pověřený obecní úřad (zákon o ochraně přírody a krajiny). Ze speciálních orgánů to je správa národního parku s působností omezenou na území národního parku (např. ve věcech ochrany přírody a krajiny, Washingtonské úmluvy či zemědělského půdního fondu). Zvláštním orgánem je Česká inspekce životního prostředí, která má působnost na úsecích ovzduší, vody, lesa, odpadů a přírody a krajiny. Její kompetence jsou dány vždy (s výjimkou ovzduší) paralelně (společně s jinými orgány státní správy. Správní řízení tak provede vždy ten orgán, který je zahájil jako první. V případě, že Česká inspekce životního prostředí zahájí správní řízení ve stejný den jako jiný orgán státní správy, má tento orgán (obec, okresní úřad, správa národního parku či chráněné krajinné oblasti) přednost a řízení dokončí on. Jediný zákon, který kompetenční spor neřeší je zákon o ovzduší. Určení orgánu státní správy příslušného k uložení sank-

<sup>6)</sup> Srovnej např. vymezení obsahu povinnosti evidence odpadů podle „starého“ zákona č. 238/1992 Sb., o odpadech (zejména v ustanoveních § 5 odst. 1 písm. g/, § 6 odst. 1 písm. b/ či § 8 odst. 1 písm. c/) a „nového“ zákona č. 125/1997 Sb., o odpadech (§ 5 odst. 1 písm. g/, § 6 odst. 1 písm. g/ a odst. 4, § 7 odst. 4 písm. d/ a § 8 odst. 2). Dále však nová právní úprava obsahuje podrobnou úpravu evidence a ohlašování odpadů (§ 20 a 21), která z části nahradila dosavadní programy odpadového hospodářství.

ce je důležité zejména z důvodů určení počátku běhu subjektivní lhůty pro uložení sankce.

V poslední době se, zejména z hlediska České inspekce životního prostředí a jejích pravomocí při ukládání sankcí, vyskytují určité problémy a nejasnosti, vyplývající ze zjevné kompetenční dvoukolejnosti na úsecích lesního a vodního hospodářství. Novela „kompetenčního zákona“ přenesla totiž výkon státní správy na těchto úsecích v podstatě na Ministerstvo zemědělství, zatímco Česká inspekce životního prostředí, která je dle zvláštních zákonů<sup>7)</sup> i nadále příslušná k sankcionování správních deliktů též na výše zmíněných úsecích, je stále podřízena Ministerstvu životního prostředí. Zavedená dvoukolejnost tak ještě dále oslabuje možnosti a funkčnost již tak málo účinné právní úpravy ukládání a vy-máhání pokut.

#### *Ad Bb)*

Možnost uložit sankci je limitována lhůtami, jejichž marné uplynutí znamená zánik trestnosti a nemožnost uložení sankce. Lhůta objektivní, jejíž běh se odvíjí ode dne, kdy došlo k porušení povinnosti, je obvykle tříletá. Výjimku představuje pět let u zákona o odpadech a deset let u atomového zákona. Důvodem pro prodloužení lhůt v těchto případech by mohlo být to, že následky činností postihovaných podle těchto právních předpisů se mohou projevit až za poměrně dlouhou dobu. Objektivní lhůta znamená maximální dobu, ve které je možné pravomocně uložit sankci. Výjimku v tomto směru představují zákon lesní a zákon o státní správě ve vodním hospodářství, které na běh této lhůty váží zahájení správního řízení a nikoliv pravomocné uložení sankce (tzn. jeho ukončení). Okamžik ukončení řízení a uložení sankce se tak vzdaluje o další období od okamžiku porušení právní povinnosti. Teoreticky může orgán státní správy oddalovat uložení sankce donekonečna, což není v jeho zájmu, a sankce a její účel tak ztrácejí na svém významu. Druhou ze lhůt je lhůta subjektivní, která bývá obvykle stanovena na jeden rok. Výjimkou je opět odpadový zákon (2 roky) a atomový zákon (3 roky). Další výjimkou jsou zákon č. 16/1997 Sb. a zákon o ochraně přírody a krajiny, kde není subjektivní lhůta stanovena vůbec. Subjektivní lhůta začíná běžet od okamžiku, kdy (příslušný) orgán státní správy na daném úseku ochrany životního prostředí zjistil (ozónový nebo atomový zákon), resp. se dověděl či dozvěděl (vodní hospodářství, odpady) o porušení povinnosti. V průběhu této subjektivní lhůty musí orgán státní správy pravomocně uložit sankci. Výjimkou, stejně jako u lhůty objektivní, jsou zákon lesní a zákon o státní správě ve vodním hospodářství, které na subjektivní lhůtu váží zahájení správního řízení. Subjektivní lhůta má zajistit, aby správní řízení o uložení sankce nebylo ze strany orgánů státní správy zbytečně protahováno. V praxi se objevily případy, kdy

---

<sup>7)</sup> Viz zákon ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně le-sa (§ 2 a násl.) či zákon ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění po-zdějších právních předpisů (zejména § 4 a 12).

orgán státní správy nestihl přes veškerou snahu sankci uložit, resp. rozhodnutí nebylo právní moci. Tato skutečnost byla mimo jiné zřejmě rovněž jedním z důvodů, proč zákon č. 16/1997 Sb. (o CITES) subjektivní lhůtu vůbec nezavádí a novelizuje i zákon o ochraně přírody a krajiny tak, že subjektivní lhůtu z příslušného ustanovení zcela vypouští. Tato situace však umožňuje orgánům státní správy nepřiměřeně dlouho otálet se zahájením správního řízení. Možným řešením by bylo na subjektivní lhůtu (přiměřeně zkrácenou) vázat možnost zahájit správní řízení a na objektivní lhůtu (3 roky považují za dostatečný časový prostor) vázat možnost uložení sankce. Tedy vhodná sjednocující dikce společného ustanovení o lhůtách by mohla znít asi následovně: „Řízení o uložení pokuty, lze zahájit do jednoho roku od okamžiku, kdy se příslušný orgán státní správy o porušení povinnosti dozvěděl, pokutu však lze uložit nejvýše do tří let ode dne, kdy k porušení (protiprávnímu jednání) došlo“.

#### *Ad Bc)*

Typickou (a jedinou) sankcí u správních deliktů je peněžní trest – pokuta. Výše peněžité pokuty je dána rozmezím, jehož výše záleží na konkrétním právním předpisu. Rozmezí je zpravidla stanoveno od nuly do pevně (v Kč) stanovené horní hranice. V některých případech (voda, ovzduší) je stanovena minimální výše sankce vyšší než 0 Kč. Celkově absolutně nejvyšší sankci lze uložit podle zákona atomového, a to až do 100 000 000 Kč. Obvyklá hranice se pohybuje okolo 1 milionu Kč. Poněkud neobvyklým způsobem je stanovena horní hranice sankce v zákoně o ochraně zemědělského půdního fondu. Zákonodárce zde stanovil horní hranici jako pětisetnásobek minimální mzdy určené zvláštním předpisem (nařízení vlády 303/1995 Sb., o minimální mzdě, ve znění nařízení vlády č. 320/1997 Sb. a č.317/1998 Sb.). Důvodem použití tohoto postupu je zajistit pohyblivost horní hranice pokuty tak, aby lépe odrážela inflační vlivy a zabránila jejímu faktickému snižování.<sup>8)</sup> Druhou výjimkou je úprava podle zákona o státní správě ve vodním hospodářství. Způsob určení sankce podle tohoto zákona je snahou o jisté objektivní stanovení její výše v závislosti na rozsahu způsobené škody, resp. ohrožení či poškození životního prostředí. Postup pro výpočet sankce je odlišný v závislosti na druhu porušené povinnosti. Např. při neoprávněném použití povrchových či podzemních vod se výše pokuty vypočte jako násobek počtu neoprávněně použitých m<sup>3</sup> vody a sazby za jeden m<sup>3</sup>. Výše sankce závisí na množství neoprávněně použitých vod a je de iure shora neomezená.<sup>9)</sup> V případech poškození vodovodního či kanalizačního potrubí je výše sankce vázána na průměr poškozeného potrubí atd.

<sup>8)</sup> Obdobný přístup lze nalézt i v ustanovení § 18 zákona ČNR č. 244/1992 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, kde se však zavádí pokuta až do výše třistanásobku minimální mzdy.

<sup>9)</sup> Zákon ČNR č. 130/1974 Sb., o státní správě ve vodním hospodářství, ve znění pozdějších právních předpisů, naopak upravuje omezení zdola (tedy minimální výši pokuty), když ve svých ustanoveních § 24a odst. 3 a § 24b odst. b stanoví nejnížší možnou pokutu.

Novela stavebního zákona provedená zákonem č. 83/1998 Sb. přináší jiný pozoruhodný přístup a řešení v oblasti výše pokut, když jednotlivé skupiny skutkových podstat správních deliktů nově diferencovaně upravuje nikoliv od nuly do pevně stanovené horní hranice, ale vymezuje i minimální dolní hranici ukládaných pokut, a to tak, aby jednotlivé skupiny skutkových podstat deliktů na sebe plynule co do výše pokut navazovaly.<sup>10</sup> Přináší zvýšení (o polovinu či na dvojnásobek) horní hranice pro ukládání pokut v těch případech, kdy byly správní delikty spáchány za dalších kvalifikovaných okolností (k tomu srovnej novou dikci § 106 a 107 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, v úplném znění).

Je třeba se zmínit i o kritériích, podle nichž orgány státní správy rozhodují o výši uložené sankce. Ne všechny právní předpisy taková kritéria obsahují a ponechávají tak zcela na uvážení státního orgánu, čím se bude ve své úvaze řídit. V tomto ohledu jde např. o zákon o ochraně zemědělského půdního fondu či zákon č. 16/1997 Sb. (o CITES). Ostatní zkoumané právní předpisy obsahují alespoň základní kritéria pro rozhodování o výši sankce. Mezi nejčastěji uváděná kritéria patří závažnost porušení právního předpisu, resp. závažnost hrozící či vzniklé újmy na životním prostředí (ozónový zákon, zákon o odpadech). Mezi další kritéria patří způsob a doba trvání protiprávního stavu (lesní zákon), okolnosti, za nichž došlo k porušení povinnosti (zákon o státní správě ve vodním hospodářství) a rovněž pozitivní aktivita subjektu při odstraňování nebo zmírňování škodlivých následků protiprávního jednání (zákon o státní správě ve vodním hospodářství, atomový zákon). Celkově nejširší výčet kritérií obsahuje právě zákon o státní správě ve vodním hospodářství. Ani v jeho případě, stejně tak jako v ostatních případech, se ale nejedná o výčet úplný (taxativní, resp. obligatorní), ale o kritéria, která zákon v podstatě zdůrazňuje. Je stále na dalším uvážení orgánu státní správy, která další kritéria při stanovování výše sankce vezme do úvahy. Výše sankce, aby splnila svoji úlohu, by do jisté míry měla být úměrná ekonomickým možnostem, velikosti a významu sankcionovaného subjektu.

Závěrem výkladu o problematice skutkových podstat a výši pokut ukládaných za správní delikty je vhodné, abych se alespoň rámcově zmínil i o problému souběhů (zejména jednočinných) správních deliktů, které jsou v praxi velmi častými. Můžeme přitom rozlišovat souběhy dvojí povahy – I/ vnitřní (porušení několika povinností a tudíž naplnění vícero skutkových podstat v rámci téhož zákona) a II/ vnější (porušení povinností a naplnění skutkových podstat správních deliktů upravených v několika různých zákonech). Otevírá se tak otázka, zda je možné a vhodné pro tyto případy použít analogii legis s explicitně formulovanými ustanoveními trestního zákona (§ 35) či zákona o přestupcích (§ 12, odst. 2), která zavádějí princip konsumpce, resp. absorpce, nebo zda v těchto případech sankcionovat každé porušení jednotlivého zákona zvlášť samostatným rozhodnutím.

<sup>10</sup> Obdobně je řešena i konstrukce výše pokut za stavební přestupky v novém znění § 105 stavebního zákona.



Zásadu konsumpce je možné aplikovat jen za splnění základní procesní podmínky, že sankční řízení vede jeden a týž orgán. Je tedy zcela nepoužitelná tam, kde k sankcionování jsou příslušné zcela odlišné orgány státní správy, a jen problematicky a zřejmě dosti omezeně aplikovatelná v případech, kde je sice příslušný týž orgán, avšak vedle něj mají kompetenci k trestání i jiné orgány. Základní otázkou však je, zda v případech, kdy výše uvedená procedurální překážka odpadá, lze aplikovat analogii legis a užít princip absorpce (konsumpce).

Domnívám se, že by tomu tak být nemělo, a to z následujících důvodů. Princip absorpce není v žádném zákonem předpisu na úseku ochrany životního prostředí (resp. zřejmě celého správního práva) explicitně uveden. Poruší-li právnická osoba či fyzická osoba při výkonu své podnikatelské činnosti jedním činem více zákonných povinností, pak by měla být vystavena vyšší míře odpovědnosti, než při porušení jen jedné z nich (představované poškozením či ohrožením jen jedné ze složek životního prostředí). V případě aplikace výše uvedeného principu se pak společenská nebezpečnost a ekologická závažnost takového činu zcela stírá a nediferencuje se mezi jednotlivými případy, což je zjevně na škodu věci samé.

Podporuji tudíž v současné době přístup spočívající v paralelním sankcionování delikventů několika samostatnými rozhodnutími o uložení pokut (nejde o zásadu sčítací v pravém slova smyslu), naplní-li svým činem více skutkových podstat správních deliktů. Jsem si plně vědom problematičnosti a diskutabilnosti celého problému i mého přístupu k jeho řešení,<sup>11)</sup> avšak domnívám se, že jej uspokojivě může vyřešit jen nová zákonná úprava.

Na druhé straně upozorňuji i na jiný možný způsob řešení, který se v „náznaku“ objevil v novele stavebního zákona (zákon č. 83/1998 Sb.), kde pro spáchání „stavebních deliktů“ ve vztahu ke stavbám či prostorům, které jsou předmětem státní ochrany památek nebo jde o I. zónu národního parku či chráněné krajinné oblasti nebo o národní přírodní rezervaci či národní přírodní památku se horní hranice výše pokut zvyšuje o polovinu (srovnej nové znění § 107 odst. 1 písm b/). Jde o dílčí způsob řešení „vnějšího souběhu“<sup>12)</sup> Jakkoliv jde o pozoruhodný přístup k tomuto problému, neřeší otázku jako celek, neboť dle mého názoru není dosti možné ve všech zákonech upravit všechny potencionální souběhy. Těch bude v praxi zřejmě tolik představitelných, že je jednotlivé speciální zákony ve všech jejich vzájemných kombinacích a překryvech vůbec nemusejí být sto postihnout.

<sup>11)</sup> Opačný názor je zastáván např. v některých judikátech Vrchního soudu v Praze. K tomu srovnej judikát č. 182. K otázce souběhu správních deliktů. Střet kompetencí podle předpisů o odpadovém hospodářství, in Soudní judikatura ve věcech správních, Codex Bohemia, Praha č. 1/1998, str. 27–31.

<sup>12)</sup> „Vnitřní souběh“ je pokud se jedná o přestupky (nikoliv tedy správní delikty) dílčím způsobem řešen v ustanovení § 87 odst. 4 zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (ve znění pozdějších právních předpisů), kde je stanovena pokuta až dvojnásobná, pokud jde o přestupky při ochraně zvláště chráněných rostlin či živočichů, dřevin a památných stromů a tyto jsou spáchány v rámci zvláště chráněných území (překryv druhové a územní ochrany). Z logického výkladu tohoto ustanovení dle mého názoru vyplývá, že se v těchto případech nebude používat paralelní ukládání sankcí, ale zásada konsumpce, resp. navýšení sankce v rámci základní skutkové podstaty.

Naskytá se i otázka, zda toto řešení není ve svých důsledcích naopak poněkud kontraproduktivním, neboť nevyklučuje postih podle zákona o ochraně přírody a krajiny a naopak do jisté míry nepřímou zasahuje do kompetence příslušných orgánů ochrany přírody a krajiny. Poskytuje však spíše argumentační základ sankcionovaným delikventům pro to, „že již za správní delikt na úseku ochrany přírody byli postiženi“. Stavební úřady však jen ztěží budou mít dostatek odborných podkladů a rozhodovacích schopností a zkušeností, aby mohly postihnout biologické a ekologické zvláštnosti a aspekty daného deliktu. Řešení, které přináší poslední novela stavebního zákona, tudíž nepovažuji zejména z hlediska systémového za příliš vhodné a dobré.

## ZÁVĚREM

Z rámcového srovnání některých důležitých kritérií právních úprav odpovědnosti za správní delikty na úseku ochrany životního prostředí vcelku jasně vyplývá, že v českém právním řádu nejenže přetrvává řada dílčích nedostatků a celková nekonceptnost a roztržitost právní úpravy<sup>13)</sup>, ale že se dokonce mnohé problémy mají tendenci dále prohlubovat.

K nejzávažnějším nedostatkům, které dosud nejsou výslovně řešeny, a pouhý výklad ani aplikační praxe je dle mého přesvědčení nemožnou uspokojivě a komplexně vyřešit, patří následující otázky.

1. Přetrvává celková nevyjasněnost ohledně stanovení povinné osoby, kdy se mnohdy objektivní deliktní odpovědnost rozšiřuje i na fyzické osoby nepodnikající, nebo naopak bezdůvodně zužuje tak, že je na právnícké osoby podnikatelského zaměření nepoužitelná. Podporuji řešení, kdy je tato kategorie odpovědnosti jednoznačně a jednotně využívána v oblasti deliktů všech právníckých osob bez výjimky a fyzických osob jen v souvislosti s jejich podnikatelskou činností, a to za předpokladu, že budou souběžně a analogicky formulovány, případně rozšířeny obdobné skutkové podstaty přestupků, popř. trestných činů na daných úsecích.

2. Je dle mého názoru nezbytné přesněji stanovovat a formulovat primární povinnosti (zejména jejich obsah a rozsah) a deliktní odpovědnost pak od těchto důsledně odvozovat, a to zejména ve formulaci skutkových podstat, přičemž za přehlednější, jednoznačnější a celkově vhodnější považuji buď přesné jednotlivé odkazy na příslušná ustanovení o povinnostech či jejich podrobné a úplné slovní vyjádření (popis skutkové podstaty).

---

<sup>13)</sup> Srovnej např. se závěry obsaženými v Damohorský, M.: Problematika právní úpravy deliktní odpovědnosti právníckých osob a fyzických osob při podnikatelské činnosti v oblasti ochrany životního prostředí, Správní právo 5/1993, str. 271–302.

V těchto souvislostech poukazují na nezbytnost řešení otázky použití principu konsumpce (absorpce) v případech souběhů správních deliktů a též na nutnost formulování jednotlivých porušení tak, aby porušované povinnosti ve skutkových podstatách nebyly nesmyslně kumulovány. V otázce zda lze či nikoliv princip konsumpce za stávajícího právního stavu použít, jsem názoru, že nikoliv a nepřikláním se k aplikaci analogie legis v těchto případech. Pokud by měl být v budoucnu širěji využit, pak podporuji jeho explicitní stanovení v některém zákoně (zřejmě ve společné procedurální normě pro správní delikty).

3. Doporučuji přesněji vymezit jednotlivé subjekty oprávněné k sankcionování, a to v přímé návaznosti na jejich primární věcné kompetence. Oprávnění orgánů státní správy sankcionovat správní delikty by bylo vhodné zúžit prakticky jen na okresní úřady (a orgány jim na roveň postavené) a Českou inspekci životního prostředí. Zvážit je třeba rozšíření kontrolních, sankčních a nápravných pravomocí České inspekce životního prostředí, a to i na další úseky – např. ochranu zemědělského půdního fondu, věci geologické atd. V jednotlivých složkových zákonech je pak nezbytné formulačně dořešit případné spory (jak pozitivní tak i negativní) o kompetenci.

4. Navrhuji v maximální možné míře sjednotit proceduru stíhání správních deliktů, a to zejména pokud se jedná o lhůty, splatnost pokut, účastníky těchto řízení a jejich postavení a mnoho dalších otázek. Formálně by toto sjednocení měl dle mého názoru provést zákon o správních deliktech, který by mohl být z větší části a v mnoha aspektech analogický se zákonem přestupkovým. Tento zákon by neřešil jen správní delikty na úseku ochrany životního prostředí, ale i na dalších úsecích, kterými se zabývá správní právo ve své zvláštní části.

5. Je třeba poukázat i na skutečnost, že tak, jak to nejnověji činí zákon o odpadech (§ 24 odst.1 písm. b/)<sup>14)</sup>, bylo by vhodné ukládat nápravná opatření vždy samostatným správním rozhodnutím a nikoliv jako součást rozhodnutí o uložení pokuty za správní delikt, neboť obě dvě rozhodnutí, jakkoliv spolu úzce souvisejí, mají přeci jen dosti odlišný účel a smysl. V praxi dochází v drtivé většině případů k napadnutí rozhodnutí (odvolání) jen z důvodů nesouhlasu delikventa se sankcí, přičemž nápravné opatření je tento zpravidla ochoten provést. Absence právní moci je pak na překážku výkonu takových rozhodnutí (nápravných opatření).

---

<sup>14)</sup> Nový zákon o odpadech přitom explicitně odlišuje rozhodnutí o pokutě od rozhodnutí o nápravných opatřeních jen v případech, že je ukládá Česká inspekce životního prostředí (§ 24 odst. 1 písm. b/). Naopak jeho ustanovení § 26 odst. 1 písm. f/, týkající se pravomocí okresních úřadů by mohlo naznačovat přesně opačný přístup, když stanoví, že „okresní úřad nejen ukládá právníckým a fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuty za porušení stanovených povinností, ale současně může stanovit podmínky a lhůty ke zjednání nápravy“. Z dikce přitom není zcela zřejmé a jednoznačné, zda jde o pouhou časovou shodu nebo i o společné rozhodnutí.

6. Bylo by dle mého názoru vhodné řešit komplexněji a v celkovém kontextu problematiky i další otázky, které jsem na tomto místě podrobněji nerozebíral a kterým bych se rád v budoucnu věnoval. Mám na mysli např. problematiku obligatornosti či fakultativnosti ukládání sankcí, odpovědnosti za delikty trvalé a opakovací, zvažování zavedení trestnosti spolupachatelství, resp. účastenství (návod, objednávka atd.) u správních deliktů atd.

Celá zkoumaná problematika se jeví natolik mnohohrstevnou, složitou a novou, že není možné ve stručném článku podat ani její vyčerpávající popis a analýzu ani se dobrat všech možných a vůbec již ne jediných správných řešení. Můj příspěvek se v tomto ohledu snažil mimo jiné vzbudit zájem a vyvolat potřebnou diskusi v odborné právnické veřejnosti.

#### CERTAIN QUESTIONS OF ADMINISTRATIVE DELICTS IN THE AREA OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

##### Summary

The article deals with some of the topical issues and aspects of liability for the so called administrative delicts in the area of environmental protection. In the Czech law this concerns specifically the liability of juridical and natural persons (all organizations and entrepreneurs) carrying on their business activities. Their legal accountability is based on the principle of absolute liability (irrespective of fault).

The author looks at some of the controversial or unresolved issues examining them from the point of view of both substantive and procedural law. He focuses on the formulation of the primary obligations as well as the consequential subject-matters of the administrative delicts. He argues for a most accurate formulation of duties and their consistent linkage with sanctions.

From the procedural aspect the author points out a number of unresolved questions involving in particular the time limits for the imposition of sanctions and their determination, the problem linked with the imposition of concurrent sanctions and its possible resolution (whether or not to apply the principle of absorption or consumption respectively), the amount of the sanction (fine) to be imposed, its determination and the obligatory or discretionary nature of the imposition.

The article is conceived in a broader context, ie. in relation to administrative law and administrative organs in particular, their competence and powers while imposing sanctions. To conclude his contribution, the author outlines a few fundamental points of controversy and endeavours to suggest their possible solutions. These involve not only the necessary adoption of the common statutory procedural regulation of this area (analogous to the Act on Misdemeanours) but also the elaboration and application in the legislative process of unequivocal and uniformly construed rules generally applied as the basis for all partial regulations. The reason for this is that the current legal regulation is not only atomized but it is also non-systematic and illogical. No less important is the emphasis placed upon the need to resolve the relationship between the imposition of sanctions (fines) for administrative delicts and the granting of other administrative remedies.