

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Tomáš Pouska

**Odpovědnost za přestupky proti životnímu
prostředí**

Diplomová práce

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

Katedra práva životního prostředí

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 29. 1. 2021

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 245 397 znaků včetně mezer.

.....

Tomáš Pouska

V Praze dne 29. 1. 2021

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval panu doc. JUDr. Vojtěchu Stejskalovi, Ph.D., vedoucímu mé diplomové práce, za cenné rady, připomínky a pomoc při jejím zpracování.

Obsah

Úvod.....	1
1. Právo životního prostředí a prameny právní úpravy	3
1.1. Životní prostředí a jeho ochrana	3
1.2. Právo životního prostředí a jeho systém	4
1.3. Prameny právní úpravy	5
1.3.1. Mezinárodní právo.....	5
1.3.2. Právo Evropské unie	6
1.3.3. Vnitrostátní právo	7
2. Právní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí	9
2.1. Právní odpovědnost.....	9
2.2. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí.....	11
2.2.1. Právní odpovědnost za škody na životním prostředí.....	11
2.2.2. Právní odpovědnost za ekologickou újmu.....	12
2.3. Delikt ní odpovědnost v ochraně životního prostředí.....	13
2.3.1. Odpovědnost trestněprávní	13
2.3.2. Odpovědnost správněprávní	15
3. Přestupky proti životnímu prostředí	18
3.1. Pojem přestupek.....	18
3.2. Formální znaky přestupku.....	19
3.2.1. Objekt přestupku.....	21
3.2.2. Objektivní stránka přestupku	22
3.2.3. Pojem skutek a princip ne bis in idem	24
3.3. Materiální znak přestupku.....	28
3.3.1. Kritéria odlišení přestupku od trestného činu.....	30
3.4. Nové instituty zavedené přestupkovým zákonem.....	33
3.4.1. Pokus přestupku.....	34
3.4.2. Pokračování v přestupku	35
3.4.3. Trvající přestupek	37
3.4.4. Hromadný přestupek.....	38
4. Odpovědnost za přestupky proti životnímu prostředí	40
4.1. Pachatel přestupku	40
4.1.1. Odpovědnost osob fyzických.....	40
4.1.2. Odpovědnost osob právnických.....	46
4.1.3. Odpovědnost podnikajících osob fyzických.....	54

4.2. Spolupachatelství, nepřímé pachatelství a účastenství	58
4.3. Určování konkrétního odpovědného subjektu v praxi	61
4.4. Okolnosti vylučující protiprávnost.....	67
4.5. Zánik odpovědnosti za přestupky	70
5. Správní tresty za přestupky proti životnímu prostředí	76
5.1. Jednotlivé správní tresty	76
5.1.1. Pokuta a její výše.....	78
5.1.2. Zvláštní nápravná opatření	81
Závěr.....	84
Seznam použitých zdrojů	89
Abstrakt	95
Abstract	96

Úvod

Význam životního prostředí pro lidskou populaci je neoddiskutovatelný, neboť bez jeho kontinuity by neexistoval život na Zemi obecně. Jeho kvalita a příznivost je nesmírně důležitá z pohledu biologických pochodů, a to nejen lidského těla. Je třeba si uvědomit, že v životním prostředí nežije pouze člověk, nýbrž i další živé organismy, kterých se působení na životní prostředí následně také dotýká. Z tohoto důvodu se stále více zvyšuje potřeba ochrany životního prostředí, kvůli jeho neuspokojivému stavu a negativním vnějším vlivům. Tyto spočívají v ohrožování či poškozování životního prostředí jako celku nebo jeho jednotlivých neoddelitelných složek lidským jednáním, jehož příčinou může být globalizace populace, vědecký pokrok a s tím související vývoj společnosti ve vztahu k průmyslu či dopravě. Jako následek pak lze pozorovat jevy v podobě globálního oteplování a změny klimatu nebo znečištěné složky životního prostředí.

Velmi podstatným prostředkem v boji se zmíněnými celosvětovými problémy je právo, zejména pak právo životního prostředí, mladý dynamický obor, jehož význam v poslední době notně vzrůstá. Důležité jsou především jeho mechanismy ochrany životního prostředí, mezi které patří zákazy a příkazy určitého chování, povolení, různé formy preventivní činnosti a obzvláště pak nástroje kontrolní a sankční. Od jednotlivců je pak potřeba vyžadovat zejména citlivost a ohleduplnost ve vztahu k životnímu prostředí a jeho jednotlivým složkám, respekt k jeho právní ochraně, aby i další generace mohly žít stejně plnohodnotný život.

Pro téma mé diplomové práce je klíčový pojem právní odpovědnosti, jenž se v právu vyskytuje ve vícero druzích. V ochraně životního prostředí převažuje odpovědnost správněprávní, kterou se zabývá tato diplomová práce. Jde o problematiku stále velmi aktuální, neboť k 1. 7. 2017 došlo k nové právní úpravě tohoto druhu odpovědnosti a zakotvení významných institutů, které byly doposud dovozovány pouze judikaturou soudů. Cílem mé diplomové práce je zpracovat teoretická východiska a podat ucelený, komplexní pohled na značně roztržštěnou právní úpravu odpovědnosti ve vztahu k přestupkům v oblasti životního prostředí. Analyzována je z důvodu značného rozsahu tématu především právní úprava hmotněprávní, vzhledem ke specifičnosti této problematiky pouze úprava vnitrostátní. Podstatnou součástí je porovnání předešlé a stávající právní úpravy, komparace úpravy obecné a úpravy obsažené ve zvláštních zákonech v oblasti životního prostředí, aplikace odpovědnosti za přestupky v rozhodovací praxi, sporné případy a s nimi související nejednotnost názorů autorů odborných publikací.

Diplomová práce je členěna do pěti částí, každá z nich se skládá z několika kapitol a eventuálně i podkapitol, přičemž postupuje od obecného vymezení problematiky v části první a druhé, až k jejímu jádru, tvořeného částí třetí a čtvrtou. V první části jsou vymezena teoretická východiska a pojmy stěžejní pro tuto práci, mezi které patří životní prostředí a přístupy k jeho ochraně, právo životního prostředí včetně systematiky a popisu dynamického rozvoje tohoto oboru. Dále pak jsou uvedeny prameny právní úpravy vnitrostátního práva na ústavní a zákonné úrovni, spolu s přesahem do práva Evropské unie a mezinárodního práva životního prostředí. Část druhá věnuje pozornost právní odpovědnosti v rovině obecné, přičemž zahrnuje její koncepce, dělení a systematiku forem právní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí a jejich rozdílnosti, kdy pro tuto práci je zásadní právní odpovědnost deliktní.

Podstatou třetí části je rozbor pojmu přestupku, jeho pojetí a charakteristických materiálních a formálních znaků, odlišujících od sebe jednotlivé delikty. Významná je analýza rozdílností mezi přestupky a trestnými činy se zaměřením na ochranu životního prostředí, překrývání jejich znaků a odlišení trestání správního od soudního, nebo instituty zavedené novou právní úpravou, které byly doposud legálně definovány pouze v právu trestním. Část čtvrtá se zaměřuje především na určení subjektu, vymezuje osobu pachatele přestupku s důrazem na problematiku podnikatele, osoby právnické či podnikající osoby fyzické, neboť tato je zvláště důležitá pro vyvození určitého druhu odpovědnosti. Patří sem dále stanovení konkrétního pachatele přestupku a s tím spojené sporné situace v rozhodovací činnosti orgánů ochrany a judikatuře soudů, okolnosti vylučující protiprávnost daného jednání nebo důvody zániku odpovědnosti za přestupek. Část poslední, pátá, pak předešlou tematiku doplňuje o jednotlivé správní tresty, jako určité sankce za spáchané protiprávní jednání, kdy je orientována na správní trest pokuty, a to z důvodu univerzálnosti a frekvence jejího ukládání za přestupky v oblasti ochrany životního prostředí.

Tato diplomová práce čerpá informace z monografií, zaměřujících se na právo životního prostředí, právo správní a právo trestní, dále z příspěvků ve sbornících, z článků a příspěvků v odborných časopisech, z právních předpisů mnoha právních odvětví a judikatury soudů České republiky, kterou tvoří nálezy Ústavního soudu, Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Městského soudu v Praze. Při srovnávání obecné a zvláštní právní úpravy nebo úpravy dřívější a stávající, byla použita metoda komparace, při objasňování konkrétních relevantních pojmů či institutů pak metoda analýzy a deskripce, a nakonec při propojování jednotlivých částí mezi sebou metoda analýzy a syntézy.

1. Právo životního prostředí a prameny právní úpravy

Tato diplomová práce se týká dvou samostatných odvětví práva, které se však do jisté míry prolínají, z práva životního prostředí, tvořícího úplný základ práce, a práva správního, které je vedle práva trestního jedním ze základů deliktní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí. Pro patřičné uchopení tématu je proto nutné vymezit prameny právní úpravy, základní pojmy a teoretická východiska, které bude tato práce dále rozvíjet.

1.1. Životní prostředí a jeho ochrana

Zákonná definice pojmu životního prostředí je zakotvena v ustanovení § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí (dále jen „zákon o životním prostředí“), které za životní prostředí označuje: „*vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje*“. Zákon o životním prostředí v ustanovení § 2 dále demonstrativně vymezuje základní složky životního prostředí, mezi které patří zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.

Názory v rámci právní vědy, co vše pod pojem životního prostředí zahrnout, nejsou ovšem jednotné. Je sporné, zda jde výlučně jen o výsledky přírodních procesů, anebo zda lze do životního prostředí zahrnout i části, které jsou výsledkem lidské činnosti, tedy buď uměle vytvořené, anebo alespoň více než jen málo lidmi dotčené. Jedním z argumentů představitelů širšího pojetí, tedy těch, kteří zastávají názor, že součástí životního prostředí jsou i části vytvořené člověkem, je existence již jen mála míst na Zemi, která jsou dosud lidmi nedotčena, ať již přímo, či nepřímo přenosem důsledků lidské činnosti i do míst, kam člověk nikdy nevkročil. Dále svůj názor opírají o tvrzení, že je velmi obtížné určit hranici, kdy je již životní prostředí člověkem pozmeněné více než nepatrně. I po jejím stanovení je však potřeba poukázat na to, že: „*i v prostředí za touto hranicí, tedy v prostředí již ne životním, život dále existuje*“.¹ Porovnájí-li se obě pojetí, tedy úzké a široké, lze vyvodit, že každé z nich bude mít odlišný vliv na ochranu životního prostředí z důvodu rozdílného definování jeho podstaty a součástí, tedy jeho širě.

Pojem ochrany životního prostředí je taktéž definován v zákoně o životním prostředí, a to konkrétně v ustanovení § 9, dle něhož: „*Ochrana životního prostředí zahrnuje činnosti, jimiž se předchází znečišťování nebo poškozování životního prostředí, nebo se toto znečišťování nebo poškozování omezuje a odstraňuje. Zahrnuje ochranu jeho jednotlivých složek, druhů organismů nebo konkrétních ekosystémů a jejich vzájemných vazeb, ale i ochranu životního*

¹ PEKÁREK, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 13. ISBN 978-80-210-4926-0.

prostředí jako celku“. Dle této zákonné definice lze v ochraně životního prostředí rozlišovat dva rozdílné přístupy. Prvním z nich je přístup defenzivní, spočívající v předcházení ohrožování či poškozování životního prostředí, tedy eliminaci hrozeb. V právní normě se projevuje zákazem určitého jednání nebo vázaností tohoto jednání na konkrétní povolení či souhlas orgánu veřejné správy. Druhým je přístup ofenzivní, spočívající v aktivním působení tam, kde k určitému zásahu do životního prostředí již došlo. Tento může být vyjádřen příkazem k uvedení do stavu původního, tedy *restitutio in integrum*, nebo alespoň do stavu původnímu blízkého, či jinou podobnou kompenzací za provedený zásah.²

1.2. Právo životního prostředí a jeho systém

Pojem právo v objektivním smyslu lze definovat jako souhrn obecně závazných pravidel chování, tedy právních norem, stanovených či uznaných státem nebo společenstvím států.³ V objektivním smyslu pak právem životního prostředí rozumíme soubor právních norem a institutů, určitou výseč systému práva, upravujících společenské vztahy související s ochranou a obnovou jednotlivých složek životního prostředí. Okruh těchto norem a institutů pak odpovídá rozsahu vymezení pojmu životního prostředí, neboť to v nich vystupuje jako chráněný objekt.⁴

Vlivem dynamiky mezinárodních vztahů a společným zájmem lidstva na zachování civilizace na Zemi pro současné i budoucí generace, k čemuž je nutné udržet příznivé životní prostředí, tedy ochránit jeho jednotlivé složky, vzniklo mezinárodní právo životního prostředí jako odvětví mezinárodního práva veřejného.⁵ Právo životního prostředí se tak vyvíjí jako určitý systém tří vrstev, skládající se dále z evropského unijního a českého práva, které jsou propojeny a navzájem se ovlivňují. Česká právní věda se problematice ochrany životního prostředí začala věnovat v 70. letech 20. století, významným krokem bylo zavedení práva životního prostředí do studia na právnických fakultách v roce 1987, ovšem k reálnému dotvoření tohoto odvětví práva v České republice došlo až po roce 1989, z důvodu obměny v podstatě všech předpisů zastaralých a rozsáhlé tvorbě předpisů nových. Výrazný vliv na vývoj měl proces harmonizace s právem Evropské unie, tedy přizpůsobení českého práva životního prostředí unijním

² DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. s. 29-30. ISBN 978-80-7400-338-7.

³ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 21. ISBN 978-80-7380-454-1.

⁴ PEKÁREK, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 25-26. ISBN 978-80-210-4926-0.

⁵ ŠTURMA, Pavel a Milan DAMOHORSKÝ a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí*. I. část. Beroun: IFEC, 2008. s. 7. ISBN 80-903409-2-x.

požadavkům, a inspirace státy s rozvinutější právní úpravou ochrany.⁶ Dle výše zmíněného jde o poměrně mladý obor, který je však značně dynamický, což dokládá jeho rozvoj na území České republiky v posledních třech desetiletích.

Právo životního prostředí je odvětvím nekodifikovaným a z důvodu roztržitosti právní úpravy do velkého množství předpisů je vhodná určitá systematizace jako u jiných právních oborů. Právo životního prostředí lze proto rozdělit na dvě základní části, obecnou a zvláštní. Část obecná je společným základem pro celé odvětví práva životního prostředí a tvoří ji zejména problematika předmětu, systému, pramenů, principů a ústavních základů tohoto oboru, dále pak především organizace ochrany a právní odpovědnost při ochraně životního prostředí. Část zvláštní pak upravuje zejména ochranu životního prostředí, kam lze zařadit prostředky ochrany, ochranu jednotlivých složek a ekosystémů, ochranu před zdroji ohrožování a ochranu při některých lidských činnostech.⁷

1.3. Prameny právní úpravy

Pojem pramen práva má více významů. V materiálním smyslu jde o zdroj obsahu práva a o okolnosti, za nichž vzniklo, ve formálním smyslu pak o soubor pravidel chování s takovou vnější formou, která je státem či společenstvím států za pramen práva uznána.⁸ Prameny práva životního prostředí lze dělit dle určitých kritérií. Jedním z nich je členění dle rozsahu jejich působnosti, zda slouží k ochraně životního prostředí jako celku, zde jde o prameny průřezové, nebo zda působí pouze na určitém úseku ochrany, zde se jedná o prameny složkové. Dalším možným dělením je dle účelu pramene práva, zda slouží pouze k ochraně životního prostředí nebo zda slouží k více účelům a ochrana je jen jedním z nich.⁹ Jak již bylo zmíněno, právo životního prostředí se vyvíjí jako určitý systém tří vrstev, jde o úroveň mezinárodní, evropskou komunitární a vnitrostátní. Toto je tedy další možné a zřejmě nejpřehlednější kritérium, dle kterého lze prameny právní úpravy životního prostředí třídit.

1.3.1. Mezinárodní právo

Prameny mezinárodního práva životního prostředí ve formálním smyslu jsou obecně vymezeny v čl. 38 al. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora Organizace spojených národů.

⁶ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. s. 26-27. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁷ Tamtéž, s. 31.

⁸ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 71. ISBN 978-80-7380-454-1.

⁹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. s. 33. ISBN 978-80-7400-338-7.

Uvedený Statut mezi ně řadí mezinárodní úmluvy, mezinárodní obyčeje vyjadřující obecnou praxi právně uznávanou, obecné zásady právní, soudní rozhodnutí v mezinárodněprávních záležitostech a právní názory kvalifikovaných znalců jako doplňkový prostředek. Svůj význam zde též má rozlišení pramenů práva na tzv. „*hard law*“, systém právně závazných pravidel chování, a tzv. „*soft law*“, systém právně nezávazných norem, které sice obsahují pravidla chování, avšak za jejich nedodržení nenastupuje žádná odpovědnost ani neexistuje mechanismus pro jejich vynucení. Příkladem tzv. „*soft law*“ jsou dokumenty ve formě doporučení či deklarace, jejichž hlavní výhodou je krátký proces jejich přijímání a okamžitá aplikovatelnost v případech, kdy státy na mezinárodní úrovni dosud nedospěly k potřebnému souhlasu v oblasti, kde je potřeba úpravy určité problematiky.¹⁰

Dle článku 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), jsou součástí právního řádu České republiky: „*vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána*“. Tyto jsou bezprostředně aplikovatelné a mají přednost před zákonem. V rámci správního práva, na poli práva životního prostředí, kterému se věnuje tato práce, mezi takové nejvýznamnější prameny patří zejména Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), ze kterých lze dovodit určitý standard ochrany lidských práv a základní zásady v oblasti správního trestání. V prostředí Rady Evropy jsou dále významné rezoluce a doporučení. V tomto případě jde o dokumenty přímo nezávazné, mající však vliv na vnitrostátní úpravu jednotlivých států. Tyto se týkají především správních sankcí, správního uvážení, ochrany v souvislosti se správními rozhodnutími a úlohy trestního práva v ochraně životního prostředí.¹¹

1.3.2. Právo Evropské unie

Formální prameny práva Evropské unie se člení na právo primární a sekundární. Pro evropské unijní právo životního prostředí je z primárního práva významná zejména Smlouva o Evropské unii, Smlouva o fungování Evropské unie a Listina základních práv a svobod Evropské unie. Ze sekundárního práva jsou pak relevantní především nařízení a směrnice.¹²

Správní trestání není v právu Evropské unie komplexně upraveno. V článku 276 Smlouvy o fungování Evropské unie je výslovně stanoveno, že je vyloučena kontrola činnosti orgánů

¹⁰ ŠTURMA, Pavel a Milan DAMOHORSKÝ a kol. *Mezinárodní právo životního prostředí*. Beroun: IFEC, 2008. s. 61. ISBN 80-903409-2-x.

¹¹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 24-25. ISBN 978-80-7502-221-9.

¹² DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. s. 149. ISBN 978-80-7400-338-7.

činných v trestním řízení a jejich rozhodnutí Evropským soudním dvorem, přičemž toto platí též pro oblast trestání správního. Významný je však článek 6 odst. 2 a 3 Smlouvy o Evropské unii, který deklaruje přistoupení Evropské unie k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a dále vymezuje, že obecné zásady práva Evropské unie se sestávají ze základních práv zaručených Úmluvou, pramenících zároveň ze společných ústavních tradic členských států. Tímto počinem tedy právo Evropské unie obsahuje stejný standard ochrany lidských práv a základních svobod jako Úmluva.¹³

V oblasti správního trestání je dále velmi rozšířená právní úprava ve formě nařízení, které je přímo závazné a bezprostředně aplikovatelné, a ve formě směrnice. Pokud skutková podstata správního deliktu v českém právním předpisu odkazuje na určitou povinnost stanovenou nařízením, musí být obsah nařízení uveřejněn v Úředním věstníku Evropské unie v českém jazyce z důvodu uplatnění odpovědnosti za správní delikt, v opačném případě odpovědnost dotyčného vyvodit nelze. Směrnice je naopak závazná pouze co do výsledku úpravy, ale prostředky k jejímu provedení jsou ponechány na členských státech, nutná je tedy její transpozice a implementace. Z podstaty směrnice plyne, že neobsahuje povinnosti přímo pro jednotlivce, nýbrž zavazuje stát, který jejich dodržování vynucuje prostřednictvím vnitrostátního práva.¹⁴

1.3.3. Vnitrostátní právo

Základními prameny ve formálním smyslu s nejvyšší právní silou jsou na této úrovni úpravy Ústava a Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky („dále jen Listina“). Určitý odkaz na životní prostředí lze nalézt v Preambuli a článku 7 Ústavy, které zmiňují ochranu „přírodního bohatství“, a dále v člancích 11 a 35 Listiny, obsahujících ochranu před poškozováním životního prostředí či přírody nad míru stanovenou zákonem při výkonu vlastnictví nebo svých práv, a právo na příznivé životní prostředí a informace o jeho stavu, přičemž článku 35 se lze domáhat pouze v mezích prováděcích zákonů.

Relevantními ustanoveními v souvislosti se správním trestáním jsou článek 2 odst. 3 Ústavy a článek 2 odst. 2 Listiny, umožňující uplatňování státní moci pouze v případech, v mezích a způsoby stanovenými zákonem, a dále článek 3 odst. 4 Ústavy a článek 2 odst. 3 Listiny, stanovující obecný princip, že lze činit vše, co není zákonem zakázáno, a nelze

¹³ ŠKUREK, Martin. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. s. 39-40. ISBN 978-80-7502-094-9.

¹⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. s. 132-133. ISBN 978-80-7400-456-8.

vynucovat, co zákon neukládá. Ústava ani Listina sice neobsahují ustanovení přímo se týkající správního trestání, z ustálené judikatury Ústavního soudu však lze dovozovat, že základní principy soudního trestání týkající se trestního řízení, je nutné respektovat i v této oblasti.¹⁵ Ve spojitosti s tím lze tedy vyvodit, že významná pro správní trestání je také celá hlava pátá Listiny, zaručující právo na soudní a jinou právní ochranu, a to i přes to, že v některých ustanoveních výslovně zmiňuje pouze trestní řízení či trestný čin.

Základním formálním pramenem správního trestání na zákonné úrovni týkajícího se konkrétně přestupků, je zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“). Jde o obecný právní předpis obsahující jak hmotněprávní, tak procesněprávní úpravu, ovšem nevymezující konkrétní skutkové podstaty jednotlivých přestupků, na rozdíl od zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“), který zahrnuje přestupky na několika úsecích veřejné správy spolu s druhy a výší správních trestů za jejich spáchání. Subsidiárně se v řízení o přestupcích užije též zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Důležitý je dále již zmíněný zákon o životním prostředí, vymezující některé základní pojmy a odpovědnost za porušení povinností při ochraně životního prostředí. Jelikož jde o úpravu velmi roztržštěnou, významnou roli má velké množství složkových a jiných právních předpisů práva životního prostředí, vymezujících jednotlivé skutkové podstaty přestupků na tomto úseku.

¹⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 01. 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07 nebo nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 03. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02.

2. Právní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí

Tato část pojednává o právní odpovědnosti, institutu, který je součástí mnoha právních odvětví, práva životního prostředí nevyjímaje, kde zastává významnou roli v ochraně životního prostředí jako celku i jeho jednotlivých složek. V systému nástrojů ochrany v právu životního prostředí patří mezi nástroje přímého působení na stav životního prostředí.¹⁶ Nejprve bude rozebrána právní odpovědnost jako pojem obecně, její koncepce a dílčí dělení dle určitých kritérií. Následuje právní odpovědnost v oblasti práva životního prostředí, její vnitřní systematika a stručná charakteristika jejích jednotlivých forem, kde zvláště zásadní pro tuto práci je především oblast deliktů, týkající se zejména správněprávní odpovědnosti.

2.1. Právní odpovědnost

Pojem právní odpovědnosti je značně spletitý, neboť jde pouze o jeden z druhů odpovědnosti uplatňovaných ve společnosti, přičemž rozeznávání těchto odpovědností mezi sebou je složité. Vedle odpovědnosti právní lze dále identifikovat zejména odpovědnost politickou, ústavní, či morální, dle toho, která společenská norma byla určitým jednáním porušena.¹⁷ Není vyloučeno, aby společně s odpovědností právní bylo vyvozeno více druhů odpovědnosti vedle sebe, tedy porušení povinnosti stanovené právní normou, může vést zároveň i k odpovědnosti morální a politické. Opačně to ovšem neplatí, neboť právní odpovědnost vzniká pouze porušením právní normy, respektive povinnosti v ní obsažené, což lze dovodit z již zmíněné zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí vymezené v článku 2 odst. 2 Listiny, zahrnující jisté meze výkonu státní moci, tedy i určitý rámec pro uplatňování právní odpovědnosti.¹⁸

„Právní odpovědnost je zvláštní forma právního vztahu, ve kterém dochází na základě porušení právní povinnosti ke vzniku nové právní povinnosti sankční povahy.“¹⁹ Právní věda na základě okamžiku vzniku právní odpovědnosti rozlišuje koncepci aktivní právní odpovědnosti, dle které právní odpovědnost vzniká již současně se vznikem primární právní povinnosti, a koncepci pasivní právní odpovědnosti, dle které naopak právní odpovědnost vzniká až jako následek porušení primární právní povinnosti, v tomto případě jde tedy o určitý sankční

¹⁶ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. s. 39. ISBN 978-80-7400-338-7.

¹⁷ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 161. ISBN 978-80-7380-454-1.

¹⁸ HUMLIČKOVÁ, Petra.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2011, Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí*. Praha: Universita Karlova, Karolinum, 2012. s. 66. ISBN 978-80-246-2091-6. ISSN 0323-0619.

¹⁹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 162. ISBN 978-80-7380-454-1.

poměr. Názor odborné veřejnosti není jednotný, avšak majorita podporuje spíše koncepci pasivní právní odpovědnosti, tedy právní odpovědnost jako určitou sekundární právní povinnost.²⁰ S touto sekundární právní povinností dále koresponduje oprávnění, požadovat její splnění, přičemž oprávněným subjektem je ten, vůči němuž nebyla primární právní povinnost dodržena. Jde tedy o určitou obdobu závazkového právního poměru. V českém právním řádu má sekundární právní povinnost zejména funkci reparační, jako určité odškodnění, nebo eventuálně restituční, tedy obnovu původního právního stavu, a dále v konkrétních případech funkci satisfakční, skrz institut zadostiučinění.²¹ Sekundární právní povinnost tedy znázorňuje určitý negativní následek, který je v příčinné souvislosti s tím, že se daný subjekt choval v rozporu s právem. Významným aspektem tohoto právního institutu je fakt, že vznikem této sekundární právní povinnosti primární právní povinnost nezaniká, trvá i nadále a je ve většině případů stále vymahatelná právem stanoveným postupem.²²

Právní odpovědnost lze členit dle různých kritérií. Nejvýznamnější je dělení na právní odpovědnost soukromoprávní, upravenou zejména v zákoně č. 89/2012 Sb., občanském zákoníku (dále jen „občanský zákoník“), a právní odpovědnost veřejnoprávní, zahrnující několik dalších druhů právní odpovědnosti, a to zejména trestněprávní, správněprávní, finančněprávní, ústavněprávní a mezinárodněprávní, vždy dle druhu právních odvětví, kterých se týká. Dále je důležité dělení na právní odpovědnost subjektivní, kde je nutné zavinění, a právní odpovědnost objektivní, která naopak nastává bez ohledu na zavinění, jde tedy o odpovědnost za výsledek. Významné pro tuto práci je vymezení právní odpovědnosti dle subjektu na odpovědnost fyzických osob, právnických osob, podnikajících osob fyzických a odpovědnost státu a veřejnoprávních korporací.²³ Dalším možným tříděním právní odpovědnosti je členění podle okruhu společenských vztahů, které upravuje. Právní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí, respektive ochrany jeho složek, se nazývá ekologicko-právní odpovědnost. Tato je regulována právními předpisy práva životního prostředí, ale i práva trestního, správního a občanského, užívá tedy úpravu soukromoprávní i veřejnoprávní, přičemž druhá zmíněná převažuje. Ekologicko-právní odpovědnost obsahuje jistou vnitřní systematiku, dle které ji lze dále dělit na odpovědnost za ztráty na životním prostředí a odpovědnost deliktní v oblasti

²⁰ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 13. ISBN 978-80-7502-219-6.

²¹ HUMLÍČKOVÁ, Petra.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2011, Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí*. Praha: Universita Karlova, Karolinum, 2012. s. 66. ISBN 978-80-246-2091-6. ISSN 0323-0619.

²² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. s. 163. ISBN 978-80-7380-454-1.

²³ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 22-23. ISBN 978-80-7502-219-6.

ochrany životního prostředí, která má obdobnou podobu a je založena na shodných zásadách, jako obecná delikttní odpovědnost.²⁴

2.2. Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí

Koncept ztrát na životním prostředí označuje na jedné straně materiální škodu na věcných složkách životního prostředí, na druhé straně pak i imateriální ztrátu ve smyslu poklesu účelových vlastností životního prostředí, tedy ekologickou újmu. Právní věda též rozlišuje i formy, kterými se tyto jednotlivé ztráty na životním prostředí odčiňují, kdy materiální škoda se nahrazuje, zatímco ekologická újma se napravuje. Ekologicko-právní odpovědnost ve formě odpovědnosti za ztráty na životním prostředí lze tedy dále rozdělit na odpovědnost za škody na životním prostředí, která má soukromoprávní povahu, a odpovědnost za ekologickou újmu s charakterem veřejnoprávním.²⁵

2.2.1. Právní odpovědnost za škody na životním prostředí

Jak již bylo zmíněno, životní prostředí je ovlivňováno prostřednictvím lidské činnosti, ať již přímo či nepřímo, což s sebou může nést i negativní následky a způsobit tak vznik škody ve vztahu k životnímu prostředí. Právní odpovědnost za škody na životním prostředí je odpovědností občanskoprávní, která je upravena v občanském zákoníku, jenž škodu vymezuje jako újmu na jmění, tedy jako majetkovou újmu.²⁶ Obecně se škoda nahrazuje, a to primárně uvedením do původního stavu, sekundárně, pokud to v konkrétním případě nelze nebo pokud o to poškozený požádá, hradí se škoda v penězích, tedy *relutárně*.²⁷ Náhrada zahrnuje skutečnou škodu, která v konkrétním případě vznikla, a ušlý zisk, tedy to, oč se majetková sféra poškozeného nerozšířila, ačkoliv by se tak za obvyklých podmínek stalo.²⁸

Úprava právní odpovědnosti za škody na životním prostředí obsahuje určité limity, které omezují možnost její aplikace. Mezi ně patří fakt, že škodu lze uplatnit pouze na ty složky životního prostředí, které mohou být předmětem vlastnického práva, tedy kupříkladu, na půdu tento institut využít lze, na ovzduší nikoliv. Dalším omezením může být princip volné dispozice vlastníka, tedy oprávnění, nikoli však povinnost daný institut náhrady škody využít. Toto může být problémem v případě, kdy vlastník dané složky životního prostředí je zároveň škůdcem.

²⁴ STEJSKAL, Vojtěch, DAMOHORSKÝ, Milan, ed. *Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí: (závěry a shrnutí projektu GA ČR - 407/00/1705)*. Praha: Vodnář, 2002. s. 24. ISBN 80-85889-42-0.

²⁵ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. s. 81. ISBN 978-80-7400-338-7.

²⁶ § 2894 odst. 1 občanského zákoníku.

²⁷ § 2951 odst. 1 občanského zákoníku.

²⁸ § 2952 občanského zákoníku.

Významným nedostatkem může být i absence účelové vázanosti získaných finančních prostředků jako náhradu škody, kdy s nimi může vlastník poškozené složky životního prostředí nezávisle nakládat, aniž by je musel užít na nápravu daných škod.²⁹ Z těchto důvodů a dále některých dalších, jako například dokazování příčinné souvislosti či nedostatečně dlouhých procesních lhůt, lze tento institut ochrany životního prostředí považovat za značně neefektivní. Zejména kvůli těmto nedostatkům byl zákonodárcem prostřednictvím zákona o životním prostředí vytvořen pojem ekologické újmy, tedy institut právní odpovědnosti za ekologickou újmu.³⁰

2.2.2. Právní odpovědnost za ekologickou újmu

Český právní řád obsahuje dvě zákonné úpravy zabývající se pojmem ekologické újmy. První a zároveň starší z nich je zákon o životním prostředí, dle kterého je ekologickou újmu: „ztráta nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikající poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti“.³¹ Odpovědnost za ekologickou újmu je následně zpracovaná v § 27 zákona o životním prostředí, vymezuje jisté množství rozdílů od jiných druhů právní odpovědnosti, a proto ji lze označit za samostatnou formu odpovědnosti, uplatňující se jen v právu životního prostředí. Tato právní úprava odpovědnosti za ekologickou újmu je značně fragmentární, spíše naznačuje požadavek vyplnění mezer tam, kde nelze užít soukromoprávní odpovědnost za škodu, tedy zejména případy, kdy vlastník složky životního prostředí náhradu škody uplatnit nemůže anebo nechce.³² V praxi se tento právní předpis využívá spíše zřídka, neboť předpokládá vydání prováděcího právního předpisu z důvodu konkretizace metody výpočtu ekologické újmy a dalších podrobností, včetně kompetenčních.³³

Druhým zákonem v souvislosti s pojmem ekologické újmy je zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ekologické újmě“), jímž byla transponována směrnice Evropských společenství 2004/35/ES.³⁴

²⁹ HUMLÍČKOVÁ, Petra.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* 3/2011, *Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí*. Praha: Universita Karlova, Karolinum, 2012. s. 63-64. ISBN 978-80-246-2091-6. ISSN 0323-0619.

³⁰ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnícké učebnice. s. 86. ISBN 978-80-7400-338-7.

³¹ § 10 zákona o životním prostředí.

³² JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Odpovědnost v právu životního prostředí - současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 240. ISBN 978-80-210-6594-9.

³³ HUMLÍČKOVÁ, Petra.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica* 3/2011, *Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí*. Praha: Universita Karlova, Karolinum, 2012. s. 193. ISBN 978-80-246-2091-6. ISSN 0323-0619.

³⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.

Zákon o ekologické újmě definuje ekologickou újmu jako: „nepříznivou měřitelnou změnu přírodního zdroje nebo měřitelné zhoršení jeho funkcí, která se může projevit přímo nebo nepřímo“.³⁵ Rozdílné vymezení tohoto pojmu oproti zákonu o životním prostředí není jedinou odlišností těchto právních úprav mezi sebou. Zákon o ekologické újmě taxativně určuje konkrétní složky životního prostředí, kterých se má nepříznivá změna týkat. Dále je nutné, aby ekologická újma či přímá hrozba jejího vzniku byla způsobena provozní činností, tedy v rámci hospodářské činnosti, obchodu či podnikání. V případě bezprostřední hrozby ekologické újmy tento zákon navíc předpokládá preventivní opatření, které zákon o životním prostředí vůbec nezmiňuje. V praxi se ovšem zákon o ekologické újmě zatím nepoužívá.

2.3. Delikt ní odpovědnost v ochraně životního prostředí

Delikt ní odpovědnost zaujímá v právu životního prostředí velmi významnou roli, neboť je spojena s vytyčením prvotních povinností osob v poměru k životnímu prostředí a jeho jednotlivým složkám.³⁶ Delikt ní odpovědností obecně je následná povinnost subjektu nést negativní dopady, nastupující v případě jeho určitého protiprávního jednání v souvislosti s porušením právem stanovených prvotních povinností, které mohou být vymezeny zákonem, správním či soudním rozhodnutím nebo veřejnoprávní smlouvou. Obecná delikt ní odpovědnost a delikt ní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí jsou založeny na shodných zásadách a mají obdobné rysy.³⁷ Delikt ní odpovědnost za jednání s nežádoucím působením na životní prostředí, lze rozdělit na odpovědnost za trestné činy proti životnímu prostředí, tedy odpovědnost trestněprávní, a odpovědnost za správní delikty proti životnímu prostředí, též odpovědnost správněprávní.³⁸

2.3.1. Odpovědnost trestněprávní

Trestněprávní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí lze označit za problematiku interdisciplinární, neboť pro její pochopení je nezbytné ovládat obecné právní principy a základy právních odvětví práva trestního, správního, občanského a práva životního prostředí, mimo jiné i stěžejní znalosti přírodních věd, týkající se zejména organismů

³⁵ § 2 písm. a) zákona o ekologické újmě.

³⁶ DAMOHORSKÝ, Milan.: *Delikt ní odpovědnost v ochraně životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2011, Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí*. Praha: Universita Karlova, Karolinum, 2012. s. 11-12. ISBN 978-80-246-2091-6. ISSN 0323-0619.

³⁷ STEJSKAL, Vojtěch, DAMOHORSKÝ, Milan, ed. *Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí: (závěry a shrnutí projektu GA ČR - 407/00/1705)*. Praha: Vodnár, 2002. s. 24. ISBN 80-85889-42-0.

³⁸ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Odpovědnost v právu životního prostředí - současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 134. ISBN 978-80-210-6594-9.

a jejich vztahů.³⁹ Z okruhu právní úpravy této oblasti je nejzásadnější trestní právo hmotné, které hájí práva a oprávněné zájmy fyzických a právnických osob, zájmy společnosti a české ústavní zřízení před trestnými činy vymezenými v právních normách trestního práva, a dále určuje, za jakých předpokladů konkrétní jednání představuje trestný čin a jaké sankce za něj lze uložit.⁴⁰ V ochraně životního prostředí, z důvodů jeho poškozování či ohrožování, zaujímá trestní právo významnou roli zejména kvůli jeho odstrašující funkci, neboť narůstá množství protiprávních škodlivých aktivit vůči životnímu prostředí v souvislosti s technickým pokrokem společnosti a hospodářskou vyspělostí pachatelů trestné činnosti.⁴¹

Trestněprávní odpovědností obecně je povinnost pachatele trestného činu nést negativní právní následky svého chování, za podmínek stanovených v právních normách. Významná je diferenciací trestněprávní odpovědnosti z hlediska jejího subjektu, kdy lze rozlišovat trestní odpovědnost fyzických osob, jejíž právní úprava je obsažena v zákoně č. 40/2009 Sb., trestním zákoníku (dále jen „trestní zákoník“), a trestní odpovědnost právnických osob, zakotvenou v zákoně č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (dále jen „zákon o trestní odpovědnosti právnických osob“), přičemž druhý zmíněný zákon je vůči prvnímu ve vztahu speciality.⁴²

Trestněprávní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí působí souběžně vedle většiny ostatních zmíněných druhů odpovědnosti v tomto právním odvětví, její užití tedy nebrání potenciální paralelní aplikaci odpovědnosti za škodu nebo odpovědnosti za ekologickou újmu, pokud jsou zároveň splněny podmínky pro jejich využití. Toto však neplatí v případě odpovědnosti správněprávní, neboť tuto nelze v případě stejného skutku vedle odpovědnosti trestněprávní s ohledem na zásadu *ne bis in idem* uplatňovat.⁴³ Detailněji se této problematice věnuje následující část třetí, zabývající se mimo jiné odlišením trestání soudního a správního, zejména pak diferenciací trestného činu a správního deliktu, především přestupku, a užití trestního práva v případě trestněprávní odpovědnosti v právu životního prostředí jako prostředku *ultima ratio*, tedy postihující jednání společensky nejzávažnější.

³⁹ STEJSKAL, Vojtěch, DAMOHORSKÝ, Milan, ed. *Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí: (závěry a shrnutí projektu GA ČR - 407/00/1705)*. Praha: Vodnář, 2002. s. 21. ISBN 80-85889-42-0.

⁴⁰ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 19. ISBN 978-80-7502-236-3.

⁴¹ DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. s. 73. ISBN 978-80-7400-338-7.

⁴² JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 20. ISBN 978-80-7502-236-3.

⁴³ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Odpovědnost v právu životního prostředí - současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 146-147. ISBN 978-80-210-6594-9.

2.3.2. Odpovědnost správněprávní

Správněprávní odpovědnost zaujímá v oblasti ochrany životního prostředí v systému odpovědností dominantní postavení, neboť jde o nejfrekventovanější formu právní odpovědnosti v tomto právním odvětví. Příčinou může být fakt, že zákonodárce ochranu životního prostředí primárně svěřil orgánům veřejné správy, kterým pak přísluší uplatňování zákonů v této oblasti, kontrola uložených povinností adresátům těchto právních norem a aplikace sankčních následků vůči subjektům, dopouštějícím se protiprávního jednání. Užití správněprávní odpovědnosti, nevylučuje paralelní uplatnění ostatních forem právní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí, a to podobně, jako u odpovědnosti trestněprávní.⁴⁴ Jak již bylo zmíněno výše, mezi těmito dvěma odpovědnostními vztahy existuje v případě stejného skutku určitý zvláštní vzájemný poměr, kterému se podrobněji věnuji v části třetí této diplomové práce.

Mimo již zmíněná právní odvětví tvoří základ pro správněprávní odpovědnost zejména správní právo, tedy souhrn veřejnoprávních norem, upravujících uspořádání a působení veřejné správy a dále vztahy veřejné správy vůči osobám fyzickým či právnickým, jakožto adresátům činností veřejné správy.⁴⁵ Správněprávní odpovědností je odpovědnostní poměr mezi pachatelem správního deliktu a subjektem veřejné správy, jenž může být představován především státem, krajem, obcí či jinou veřejnoprávní korporací nebo osobou, přičemž náplní tohoto vztahu je právo a zároveň povinnost subjektu veřejné správy, prezentovaném správním orgánem, uložit za správní delikt sankci v podobě správního trestu nebo ochranného opatření, a s tímto korespondující povinnost pachatele se tomuto podrobit. Správněprávní odpovědnost vzniká spácháním protiprávního jednání, správního deliktu, a to porušením či nedodržením povinnosti stanovené zákonem nebo uložené na jeho základě, s čímž je propojena hrozba sankce.⁴⁶

Důležitým aspektem správněprávní odpovědnosti je fakt, že není nezbytně nutné, aby byla protiprávním jednáním porušena konkrétně právní norma správního práva. Správní odpovědnost je tedy možné a zároveň účelné vyvodit i v případě nedodržení právních norem jiných právních odvětví, například práva sociálního zabezpečení, práva finančního a zejména pak práva životního prostředí. Zároveň je však nutné, aby nedodržení takové právní normy bylo dle platné právní úpravy postihováno ze strany správního orgánu, uložením správního trestu. V souvislosti s tím právní věda definuje termín správní trestání, který vyjadřuje uplatnění práva a zároveň povinnosti, projednat správní delikt a uložit za něj správní trest, jakožto faktický

⁴⁴ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Odpovědnost v právu životního prostředí - současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 106. ISBN 978-80-210-6594-9.

⁴⁵ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 9. ISBN 978-80-7400-727-9.

⁴⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. s. 12-13. ISBN 978-80-7400-456-8.

projev správněprávní odpovědnosti. Aspekty správního trestání a právní podstatu správněprávní odpovědnosti pak vytyčuje souhrn právních norem, nazývaných jako správní právo trestní, které je součástí správního práva. Toto představuje určité specifikum, kdy správní právo jako jediné právní odvětví v České republice obsahuje své „vlastní“ trestní právo.⁴⁷

Pojem správního deliktu se poprvé v českém právním řádu, respektive v právním řádu Rakousko-uherské monarchie, objevil v druhé polovině osmnáctého století, konkrétně v době tzv. policejního státu. Definován byl josefínským Všeobecným trestním zákoníkem o zločinech a trestech za ně, vydaném v roce 1787, který stíháním správních deliktů pověřoval tzv. politickou vrchnost, na rozdíl od soudů, do jejichž pravomoci náležely delikty kriminální.⁴⁸ V současném českém právním řádu nemá správní delikt legální definici, právní věda s ním pracuje jako se souhrnným pojmem pro všechny konkrétní druhy správních deliktů, nacházejících se v právních normách. Obecně jej lze charakterizovat jako protiprávní jednání, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a s nimiž zákon spojuje trest stanovený právní normou, který ukládá správní orgán.⁴⁹

Individuální druhy správních deliktů se různí zejména subjektem správního deliktu, charakterem porušených povinností, projevem zavinění, podmínkami odpovědnosti a účelem či typem ukládané sankce. Správní delikty se dle platné právní úpravy dělí na přestupky, veřejné disciplinární delikty a tzv. správní pořádkové delikty, neboť v souvislosti s účinností přestupkového zákona došlo ke sjednocení právní úpravy, kdy pod pojem přestupek byly nově zahrnuty i jiné správní delikty fyzických osob, správní delikty právnických osob a správní delikty podnikajících fyzických osob, které obsahovala stará právní úprava. Tyto byly do té doby upraveny jen ve zvláštních zákonech regulujících konkrétní právní odvětví a obory, zpravidla navíc nedostatečně. Právní úprava tak byla roztržštěná a nejednotná, kdy skutkové podstaty správních deliktů byly rozmístěny v celém právním řádu ve značném množství právních předpisů, nevyhovující zajištění základů správněprávní odpovědnosti bylo navíc nutné překonat užitím analogie zákona či dokonce analogií práva.⁵⁰

Pod pojem přestupku naopak nebyly zahrnuty veřejné disciplinární delikty a správní pořádkové delikty, neboť oproti jiným druhům správních deliktů obsahují zásadní odlišnosti. Veřejnými disciplinárními delikty se rozumí nedodržení povinností plynoucích z konkrétního

⁴⁷ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 24-26. ISBN 978-80-7502-219-6.

⁴⁸ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 1. ISBN 978-80-7400-680-7.

⁴⁹ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 298. ISBN 978-80-7400-624-1.

⁵⁰ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 18-19. ISBN 978-80-7502-221-9.

zaměstnaneckého, služebního či členského poměru vůči určité instituci. Správními pořádkovými delikty jsou porušení procesních povinností vymezených k zabezpečení průběhu a účelu určitého správního procesu či řízení, jejichž negativním následkem je sankce v podobě pořádkové pokuty a cílem je vymožení nesplněné procesní povinnosti či zajištění vykonání určitého řízení nebo procesu, hlavní odlišností od přestupků je tedy jejich procesněprávní povaha.⁵¹

⁵¹ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 4. ISBN 978-807400-697-5.

3. Přestupky proti životnímu prostředí

Tato část se zabývá přestupkem, institutem prostupujícím mnoha právními odvětvími, který jako součást správněprávní odpovědnosti plní významnou roli na poli ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek. Bude rozebrán pojem přestupku obecně, jeho jednotlivé charakteristické znaky a pojetí, odlišení přestupků od trestných činů a některé hlavní rozdílnosti soudního a správního trestání, včetně významných principů zde uplatňovaných a zvláštností týkajících se konkrétně přestupků v právu životního prostředí. Dále budou rozebrány některé poměrně nové instituty ve spojitosti s pojmem přestupku, které byly do zákonné úpravy zakotveny v souvislosti s účinností přestupkového zákona a ohledně nichž lze hledat inspiraci zejména v právu trestním.

3.1. Pojem přestupek

Jak již bylo zmíněno, dle ustálené soudní judikatury je nutné respektovat základní principy soudního trestání týkající se trestního řízení i v oblasti trestání správního. Za jednu z nejvýznamnějších zásad přestupkového práva, která je pro trestné činy výslovně upravena v článku 39 Listiny, lze považovat princip *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, tedy žádný trestný delikt a žádný trest bez zákona. Z této zásady plynou určité primární požadavky, aby podmínky odpovědnosti za přestupek, skutkové podstaty přestupků a správní tresty za přestupky ukládané, byly vymezeny výlučně zákonem, nikoli právní normou nižší právní síly. Dále formulace skutkových podstat a znaků přestupků musí být konkrétní, exaktní a srozumitelné, výčet správních trestů musí být taxativní a určena hlediska pro jejich výběr, což ostatně vyplývá i z principu právní jistoty, jenž vyžaduje, aby subjekt práva znal, která jednání jsou trestná a jaké důsledky s tím právo spojuje.⁵²

S tímto principem zákonnosti deliktů a trestů je v souladu i definice přestupku v přestupkovém zákoně, dle které se přestupkem rozumí: „*společensky škodlivý protiprávní čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem, nejde-li o trestný čin*“.⁵³ Přestupek je tak stanoven dvěma způsoby, pozitivně, kdy jde o sociálně škodlivý protiprávní čin, jednoznačně označený v zákoně jako přestupek a vykazující konkrétní znaky v zákoně obsažené, a dále negativně, kdy nesmí jít o trestný čin. V případě pozitivního definování je přestupek vymezen znaky formálními a znakem materiálními, kdy formální znaky se dále dělí na znaky obecné a typové. Formálními obecnými znaky jsou protiprávnost, trestnost

⁵² MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 13-14. ISBN 978-80-7400-680-7.

⁵³ § 5 přestupkového zákona.

a jednoznačné pojmenování jako přestupek v zákoně, naopak obecným znakem již není zavinění, a to z důvodu odlišných předpokladů vzniku odpovědnosti za přestupek u jednotlivých subjektů, tedy osoby fyzické, právnické a podnikající osoby fyzické. Formálními typovými znaky jsou znaky skutkové podstaty, charakterizující objekt, objektivní stránku, subjekt a v případě osoby fyzické subjektivní stránku přestupku. Materiálním znakem je pak společenská škodlivost.⁵⁴

Přestupek je tak pojímán materiálně-formálně, kdy pro trestnost konkrétního jednání jako přestupku je potřeba, aby byly naplněny jak formální znaky přestupku, tak jeho materiální znak, tedy společenská škodlivost, současně. Povinností správního orgánu vedoucího konkrétní přestupkové řízení je zjišťování realizace společenské škodlivosti v daném případě, neboť pokud by tato naplněna nebyla, nelze o přestupku vůbec hovořit. Společenská škodlivost jako materiální znak byla v souvislosti s pojmem přestupku v zákonné úpravě zakotvena již před účinností přestupkového zákona, nikoli však ve vztahu ke správním deliktům obecně, v jejich případě byla dovozována pouze teorií⁵⁵ nebo judikaturou Nejvyššího správního soudu České republiky.⁵⁶ Podrobněji se tématice všech zmíněných znaků přestupku věnují kapitoly následující.

3.2. Formální znaky přestupku

Dle již uvedeného, v pozitivním vymezení je přestupek definován materiálním znakem a znaky formálními, které mohou být dvojího druhu, a to obecné a typové. Obecnými znaky jsou protiprávnost, trestnost a jednoznačné definování jako přestupek v zákoně. Přestupkem je pouze jednání protiprávní, nedovolené, které značí nedodržení právních předpisů na některém úseku práva, pokud by znak protiprávnosti absentoval, není možné odpovědnost za přestupek vyvodit. V některých právních předpisech je tento znak přestupku, tedy protiprávnost, v jeho skutkové podstatě určitým způsobem zdůrazněn, jde například o výrazy jako „*neoprávněně, zničí, poškodí*“. Znak trestnosti pak v právu vyjadřuje spojení nedovoleného jednání s pohrůzkou taxativně vymezenými správními tresty. Následkem protiprávního jednání je vznik hmotněprávního poměru mezi jednající osobou, povinnou strpět případný správní trest, a správním orgánem, povinným přestupek projednat a eventuálně správní trest uložit. Posledním obecným znakem je výslovné označení za přestupek v zákoně, nikoli v právním předpisu nižší

⁵⁴ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. s. 51-52. ISBN 978-80-7400-666-1.

⁵⁵ FABŠÍKOVÁ, Tereza. *Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí*. České právo životního prostředí: vědecký časopis České společnosti pro právo životního prostředí, Praha, ročník 2017, č. 45, s. 16. ISSN: 1213-5542.

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 01. 2015, č. j. 5 As 52/2013–20.

právní síly. Pokud by nedovolené jednání jako přestupek v zákoně pojmenováno nebylo, šlo by v daném případě o veřejný disciplinární delikt nebo o správní pořádkový delikt.⁵⁷

Typovými znaky jsou znaky skutkové podstaty přestupku, jejíž definice vyplývá z právní teorie trestního práva. Skutková podstata je vymezena souborem znaků, které formulují sociální škodlivost přestupku a zároveň diferencují konkrétní přestupky navzájem mezi sebou. Tyto znaky se nacházejí v přestupkovém zákoně, v zákoně o některých přestupcích a v dalších zákonech obsahujících jednotlivé přestupky.⁵⁸ Skutkové podstaty jsou tak rozptýleny ve více než dvou stech padesáti zákonech z různých právních odvětví a spolu se zákonem o některých přestupcích tvoří tzv. zvláštní část přestupkového práva. Společně s přestupkovým zákonem a zákonem o některých přestupcích byl dále přijat zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích (dále jen „změnový zákon“), jenž většinu zvláštních zákonů novelizoval.⁵⁹ V oblasti ochrany životního prostředí se tato změna dotkla zejména přestupků na úseku zemědělství, myslivosti, energetiky, teplárenství, plynárenství, lázeňství, odpadů, geologie a nerostného bohatství, kdy byly převedeny některé skutkové podstaty ze staré právní úpravy přestupků do konkrétních složkových zákonů.⁶⁰ Úpravu jednotlivých objektivních stránek skutkových podstat přestupků však změnový zákon ponechal na budoucí novelizaci těchto konkrétních složkových právních předpisů.

Jak již bylo zmíněno, znaky skutkové podstaty charakterizují objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku přestupku. Objekt přestupku zahrnuje přestupkem porušený či ohrožený zájem společnosti, chráněný zákonem. Objektivní stránka přestupku se skládá z jednání subjektu ve formě konání či opomenutí povinnosti konat, dále následku a příčinné souvislosti mezi jednáním a následkem. Tato stránka rozlišuje jednotlivé přestupky mezi sebou navenek a v praxi správních orgánů v oblasti ochrany životního prostředí bývá předmětem dokazování. Pachatelem přestupku, tedy jeho subjektem, může být v době spáchání přičetná osoba fyzická starší patnácti let, dále osoba právnická anebo podnikající osoba fyzická. V případě některých konkrétních přestupků je navíc potřeba, aby daný subjekt měl určitou zvláštní vlastnost, způsobilost či postavení, pak se jedná o tzv. zvláštní subjekt. Subjektivní

⁵⁷ KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 65-66. ISBN 978-80-7502-211-0.

⁵⁸ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 81. ISBN 978-80-7400-680-7.

⁵⁹ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 250. ISBN 978-80-7400-727-9.

⁶⁰ FABŠÍKOVÁ, Tereza. *Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí*. Česká práva životního prostředí: vědecký časopis České společnosti pro právo životního prostředí, Praha, ročník 2017, č. 45, s. 31-32. ISSN: 1213-5542.

stránka přestupku, jejímž znakem je zavinění, se týká pouze osoby fyzické.⁶¹ Objekt a objektivní stránka jsou detailně rozebrány již v následujících podkapitolách, naopak subjektu a subjektivní stránce se podrobně věnuje až následující část čtvrtá, týkající se odpovědnosti za přestupky proti životnímu prostředí.

3.2.1. Objekt přestupku

Objekt přestupku vyjadřuje zákonem chráněné sociální vztahy či hodnoty abstraktní povahy, vůči kterým vede pachatel své jednání. Pokud je konkrétní objekt chráněn přestupkovým právem i právem trestním, uplatní se negativní vymezení přestupku v § 5 přestupkového zákona, tedy jestliže dané jednání naplňuje znaky trestného činu, nepůjde o přestupek. Právní teorie dle stupně obecnosti rozeznává objekt obecný, druhový a individuální. Obecný objekt není legálně upraven v žádném zákoně, prezentuje soubor znaků, které chrání zákony se skutkovými podstatami konkrétních přestupků, a rozumí se jím zejména zájem na náležitém výkonu veřejné správy. Druhový objekt je pokládán za množinu kolektivních druhových znaků dané skupiny přestupků., jež tvoří podobné zájmy z určité oblasti. Běžně lze druhový objekt vymezit z předmětu právní úpravy jednotlivých zákonů, obsahujících skutkové podstaty přestupků. Individuální objekt pak tvoří konkrétní zájem, který je chráněn určitým ustanovením přestupkového práva, mají jej všechny skutkové podstaty přestupků, ačkoliv v nich nemusí být vždy jednoznačně uveden. Jeho patřičné určení je nezbytné z důvodu exaktní právní kvalifikace, stanovení stupně sociální škodlivosti, diferenciací od trestných činů a případného zvažování souběhu s jiným přestupkem.⁶² Konkrétními chráněnými společenskými zájmy jsou zejména plnění veřejnoprávních povinností a úkolů vykonavatelů veřejné správy, ochrana osobnosti či majetku člověka, v oblasti ochrany životního prostředí pak především jeho individuální složky, tedy zvláště příroda a krajina, les, půda, voda, ovzduší, horniny, nebo životní prostředí jako určitý komplex. Ochranu konkrétní složky životního prostředí lze pak dále rozdělit mezi ochranu obecnou a ochranu zvláštní, tedy dle zvolených částí přírody.⁶³

Od objektu přestupku je nezbytné diferencovat hmotný předmět útoku. Na rozdíl od objektu jde o fakultativní znak skutkové podstaty přestupku, který se v přestupkovém právu nenachází tak hojně, jako je tomu u trestných činů, a to z důvodu povahy objektů přestupků chráněných zákonem. Hmotný předmět útoku slouží především k odlišení či určení konkrétního

⁶¹ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 13-14. ISBN 978-807400-697-5.

⁶² MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 82-83. ISBN 978-80-7400-680-7.

⁶³ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 13-14. ISBN 978-807400-697-5.

přestupku a je jím určitý předmět, vůči němuž je útok pachatele veden a jehož zasažení se pojmenovává jako účinek přestupku.⁶⁴

3.2.2. Objektivní stránka přestupku

Obligatními znaky objektivní stránky skutkové podstaty přestupku, kterými se mezi sebou konkrétní přestupky po zevní stránce nejvíce liší, jsou jednání a následek, jež propojuje příčinná souvislost mezi nimi. Pojem právního jednání, s nímž právní normy spojují vznik, změnu či zánik subjektivních práv nebo povinností, patří dle právní teorie mezi právní skutečnosti. Jeho opakem je jednání protiprávní, tedy v rozporu s právem, kde záleží na zákonodárci, s kterým konkrétním protiprávním jednáním spojí hrozbu trestu. V trestněprávním smyslu je pak jednáním projev vůle pachatele navenek, jako vědomé činnosti sloužící k dosažení určitého účelu. Jde tedy o lidské chování řízené vůlí, působící konkrétní následky ve vnější realitě a zahrnující dvě součásti, které musí být splněny kumulativně. První z nich je vnitřní, psychická složka volní, druhou je vnější, fyzická složka, jako projev této vůle navenek. Jednáním není fyzické přinucení, reflexní pohyb nebo pohyb vyvolaný nezávisle na vůli dotyčného subjektu, dále ani myšlenka či představa, pokud nejsou vyjádřeny navenek. Jednat lze konáním, tedy pohybem vedeným vůlí, nebo opomenutím, které lze charakterizovat jako zdržení se pohybu vedené vůlí, kdy trestné je pouze takové, k němuž byl pachatel povinen.⁶⁵

Přestupkový zákon jednání ve formě opomenutí definuje jako: „*opomenutí takového konání, k němuž byl pachatel povinen podle jiného právního předpisu nebo úředního rozhodnutí, v důsledku dobrovolného převzetí povinnosti konat nebo vyplývala-li jeho zvláštní povinnost z jeho předchozího ohrožujícího jednání nebo k němuž byl z jiného důvodu podle okolností a svých poměrů povinen*“.⁶⁶ Stanovuje tak konkrétní podmínky, za kterých lze opomenutí posuzovat jako pasivní jednání vyvolávající odpovědnost za přestupek, a tedy postavit toto jednání na stejnou úroveň s aktivním konáním. Jde o opomenutí zvláštní povinnosti konat, vycházející z individuální pozice pachatele přestupku, který měl reálnou možnost svou povinnost v době činu vykonat. Následnou povinností správního orgánu je veškeré tyto skutečnosti, vyplývající ze specifik všech individuálních případů, zhodnotit dle daných konkrétních

⁶⁴ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 84. ISBN 978-80-7400-680-7.

⁶⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. s. 239-240. ISBN 978-80-7400-456-8.

⁶⁶ § 10 přestupkového zákona.

okolností. Opomenutí tak nemusí nutně vždy vyvolat odpovědnost za přešupek a nikoli veškerá opomenutí jsou shodně závažná s konáním.⁶⁷

Na úseku ochrany životního prostředí se v případě spáchaní přešupku uplatňují obě formy jednání. Některých přešupků se lze dopustit výlučně konáním, jedná se například o nedovolené odběry vod nebo provozování zařízení bez povolení, naopak nějaké přešupky lze spáchat výhradně opomenutím, jako kupříkladu vedení evidence nebo nevykonání povinnosti měřit vytvářené znečištění. Ojedinělé nejsou ani přešupky, kterých se lze dopustit jak konáním, tak opomenutím, jde například o poškozování životního prostředí v lese neoprávněnou těžbou nebo naopak ignorováním těžby stromů napadených kůrovci. Zvláštní povinnost konat je právními normami ukládána zejména provozovatelům určitých zařízení nebo zdrojů znečištění, kteří jsou povinni především měřit emise a realizovat konkrétní ohlašovací povinnosti, a dále je povinnost konat spojena také s vlastnictvím zejména lesů, vodních děl nebo zemědělské půdy, a to v případě jejich ochrany či obnovy.⁶⁸

Druhým obligatorním znakem objektivní stránky skutkové podstaty přešupku je následek, jenž je vymezen jako porušení či ohrožení sociálních vztahů a hodnot, tedy objektu skutkové podstaty přešupku. Od následku je potřeba odlišovat již zmíněný účinek přešupku, prostřednictvím kterého lze definovat dva typy přešupku. Ohrožovací, u nějž skutková podstata přešupku požaduje k vyvození odpovědnosti pouze ohrožení objektu jako následek, a poškozovací, u kterého prosté ohrožení nestačí, musí dojít k poškozování objektu, tedy změně spočívající ve zhoršení jeho stavu nebo úbytku. Ohrožovací následek tedy vyjadřuje vytvoření určitého stavu, znázorňujícím pro objekt přešupku jistý stav nebezpečí, naopak poruchový následek zobrazuje přímý zásah objektu přešupku. Následek a toto dělení jsou zásadní pro dokazování v přešupkovém řízení, neboť se u obou typů přešupku významně liší.⁶⁹ Požadavky na prokázání pouhého ohrožení životního prostředí či jeho složek nebo zdraví zvířat jsou nižší, než je tomu u jejich poškozování, kdy v zásadě dostačuje určitá logická analýza skutkových zjištění či vědeckých poznatků, v souvislosti se spojením konkrétního stavu s hrozbou poškozování. V případě požadavků na prokázání poškozování životního prostředí a jeho částí se v některých případech navíc vyžaduje důkaz trvalé přeměny k horšímu, kterou lze konkrétně vymežit, nároky jsou v tomto případě tedy nesrovnatelně vyšší. V důsledku toho se správní orgány v přešupkovém řízení mnohdy omezí na odůvodnění konkrétních přešupků

⁶⁷ KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o odpovědnosti za přešupky a řízení o nich a zákon o některých přešupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 96. ISBN 978-80-7502-211-0.

⁶⁸ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přešupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 16. ISBN 978-807400-697-5.

⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 As 135/2013–58 nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 13. 10. 2015, č. j. 8 As 50/2015–39.

jako ohrožovacích, a to z důvodů pochyb ohledně prokázání jejich klasifikace jako přestupků poškozovacích.⁷⁰

Předpokladem odpovědnosti za přestupek je dále existence příčinné souvislosti, tedy *kauzálního nexu*, mezi jednáním a následkem. Příčinnou obecně jsou veškeré jevy, bez nichž by jiný jev nevznikl anebo by nevznikl konkrétním způsobem. Z důvodu tohoto zevrubného definování se vyskytují jisté korektivy příčinné souvislosti. Mezi ně patří zásada umělé izolace jevů, vylučující pro následek nepodstatné příčiny v souvislosti s přestupkovým právem. Dále zásada gradace příčinné souvislosti, porovnávající konkrétní příčiny mezi sebou z hlediska jejich významu a řadící je dle relevance, kdy se v potaz bere pouze ta nejpodstatnější, neboť následek může mít vždy více příčin. Určování příčinné souvislosti bývá mnohdy velmi náročné a k jejímu stanovení v oblasti přestupků týkajících se ochrany životního prostředí, jsou nezřídka potřeba odborné znalosti ve formě znaleckého posudku.⁷¹

V některých skutkových podstatách objektivní stránka obsahuje mimo znaků obligatorních i znaky fakultativní, nepovinné, které objektivní stránku určitým způsobem specifikují. Pokud daná skutková podstata odpovídající fakultativní znak obsahuje, bez jeho naplnění nedojde ke spáchání přestupku, jestliže ho nezahrnuje, může mít alespoň jistý smysl pro stanovení závažnosti přestupku a výměru případného trestu za jeho spáchání. Mezi fakultativní znaky patří již zmíněný účinek, dále místo jednání, kterým může být například chráněné území nebo ochranné pásmo, a čas a způsob jednání.⁷²

3.2.3. Pojem skutek a princip *ne bis in idem*

Princip *ne bis in idem* vyjadřující „v téže věci ne dvakrát“ formuluje základní zásadu právního procesu a je jedním z hledisek zajišťujících právní jistotu v právním státě. Ve spojitosti s právní mocí rozhodnutí, jejímž hmotněprávním následkem je vznik překážky *rei iudicatae*, tedy překážky věci pravomocně rozhodnuté, garantuje rozhodování a jednání ve shodné záležitosti pouze jednou, kdy jen zákon může stanovit výjimky z tohoto pravidla. Princip *ne bis in idem* je jako významná zásada v souvislosti s trestním právem zakotven v článku 40 odst. 5 Listiny, ovšem platí i pro oblast trestání správního, jak již bylo ve vztahu k základním zásadám soudního trestání zmíněno. Tento princip svým charakterem náleží do oblasti lidských práv a zaručuje jej mnoho mezinárodních smluv, je formulován zejména

⁷⁰ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 18. ISBN 978-807400-697-5.

⁷¹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 86-87. ISBN 978-80-7400-680-7.

⁷² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. s. 262-263. ISBN 978-80-7400-456-8.

v článku 14 odst. 7 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech nebo v článku 4 Dodatkového protokolu č. 7 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.⁷³

Princip *ne bis in idem* obsahuje dvě hlediska, hmotněprávní, které se orientuje na hmotné právo a znemožňuje následné uložení dalších trestů, a procesní, zabraňující vedení dvojího řízení, neboť již jen jediné znázorňuje zásadní zásah do práv subjektů. Tento princip se uplatňuje ve třech rovinách stíhání a následného trestání, v první z nich jde o totožný druh trestného deliktu obecně, není rozhodné, zda je jím trestný čin či přestupek, ve druhé jde o odlišné druhy správních deliktů, tedy například přestupek a veřejný disciplinární delikt, v rovině třetí pak trestný čin a správní delikt, nezáleží, za který byl pachatel potrestán jako první. Výsledek je tedy až na výjimky takový, že pachatel nesmí být stíhán a trestán znovu za stejný druh trestného deliktu, správního deliktu nebo za trestný čin a následně přestupek či naopak. Mezi základní podmínky pro aplikaci principu *ne bis in idem* patří pravomocné rozhodnutí v dané záležitosti, které nebylo následně zrušeno, totožnost stíhané či trestané osoby a totožnost skutku, jakožto předmětu řízení předchozího a nového.⁷⁴

Skutek jako pojem nemá zákonnou definici, dle právní teorie jde o konkrétní událost ve vnější realitě související s jednáním subjektu práva, mající rysy jednoho nebo i více trestných deliktů, ale také nemusí mít rysy žádného. Základ skutku tkví ve všech skutečnostech objektivní stránky konkrétního trestného deliktu, tedy i přestupku, zejména v jednání a následku, příčinné souvislosti mezi nimi a dále i v místě a času spáchání určitého činu. Skutkem pak je soubor veškerých těchto okolností, přičemž není možné jej substituovat za jeho právní kvalifikaci. O jeho totožnost jde v případě souvislosti určitých skutkových okolností nerozlučně spojených v čase a místě s týmž obžalovaným subjektem.⁷⁵ Postižení totožného skutku dle více skutkových podstat trestných deliktů je akceptovatelné v případě, kdy se od sebe odlišují v zásadních okolnostech. Pokud ovšem převládá alespoň partikulární identita těchto zásadních okolností skutku, jde s ohledem na článek 4 protokolu č. 7 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod o aplikaci principu *ne bis in idem*. Porovnávání této shody ve významných okolnostech skutku je vždy záležitostí každého individuálního případu, který může v praxi při posuzování totožnosti skutku vyvstat.⁷⁶

⁷³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. s. 54-55. ISBN 978-80-7400-456-8.

⁷⁴ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 18. ISBN 978-80-7400-680-7.

⁷⁵ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 35. ISBN 978-80-7502-221-9.

⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 02. 2011, č. j. 9 As 67/2010–74.

V souvislosti se skutkem existuje v přestupkovém právu institut souběhu, kterým se označuje situace, kdy pachatel přestupku naplní jedním či více skutky skutkovou podstatu jednoho či více přestupků dříve, než ho orgán prvního stupně za některý uzná vinným. Vyskytují se čtyři druhy souběhů, jednočinný stejnorodý, kdy pachatel jedním skutkem vícekrát spáchá tentýž přestupek o stejné skutkové podstatě, jednočinný nestejnorodý, v jehož případě je jedním skutkem spácháno více přestupků o různých skutkových podstatách, dále souběh vícečinný stejnorodý, kdy pachatel více skutky naplní vícekrát stejnou skutkovou podstatu přestupku, a nakonec souběh vícečinný nestejnorodý, v jehož případě je naplněno více skutky několik skutkových podstat různých přestupků. Pojem totožnosti skutku je pak zásadní právě pro stanovení rozdílu mezi souběhem jednočinným a vícečinným a pro jejich vymezení v konkrétní věci.⁷⁷

Skutek se v souvislosti s jednočinným souběhem ve většině případů posuzuje dle všech naplněných ustanovení zákona o veškerých daným skutkem spáchaných přestupcích, kdy existují jisté výjimky, mezi které patří zejména poměr speciality, subsidiarity, faktická konzumpce a některé poměrně nové instituty v přestupkovém zákoně, jimž se věnuje samostatná kapitola. Specialitou se rozumí poměr, kdy jeden přestupek ve své skutkové podstatě obsahuje určité jednání, které postihuje i skutková podstata přestupku jiného, ovšem týkající se nějaké speciální oblasti, následně tato speciální skutková podstata znemožňuje uplatnění skutkové podstaty obecné. Subsidiarita se vztahuje na případ, kdy přestupky o rozdílných skutkových podstatách chrání stejné společenské zájmy a hodnoty, avšak použijí se podpůrně v závislosti na závažnosti útoku. Faktická konzumpce pak znemožňuje zhodnotit skutek dle ustanovení zákona za přestupek méně závažný, pokud je to vedle jiného přestupku závažnějšího pouze záležitostí banální.⁷⁸

Zhodnocení totožnosti skutku je v oblasti ochrany životního prostředí velmi podstatné, a to z důvodu zjištění, zda je jeden skutek schopen naplnit skutkovou podstatu jak trestného činu, tak zároveň přestupku proti životnímu prostředí, ale zejména jeho schopnost souběhu v rámci přestupkového práva, tedy především dle několika odlišných environmentálních zákonů nebo i podle zákonů z jiných odvětví. Může jít například o paralelní postih dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (dále jen „vodní zákon“) a zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech (dále jen „zákon o odpadech“) nebo případně ke dni

⁷⁷ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 97. ISBN 978-80-7502-219-6.

⁷⁸ KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. s. 269. ISBN 978-80-7400-727-9.

1. 1. 2021 zrušeného zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (dále jen „starý zákon o odpadech“). Ochrana životního prostředí není možné sumarizovat jako jeden veřejný zájem, neboť konkrétní zákony hájí zájmy různé, jde kupříkladu o ochranu vod, zemědělského půdního fondu, přírody a krajiny a dalších složek životního prostředí. Tento aspekt, tedy ochrana různých zájmů, je významný z hlediska hodnocení totožnosti skutku, neboť pro jeho posouzení je rozhodná různost právních následků, tudíž porucha nebo ohrožení odlišných zájmů chráněných zákonem. Právě právně relevantní následek je okamžikem, oddělujícím jednání pachatele přestupku na dva a více odlišných skutků. Z tohoto důvodu je potřeba diferencovat dva druhy skutků, skutek *de facto*, který je skutkovým dějem, jenž začleňuje všechny skutečnosti určitého případu, i ty irelevantní z hlediska práva, a skutek *de iure*, jenž naopak zahrnuje pouze ty okolnosti právně významné, tento je pak z hlediska vymezení totožnosti skutku zásadní. Podstatou zkoumání konkrétního případu tedy je, zda jediný skutkový děj, skutek *de facto*, zahrnuje jeden či více skutků *de iure*.⁷⁹

Shodný názor zastává i Nejvyšší správní soud České republiky, kdy tuto problematiku podrobně rozebral ve svém rozhodnutí č. j. 1 As 125/2011-163 ve věci vícečinného souběhu správních deliktů podle třech environmentálních právních předpisů, a to vodního zákona, starého zákona o odpadech a zákona o ochraně přírody a krajiny. Nejvyšší správní soud vycházel z tzv. Engel kritérií protiprávního jednání, takto nazývaných dle konkrétního rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva v kauze Engel proti Nizozemí. Mezi ně patří formální začlenění do trestního či správního práva v právním řádu státu, závažnost trestného deliktu a povaha a závažnost hrozící sankce, přičemž spáchané správní delikty v konkrétním případě splnily veškerá daná měřítká. Dále Nejvyšší správní soud konstatoval, že totožným jednáním pachatele lze způsobit odlišné právní následky, tedy porušit či ohrozit rozdílné společenské hodnoty, a spáchat tak správní delikty upravené více zákony a trestané různými správními orgány, kdy za veškeré tyto právně významné následky umožňuje postihnout pachatele správního deliktu právě konstrukt skutku *de iure*. V opačném případě by jinak potrestání jedním správním orgánem založilo překážku principu *ne bis in idem* a některé společenské zájmy by tak nemohly být právně chráněny, což by se nejvíce projevovalo v situaci, kdy by správní orgán pachatele potrestal za určitý banální následek a následně by již nemohl být postížen za následek závažnější. V dané konkrétní záležitosti Nejvyšší správní soud shrnul, že všechny případy sice spočívaly ve shodném skutkovém ději, a to v navážení zeminy, kamení a stavebních a jiných odpadů na vymezený pozemek, nešlo ale o totožné skutky *de iure*, a to vzhledem

⁷⁹ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 19-20. ISBN 978-807400-697-5.

k odlišným právním následkům jednání. Skutkem, jenž naplnil skutkovou podstatu správního deliktu dle vodního zákona, bylo kumulování předmětů blízko koryta vodního toku, odkud mohly být rozhrnovány nebo splaveny, následkem tak bylo ohrožení vodního toku. Druhý skutek, jenž byl posouzen jako správní delikt dle starého zákona o odpadech, spočíval v porušení obecné povinnosti nakládání s odpady pouze v zařízeních k tomu určených, čímž se pachatel tohoto správního deliktu vyhnul povinností provozovatele takového zařízení, následkem tak bylo nevyhovující zabezpečení pořádku v oblasti nakládání s odpady. Třetím skutkem, naplňujícím skutkovou podstatu správního deliktu dle zákona o ochraně přírody a krajiny, bylo zprostředkování ukládání odpadů bez povolení či výjimky na území přírodní rezervace a evropsky významné lokality, následkem tedy bylo ohrožení přírodního prostředí zmíněného území a lokality. K postihu pachatele za více správních deliktů v případě totožného jednání tak nestačí pouhá existence rozdílných skutkových podstat správního deliktu, samostatné skutky jsou vytvořeny až odchýlným právně relevantním následkem jednání. V daném případě jednáním pachatele došlo k existenci tří samostatných skutků a uplatnění principu *ne bis in idem* tak nepřichází v úvahu.⁸⁰

Ve výše zmíněném soudním rozhodnutí šlo o potrestání pachatele správního deliktu dle několika různých environmentálních zákonů, mnohost právních předpisů ovšem není rozhodná, ostatně jak uvádí rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 208/2014-84. Pachatel správních deliktů byl sankcionován za tři konkrétně vymezené porušení povinností dle jediného právního předpisu, a to starého zákona o odpadech. Prvním správním deliktem došlo k formálnímu pochybení při vedení evidence odpadů, druhý spočíval v nesprávném začlenění odpadů do konkrétních kategorií a třetím správním deliktem se pachatel dopustil závadného provozování svých zařízení v oblasti nakládání s odpady. V tomto případě tudíž nejde o vícenásobné postižení totožného jednání, a tedy ani o porušení principu *ne bis in idem*, neboť došlo ke spáchání skutkových podstat třech správních deliktů dle starého zákona o odpadech.⁸¹

3.3. Materiální znak přestupku

Přestupkový zákon na rozdíl od trestního zákoníku, který trestný čin pojímá formálně a společenská škodlivost je zde spíše interpretačním principem, obsahuje materiálně-formální pojetí přestupku, kdy materiální znak přestupku formuluje jako čin společensky škodlivý. Zákonná definice pojmu společenské škodlivosti v přestupkovém ani jiném zákoně obsažena

⁸⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 11. 01. 2012, č. j. 1 As 125/2011–163.

⁸¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 28. 05. 2015, č. j. 2 As 208/2014–84.

není, obecně se jí rozumí skutečnost, že přestupek je způsobilý poškodit či ohrozit právními normami chráněné společenské zájmy a hodnoty, a tím se dostat do konfliktu s účelem právního řádu.⁸² Společenskou škodlivost lze kategorizovat dle stupně její abstrakce na společenskou škodlivost obecnou, typovou a konkrétní. Obecná je dělicím měřítkem pro stanovení hranice trestního bezpráví a vyvození závažnosti jednotlivých protiprávních jednání, východiskem je pak vytvoření rozdílných druhů trestných deliktů, zejména trestných činů a správních deliktů. Východiskem typové společenské škodlivosti je existence různých typových stupňů nebezpečí jako následku spáchání určitých skupin činů a tomu odpovídající typově přiměřený postih, dle čehož pak lze diferencovat určité druhy trestných deliktů, jako například zločiny a přečiny u trestných činů. Nakonec konkrétní společenská škodlivost, vázající se na určitého pachatele konkrétního přestupku, neboť totožnou skutkovou podstatu lze naplnit rozdílným způsobem, intenzitou a za odlišných podmínek, kde rozhodují vždy individuální okolnosti daného případu.⁸³

Korektiv společenské škodlivosti přestupku je určen zejména k právní kvalifikaci skutku, k diferenciaci různého stupně jednání, tedy od trestného činu na jedné straně a od bagatelního jednání v případě opačném, a dále k individualizaci správněprávní odpovědnosti a sankce v konkrétní situaci. Jde o projev sociálního pohledu ve vztahu k určitému protiprávnímu jednání, jenž v konkrétním případě vyžaduje jistou míru společenské škodlivosti, určenou dle předem stanovených kritérií.⁸⁴ Demonstrativní výčet těchto měřítek lze mimo oblast judikatury nalézt i v přestupkovém zákoně, v ustanovení vyjadřujícím povahu a závažnost přestupku. Patří mezi ně především význam porušeného či ohroženého zájmu chráněného zákonem, rozsah a význam způsobeného následku, způsob a okolnosti spáchání přestupku, mírou zavinění či pohnutkou u pachatele osoby fyzické a další.⁸⁵

Dle judikatury Nejvyššího správního soudu lze v obecné rovině vycházet z předpokladu, že jednání vykazující formální znaky přestupku, běžně naplňuje z důvodu porušení či ohrožení konkrétního společenského zájmu nebo hodnoty i materiální znak přestupku. Avšak není možné paušálně stanovit, že naplněním formálních znaků dojde i k naplnění znaku materiálního, neboť k daným skutečnostem konkrétního jednání mohou přistoupit jiné zásadní okolnosti, které jsou schopny eliminovat porušení či ohrožení chráněného sociálního zájmu. Těmito zásadními okolnostmi jsou zejména již zmíněná kritéria míry škodlivosti v přestupkovém zákoně a další měřítko stanovená judikaturou, která redukuje kritičnost jednání pro zákonem chráněný

⁸² MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 62. ISBN 978-80-7400-680-7.

⁸³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 98-99. ISBN 978-80-7502-221-9.

⁸⁴ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 65. ISBN 978-80-7502-219-6.

⁸⁵ § 38 přestupkového zákona.

zájem pod běžnou mírou, a která musí být správními orgány vždy hodnocena vzhledem ke skutečnostem konkrétního případu. Takovým jednáním pak nemůže být naplněn materiální znak přestupku a nelze jej proto ani za přestupek označit.⁸⁶ Z hlediska odůvodnění rozhodnutí správních orgánů ve vztahu k materiálnímu znaku přestupku se vychází z předpokladu, že již samotným vymezením formálních znaků určitého přestupku právní normou a jejich naplněním v obvyklých případech, bude míra společenské škodlivosti vyšší než nepatrná. Až tehdy, bude-li pochybné, zda v konkrétním případě míra společenské škodlivosti dospěla této nejnižší možné hranice kritičnosti, bude nutné se s materiálním znakem přestupku vypořádat i v odůvodnění takového rozhodnutí správního orgánu.⁸⁷

Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že v případě některých skutkových podstat správních deliktů je materiální znak správního deliktu již nevyjádřeně obsažen v těchto skutkových podstatách. Jedná se například o přestupek provozování zařízení v rozporu s podmínkami integrovaného povolení dle zákona č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o integrované prevenci“), který je přestupkem ohrožovacím. Materiální stránka tohoto přestupku, spočívající v eventuálním negativním vlivu na životní prostředí v případě nezachování podmínek integrovaného povolení, je zde ve skutkové podstatě již implicitně zahrnuta. Zákonodárce tak pro naplnění této skutkové podstaty nepožaduje určení konkrétního ovlivnění životního prostředí jednáním pachatele, ale ke spáchání tohoto přestupku stačí naplnění pouze znaků formálních.⁸⁸

3.3.1. Kritéria odlišení přestupku od trestného činu

Jak již bylo zmíněno, korektiv společenské škodlivosti přestupku slouží mimo jiné i k diferenciaci přestupku od trestného činu, což je pro tuto práci tématem zcela zásadním. Z podkapitoly o trestněprávní odpovědnosti vyplývá, že základem vzniku trestněprávní odpovědnosti je spáchání trestného činu, který je legálně definován jako: „*protiprávní čin, který trestní zákon označuje za trestný a který vykazuje znaky uvedené v takovém zákoně*“.⁸⁹ Z daného vymezení plyne, že aby se mohlo jednat o trestný čin, musí být splněna podmínka protiprávnosti a naplnění znaků uvedených v trestním zákoně. Oproti staré úpravě došlo přijetím trestního zákoníku k výslovnému doplnění znaku protiprávnosti do definice trestného činu, a naopak k vypuštění společenské nebezpečnosti jako znaku materiálního. Jde tak o formální

⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008–45.

⁸⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 09. 08. 2012, č. j. 9 As 34/2012–28.

⁸⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 24. 03. 2016, č. j. 10 As 215/2015–40.

⁸⁹ § 13 odst. 1 trestního zákoníku.

pojetí trestného činu, které má sloužit k co nejvyšší legalitě podmínek trestněprávní odpovědnosti, jednotnosti při aplikaci práva a zároveň k upevnění rovnosti před zákonem.⁹⁰

Dominantní funkcí trestního práva je zejména ochrana společnosti, sociálních zájmů a hodnot před tou nejzávažnější a nejnebezpečnější kriminalitou. Jde o krajní, nejpřísnější a nejtvrďší prostředek právní ochrany, který je státem využíván jako doplněk jiných ochranných právních norem z různých právních odvětví ve chvíli, kdy se tyto prezentují jako neefektivní. Tuto ideu lze mimo jiné vyjádřit ve smyslu, že trestní právo prezentuje prostředek „poslední instance“, tedy *ultima ratio*, kdy jeho ochranná funkce je omezena zásadou subsidiarity trestní represe,⁹¹ vyjadřující pravidlo, že: „*trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu*“.⁹² Zásada subsidiarity trestní represe je podstatnou interpretační zásadou a zároveň určitým materiálním korektivem, rozšiřujícím formální pojetí trestného činu v trestním zákoníku. Je vázána na tzv. fragmentární povahu prostředků trestního práva, neboť tyto chrání pouze takové dílčí společenské zájmy, hodnoty a statky, které jsou trestněprávní ochrany hodny, a dále souvisí s přiměřeností trestněprávní intervence, která nesmí přesáhnout nezbytnou míru.⁹³

Ústavní soud České republiky ve svých nálezech konstatuje, že trestní právo je dle principu *ultima ratio* právním odvětvím, jehož nástroje je nutné užívat pouze tehdy, když jsou ostatní právní prostředky, zejména soukromoprávní nebo správněprávní, pokud jsou takové k dispozici, již vyčerpány anebo zjevně nevhodné či neúčinné. V opačném případě by daný postup byl v nesouladu se zásadou subsidiarity trestní represe, vyžadující střídme užití trestněprávních nástrojů, tedy až při selhání či nedostatečnosti jiných právních prostředků. V praxi se tento princip projeví především v kvalifikaci konkrétního jednání se soukromoprávním základem, kdy lze danou věc účinně řešit dle právních předpisů z jiných právních odvětví anebo kdy nelze daný skutek pokládat za trestný čin z důvodu nízké hranice společenské škodlivosti vzhledem ke skutečnostem konkrétního případu.⁹⁴ Dále však Ústavní soud upozorňuje, že tento princip nelze pojímat tak, že k vyloučení trestněprávní odpovědnosti dojde v každém případě souběžné existence jiného druhu právní odpovědnosti, tedy zejména občanskoprávní, pracovněprávní, přestupkové či kázeňské, neboť některé mohou působit

⁹⁰ ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. s. 129. ISBN 978-80-7400-428-5.

⁹¹ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 24. ISBN 978-80-7502-236-3.

⁹² § 12 odst. 2 trestního zákoníku.

⁹³ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 129. ISBN 978-80-7502-236-3.

⁹⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 06. 2018, sp. zn. II. ÚS 1152/17.

paralelně vedle sebe. K vyloučení trestněprávní odpovědnosti dojde až ve chvíli, kdy bude prostřednictvím jiného druhu odpovědnosti dosaženo preventivního a reparačního účelu, a zároveň nebude v dané konkrétní situaci nutné užití účelu represivního.⁹⁵

Ze zásady subsidiarity trestní represe tedy vyplývá, že trestní odpovědnost a důsledky s ní spojené lze uplatnit pouze v případech jednání společensky škodlivých. Nejvyšší soud České republiky konstatuje, že společenská škodlivost je pouze jedním z aspektů užití zásady subsidiarity trestní represe, a proto není zákonným znakem trestného činu. Společenskou škodlivost je nutné vždy posuzovat dle konkrétních okolností daného případu v souvislosti s nízkou závažností trestného činu a s ohledem na intenzitu spáchání ve vztahu ke kritériím trestního zákoníku, nikoliv obecně. „*Úvaha o tom, zda jde o čin, který s ohledem na zásadu subsidiarity trestní represe není trestným činem z důvodu nedostatečné společenské škodlivosti případu, se uplatní za předpokladu, že posuzovaný skutek z hlediska spodní hranice trestnosti neodpovídá běžně se vyskytujícím trestným činům dané skutkové podstaty*“.⁹⁶

Jak již bylo zmíněno v předcházející kapitole, pachatel nesmí být v souvislosti s principem *ne bis in idem* stíhán a trestán znovu za stejný trestný delikt, tedy za trestný čin a následně zároveň za přešupek či naopak, pokud v dané záležitosti existuje pravomocné rozhodnutí, které nebylo následně zrušeno, a jde o totožný skutek. Podobnou úpravu obsahuje i zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (dále jen „trestní řád“), dle kterého nelze zahájit trestní stíhání pro trestný čin ani v již zahájeném pokračovat v případě, pokud předešlé řízení v souvislosti s totožným skutkem a osobou bylo pravomocně ukončeno rozhodnutím o přestupku a současně již uběhla lhůta k zahájení přezkumného řízení, v němž by takové rozhodnutí mohlo být zrušeno.⁹⁷ Neslučitelnost společné odpovědnosti za přešupek a trestný čin vyplývá dále i z negativního vymezení přestupku v § 5 přestupkového zákona, jenž bylo rozebráno v první kapitole této části.

V praxi však dochází k současnému překrývání formálních znaků přestupků a trestných činů, kdy pachatel svým jednáním naplní zároveň znaky skutkové podstaty přestupku i trestného činu. Rozhraní mezi těmito trestnými delikty je zřejmé pouze mezi majetkovými trestnými činy a přestupky, tímto bodem je škoda nikoliv nepatrná ve výši nejméně pět tisíc korun českých, kdy v případě škody nižší než nikoliv nepatrné, půjde o přešupek. V situacích, kde není tento rozdíl zřejmý a nelze z formálních znaků vyvodit, slouží k diferenciaci trestných činů a přestupků úroveň závažnosti jednání, tedy jeho společenská škodlivost, rozhodujícím kritériem

⁹⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 07. 2014, sp. zn. I. ÚS 1521/14. nebo nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 07. 2012, sp. zn. III. ÚS 1148/09.

⁹⁶ Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 01. 2013, sp. zn. Tpjn 301/2012.

⁹⁷ § 11 odst. 1 písm. k) trestního řádu.

pak bude míra poškození nebo ohrožení zákonem chráněných zájmů či hodnot a dále intenzita vyvolaného následku. Ustanovení o trestných činech jsou tedy k ustanovením o přestupcích v poměru speciality, a naopak ustanovení o přestupcích jsou vůči ustanovením o trestných činech ve vztahu subsidiarity. V konkrétní situaci je tudíž nutné primárně zhodnotit hledisko, zda v případě trestného deliktu nejde o trestný čin, a teprve až následovně posoudit potenciální postih daného jednání jako přestupek.⁹⁸

Tato problematika se týká také oblasti ochrany životního prostředí, kde se v některých případech překrývají formální znaky přestupků a trestných činů proti životnímu prostředí, obsažených v hlavě VIII. zvláštní části trestního zákoníku. Příkladem může být jednání, kterým právnická nebo podnikající fyzická osoba poruší povinnost vymezenou bezprostředně použitelným předpisem Evropských společenství o přepravě, a to při převozu odpadů přes hranice, jímž je možné naplnit skutkovou podstatu přestupku podle ustanovení § 121 odst. 4 písm. g) zákona o odpadech, a zároveň skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného nakládání s odpady dle ustanovení § 298 odst. 1 trestního zákoníku. Dalším příkladem může být jednání, kterým fyzická osoba bez povolení vodoprávního úřadu vypustí odpadní vody obsahující mimořádně nebezpečné látky do kanalizace, jímž je možné naplnit skutkovou podstatu přestupku podle § 116 odst. 1 písm. d) vodního zákona a zároveň skutkové podstaty trestných činů poškození a ohrožení životního prostředí, byť i z nedbalosti, dle ustanovení § 293 a § 294 trestního zákoníku. V prvním příkladu je nutné posoudit jako odlišující kritérium přestupku a trestného činu míru společenské škodlivosti daného jednání, která by měla odpovídat charakteru a množství daného odpadu. Ve druhém příkladu společenskou škodlivost není třeba zkoumat, z důvodu jejího zahrnutí ve formě kvalifikovaného ohrožení nebo poškození životního prostředí již do skutkových podstat zmíněných trestných činů. Splněním určité požadované míry společenské škodlivosti pak dojde k primárnímu užití odpovědnosti za trestný čin z důvodu její speciality vůči odpovědnosti za přestupek, která je subsidiární.⁹⁹

3.4. Nové instituty zavedené přestupkovým zákonem

S účinností přestupkového zákona od 1. 7. 2017 došlo v rámci správního trestání k legálnímu zakotvení některých institutů, které se do té doby vyskytovaly v souvislosti s trestným činem pouze v zákonné úpravě trestního práva. Jde o pokus přestupku, pokračování v přestupku, přestupek trvající a přestupek hromadný, jejichž definice je obsažena

⁹⁸ JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 144-145. ISBN 978-80-7502-236-3.

⁹⁹ JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Odpovědnost v právu životního prostředí - současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. s. 173-174. ISBN 978-80-210-6594-9.

v přestupkovém zákoně v části druhé, hlavě první. Jejich zákonné zakotvení v přestupkovém právu souvisí zejména s principem právní jistoty, neboť přestupky pokračující, trvající a hromadné byly v souvislosti s užitím analogie trestního práva v rámci správního trestání a uplatnění obdobných principů v případě trestnosti správních deliktů a trestných činů, dovozovány judikaturou i před účinností přestupkového zákona, přičemž byl u nich zároveň vyloučen jednočinný souběh.¹⁰⁰

3.4.1. Pokus přestupku

V souvislosti s eventuálními dílčími počiny pachatele v časové prodlevě mezi záměrem spáchat určitý protiprávní čin, jeho provedením a dokonáním, rozlišuje právo vývojová stádia trestné činnosti, jimiž jsou příprava, pokus a dokonání. Pachatel přestupku je odpovědný pouze za formu dokonání nejbližší, přičemž příprava přestupku, na rozdíl od přípravy trestného činu, trestná vůbec není. Účelem institutu pokusu je sankcionovat jednání ohrožující právem chráněné zájmy a hodnoty, neboť na rozdíl od jednání tyto zájmy a hodnoty poškozující, které již ve většině případů obsahuje rovněž i jejich ohrožení, ne vždy poruchu zahrnuje. Škodlivost činu, jehož spácháním nedošlo k právním předpisem očekávanému ohrožení nebo poškození právem chráněných hodnot, není nižší, než kdyby k takovému následku skutečně došlo, neboť takový výsledek nezáleží vždy jen na vůli pachatele, ale zejména na konkrétních okolnostech daného případu. Z toho důvodu je na místě, aby takové jednání bylo trestné již ve stadiu blížícím se dokonání přestupku, tedy jeho pokusu.¹⁰¹

Přestupkový zákon za pokus přestupku označuje takové jednání fyzické osoby, právnické osoby nebo podnikající fyzické osoby, jenž přímo vede k dokonání přestupku, ačkoliv k jeho výslovnému dokonání nedojde, přičemž trestnost pokusu se uplatní pouze v případech stanovených zvláštním zákonem a pachatel bude odpovědný stejně jako za dokonání přestupku. Pokud pachatel od svého jednání směřujícího k dokonání přestupku samovolně ustoupí a zároveň zamezí případnému vzniku nebezpečí zákonem chráněnému zájmu, jenž svým jednáním vyvolal, nebude za pokus přestupku odpovědný.¹⁰² Příčinou zániku odpovědnosti za pokus přestupku je zásadní snížení společenské škodlivosti takového jednání, jímž k dokonání přestupku fakticky nedošlo, zároveň však není vyloučena odpovědnost pachatele za jiný přestupek, jehož skutkovou podstatu svým jednáním již naplnil. Každý případ ve vztahu k zániku trestnosti pokusu je proto nutné hodnotit s ohledem na konkrétní skutečnosti, osobu pachatele, jeho následné jednání

¹⁰⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 05. 2007, č. j. 8 As 17/2007–135.

¹⁰¹ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 73. ISBN 978-80-7502-219-6.

¹⁰² § 6 přestupkového zákona.

ve vztahu k potenciálnímu nebezpečí a zda bylo toto dobrovolné.¹⁰³ Jednáním přímo vedoucím k dokonání přestupku, které musí být v případě fyzických osob navíc zahrnuto úmyslným zaviněním, se rozumí uskutečňování znaků objektivní stránky konkrétního přestupku nebo finální odstraňování zábran, znemožňujících dokonání přestupku. Dané protiprávní jednání je obvykle vykonáváno v místě zamýšleného dokonání přestupku, v těsné časové spojitosti s plánovaným následkem a předmět útoku již bývá pachatelem přímo ohrožen. Pokus se tedy vyznačuje zejména tím, že způsobuje hrozbu vyvolání následku, jež obsahuje skutková podstata konkrétního přestupku jako svůj znak.¹⁰⁴

Pokus přestupku nelze uplatnit jen prostřednictvím přestupkového zákona, tedy obecně, tento institut musí být navíc výslovně upraven ve zvláštních zákonech, týkajících se konkrétních skutkových podstat určitých přestupků, a bude následně trestný pouze v těchto případech. V oblasti ochrany životního prostředí pokus přestupku zatím trestný není, neboť jej environmentální zákony výslovně neobsahují, jeho budoucí zakotvení by však mohlo přispět k efektivnější ochraně v případě závažnějších přestupků se značným stupněm ohrožení životního prostředí. „*Toto řešení by tedy do budoucna vyžadovalo rozdělení skutkových podstat přestupků dle jejich závažnosti, respektive podle míry ohrožení, kterou vyvolává již pokus daného popsaného jednání*“.¹⁰⁵

3.4.2. Pokračování v přestupku

Přestupkový zákon za pokračování v přestupku označuje: „*jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku*“.¹⁰⁶ Zákon tedy v případě tohoto institutu požaduje kumulativní splnění čtyř znaků. Prvním z nich je naplnění totožné skutkové podstaty přestupku všemi dílčími útoky, které i jednotlivě, nikoli jen v souhrnu, jsou přestupkovým jednáním. Druhým znakem je srovnatelnost daných jednání, tedy obdobný či dokonce shodný postup jejich provedení. Třetím je subjektivní souvislost, tkvící v realizaci shodného záměru, který musí být nastíněn přinejmenším v hrubých obrysech. Čtvrtým znakem je objektivní souvislost v předmětu útoku, zejména ve shodném typu hmotného objektu, a zároveň v čase mezi konkrétními dílčími útoky,

¹⁰³ KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 84. ISBN 978-80-7502-211-0.

¹⁰⁴ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 74. ISBN 978-80-7502-219-6.

¹⁰⁵ FABŠÍKOVÁ, Tereza. *Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí*. České právo životního prostředí: vědecký časopis České společnosti pro právo životního prostředí, Praha, ročník 2017, č. 45, s. 23. ISSN: 1213-5542.

¹⁰⁶ § 7 přestupkového zákona.

který v zásadě není limitován intervalem, ale jeho délka nesmí znemožňovat jednání vedené jednotným záměrem.¹⁰⁷ Útok může pokračovat i více dnů, avšak časová spojitost nebude splněna v případě, kdy individuální jednání tvoří společným záměrem nepropojené samostatné úseky. Dílčí útoky tedy musí vykazovat totožnost veškerých kumulativně splněných podmínek, neboť každá podmínka jednotlivě formuje neoddělitelnou složku ve vztahu k pokračování v přestupku.¹⁰⁸

Pojem záměr lze vyjádřit jako úsilí konkrétní osoby, jež se prostřednictvím projevu vůle ve vnější realitě, aktivně domáhá určitého výsledku. Vzhledem k odlišnosti pojmu zavinění od pojmu záměru je možné, aby tento znak naplnila nejen osoba fyzická, ale také osoba právnická, což mimo jiné vyplývá i ze systematického výkladu, dle umístění institutu pokračování v přestupku ve společných ustanoveních v přestupkovém zákoně. Totožný záměr nelze pouze předpokládat, jeho existenci je třeba vždy dokazovat a souhrnně posuzovat konkrétní okolnosti daného případu. Jelikož skutková podstata přestupku je naplněna již jednotlivými útoky pachatele, totožnost záměru jako znak pokračování v přestupku se vyskytuje vně této skutkové podstaty. Z tohoto důvodu lze vyvodit, že se tento institut vyskytuje u úmyslných i nedbalostních přestupků, ale i u přestupků zavinění nepožadujících.¹⁰⁹ S tímto názorem ovšem nesouhlasí Městský soud v Praze, dle něhož je pojem záměr úzce propojen s vůlí pachatele, dosáhnout svým jednáním protiprávního cíle, a tedy i se zaviněním ve formě úmyslu. Argumentuje též trestněprávní vědou a judikaturou trestních soudů, které zastávají v případě tohoto problému v záležitostech trestního práva shodný názor jako Městský soud v Praze.¹¹⁰

Hranicí mezi dvěma a více pokračujícími přestupky a zároveň zásadním momentem mezi skutky, je libovolný úkon, jímž se obviněný z konkrétního přestupku dozví o důvodném podezření z naplnění jeho skutkové podstaty. Oprávněným k tomuto úkonu může být například příslušný správní orgán nebo orgán policejní, hranicí mezi vícero pokračujícími přestupky pak bude okamžik vyhotovení oznámení o přestupku.¹¹¹ Tento moment má zároveň vliv na stanovení vzniku prekluzivní lhůty ve vztahu k potrestání za tento konkrétní přestupek. Prekluzivní lhůta tak počne běžet od okamžiku oznámení o přestupku nebo bude stanovena s ohledem na poslední dílčí útok, pokud k němu došlo před oznámením o přestupku, což je zásadním rozdílem mezi

¹⁰⁷ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 69. ISBN 978-80-7502-219-6.

¹⁰⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 01. 03. 2012, č. j. 8 As 66/2011–74.

¹⁰⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 115-116. ISBN 978-80-7502-221-9.

¹¹⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2018, č. j. 9 A 219/2016–65.

¹¹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 15. 08. 2012, č. j. 1 As 49/2012–33.

situaci, kdy by jednotlivé útoky byly samostatnými přestupky, u kterých by prekluzivní lhůta běžela u každého individuálně.¹¹²

V případě pokračování v přestupku je důležité zejména časové ohraničení protiprávního jednání pachatele a definování dílčích útoků a vzniknuvších následků. Nezbytné pak již není veškeré dílčí skutky podrobně charakterizovat, neboť tento nedostatek neredukuje protiprávnost daného jednání a jeho následků v komplexu dílčích útoků. V praxi se jedná například o souvislé znečišťování určité složky životního prostředí, kde správní orgán určí časový úsek protiprávního jednání a jednotlivých útoků a souhrnné negativní následky, fakticky již ale neprokáže každý útok detailně.¹¹³ V oblasti ochrany životního prostředí jde o pokračování v přestupku zejména při nepovoleném vypouštění odpadních vod či nepovolených odběrech vod, u příjmu neakceptovatelných druhů odpadů, tedy v nesouladu s provozním řádem, při provozu zařízení v souvislosti s likvidací či následném využití odpadů, nebo hromadění odpadů na místech, jež k tomu nejsou výslovně vymezena.¹¹⁴

3.4.3. Trvající přestupek

O trvajícím přestupku jde v případě přestupku, pro nějž je charakteristické: „*jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán*“.¹¹⁵ Znakem trvajících přestupku je zejména nepřetržitost protiprávního stavu, který pachatel zachovává prostřednictvím svého jednání v podobě konání či opomenutí, přičemž k udržování tohoto stavu je nutná vůle pachatele. Proto by v situaci existence následku protiprávního jednání, ale bez následného udržujícího jednání, nešlo o trvajícím přestupek. Je tedy nutné, aby protiprávní jednání pachatele existovalo paralelně s protiprávním stavem a zároveň ustavičně naplňovalo skutkovou podstatu daného přestupku. Délka protiprávního stavu patří mezi aspekty vymezující závažnost daného jednání, neboť škodlivost trvajících přestupku pro společnost bývá po jeho dokonání často ještě vyšší.¹¹⁶

Udržování protiprávního stavu jednáním pachatele představuje jediný skutek a zároveň jediný přestupek, a to až do momentu ukončení protiprávního jednání, tedy odstranění tohoto stavu. Tento okamžik má vliv zejména na běh prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o přestupku

¹¹² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2018, č. j. 9 A 219/2016–65.

¹¹³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 04. 2016, č. j. 3 A 91/2013–106.

¹¹⁴ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 22. ISBN 978-807400-697-5.

¹¹⁵ § 8 přestupkového zákona.

¹¹⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 120-121. ISBN 978-80-7502-221-9.

či uložení sankce za jeho spáchání. Správnímu orgánu tak počne plynout další nová subjektivní lhůta vždy, když zjistí, že pachatel stále protiprávní stav udržuje a tím neukončil trvajícím přestupek.¹¹⁷ Pro prekluzivní lhůtu v případě trvajícím přestupku platí obecně obdobná pravidla jako u pokračování v přestupku. Na běh prekluzivní lhůty má vliv ukončení protiprávního jednání, tedy ukončení protiprávního stavu pachatelem. Pokud se však správní orgán o protiprávním jednání dozví ještě před jeho ukončením a zahájí přestupkové řízení, prekluzivní lhůta počne plynout od momentu doručení oznámení o zahájení toho řízení.¹¹⁸

Dle judikatury se o trvajícím přestupek jedná ve spojení s užitím nedokonavého vidu slovesa v zákoně, jde zejména o výrazy „omezuje, neudržuje, neužívá či provozuje“. V oblasti ochrany životního prostředí může jít o protiprávní jednání, kdy pachatel provozuje určité zařízení bez potřebného povolení, neudržuje jako uživatel zemědělskou půdu ve shodě s povahou druhu pozemku, nebo ji bez souhlasu užívá k nezemědělským účelům. V těchto zmíněných případech kategorizace jednání jako trvajícím přestupek vyplývá z jazykového výkladu skutkové podstaty přestupků, v některých jiných případech to ovšem může být sporné, jako například u nesplnění povinnosti náhradní výsadby nebo neprovedení nápravného opatření. V jejich případě podle jazykového výkladu půjde o přestupek spáchaný jednorázově, ovšem dle rozkladové komise ministra životního prostředí se jedná o přestupek trvajícím.¹¹⁹ Odlišení přestupků trvajících od jiných forem přestupků tak v praxi může činit značné obtíže, zvláště složitá je zejména jejich diferenciaci od pokračování v přestupku. Tímto problémem se mimo jiné zabýval i Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí č. j. 8 As 33/2014-39, v němž posoudil jednání pachatele na úseku vodního zákona jako přestupek trvajícím a odchýlil se tak od názoru soudu krajského, jenž jej kvalifikoval jako přestupek pokračující. Zároveň však judikoval, že toto odlišné hodnocení daného skutku není vadou, jenž by způsobila nezákonnost rozhodnutí nebo významně ovlivnila plynutí prekluzivní lhůty.¹²⁰

3.4.4. Hromadný přestupek

Hromadným přestupkem je: „*přestupek, u kterého zákon vyžaduje pro vznik odpovědnosti za přestupek více útoků spojených společným záměrem*“.¹²¹ Znakem tohoto institutu je jednání, jež se skládá z několika jednotlivých útoků sloučených stejným záměrem, přičemž jde opět o jediný skutek a přestupek. Pluralita těchto útoků je znakem skutkové podstaty přestupku,

¹¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. 05. 2017, č. j. 5 As 131/2016–37.

¹¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 08. 2017, č. j. 10 As 99/2016–31.

¹¹⁹ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 24. ISBN 978-807400-697-5.

¹²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 07. 2014, č. j. 8 As 33/2014–39.

¹²¹ § 9 přestupkového zákona.

neboť žádný dílčí útok ji nenaplní samostatně, může ale naplnit skutkovou podstatu přestupku jiného. V zákoně je toto jednání opět často charakterizováno nedokonavým videm slovesa.¹²² Hromadný přestupek je dokonán v momentě realizace závěrečného dílčího útoku, jenž jej zároveň odděluje od potenciálního dalšího skutku, druhým takovým dělicím okamžikem je zahájení přestupkového řízení. Tyto momenty jsou znovu zásadní z hlediska plynutí prekluzivní lhůty pro potrestání pachatele přestupku, neboť přestupky hromadné, trvajících a pokračujících mají obdobnou povahu.¹²³ Hromadné přestupky se v oblasti ochrany životního prostředí, a potažmo i v právní úpravě obecně, nachází jen velmi zřídka. Ojedinělým příkladem může být přestupek dle § 44 odst. 1 písm. d) zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě (dále jen „zákon o hornické činnosti“), jehož skutková podstata tkví v neoprávněné produkci či zpracování výbušnin anebo obstarávání nástrojů k jejich produkci či vývoji.¹²⁴

¹²² KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 93. ISBN 978-80-7502-211-0.

¹²³ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 72. ISBN 978-80-7502-219-6.

¹²⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 122. ISBN 978-80-7502-221-9.

4. Odpovědnost za přestupky proti životnímu prostředí

V této části mé diplomové práce se snažím propojit všechny části předchozí, tedy zejména právní odpovědnost jako nástroj přímého působení na stav životního prostředí a přestupek jako jeden z druhů správních deliktů, a tyto formovat do uceleného institutu odpovědnosti za přestupek. Kapitola 4.1. se detailně zabývá odpovědným subjektem, tedy pachatelem přestupku, kterým může být osoba fyzická, právnická nebo podnikající osoba fyzická, kdy toto rozlišení hraje významnou roli z důvodu vyvození konkrétního druhu odpovědnosti za přestupek a následků souvisejících. V kapitole 4.2. jsou rozebrány některé nově zavedené instituty přestupkovým zákonem v souvislosti se spácháním přestupku, kterými jsou nepřímé pachatelství, spolupachatelství a účastenství. Následuje problematika týkající se určení konkrétního odpovědného subjektu v praxi orgánů ochrany životního prostředí a okolností vylučujících protiprávnost určitého jednání. Kapitola poslední pak pojednává o zániku odpovědnosti za přestupek a jeho nejčastějších příčinách.

4.1. Pachatel přestupku

Pachatelem přestupku je osoba, jež svým jednáním naplnila znaky přestupku uvedené v zákoně, přičemž dle zásady odpovědnosti za přestupek lze správně sankcionovat pouze takového pachatele, jenž naplnil skutkovou podstatu konkrétního přestupku, a to prokazatelně. Pachatelem, a tudíž osobou odpovědnou za spáchání přestupku, může dle přestupkového zákona být osoba fyzická, osoba právnická nebo podnikající osoba fyzická, a pokládá se za něj také pachatel nepřímý, spolupachatel a účastník, tedy organizátor, návodce a pomocník. Zákon dále v určitých případech požaduje, aby pachatel měl jistou zvláštní vlastnost, postavení či způsobilost, načež tyto pravidla pak musí platit i pro pachatele nepřímého a účastníka.¹²⁵

4.1.1. Odpovědnost osob fyzických

Základním charakteristickým znakem odpovědnosti za přestupek fyzické osoby je věk pachatele. „*Za přestupek není odpovědný ten, kdo v době jeho spáchání nedovršil patnáctý rok svého věku*“.¹²⁶ V právní teorii přestupkového práva nepanuje jasná shoda, který konkrétní den se označuje za den dovršení patnáctého roku věku, přičemž existují dvě pojetí této problematiky. První koncepce, kterou zároveň podporuje majorita odborných publikací, za tento den označuje den následující po dni patnáctých narozenin. Tato je analogicky odvozena z ustanovení § 139

¹²⁵ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 76. ISBN 978-80-7502-219-6.

¹²⁶ § 18 přestupkového zákona.

restního zákoníku o počítání času, a to za účelem eliminace zjišťování přesného času narození pachatele. Druhá koncepce za tento den označuje přímo den patnáctých narozenin bez zřetele na přesný čas narození. Předpokladem pro toto pojetí je logická úvaha založená na faktu, že v den narozenin již nejde o osobu mladší patnácti let a práva a povinnosti v obvyklých případech nabývá též již tímto dnem.¹²⁷ Přestupkový zákon dále rozlišuje speciální kategorii pachatele přestupku, jenž v době jeho spáchání sice dosáhl věku patnácti let, ovšem dosud nedovršil osmnáct let, a definuje jej jako mladistvého. Jde o úpravu veřejnoprávní, která není žádným způsobem navázána na úpravu soukromoprávní, tudíž nabytí svéprávnosti jejím příznáním soudem či uzavřením manželství, nemá pro označení konkrétní osoby jako mladistvého žádný vliv. Věková hranice je důležitá z hlediska propojení deliktní způsobilosti se získáním rozumové a volní vyspělosti skládající se ze složky intelektuální, na jejímž základě je pachatel způsobilý zvážit následky svého činu, a složky volní, prostřednictvím které své jednání ovládá. Na rozdíl od restního práva je mladistvý pachatel v přestupkovém právu uspokojivě rozumově i mravně vyspělý již nabytím patnácti let věku a je tedy absolutně odpovědný za protiprávní jednání za shodných předpokladů jako pachatel plnoletý. Odpovědnost absolutní, na rozdíl od odpovědnosti relativní, vyskytující se u mladistvých v právu restním, je pevně ohraničena věkem patnácti let bez zřetele na zralost konkrétního mladistvého.¹²⁸ Intelektuální a mravní úroveň mladistvého, jeho věk a osobní poměry mají však vliv na jeho sankcionování za spáchání přestupku, kdy správní orgán přihlíží k co nejnižšímu potenciálnímu ohrožení vývoje mladistvého pachatele.¹²⁹

Dalším příznačným znakem odpovědnosti za přestupek fyzické osoby je přičetnost pachatele v době spáchání činu, neboť přestupková odpovědnost vůbec nevznikne, pokud osoba není schopna rozeznat protiprávnost svého jednání nebo jej ovládnout, a to z důvodu duševní poruchy. Odpovědným však bude pachatel, který stav nepřičetnosti vyvolal požitím návykové látky, zejména alkoholu, omamných a psychotropních látek, ačkoli tak učinil jen z nedbalosti.¹³⁰ Nepřičetnost se skládá z aspektu psychologického nebo též právního, který je tvořen schopností rozpoznávací a schopností volní ve vztahu k protiprávnímu jednání, a aspektu biologického, jenž tkví v duševní poruše pachatele. Duševní poruchou je určitá anomálie prožívání a chování osoby, jenž je zapříčiněna duševní chorobou dlouhodobého rázu nebo pouze stavem přechodným, například v podobě záchvatu, otřesu mozku či stavem vyvolaným návykovou

¹²⁷ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. s. 148. ISBN 978-80-7400-666-1.

¹²⁸ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 268-269. ISBN 978-80-7502-221-9.

¹²⁹ § 56 přestupkového zákona.

¹³⁰ § 19 přestupkového zákona.

látkou. Tato následně směřuje právě ke ztrátě schopnosti rozpoznávací či schopnosti ovládací, anebo ke ztrátě obou současně, v opačném případě o nepřičetnost nepůjde a nastoupí případná odpovědnost pachatele za spáchání přestupku.¹³¹ V přestupkovém řízení se presumuje přičetnost pachatele, eventuální nepřičetnost se dokazuje prostřednictvím lékařské zprávy nebo ve složitějších případech pomocí znaleckého posudku, ovšem závěr v konkrétní záležitosti vyslovuje jako otázku právní správní orgán. V oblasti ochrany životního prostředí není v rozhodovací praxi správních orgánů řešení otázky nepřičetnosti obvyklé, ale zároveň ji nelze do budoucna úplně vyloučit.¹³²

Třetím charakteristickým znakem odpovědnosti za přestupek fyzické osoby je zavinění ve formě úmyslu či nedbalosti, jenž lze definovat jako vnitřní psychický vztah osoby k protiprávnímu jednání a následku. Zavinění se skládá ze složky intelektuální, jež je příznačná věděním pachatele o případných následcích jeho jednání, a složky volní, z níž vyplývá chtění nebo alespoň srozumění s případnými následky. Složka volní je dělícím kritériem a determinuje, v jakém případě jde o úmysl a kdy o nedbalost. Dle přestupkového zákona je potřeba úmyslného zavinění pouze, pokud tak zákon výslovně stanoví, v opačném případě postačí nedbalost. V žádném environmentálním zákoně v oblasti ochrany životního prostředí není vymezeno, že k naplnění skutkové podstaty konkrétního přestupku je nezbytné zavinění ve formě úmyslu, z toho důvodu je v tomto odvětví dostačující zavinění nedbalostní.¹³³ Nejvyšší správní soud České republiky ve svém rozhodnutí judikoval, že zavinění je nutné v každém konkrétním případě prokázat v přestupkovém řízení, a to nejen ve vztahu k postihovanému protiprávnímu jednání pachatele a jeho následku, ale současně i ve vztahu k příčinné souvislosti mezi takovým jednáním a následkem.¹³⁴

Přestupkový zákon rozlišuje úmysl přímý, kdy pachatel výslovně chtěl protiprávním jednáním porušit či alespoň ohrozit zákonem chráněný zájem, a úmysl nepřímý, v jehož případě pachatel věděl, že může způsobit takovýto následek, a byl s tím srozuměn pro případ, že se tak i stane.¹³⁵ V úmyslu přímém zákonodárce jednoznačně formuluje pouze složku volní, ale z logického výkladu daného ustanovení zároveň vyplývá i složka intelektuální, neboť pokud pachatel výslovně chce způsobit zákonem požadovaný následek, ví, že je tak prostřednictvím svého jednání schopen učinit. V případě úmyslu nepřímého pachatel přestupku očekává

¹³¹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 88-89. ISBN 978-80-7400-680-7.

¹³² JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 36. ISBN 978-807400-697-5.

¹³³ Tamtéž, s. 38.

¹³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 28. 08. 2015, č. j. 2 As 43/2015–51.

¹³⁵ § 15 odst. 2 přestupkového zákona.

neexistenci skutečnosti, jež by eventuálně zabránila požadovanému následku, dělicím kritériem od úmyslu přímého je pak stupeň volní složky, kdy při její úplné absenci lze uvažovat maximálně o nedbalostním zavinění.¹³⁶

Obdobně jako u úmyslu, trestankový zákon diferencuje nedbalost vědomou a nevědomou. Nedbalosti vědomé se pachatel dopustí, pokud věděl, že je protiprávním jednáním schopn způsobit zákonem předpokládaný následek, ale bez patřičného odůvodnění spoléhal, že se tak nestane. Naopak při nedbalosti nevědomé o způsobení možného následku pachatel trestanku nevěděl, ačkoliv to vědět měl a zároveň mohl, se zřetelem na konkrétní okolnosti případu a své osobní poměry.¹³⁷ „Z toho plyne, že vědomá nedbalost je budována na vědomí možnosti vzniku následku, což je jinak řečeno schopnost rozpoznat a zhodnotit okolnosti, jež vytvářejí nebezpečí pro chráněný zájem. Vedle toho a zároveň delikvent "podcení" reálnou možnost vzniku následku, neboť se domnívá, resp. spoléhá na to, že nenastane.“¹³⁸ Naopak odpovědnost u nevědomé nedbalosti vyžaduje jistou možnost vědění potenciálního následku, jenž souvisí s potřebnou obezřetností a rozvážností pachatele při jeho jednání. Podstatou vyloučení této formy zavinění je pak dodržení určité míry opatrnosti, jenž obsahuje objektivní a subjektivní aspekt. Objektivní hledisko zahrnuje opatrnost požadovanou od všech subjektů provádějících zejména konkrétní činnosti a je vymezeno právními i technickými normami a pravidly odvětví, v nichž je činnost vykonávána. Subjektivní hledisko se pak týká osobních poměrů určité osoby, zejména jejího intelektu, vzdělání, schopností a zkušeností, a požaduje opatrnost adekvátní konkrétním skutečnostem případu a vlastnostem dané osoby. Nedbalost obecně od úmyslu odlišuje zejména absence složky volní, naplnit skutkovou podstatu trestanku a vyvolat zákonem předvídaný následek, přičemž však samotné protiprávní jednání pachatele je volním aktem.¹³⁹

Příkladem trestanku spáchaného v podobě přímého úmyslu může být zabití vážně ohroženého druhu živočicha jako svou trofej. Trestankem ve formě úmyslu nepřímého pak je nalíčení intoxikované potraviny jako návnady na lovnou zvěř, kdy pachatel ví a je zároveň srozuměn se situací, kdy otrávené mrtvé zvíře může pozřít živočich živící se posílými tvory, a tím dojde i k jeho zahubení. Příkladem trestanku spáchaného v podobě nevědomé nedbalosti může být vypuštění zamořujících směsí do přirozeného či umělého koryta vodního toku, jehož vlivem zemře ohrožený či kriticky ohrožený živočich. Pachatel tohoto trestanku věděl

¹³⁶ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za trestanky a řízení o nich: Zákon o některých trestancích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. s. 128. ISBN 978-80-7400-666-1.

¹³⁷ § 15 odst. 3 trestankového zákona.

¹³⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 10. 2008, č. j. 1 As 15/2007–149.

¹³⁹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 88-89. ISBN 978-80-7400-680-7.

o výskytu chráněného živočicha, ale neodůvodněně spoléhal, že k jeho ohrožení se zřetelem k silnému průtoku vody nedojde. Nakonec přestupkem ve formě nedbalosti nevědomé je dovoz suvenýru v podobě těla mrtvého exotického živočicha, jehož import do České republiky není povolený bez nezbytných dokumentů.¹⁴⁰

V přestupkovém právu s institutem zavinění úzce souvisí pojem omylu, jenž lze definovat jako rozpor pachatelova vnímání či vědění se skutečností, z důvodu chybné představy ohledně určité okolnosti ve vztahu ke spácháním přestupku. Právní teorie rozlišuje omyl negativní, kdy pachatel nezná určité okolnosti, a omyl pozitivní, v jehož případě pachatel určité okolnosti chybně očekává. Pokud se rozpor týká okolností skutkových, pak se jedná o omyl skutkový, tedy *error facti*, a naopak pokud souvisí s okolnostmi právními, jde o omyl právní, tudíž *error iuris*.¹⁴¹ Problém omylu se v přestupkovém právu dotýká pouze odpovědnosti osoby fyzické, nikoli osoby právnické či podnikající osoby fyzické, neboť u těchto zákon zavinění vůbec nevyžaduje z důvodu jejich odpovědnosti objektivního charakteru a dále vzhledem k přičitatelnosti jednání za ně jednajících osoby fyzické, jejíž přesnou totožnost není ani nezbytné stanovit.¹⁴²

Skutkový omyl negativní se uplatní v případě, kdy pachatel nezná ani neočekává určitou skutečnost jako znak skutkové podstaty přestupku, nejde o jeho úmysl, ovšem může být odpovědný za nedbalostní přestupek. Podobná je situace při úmyslném protiprávním jednání, kdy pachatel naplní znaky závažnějšího přestupku, neboť chybně očekával určité skutečnosti, jimiž by naplnil přestupek mírněji trestaný, v důsledku čehož bude sankcionován za přestupek mírnější. Naopak u skutkového omylu pozitivního pachatel při svém úmyslném protiprávním jednání chybně předpokládá skutečnosti naplňující znaky závažnějšího přestupku a bude tak sankcionován za pokus přestupku závažnějšího, pokud je tento trestný. Se skutkovým omylem pozitivním souvisí skutkový omyl v okolnostech vylučujících protiprávnost, kdy pachatel chybně očekává skutečnost vylučující protiprávnost jeho úmyslného jednání, v důsledku čehož bude odpovědný pouze za nedbalostní přestupek, jako je tomu například při tzv. putativní obraně proti domnělému útoku. Z trestního práva lze analogicky dovodit další příklady skutkového omylu, jež ovšem přestupkový zákon neobsahuje. Jedná se zejména o aberaci, tedy odchýlení rány, dále omyl v předmětu útoku a generálním úmyslu.¹⁴³

¹⁴⁰ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 39. ISBN 978-807400-697-5.

¹⁴¹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 100. ISBN 978-80-7400-680-7.

¹⁴² Tamtéž, s. 102.

¹⁴³ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 81-82. ISBN 978-80-7502-219-6.

Negativního právního omylu se pachatel dopustí, pokud: „při spáchání přestupku neví, že jeho čin je protiprávní, nejedná zaviněně, nemohl-li se omylu vyvarovat“.¹⁴⁴ V tomto případě přestupkový zákon výslovně vymezuje tzv. negativní právní omyl omluvitelný, v jehož důsledku nebude pachatel za spáchání přestupku vůbec odpovědný. Povinností správního orgánu je však zhodnotit konkrétní okolnosti, zda je pachatel měl nebo mohl znát, v důsledku čehož může dojít k překonání zásady *ignoracia iuris non excusat*, tedy neznalost zákona neomlouvá. Naopak o tzv. negativní právní omyl neomluvitelný jde v případě, jestliže se mu pachatel mohl vyhnout prostřednictvím povinných znalostí právní úpravy anebo pokud byla protiprávnost jednání pachatele očividně identifikovatelná. Právní teorie dále rozlišuje pozitivní právní omyl, o který se jedná, pokud fyzická osoba mylně předpokládá, že její jednání je protiprávní, a tudíž naplňuje skutkovou podstatu určitého přestupku. Zákon ovšem takový konkrétní přestupek neobsahuje, a proto z důvodu principu *nullum crimen sine lege* tato osoba nebude za spáchání činu ani přestupkově odpovědná.¹⁴⁵

Na místě je též uvést alespoň příkladný výčet přestupků, jichž se může fyzická osoba na úseku ochrany životního prostředí svým jednáním dopustit. Vzhledem k rozsáhlému množství složkových právních předpisů a přestupků v nich obsažených jsem zvolil pouze některé z nich. Podle zákona o ochraně přírody a krajiny se fyzická osoba dopustí přestupku zejména tím, že nedovoleně zasahuje do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin, nedovoleně ruší stav přírody ve zvláště chráněném území či mění stav památného stromu, nedovoleně zasahuje do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů či ptáků anebo tyto zraňuje či chová bez povolení.¹⁴⁶ Přestupek také spáchá, pokud přímo či nepřímo zničí zvláště chráněné rostliny zařazené do kategorie ohrožených, usmrcuje ptáky, které nelze lovit, přímo či nepřímo usmrcuje zvláště chráněné živočichy zařazené do kategorie ohrožených, poškodí či pokácí dřevinu rostoucí mimo les bez patřičného povolení, poškozuje nebo ničí jeskyni nebo její součást, anebo bez potřebného souhlasu provádí škodlivý zásah do významného krajinného prvku.¹⁴⁷

Dle zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (dále jen „lesní zákon“) se fyzická osoba dopustí přestupku zejména tím, že při obecném užívání lesa hrabe stelivo, ruší klid či ticho, sbírá lesní plody takovým způsobem, jímž zároveň dochází k poškozování lesa, táboří mimo místa k tomu určená, vstoupí do oplocených míst, těží či poškozuje stromy a keře

¹⁴⁴ § 17 odst. 1 přestupkového zákona.

¹⁴⁵ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 80-81. ISBN 978-80-7502-219-6.

¹⁴⁶ § 87 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁴⁷ § 87 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

nebo odhazuje odpady či odpadky.¹⁴⁸ Přestupek dále spáchá, pokud ohrozí plnění funkcí lesa způsobením značné škody na lese, provádí v lese lesním zákonem zakázané či nepovolené činnosti, anebo nesplní uložená opatření orgánem státní správy lesů dle lesního zákona.¹⁴⁹

Podle zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání (dále jen „zákon na ochranu zvířat proti týrání“) se fyzická osoba dopustí přestupku především, když týrá či utýrá zvíře, pokud toto týrání propaguje, vyrobí nebo obchoduje čelist'ovou či lepící past anebo pokud nepřekazí týrání zvířete osobou nezletilou či osobou zbavenou způsobilosti k právnímu jednání, pokud je zákonným zástupcem této osoby.¹⁵⁰ Jako chovatel pak fyzická osoba spáchá přestupek zejména, pokud přepravuje zvíře v rozporu s podmínkami pro přepravu zvířat dle zákona na ochranu zvířat proti týrání, nedodrží podmínky chovu psa či kočky vymezené tímto zákonem, anebo v rozporu s podmínkami ochrany zvířat v zájmových chovech neučiní opatření proti úniku těchto zvířat nebo chová druh zvířete, jenž vyžaduje zvláštní péči.¹⁵¹

Dle zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o rybníkářství“) se fyzická osoba dopustí přestupku zejména v případě, že neoprávněně chytá ryby, v rybníkářství loví nepovoleným způsobem nebo provádí lov na udici, i když není rybníkářem ani jím pověřenou osobou. Dále fyzická osoba spáchá přestupek, pokud loví prostřednictvím elektrického proudu v rozporu se zákonem o rybníkářství, na požádání nepředloží doklady dle tohoto zákona, loví v rozporu s podmínkami stanovenými v povolence k lovu nebo loví mimo denní dobu vymezenou právním předpisem z důvodu ochrany rybí obsádky.¹⁵²

4.1.2. Odpovědnost osob právnických

Právnická osoba, na rozdíl od osoby fyzické, je uměle vytvořený právní konstrukt bez přirozeného základu, jehož vznik a působení závisí právě na vůli za ní jednajících osob fyzické. Základními znaky právnické osoby jsou zejména organizační struktura, majetková oddělenost od majetku jejích členů či jiných osob, právní osobnost spočívající ve způsobilosti k právům a povinnostem, dále způsobilost k právnímu jednání a deliktivní způsobilost.¹⁵³ Přestupkový zákon legální definici právnické osoby neobsahuje, tudíž je pro potřeby přestupkového práva vymezena soukromoprávními předpisy, především občanským zákoníkem.

¹⁴⁸ § 53 odst. 1 lesního zákona.

¹⁴⁹ § 54 odst. 1 lesního zákona.

¹⁵⁰ § 27 odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

¹⁵¹ § 27 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

¹⁵² § 30 odst. 1 zákona o rybníkářství.

¹⁵³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 136-137. ISBN 978-80-7502-221-9.

„Právnícká osoba je organizovaný útvar, o kterém zákon stanoví, že má právní osobnost, nebo jehož právní osobnost zákon uzná. Právnícká osoba může bez zřetele na předmět své činnosti mít práva a povinnosti, které se slučují s její právní povahou.“¹⁵⁴ Občanský zákoník tak pojímá právníckou osobu na základě tzv. teorie fikce jako pouhou umělou konstrukci bez svéprávnosti a vlastní vůle, neboť tyto náleží pouze fyzickým osobám, prostřednictvím kterých je vůle následně právnícké osobě připisována. Fyzické osoby mohou za osobu právníckou jednat nejen po právu, ale také protiprávně, přičemž i takovým jednáním bude právnícká osoba zavázána, a to derivativně v důsledku tzv. delegované zavázanosti. Někteří autoři odborných publikací tak namísto odpovědnosti právnícké osoby za přestupek, charakterizují tuto problematiku spíše jako zavázanost právnícké osoby za přestupek, neboť tvrdí, že právní úprava obsažená v přestupkovém zákoně v souvislosti s právníckými osobami je nekompatibilní s teorií fikce. „Není-li podle občanského zákoníku právnícká osoba svéprávná a nemá-li vlastní vůli, těžko může být tak pachatelem přestupku v pravém slova smyslu, byť by se jednalo o odpovědnost objektivní.“¹⁵⁵

Přestupek může spáchat nejen právnícká osoba podnikající, ale také právnícká osoba nepodnikající, a to bez zřetele na jejich status či způsob vzniku. Právní úprava přestupkového zákona tak dopadá i na právnícké osoby *sui generis*, mezi které patří i Česká republika jako stát nebo obce či kraje jako územní samosprávné celky. Jedná se zejména o ukládání pokut ministerstvům a jiným státním orgánům za porušení povinností v oblasti ochrany životního prostředí jako vlastníku či správci majetku České republiky.¹⁵⁶ Z hlediska ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek před jejich ohrožováním či poškozováním je přestupková odpovědnost právníckých osob zcela zásadní. Důvodem je vztah právníckých osob zejména k průmyslu nebo dopravě v souvislosti s charakterem jejich činnosti a potenciálním protiprávním jednáním, a dále převaha přestupkové odpovědnosti právníckých osob ve srovnání s odpovědností trestní v tomto právním odvětví.¹⁵⁷

Dle přestupkového zákona je právnícká osoba odpovědná za spáchání konkrétního přestupku, pokud je splněna alespoň jedna z alternativních podmínek, a to, že k naplnění znaků skutkové podstaty daného přestupku došlo při činnosti právnícké osoby, v bezprostřední souvislosti s činností právnícké osoby nebo ku prospěchu či v zájmu právnícké osoby.

¹⁵⁴ § 20 odst. 1 občanského zákoníku.

¹⁵⁵ GRYGAR, Tomáš. *Specifika řízení o přestupku právnícké osoby*. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice právní instituty, s. 19-20. ISBN 978-80-7400-783-5.

¹⁵⁶ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe, s. 44. ISBN 978-807400-697-5.

¹⁵⁷ FABŠÍKOVÁ, Tereza. *Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí*. České právo životního prostředí: vědecký časopis České společnosti pro právo životního prostředí, Praha, ročník 2017, č. 45, s. 17. ISSN: 1213-5542.

Další kumulativní podmínkou je, že k naplnění dané skutkové podstaty přestupku došlo jednáním osoby fyzické, přičitatelným osobě právnické, jímž porušila právní povinnost právnické osobě uloženou anebo uloženou organizační složce či jinému útvaru, které jsou součástí dané právnické osoby.¹⁵⁸ Podmínka protiprávního jednání při činnosti právnické osoby se hodnotí vždy dle konkrétních skutečností, avšak jednání osoby fyzické se nesmí odchylovat z rámce či předmětu činnosti dané právnické osoby a nezahrnuje obvykle mimopracovní či volnočasové aktivity. Tento aspekt je definován tzv. funkční teorií, dle které je nutný funkční, objektivní vztah mezi protiprávním jednáním fyzické osoby a jejím postavením, kdy se fyzická osoba pokouší dosahovat cílů osoby právnické. Dále je pak toto hledisko doplněno o tzv. teorii zájmovou, kdy protiprávní jednání fyzické osoby zapříčiní pro osobu právnickou jistá pozitiva či výhody, zejména vylepšení jejího hmotného či nehmotného postavení.¹⁵⁹

Mezi osoby s jednáním přičitatelným osobě právnické přestupkový zákon taxativně řadí statutární či jiný orgán právnické osoby nebo člena těchto orgánů, zaměstnance právnické osoby či osobu ve srovnatelném postavení při výkonu jejich pracovních úkolů, fyzickou osobu plnící úkoly právnické osoby, a dále fyzickou osobu, jíž při své činnosti právnická osoba využívá nebo která za právnickou osobu jednala a tato výsledek daného jednání zužitkovala.¹⁶⁰ Jiným orgánem právnické osoby či jeho členem může být například starosta obce, jenž obec zastupuje navenek, avšak není zákonem vymezen jako orgán statutární. Osoba fyzická plnící úkoly osoby právnické, nebo kterou osoba právnická užívá při své činnosti, patří mezi tzv. zbytkové kategorie, které mezi sebou prostupují, lze do nich zařadit zejména nepodnikající fyzické osoby, jež pro osobu právnickou vykonávají určité aktivity prostřednictvím smlouvy o dílo. Do kategorie osob fyzických za právnickou osobu jednajících, pokud tato daný výsledek zužitkovala, je možné začlenit institut zastoupení na základě zákona, rozhodnutí orgánu veřejné moci nebo zastoupení smluvní, může se pak jednat především o institut prokury. V případě zaměstnance či osoby ve srovnatelném postavení jde o osoby ve služebním poměru, osoby s pracovní smlouvou či dohodou nebo dokonce o člena družstva, základním předpokladem je ovšem plnění pracovních úkolů ve vztahu k právnické osobě.¹⁶¹ Dle Nejvyššího správního soudu je jednání zaměstnance přičitatelné právnické osobě, pokud nevybočuje z mezí plnění jeho pracovních úkolů. Významná je především místní, časová a věcná souvislost porušení povinností právnické osoby ve vztahu k její činnosti, tudíž zda zaměstnanec svým protiprávním

¹⁵⁸ § 20 odst. 1 přestupkového zákona.

¹⁵⁹ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 146-147. ISBN 978-80-7502-221-9.

¹⁶⁰ § 20 odst. 2 přestupkového zákona.

¹⁶¹ GRYGAR, Tomáš. *Specifika řízení o přestupku právnické osoby*. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice právní instituty. s. 83-84. ISBN 978-80-7400-783-5.

jednáním z objektivního i subjektivního aspektu realizoval pracovní úkoly či nikoli. V případě protiprávního jednání zaměstnance na pokyn zaměstnavatele nebo kvůli pracovnímu přetížení zaměstnance z důvodu přemrštěných požadavků zaměstnavatele, bude jeho jednání právnické osobě přičitatelné. Opačná bude ovšem situace, kdy zaměstnanec protiprávně jedná výlučně z osobních zájmů nebo v úmyslu zaměstnavatele poškodit, v daném případě pak právnická osoba přestupkově odpovědná nebude, a to z důvodu ohraničení jednání fyzické osoby povinnostmi z pracovněprávního vztahu.¹⁶²

Aby byla právnická osoba za spáchání konkrétního přestupku odpovědná, není nutné v každém jednotlivém případě zjišťovat individuální totožnost fyzické osoby jednající za osobu právnickou, jíž je toto jednání osoby fyzické přičitatelné. Správní orgán nemusí rozeznat určitou fyzickou osobu: „zejména tehdy, je-li ze zjištěných skutečností zřejmé, že k jednání zakládajícímu odpovědnost právnické osoby za přestupek došlo při činnosti právnické osoby“.¹⁶³ Příčinou tvorby této právní úpravy je premisa, dle které by přesné vymezení určité osoby bylo v některých případech zvláště složité, především ve velkých obchodních korporacích či orgánech veřejné moci se složitou vnitřní strukturou. Pokud tedy správní orgán v přestupkovém řízení nezjistí totožnost konkrétní fyzické osoby nejednající v daném případě pouze ve svůj prospěch, není tento negativní výsledek nijak vázán na vznik přestupkové odpovědnosti právnické osoby.¹⁶⁴ Dle některých autorů odborných publikací je však toto ustanovení přestupkového zákona ve svém důsledku velmi problematické. Jeden z možných problémů skýtá spojení *zejména tehdy*, jež značí pouze demonstrativní výčet situací, následkem čehož mohou správní orgány vykazovat sníženou aktivitu v přestupkovém řízení, pokud zjištění totožnosti nebude jejich zákonnou povinností. Další potíží může být neopodstatněné zanedbání zásady legality, dle níž je správní orgán povinen zahájit přestupkové řízení o každém zjištěném protiprávním jednání, jenž naplňuje skutkovou podstatu některého přestupku, neboť jde o veřejný zájem. Dané ustanovení dále nemusí být v souladu se zásadou legitimního očekávání, neboť dává správním orgánům jistou volnost, kdy někteří totožnost za každých okolností zjišťovat budou a jiní nikoli, pokud takovou povinnost ze zákona nemají.¹⁶⁵

Dosavadní rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu České republiky v rámci zjišťování totožnosti osob, jejichž jednání je právnické osobě přičitatelné, zastávala doposud názor, dle kterého je povinností správního orgánu posoudit bez jakýchkoliv pochybností,

¹⁶² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 03. 10. 2017, č. j. 9 As 213/2016–60.

¹⁶³ § 20 odst. 6 přestupkového zákona.

¹⁶⁴ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 94. ISBN 978-80-7400-680-7.

¹⁶⁵ GRYGAR, Tomáš. *Specifika řízení o přestupku právnické osoby*. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice právní instituty. s. 87-88. ISBN 978-80-7400-783-5.

že protiprávní jednání spáchal ten, kdo za něj má být postižen. Pokud je zde pochybnost nebo alespoň možnost, že přestupek spáchal někdo jiný, nelze dotyčného za dané protiprávní jednání sankcionovat z důvodu zásady *in dubio pro reo*, tedy v pochybnostech ve prospěch obviněného. Konkrétní rozsudek se týkal protiprávního jednání dle zákona o ochraně přírody a krajiny, spočívajícího v kácení dřevin mimo les bez povolení. V daném případě několik osob, mezi kterými byli připleni i účastníci brigády, kácelo dřeviny na pokyn a se souhlasem zaměstnanců právnické osoby, do jejíhož předmětu činnosti patří tato náplň práce. Nedopatřením však došlo také k pokácení několika nadlimitních stromů, k čemuž daná právnická osoba neměla příslušné povolení. Vzhledem k tomu, že se nepodařilo zjistit konkrétní osobu, jež dané stromy pokácela, nebylo možné ani určit vztah této neznámé osoby k osobě právnické, což bylo dle úvahy Nejvyššího správního soudu pro vyvození závěru zásadní. Z důvodu neprokázání konkrétních fyzických osob tak nebylo možné vyvodit odpovědnost právnické osoby za protiprávní jednání, neboť existovala důvodná pochybnost, že daný čin mohla spáchat osoba, jejíž jednání nebylo právnické osobě přičitatelné.¹⁶⁶

Přestupkový zákon dále dává výslovně možnost souběžného postihu právnické osoby i za ni jednajících osoby fyzické, jejíž jednání je právnické osobě přičitatelné, kdy obě tyto osoby mohou být přestupkově odpovědné současně, nezávisle na sobě. V daném případě tak nepůjde ani o účastenství ani o spolupachatelství, neboť se nejedná o záměrné kolektivní jednání těchto osob.¹⁶⁷ Nejvyšší správní soud České republiky pak výslovně stanovil, že tato souběžná odpovědnost není porušením principu *ne bis in idem*, neboť se jedná o dva naprosto odlišné subjekty a z důvodu majetkové autonomie právnické osoby není případnou správní sankcí postižen ani majetek totožné osoby. Daná situace dopadá též i na právnickou osobu a jejího společníka, kdy i v tomto případě jde o rozdílné subjekty, a tudíž ani zde není vyloučena jejich souběžná přestupková odpovědnost.¹⁶⁸

Odpovědnost právnické osoby za přestupek patří mezi odpovědnost objektivní, tedy odpovědnost za následek bez ohledu na zavinění. Posuzuje se především naplnění obligatorních znaků objektivní stránky skutkové podstaty konkrétního přestupku, mezi které se řadí jednání, následek a příčinná souvislost mezi jednáním a následkem. Přestupkově relevantní je pak pouze takové protiprávní jednání, bez něhož by zákonem předvídaný následek vůbec nenastal anebo nastal jiným než zákonem předpokládaným způsobem.¹⁶⁹ Zavinění je

¹⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 03. 2015, č. j. 7 As 24/2015–18.

¹⁶⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 149. ISBN 978-80-7502-221-9.

¹⁶⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 01. 2017, č. j. 10 As 225/2016–57.

¹⁶⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 07. 2011, č. j. 1 As 86/2011–50. nebo Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 07. 2012, č. j. 1 As 87/2012–40.

u právnické osoby výslovně vyloučeno, neboť právnická osoba jedná prostřednictvím osob fyzických, jejichž jednání je právnické osobě přičitatelné, a tudíž lze ohledně zavinění uvažovat pouze v souvislosti s těmito osobami fyzickými. V případě osob právnických tak případná kalkulace správního orgánu s možným zaviněním při spáchání určitého přestupku, zejména ve formě úmyslu, nemůže přicházet v úvahu ani jako přitěžující okolnost při ukládání správní sankce.¹⁷⁰ Přestupková odpovědnost právnické osoby je tak odvozena od samotného nedodržení či překročení zákonem uložené povinnosti prostřednictvím za ni jednajících osob fyzické. Tato objektivní odpovědnost ovšem není vymezena jako odpovědnost absolutní, tedy bez možnosti se odpovědnosti zbavit, neboť přestupkový zákon obsahuje ustanovení o možnosti tzv. liberace, dle kterého se právnická osoba může ve stanovených případech odpovědnosti za přestupek zprostit. Jde o určité změkčení právní úpravy dané problematiky, jelikož by se odpovědnost absolutní mohla v určitých případech jevit až jako nespravedlivá.¹⁷¹

Liberačním důvodem je situace, kdy právnická osoba osvědčí vynaložení maximálního či veškerého úsilí k zamezení spáchání konkrétního přestupku, jež po ní bylo možné vyžadovat, v důsledku čehož pak nebude přestupkově odpovědná. Ke zproštění odpovědnosti za přestupek právnické osoby však nedojde, pokud nevykonala potřebná opatření k zabránění vzniku či odvrácení přestupku, nebo pokud neprovedla obligatorní či nezbytnou kontrolu nad fyzickou osobou, jejíž jednání je osobě právnické přičitatelné.¹⁷² V aplikační praxi pak může činit obtíže slovní spojení „*veškeré úsilí*“, kdy by v případě zákonodárce bylo vhodné alespoň demonstrativním výčtem naznačit, o kterých konkrétních okolnostech lze z hlediska právní jistoty uvažovat. Jistým vodítkem tak může být přinejmenším výčet situací, kdy ke zproštění odpovědnosti za přestupek právnické osoby nedojde.¹⁷³ Možnost liberace se vztahuje pouze ke skutečnostem objektivní povahy, nikoli povahy subjektivní, kterými by mohly být zejména osobní poměry právnické osoby. Za náležitou péči záležející v opatřeních lze pokládat uspokojivé preventivní činnosti před spácháním určitého přestupku, jež zamezují nedodržení uložených povinností v obvyklých případech. Mezi ně patří například ochrana majetku, vytvoření vnitřních předpisů, školení zaměstnanců a orgánů a jejich následná kontrola, dělba povinností ve vnitřní struktuře právnické osoby a další podobné. Vynaložení maximálního úsilí

¹⁷⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 05. 2018, č. j. 5 A 187/2014–82.

¹⁷¹ GRYGAR, Tomáš. *Specifika řízení o přestupku právnické osoby*. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice právní instituty. s. 89-90. ISBN 978-80-7400-783-5.

¹⁷² § 21 přestupkového zákona.

¹⁷³ GRYGAR, Tomáš. *Specifika řízení o přestupku právnické osoby*. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice právní instituty. s. 91. ISBN 978-80-7400-783-5.

a náležitou péčí hodnotí správní orgán vždy vzhledem ke konkrétním okolnostem daného případu, přičemž důkazní břemeno vždy nese obviněná právnická osoba.¹⁷⁴

Jak naznačují rozhodnutí Nejvyššího správního soudu České republiky, podmínky liberace jsou v praxi vykládány spíše restriktivně. Dle jeho rozhodovací činnosti se přestupkové odpovědnosti právnická osoba nemůže zprostit pouhým poukazem na skutečnost, že uložené povinnosti byly porušeny jejími zaměstnanci nebo dalšími osobami, jež využívá v rámci své činnosti, a to ani odkazem na zajištění povinného školení těchto osob osobou právnickou. Záměrem zakotvení možnosti liberace v zákonné úpravě je zamezení správní sankce pouze v mimořádných případech, především pokud by se sankcionování přičilo svému smyslu.¹⁷⁵ Využití liberačního důvodu provozovatelem určitého zařízení je podmíněno doložením důkazu, že v dané situaci realizoval veškerá technicky možná opatření, aby co nejefektivněji zamezil protiprávnímu jednání. Není možné pouhé upozornění, že tato opatření po něm nelze spravedlivě vyžadovat z důvodu jejich nehospodárnosti.¹⁷⁶

Naopak za možný liberační důvod Nejvyšší správní soud považuje tzv. dysfunkci orgánu veřejné moci, pokud se tato významně podílela na vzniku protiprávního jednání konkrétní osoby, a to v souvislosti s principem právní jistoty vyjádřeném v Ústavě. Povinností správních orgánů při výkonu veřejné moci je počínání si v souladu s právními normami, pokud se v určitém rozsahu svou činností podílely na protiprávním jednání obviněné osoby nebo postupovali v řízení nezákonně, nemohou následky jejich protiprávního jednání jít k tíži této osoby.¹⁷⁷ Obdobně je tomu tak, pokud v právním řádu absentuje uspokojivě předvídatelná právní úprava určité problematiky. V konkrétní situaci právní úprava nevymezila uspokojivý, jasný a splnitelný přechodový režim chovu ptactva, kdy na některé druhy ptáků se dle nové právní úpravy měla aplikovat ustanovení o odchylném postupu. Liberačním důvodem v daném případě byla nemožnost obviněné právnické osoby uspokojivě identifikovat, které jednání je protiprávní, přičemž šlo zároveň o chov jediného živočicha, a to káně bělochvosté.¹⁷⁸

V oblasti ochrany životního prostředí byl před účinností přestupkového zákona tzv. obecný liberační důvod obsažen jen v některých environmentálních právních předpisech, například ve vodním zákoně nebo v zákoně č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“), naopak zahrnut nebyl ve starém zákoně o odpadech nebo v zákoně o ochraně přírody a krajiny. Přijetím změnového zákona k zákonu přestupkovému byl však

¹⁷⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 154. ISBN 978-80-7502-221-9.

¹⁷⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 14. 08. 2015, č. j. 5 As 10/2015–27.

¹⁷⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 09. 2014, č. j. 4 As 123/2014–33.

¹⁷⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 04. 2013, č. j. 1 As 188/2012–30.

¹⁷⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 09. 07. 2009, č. j. 7 As 17/2009–61.

obecný liberační důvod kvůli nežádoucí dvojité úpravě této problematiky odstraněn i z těch zákonů, které jej doposud obsahovaly, a v právní úpravě zvláštních zákonů složkových tak zůstaly jen tzv. liberační důvody speciální. Příkladem zákona zahrnujícím speciální liberační důvod může být zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o obalech“),¹⁷⁹ dle kterého: „*Právnická nebo podnikající fyzická osoba neodpovídá za přestupek podle § 44 odst. 2 písm. g) nebo h) nebo § 44 odst. 4, jestliže k porušení povinnosti došlo do 3 měsíců ode dne, kdy autorizovaná společnost, s níž právnická nebo podnikající fyzická osoba uzavřela smlouvu o sdruženém plnění, zaniklo rozhodnutí o autorizaci. Má se za to, že povinnosti podle § 10 odst. 1 a 5 a § 12 ve vztahu k obalům, které právnická nebo podnikající fyzická osoba uvedla na trh nebo do oběhu do 3 měsíců ode dne zániku rozhodnutí o autorizaci podle věty první, jsou splněné.*“¹⁸⁰

Z důvodu účelového vyhybání se přestupkové odpovědnosti právníky osobami, zakotvil přestupkový zákon institut přechodu této odpovědnosti při přeměně nebo zániku právnické osoby s právním nástupcem, a to právě na jejího právního nástupce. Pokud existuje několik právních nástupců právnické osoby, jsou všichni přestupkově odpovědní, jako kdyby každý z nich spáchal přestupek samostatně. Mezi autory odborných publikací nepanuje jasná shoda, zda lze tento institut uplatnit pouze při univerzálním nástupnictví, tedy přechodu všech práv a povinností, nebo i při nástupnictví singulárním, kdy dochází k přechodu pouze části jmění na právního nástupce. Jazykový výklad přestupkového zákona sice singulární sukcesi jednoznačně nevylučuje, avšak řada odborníků zastává prostřednictvím teleologického výkladu daných ustanovení spíše stanovisko uplatnitelnosti tohoto institutu pouze na případy sukcese univerzální.¹⁸¹ K přechodu přestupkové odpovědnosti není ze strany právnické osoby ani správního orgánu nutné vykonat nějaký úkon, neboť přechod nastává *ex lege*. Dále není rozhodný rozsah užitků, jichž se právnímu nástupci přechodem ze spáchaného přestupku dostane, ani zda některý z případných vícero právních nástupců pokračuje v protiprávní činnosti. Podstatným není ani fakt, zda správní orgán již zahájil přestupkové řízení a zda právní nástupce věděl či mohl vědět o provedeném protiprávním jednání. Veškeré tyto okolnosti daného případu užije správní orgán až při sankcionování, tedy při stanovení výměry a druhu správního trestu.¹⁸²

¹⁷⁹ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 51. ISBN 978-807400-697-5.

¹⁸⁰ § 46 odst. 1 zákona o obalech.

¹⁸¹ GRYGAR, Tomáš. *Specifika řízení o přestupku právnické osoby*. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice právní instituty. s. 67-68. ISBN 978-80-7400-783-5.

¹⁸² JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. s. 314. ISBN 978-80-7400-666-1.

O přeměnu právnické osoby se jedná v případě změny její právní formy, při jejím rozdělení nebo při fúzi sloučením či splynutím vícero subjektů. Splynutím dochází ke vzniku nové nástupnické právnické osoby a k zániku veškerých právnických osob zainteresovaných, naopak při sloučení práva a povinnosti přechází na již existující subjekt a zároveň zaniká alespoň jedna právnická osoba stávající. Při rozdělení dochází ke vzniku nového či nových subjektů a zároveň trvání právnické osoby původní, nebo naopak k zániku stávající právnické osoby a vzniku dvou a více subjektů nových. O přeměnu právnické osoby se však nejedná při prosté změně sídla či názvu právnické osoby, neboť subjekt dále existuje, a tudíž trvá i jeho přestupková odpovědnost. Významné z hlediska přechodu přestupkové odpovědnosti jsou především rozdělení a fúze právnické osoby za současného vzniku nového subjektu a zániku původního. Přechod odpovědnosti na právního nástupce ovšem platí i v případě zachování existence právnické osoby původní, následkem čehož budou přestupkově odpovědné všechny zainteresované subjekty. Zákon tak zabraňuje účelovému vyhýbání se sankci právnickými osobami v situaci, kdy dojde k oddělení větší části majetku, v jehož důsledku by nebylo možné pokutu efektivně vymáhat. Tyto případy se historicky vyskytovaly i v praxi orgánů ochrany životního prostředí, a to z důvodu značně vysokých pokut za určité přestupky.¹⁸³

4.1.3. Odpovědnost podnikajících osob fyzických

Přestupkový zákon rozlišuje odpovědnost podnikajících osob fyzických v důsledku přičitatelnosti jednání za ně jednajících osob a dále odpovědnost ve vztahu k jejich vlastnímu jednání, neboť osoby fyzické, na rozdíl od osob právnických, mohou za sebe jednat samy. Pachatelem tak podnikající osoba fyzická bude, pokud při svém podnikání nebo v bezprostřední souvislosti s ním, protiprávním jednáním nedodrží povinnost uloženou jí nebo osobě fyzické, a naplní tím znaky skutkové podstaty konkrétního přestupku. Pachatelem bude dále také, jestliže při jejím podnikání či v bezprostřední souvislosti s ním nebo ku jejímu prospěchu či v jejím zájmu, fyzická osoba za ní jednající, jejíž jednání je této podnikající fyzické osobě přičitatelné, protiprávním jednáním nedodrží povinnost uloženou fyzické osobě podnikající nebo osobě fyzické, a tím naplní znaky skutkové podstaty určitého přestupku. Výčet osob, jejichž jednání je podnikající osobě fyzické přičitatelné, je prakticky shodný jako u odpovědnosti osoby právnické, až na statutární a jiné orgány a jejich členy. Mezi tyto osoby patří zaměstnanec podnikající osoby fyzické či jiná osoba ve srovnatelném postavení při plnění pracovních úkolů, fyzická osoba,

¹⁸³ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 69-70. ISBN 978-807400-697-5.

jíž podnikající osoba fyzická užívá ke svému fungování, nebo osoba fyzická, která za ni jednala, pokud tato následně výsledku využila.¹⁸⁴

Ve vztahu k přestupkové odpovědnosti podnikajících osob fyzických se užijí shodně některá ustanovení přestupkového zákona o odpovědnosti osob právnických, vyjímaje těch, jež by odporovala odlišnosti podstat těchto osob. Platí tak opět souběžná přestupková odpovědnost podnikající osoby fyzické a za ni jednajících osoby fyzické, pokud jí je její jednání přičitatelné. Dále též není nutné stanovovat totožnost této jednajících osoby fyzické, a to především, pokud k protiprávnímu jednání naplňujícímu znaky skutkové podstaty určitého přestupku došlo během činnosti podnikající osoby fyzické.¹⁸⁵ Jak již bylo poznamenáno, dle rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu České republiky patří mezi principy spravedlivého procesu v rámci přestupkového řízení zásada *in dubio pro reo*, jako určitá esence presumpce nevinu. Z tohoto důvodu je povinností správního orgánu beze všech pochybností prokázat, že skutkovou podstatu určitého přestupku naplnila právě osoba, jež má být za jeho spáchání také postižena, v opačné situaci jí za toto jednání nelze sankcionovat. V konkrétním případě se Nejvyšší správní soud zabýval porušením zákona o ochraně přírody a krajiny ve vztahu k protiprávnímu jednání, jímž došlo k nelegálnímu ořezu stromů dle instrukcí a v zájmu podnikající osoby fyzické jejími zaměstnanci v rámci předmětu její činnosti a za úplatu. Dle závěru soudu vzniku přestupkové odpovědnosti podnikající osoby nebrání, pokud se správnímu orgánu nepodařilo identifikovat konkrétní jednajících osobu, jež vykonala samotný zásah, pokud je nepochybné, že jednala v zájmu podnikající osoby fyzické a na její účet.¹⁸⁶ Postup Nejvyššího správního soudu tak v tomto případě byl odlišný, než tomu bylo u zmíněného rozhodnutí týkajícího se přestupkové odpovědnosti osoby právnické v souvislosti s nepřičitatelností protiprávního jednání jejich zaměstnanců při kácení dřevin, jejichž totožnost se nepodařilo zjistit.

Přestupková odpovědnost podnikající osoby fyzické je shodně jako u osoby právnické odpovědností objektivní, s možností využití liberačního důvodu opět za obdobných podmínek, tedy při vynaložení veškerého úsilí, směřujícího k odvrácení spáchání přestupku. Zákon však již výslovně neupravuje deliktní způsobilost podnikající osoby fyzické, neboť jde o přestupek vyžadující zvláštní postavení či způsobilost pachatele, tedy zejména být podnikatelem, provozovatelem nebo držitelem určité licence.¹⁸⁷ Občanský zákoník za podnikatele považuje

¹⁸⁴ § 22 přestupkového zákona.

¹⁸⁵ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 57. ISBN 978-807400-697-5.

¹⁸⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 01. 2017, č. j. 6 As 131/2016–25.

¹⁸⁷ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 164. ISBN 978-80-7502-221-9.

osobu, vykonávající výdělečnou činnost živnostenským či srovnatelným způsobem, nezávisle a na vlastní účet, za účelem generování zisku a v úmyslu činit tak soustavně. Podnikatelem je pak také osoba zapsaná v obchodním rejstříku nebo osoba vlastnící k podnikání živnostenské či obdobné oprávnění dle zvláštního zákona.¹⁸⁸ Dále dle zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (dále jen „živnostenský zákon“), může živnost provozovat za splnění podmínek živnostenského zákona pouze právnická nebo fyzická osoba, přičemž se pak také bude jednat o podnikatele.¹⁸⁹

Pro odpovědnost fyzické osoby za přešůpek je zásadní dispozice živnostenským či jiným oprávněním k podnikání dle zvláštního zákona, čímž se veřejnoprávní úprava liší oproti úpravě soukromoprávní, jež tato oprávnění nevyžaduje, aby se fakticky jednalo o podnikatele. Tato dispozice se vyžaduje pouze v době naplnění znaků skutkové podstaty přešůpku, neboť přešůpkový zákon výslovně dopadá i na situaci, kdy pachatel podnikající fyzická osoba přestane být podnikatelem, ale jeho přešůpková odpovědnost nepomine.¹⁹⁰ Před účinností přešůpkového zákona byla nesouvislost zániku podnikatelského oprávnění a přešůpkové odpovědnosti podnikatelů dovozována pouze judikaturou. Dle rozhodovací praxe soudů lze v právní teorii rozeznat osoby fyzické a osoby právnické, podnikající osoby fyzické tvoří další třetí skupinu, neboť se jedná o osoby fyzické, jež jsou podnikateli z důvodu dispozice s veřejnoprávním oprávněním. Pokud podnikající osoba fyzická naplní skutkovou podstatu určitého přešůpku, je vždy rozhodující stav v době jeho spáchání, a to skutkový i právní. Přestože by následně podnikatelské oprávnění již nevlastnila, půjde vždy co do způsobilosti k právům a povinnostem o jediný subjekt, osobu fyzickou, a nelze proto ani tvrdit, že by takový subjekt zanikl.¹⁹¹ Od situace zániku podnikatelského oprávnění je ovšem nutné odlišit smrt podnikající fyzické osoby, následkem které dochází k zániku její přešůpkové odpovědnosti. Výjimkou, kdy k zániku odpovědnosti nedochází, je přechod odpovědnosti na osobu pokračující ve výkonu jejího podnikání. Podrobnosti pokračování v podnikatelské činnosti vymezuje živnostenský zákon, jde zejména o výčet konkrétních osob a způsobu provozování živnosti do skončení pozůstalostního řízení a po něm.¹⁹²

Vzhledem k určitým společným vlastnostem s osobami právnickými, environmentální zákony obsahují společnou kategorii přešůpků, jichž se mohou dopustit právnické a podnikající

¹⁸⁸ § 420 a § 421 občanského zákoníku.

¹⁸⁹ § 5 odst. 1 živnostenského zákona.

¹⁹⁰ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přešůpky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 54. ISBN 978-807400-697-5.

¹⁹¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 03. 2013, č. j. 5 A 8/2010–30.

¹⁹² JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přešůpky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 70. ISBN 978-807400-697-5.

fyzické osoby. S ohledem na rozsáhlé množství složkových právních předpisů a přestupků v nich obsažených jsem opět zvolil pouze některé z nich. Podle zákona o ochraně přírody a krajiny se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku zejména tím, že poškodí či zničí památný strom, bez potřebného souhlasu orgánu ochrany přírody provádí škodlivý zásah do významného krajinného prvku, poškodí součást přírody ve zvláště chráněném území, vykonává zakázanou činnost v ochranném pásmu nebo bez souhlasu orgánu ochrany přírody vypouští zvláště chráněné živočichy odchované v zajetí do volné přírody.¹⁹³ Přestupek také právnická nebo podnikající fyzická osoba spáchá, pokud v rozporu se zákonem vyváží zvláště chráněné nerosty nebo je nedovoleně sbírá či poškozuje, naruší krajinný ráz nesplněním povinností dle zákona o ochraně přírody a krajiny, přímo či nepřímo usmrcuje zvláště chráněné živočichy, anebo při zásazích proti škůdcům či rostlinným chorobám nad nezbytnou míru ohrožuje zvláště chráněné části přírody.¹⁹⁴

Dle lesního zákona se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku zejména tím, že jako lesní hospodář nesplní povinnost uloženou mu lesním zákonem, zneužije údajů plánů, osnov či lesní hospodářské inventarizace lesů, anebo dle tohoto zákona nevede evidenci o původu reprodukčního materiálu lesních dřevin k obnově lesa a k zalesňování.¹⁹⁵ Přestupek dále právnická nebo podnikající fyzická osoba spáchá, pokud: „provede těžbu nad rámec schváleného plánu či protokolem o převzetí převzaté osnovy, nebo provede jinou těžbu v rozporu s tímto zákonem, zejména provede neoprávněně těžbu v množství překračujícím 3 m³ na 1 ha lesa za kalendářní rok, anebo provede bez povolení orgánu státní správy lesů myšlnou těžbu v porostu mladším než 80 let“.¹⁹⁶

Podle zákona na ochranu zvířat proti týrání se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku především, když v rozporu s tímto zákonem usmrtí zvíře při domácí porážce nebo za účelem získání kožešin, poruší zákaz odchyty, používá pokusná zvířata bez oprávnění k jejich používání, anebo bez akreditace pořádá kurz v souvislosti s ochranou zvířat proti týrání.¹⁹⁷ Jako chovatel hospodářských zvířat pak právnická nebo podnikající fyzická osoba spáchá přestupek zejména, pokud podle zákona na ochranu zvířat proti týrání nezajistí prohlídku hospodářských zvířat, doveze hospodářské zvíře bez osvědčení nebo nezajistí nezbytná opatření pro zabránění jejich úniku.¹⁹⁸ Dále se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako chovatel, dodavatel či uživatel pokusných zvířat dopustí přestupku, jestliže v rozporu s tímto zákonem:

¹⁹³ § 88 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁹⁴ § 88 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny.

¹⁹⁵ § 54 odst. 1 lesního zákona.

¹⁹⁶ § 54 odst. 2 písm. b) lesního zákona.

¹⁹⁷ § 27a odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

¹⁹⁸ § 27a odst. 4 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

„provede významnou změnu struktury nebo funkce zařízení k chovu pokusných zvířat, k dodávce pokusných zvířat nebo k používání pokusných zvířat, která by mohla nepříznivě ovlivnit životní podmínky pokusných zvířat, provede změnu místa, kde jsou prováděny činnosti s pokusnými zvířaty, rozšíření druhů činností nebo zvýšení počtu chovaných, dodávaných nebo užívaných druhů pokusných zvířat, bez nového rozhodnutí o udělení oprávnění k chovu pokusných zvířat, k dodávce pokusných zvířat nebo k používání pokusných zvířat“¹⁹⁹

4.2. Spolupachatelství, nepřímé pachatelství a účastenství

Spolupachatelstvím je společné jednání více osob fyzických, právnických či podnikajících osob fyzických, kterým byly naplněny znaky skutkové podstaty konkrétního přestupku či jeho pokusu v případě spolupachatelství osob fyzických, a za které je každá z těchto osob přestupkově odpovědná, jako by se protiprávního jednání dopustila samostatně. Pokud zvláštní zákon pro pachatele přestupku požaduje určitou speciální vlastnost, postavení či způsobilost, spolupachatelem je pouze ta osoba, která tyto má anebo je má přinejmenším některý z vícero spolupachatelů, pokud to zvláštní zákon považuje za dostačující.²⁰⁰ Spolupachatelství je novým institutem přestupkového zákona v dosavadní rozhodovací praxi nepoužívaným, kdy jisté zmínky o jeho eventuálním výskytu v právu, lze obecně nalézt pouze v judikatuře. Dle Nejvyššího správního soudu České republiky jej před účinností přestupkového zákona nešlo ve správním trestání aplikovat, ovšem v určitých případech v praxi ochrany životního prostředí o něm bylo možné alespoň uvažovat. Důvodem byly okolnosti, za kterých mohl být jistý následek způsoben konáním či opomenutím více osob fyzických či právnických, jako například při znečištění vodního toku. O společnou odpovědnost vícero osob by se pak bývalo mohlo jednat především při nedodržení společné povinnosti ve vztahu ke společné věci.²⁰¹ Konkrétním příkladem z praxe může být těžba dříví bez povolení odborného lesního hospodáře a orgánu státní správy lesů podílovými spoluvlastníky lesa. Z důvodu předchozího neuplatňování institutu spolupachatelství ve správním trestání tak správní orgány vedly s každým z pachatelů samostatné řízení a uložily individuální sankce.²⁰²

Součinnost více osob při protiprávním jednání je společensky škodlivější než spáchání přestupku pouze jednou osobou, přičemž míra součinnosti jednotlivých spolupachatelů má význam pouze pro sankcionování. Dle právní nauky a judikatury lze požadavek společného jednání spolupachatelů naplnit ve vícero možných situacích. Každý spolupachatel může svým

¹⁹⁹ § 27a odst. 13 písm. c) zákona na ochranu zvířat proti týrání.

²⁰⁰ § 11 a § 12 přestupkového zákona.

²⁰¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 07. 2008, č. j. 1 As 51/2008–72.

²⁰² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 08. 2018, č. j. 8 A 50/2015–47.

osobním jednáním naplnit veškeré znaky přestupku nebo je přestupek spáchán až spojením jednotlivých jednání každého ze spolupachatelů v případě přestupku vyžadujícího dvě jednání. Třetí situací pak může být spáchání přestupku až souhrnem veškerých jednání všech spolupachatelů, kdy každý jednotlivě naplní pouze část znaků skutkové podstaty přestupku a vykoná tak pouze část jednání skutkovou podstatou požadovaným. V případě osoby fyzické navíc přestupkový zákon vyžaduje zavinění v podobě přímého či nepřímého úmyslu, jenž doprovází spáchání přestupku společně.²⁰³ U právnických a fyzických podnikajících osob zákon zavinění ve vztahu k jejich přestupkové odpovědnosti nevyžaduje, a tudíž se nezkoumá ani v rámci jejich spolupachatelství, jejich společný záměr se nepřímo hodnotí pouze z okolností objektivní povahy. Tato problematika může být sporná, pokud dojde ke spolupachatelství podnikatele, tedy osoby právnické nebo osoby fyzické podnikající, s osobou fyzickou nepodnikatelem. Odborná veřejnost nezastává jednotný názor, ovšem řada autorů publikací se přiklání k variantě, kdy v tomto konkrétním případě nebude zavinění vyžadováno ani od osoby fyzické nepodnikající.²⁰⁴

Přestupkový zákon dále upravuje situace, ve kterých se fyzická osoba stane pachatelem přestupku, neboť k naplnění skutkové podstaty přestupku užije přestupkově neodpovědnou osobu právnickou nebo osobu fyzickou, přičemž neodpovědnost za přestupek vyplývá z nedostatku věku nebo nepříčetnosti užitě osoby fyzické anebo proto, že tato naplnila podmínky okolnosti vylučující protiprávnost.²⁰⁵ Obdobný postup se uplatní též v případě pachatele osoby právnické nebo podnikající osoby fyzické, jež k naplnění znaků skutkové podstaty určitého přestupku užijí jiné přestupkově neodpovědné osoby právnické, podnikající fyzické či fyzické. Zákon zde však vymezuje jistou výjimku, a to tu, že přestupkově neodpovědnou fyzickou osobou nesmí být ta, jejíž jednání je osobě právnické či podnikající osobě fyzické přičitatelné.²⁰⁶

Přestupkově neodpovědné osoby jsou nazývány tzv. živým nástrojem a osoby, jež živé nástroje ke spáchání přestupků využijí, lze označit jako nepřímé pachatele přestupku. Nepřímé pachatelství tedy vyžaduje protiprávní jednání neodpovědné osoby, porušení příkazu či zákazu stanoveného zákonem a příčinnou souvislost mezi nimi, přičemž jej lze spáchat konáním i opomenutím. U nepřímého pachatele osoby fyzické je navíc vyžadován úmysl ve vztahu

²⁰³ KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. s. 100. ISBN 978-80-7502-211-0.

²⁰⁴ JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. s. 109. ISBN 978-80-7400-666-1.

²⁰⁵ § 13 odst. 2 a odst. 3 přestupkového zákona.

²⁰⁶ § 20 odst. 5 a § 23 odst. 1 přestupkového zákona.

ke skutečnosti, že skutkovou podstatu daného přestupku naplní prostřednictvím osoby jiné.²⁰⁷ V oblasti ochrany životního prostředí je nepřímé pachatelství myslitelné zejména u drobnějších přestupků na úseku zákona o ochraně přírody a krajiny nebo zákona o rybářství. Příkladem může být situace, kdy je pro rybaření nutné vlastnit určité povolení, ale dotyčná osoba s ním nedisponuje, a tudíž užije své dítě jako živý nástroj. Sankci za protiprávní jednání se však nevyhne, neboť bude za spáchání přestupku odpovídat stejným způsobem, jako kdyby jej spáchala sama.²⁰⁸

Přestupkový zákon zakotvuje odpovědnost fyzické osoby za přestupek nebo jeho pokus, pokud je trestný, v případě organizátora, tedy osoby fyzické úmyslně přestupek zosnující či řídící, dále návodce, tudíž osoby rozhodnutí v jiném jej spáchat vzbuzující, anebo pomocníka, jenž jeho spáchání jinému umožní nebo usnadní. Musí tak ovšem výslovně stanovit zvláštní zákon, tato odpovědnost tak neplatí obecně.²⁰⁹ Organizátor svou společensky škodlivou činnost orientuje na alespoň v hrubých rysech vymezený konkrétní přestupek, aniž by se na jeho spáchání podílel jako spolupachatel, avšak o naplnění jeho skutkové podstaty se jistým způsobem zasloužil. V případě návodce zákon podrobně nekonkretizuje přesvědčující prostředky, jedná se však především o radu, příslib odměny či příkaz. Tato činnost opět míří na alespoň v hrubých rysech vymezený konkrétní přestupek i vůči konkrétnímu subjektu, a to stejně tak, jako je tomu i u pomocníka. Činnost v případě pomocníka je fyzická, sestávající především v podpoře při opatřování prostředků ke spáchání přestupku, nebo psychická, kterou může být zejména příslib určité pomoci po spáchání protiprávního činu, přičemž tato podpora musí být s pachatelem domluvena nejpozději při páchání přestupku.²¹⁰ Nejedná se o účastenství v pravém smyslu jako v právu trestním, neboť organizátor, návodce i pomocník jsou pachateli přestupku s vlastní přestupkovou odpovědností, a tedy odpovědností nezávislostí na pachateli přímém, z důvodu podstatné složitosti prokazování účastenství v přestupkovém řízení. Zákon v případě těchto institutů požaduje zavinění ve formě přímého či alespoň nepřímého úmyslu a týká se pouze osob fyzických, nikoli osob právnických či podnikajících osob fyzických.²¹¹

²⁰⁷ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 91-92. ISBN 978-80-7400-680-7.

²⁰⁸ FABŠÍKOVÁ, Tereza. *Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí*. České právo životního prostředí: vědecký časopis České společnosti pro právo životního prostředí, Praha, ročník 2017, č. 45, s. 25. ISSN: 1213-5542.

²⁰⁹ § 13 odst. 4 přestupkového zákona.

²¹⁰ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 89-90. ISBN 978-80-7502-219-6.

²¹¹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 92. ISBN 978-80-7400-680-7.

Dle judikatury byla před účinností přestupkového zákona možnost užití účastenství ve vztahu ke správnímu trestání přímo vyloučena z důvodu nepřipustné analogie trestního práva. Důkazem může být rozsudek Městského soudu v Praze, týkající se výkonu zakázané činnosti nebo činnosti bez příslušného souhlasu orgánu ochrany přírody dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Tento právní předpis, ani žádný jiný na daný případ použitelný, neumožňoval stíhat osobu organizující či umožňující spáchání přestupku, ale pouze subjekt naplňující skutkovou podstatu určitého přestupku. Městský soud v Praze tak vyvodil závěr, že není možné z důvodu chybějící právní úpravy rozšiřovat podmínky přestupkové odpovědnosti v podobě účastenství na jiné osoby než na ty, které dané přestupky přímo spáchaly.²¹²

Jak již bylo zmíněno, odpovědnost organizátora, návodce či pomocníka lze vyvodit pouze v případě, že tak stanoví zvláštní zákon. Environmentální zákony v oblasti ochrany životního prostředí takovou možnost doposud neupravují, avšak stejně jako v případě pokusu přestupku by takovou právní úpravu bylo vhodné do právního řádu zařadit. Důvodem může být stále frekventovanější organizovaná deliktní činnosti s rozsáhlými škodlivými dopady na životní prostředí. Tato úprava by také mohla vyřešit některé sporné situace z praxe orgánů ochrany životního prostředí, jakými jsou zejména objednání si určité protiprávní aktivity především prostřednictvím smlouvy o dílo, aniž by tato osoba danou škodlivou činnost sama vykonala, tedy tzv. odpovědnost zadavatele. Příkladem může být objednání protiprávního jednání dle zákona o ochraně přírody a krajiny, sestávajícího se z nedovoleného kácení dřevin rostoucích mimo les.²¹³

4.3. Určování konkrétního odpovědného subjektu v praxi

V oblasti ochrany životního prostředí není neobvyklá účast vícero osob na určitém protiprávním jednání, a proto může v konkrétních případech činit jisté obtíže, zjištění konkrétního odpovědného subjektu v praxi orgánů ochrany životního prostředí. Podstatné meze v problematice stanovení určitého přestupkově odpovědného subjektu z více potenciálních pachatelů vytyčila judikatura správních soudů. Obecným pachatelem přestupku, a tedy i přestupkově odpovědným subjektem, je osoba fyzická, právnická a podnikající osoba fyzická, avšak zákon v určitých případech požaduje, aby měl pachatel přestupku určité zvláštní postavení, vlastnost či způsobilost. Jde o tzv. zvláštní subjekt, jenž může být ve skutkové podstatě přestupku vyjádřen například spojeními „vlastník nebo jiná oprávněná osoba“, „osoba oprávněná

²¹² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2014, č. j. 8 A 89/2010–22.

²¹³ FABŠÍKOVÁ, Tereza. *Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí*. České právo životního prostředí: vědecký časopis České společnosti pro právo životního prostředí, Praha, ročník 2017, č. 45, s. 24-25. ISSN: 1213-5542.

k určité činnosti“ nebo „provozovatel zařízení“.²¹⁴ V případě právnické osoby nebo podnikající osoby fyzické jako zvláštního subjektu přestupku postačí, pokud zvláštní postavení, vlastnost či způsobilost budou mít tyto osoby, není dále potřeba, aby zvláštní postavení, vlastnost nebo způsobilost měla také za ně jednajíc osoba fyzická, jejíž jednání je těmto osobám přičitatelné.²¹⁵

Zvláštní subjekt přestupku vyžaduje v některých svých ustanoveních například zákon o odpadech, jenž obsahuje přestupky původce odpadu, provozovatele zařízení nebo provozovatele skládky. Právnická nebo podnikající fyzická osoba jako původce odpadu spáchá přestupek zejména, pokud v rozporu se zákonem o odpadech s odpadem nenakládá dle jeho skutečných vlastností, nezařadí jej podle druhu a kategorie, neprokáže předání vyprodukovaných odpadů stanoveným způsobem nebo nepředá základní popis odpadu vyžadovaný zákonem o odpadech.²¹⁶ Provozovatel zařízení se dopustí přestupku především, jestliže nevede podle zákona o odpadech evidenci věcí, které již nejsou odpady, v rozporu s tímto zákonem nepředá odpad do zařízení k tomu určenému, odpad nezhodnotí, neprovede jeho kontrolu nebo jej nezařadí dle druhu a kategorie.²¹⁷ Provozovatel skládky spáchá přestupek kupříkladu tehdy, když v rozporu se zákonem o odpadech provozuje skládku v nesouladu s technickými podmínkami, skladuje odpad na místě nesplňujícím podmínky pro skladování, používá na technické zabezpečení skládky nestanovené odpady nebo nesplní podmínky využití odpadu.²¹⁸

Dalším environmentálním právním předpisem, jenž hojně vyžaduje zvláštní subjekt přestupku, je vodní zákon. Tento obsahuje přestupky provozovatele plavidla, vlastníka či stavebníka vodního díla, vlastníka pozemků, staveb a zařízení, držitele povolení k vypouštění odpadních vod, původce havárie, správce drobného vodního toku nebo poplatníka.²¹⁹ Například fyzická osoba jako původce havárie spáchá přestupek, pokud podle vodního zákona: „*neučiní bezprostřední opatření k odstranění příčin nebo následků havárie nebo se při jejím odstraňování neřídí schváleným havarijním plánem nebo pokyny vodoprávního úřadu nebo České inspekce životního prostředí*“.²²⁰ Právnická nebo podnikající fyzická osoba se kupříkladu jako držitel povolení k vypouštění odpadních vod s obsahem zvlášť nebezpečné či prioritní nebezpečné látky do kanalizace dopustí podle vodního zákona přestupku, pokud tyto látky vypustí do kanalizace

²¹⁴ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 29-30. ISBN 978-807400-697-5.

²¹⁵ § 20 odst. 3 a § 23 odst. 1 přestupkového zákona.

²¹⁶ § 118 odst. 1 zákona o odpadech.

²¹⁷ § 119 odst. 1 zákona o odpadech.

²¹⁸ § 120 odst. 1 zákona o odpadech.

²¹⁹ § 117 - § 125i vodního zákona.

²²⁰ § 123 odst. 1 písm. a) vodního zákona.

v rozporu s povolením vodoprávního úřadu dle tohoto zákona nebo měří objem těchto vypouštěných odpadních vod v rozporu s rozhodnutím vodoprávního úřadu.²²¹

Za přešůpek může být dále odpovědný také zákonný zástupce nebo opatrovník osoby fyzické, pokud jednal anebo měl jednat za tuto osobu fyzickou, která je zároveň zvláštním subjektem konkrétního přešůpku, přičemž u zákonného zástupce či opatrovníka zákon zvláštní postavení, vlastnost nebo způsobilost nevyžaduje.²²² Zákonným zástupcem je rodič či poručník, opatrovníkem je osoba jmenovaná soudem jako opatrovník, přičemž tyto osoby jsou přešůpkově odpovědnými za jednání ve formě konání či opomenutí za zvláštní subjekt osobu fyzickou, jež zastupují. Cílem této právní úpravy je zamezení nepostihování protiprávního jednání přešůpkově neodpovědné osoby, z důvodu její omezené svéprávnosti nebo nedostatečného stáří, jako zvláštního subjektu přešůpku.²²³ V oblasti ochrany životního prostředí se může například jednat o situaci, kdy přejde určitá veřejnoprávní povinnost v souvislosti s vlastnictvím lesa na dítě mladší patnácti let v rámci dědického řízení. Zákon spojuje s tímto vlastnictvím řadu právních povinností, které pak vykonává zákonný zástupce či opatrovník nezletilého dítěte namísto něj. Pokud je však nevykonává v souladu se zákonem, bude zákonný zástupce nebo opatrovník přešůpkově odpovědný za protiprávní jednání namísto dítěte, jako kdyby byl vlastníkem lesa on sám.²²⁴

Správní orgán je v přešůpkovém řízení povinen zjistit bez důvodných pochybností stav věci a vymezit přešůpkově odpovědný subjekt, přičemž požadavky na dokazování v rámci správního trestání jsou obsáhlejší než ve správním řízení obecně. Pokud skutková podstata přešůpku přímo definuje zvláštní subjekt zejména jako vlastníka, uživatele či provozovatele určitého zařízení, zdroje, pozemku či půdy, nečiní vymezení konkrétního odpovědného subjektu v praxi takové obtíže. Pokud však znaky skutkové podstaty přešůpku může naplnit každý, tedy osoba bez zvláštního postavení, vlastnosti či způsobilosti, je takové určení konkrétního pachatele notně obtížnější. Problém v praxi orgánů ochrany životního prostředí činí především zastřené právní vztahy podobné vztahům zaměstnance a zaměstnavatele, rozmanité smluvní vztahy a jejich hierarchie, případy zadavatele určité protiprávní činnosti a jejího dodavatele nebo subdodavatele, posloupnost vztahu provozovatele, vlastníka či nájemce určitého zařízení nebo složky životního prostředí. Určení odpovědného subjektu v konkrétní situaci je dále složité z důvodu odkazování pachatele přešůpku na osobu blízkou, zhotovitele objednávky na ústní

²²¹ § 125g odst. 1 vodního zákona.

²²² § 14 přešůpkového zákona.

²²³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přešůpkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 126. ISBN 978-80-7502-221-9.

²²⁴ FABŠÍKOVÁ, Tereza. *Nový přešůpkový zákon a ochrana životního prostředí*. České právo životního prostředí: vědecký časopis České společnosti pro právo životního prostředí, Praha, ročník 2017, č. 45, s. 25. ISSN: 1213-5542.

dohody či neznámé osoby, jejichž totožnost již nelze přesně určit. Správní orgány tak musí hodnotit potenciální přestupkovou odpovědnost každého subjektu, který se na určitém protiprávním jednání podílel, nelze si zvolit pouze některé z nich, jenž se jeví dostupnějšími.²²⁵

Jak uvádí ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, nelze přenést přestupkovou odpovědnost nebo veřejnoprávní povinnost smluvním ujednáním mezi stranami smlouvy či jiného soukromoprávního dokumentu. Touto problematikou se zabýval konkrétně v rozsudku, týkajícím se protiprávního jednání dle lesního zákona, tkvícím v neoprávněném užívání lesní půdy jejím vlastníkem k jiným účelům než pro plnění funkcí lesů, a to zejména dotčením lesních pozemků stavební činností. Dle Nejvyššího správního soudu nedochází smluvním ujednáním k přenosu veřejnoprávní odpovědnosti vlastníka na jiný subjekt a v případě odpovědnosti objektivní tak není ani třeba zkoumat obsah takového ujednání pro účely dokazování zavinění pachatele. Dotyčný subjekt je tak odpovědný za následek svého jednání v podobě ohrožení či porušení životního prostředí v lese, jenž nastal prostřednictvím smluvně sjednané činnosti. Forma smluvního ujednání není rozhodná, může se jednat zejména o příkazní smlouvu, smlouvu o dílo či dohodu o provedení práce. V případě porušení smluvních podmínek má přestupkově odpovědný subjekt smluvní regresní nárok soukromoprávní povahy vůči druhé smluvní straně, nikterak to však nemění jeho objektivní veřejnoprávní přestupkovou odpovědnost.²²⁶

Podobnou situaci jako v předešlém rozsudku bylo sjednání nájemní smlouvy vlastníkem lesa dle lesního zákona s jinou osobou jako nájemcem honitby, z které vlastník lesa dovozoval také přenos veřejnoprávní odpovědnosti, záležející v plnění povinností vlastníka či nájemce lesa, a tedy i případné odpovědnosti za poškození lesa zvěří. Při posuzování přestupkové odpovědnosti subjektu, jenž smluvně založil plnění vlastních zákonných povinností, je nutné hodnotit jeho vlastní protiprávní jednání v souvislosti se všemi se vyskytujícími smluvními vztahy i jednáními těchto stran. Vlastník lesa však nájemní smlouvou nesjednal nájem lesních pozemků, ale pouze nájem honitby, a proto nájemce honitby nebyl přestupkově odpovědný za nedodržení zákonných povinností vlastníka či nájemce lesa. Vymožení plnění smlouvy a užití právních prostředků ke sjednání nápravy v této věci tak bylo v plné dispozici vlastníka lesa.²²⁷ Obdobně nelze vyloučit vlastní přestupkovou odpovědnost ve vztahu k nedodržení zákonné povinnosti, jíž je subjekt sám povinen, jestliže se nechá smluvně zastoupit na základě plné moci

²²⁵ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 31-32. ISBN 978-807400-697-5.

²²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 14. 06. 2017, č. j. 3 As 258/2016–53.

²²⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 08. 06. 2011, č. j. 3 As 11/2011–69.

se záměrem tuto povinnost splnit. Subjekt tak prostřednictvím zástupce přejímá za řádné splnění povinnosti pouze jistou míru rizika.²²⁸

Přestupkové odpovědnosti se nelze zprostit soukromoprávním ujednáním ani při provozování určitého zařízení, jako například smlouvou o provozování kanalizace mezi dvěma subjekty, kde si zvláštní subjekt provozovatel vyhradí eventuální odpovědnost pouze za některé činnosti. U přestupků s objektivní odpovědností postačí naplnění znaků jejich skutkové podstaty, tedy v daném případě překročení vymezených limitů znečištění vypuštěných odpadních vod provozovatelem zařízení. Odpovědnosti pachatele přestupku pak nezbavuje ani havarijní stav čistírny odpadních vod ani ekonomická situace, kdy nemá finanční prostředky k nápravě závadného stavu. Odpovědnost za provozování čistírny odpadních vod smluvní strana přejímá již uzavřením smlouvy o jejím provozování, v případě havarijního stavu takového zařízení v době předání si musí být subjekt vědom možné správní sankce za potenciální nedodržení zákonných povinností souvisejících s provozem. Smluvním ujednáním tak nelze přenést přestupkovou odpovědnost na jiný než skutkovou podstatou přestupku vyžadovaný zvláštní subjekt, tedy provozovatele zařízení. Ovšem je možné stanovit smluvní odměnu za provozování zařízení v takové výši, která by zajistila eventuální sankční riziko.²²⁹

Při provozování určitého zařízení je dále rozhodující vztah subjektu k tomuto zařízení. Nejvyšší správní soud dovodil, že přestupkově odpovědný je subjekt, jenž je k zařízení v nejtěsnějším vztahu, zpravidla je nejprve odpovědný provozovatel, následně nájemce a až poté vlastník předmětného zařízení. V případě nedovoleného vypouštění odpadních vod dle vodního zákona je tak správní orgán primárně povinen vymezit odpovědný subjekt právě dle jeho vztahu k danému zařízení, z něhož odpadní vody vypouští. Rozhodující již není, zda subjekt v nejtěsnějším vztahu jedná formou konání či opomenutí, sám nebo pomocí jiných osob jednajících na jeho pokyn.²³⁰ Obdobnou situací je protiprávní jednání spočívající v nakládání s podzemními vodami bez příslušného povolení dle vodního zákona. Dané povolení musí mít osoba, jež s vodami fakticky nakládá, odpovědným subjektem za nedodržení zákonné povinnosti pak bude osoba, která odběr vody skutečně prováděla. Osobou v nejtěsnějším vztahu k předmětnému zařízení tak opět bude provozovatel, následně nájemce a až poté vlastník. Je proto irelevantní, zda odebranou vodu následně užívá i subjekt, jenž se vyskytuje v této hierarchii na nižší pozici, rozhodující je, který subjekt se zařízením fakticky disponuje.²³¹

²²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. 03. 2016, č. j. 2 As 249/2015–36.

²²⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 03. 2011, č. j. 10 A 36/2010–45.

²³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 12. 01. 2012, č. j. 7 As 110/2011–59.

²³¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 04. 2018, č. j. 6 As 406/2017–30.

V oblasti ochrany životního prostředí jsou dále z hlediska přestupkové odpovědnosti významné vztahy zadavatele a zhotovitele nebo investora a realizátora určité činnosti, zasahující životní prostředí či jeho složky. Jistou roli zastává právní poměr subjektu k pozemku, ovšem zásadní je činnost subjektu, a proto je správní orgán primárně povinen zjistit, který subjekt a při jaké činnosti uskutečnil škodlivý zásah, zejména pokud se na tomto jednání podílelo subjektů více. V případě škodlivého zásahu do významného krajinného prvku bez souhlasu orgánu ochrany přírody, může k takovému protiprávnímu jednání dojít samotným výkonem těžebních prací nebo již zadáním této těžby, které spočívá v označení individuálních dřevin. Pokud je těžba řízená jedním subjektem, který k těžebnímu zásahu užije jen jako nástroj subjekt druhý, dojde k eventuálnímu naplnění skutkové podstaty přestupku provozní činností řídicího subjektu. Zásadní je vytyčení možnosti přestupkové odpovědnosti jak ve vztahu ke zhotoviteli či vykonavateli určité objednané činnosti, tak i k jejímu zadavateli či objednateli, a rovněž její konkrétní vymezení vždy dle určitých skutkových okolností.²³² Na těžební činnosti se zadavatel podstatnou mírou podílí zejména tehdy, když ji pomocí svého pověřeného zaměstnance kontroluje nebo řídí, přičemž není rozhodné, na základě jakého soukromoprávního ujednání svou činnost pro zadavatele vykonává zhotovitel, ať již prostřednictvím pracovního poměru, dohody nebo smlouvy o dílo.²³³ Obdobně realizátor stavební činnosti jako profesionál se nemůže přestupkové odpovědnosti zbavit s poukazem na to, že ve smlouvě o faktickém provedení stavebních činností s investorem této činnosti nebyla zmínka o eventuálních dalších potřebných povoleních či souhlasech k provedení prací. V tomto důsledku by totiž sankční odpovědnost nesl pouze investor, tedy subjekt povinný k obstarání těchto souhlasů či povolení, nikoliv však již subjekt fakticky činnost vykonávající.²³⁴

Jak uvádí Nejvyšší správní soud, nelze odpovědnost za přestupek automaticky vyvozovat podle odpovědnosti za škodu dle různých právních předpisů. V konkrétní situaci se měl určitý subjekt dopustit přestupku podle zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa (dále jen „zákon o České inspekci životního prostředí“), sestávajícího se z ohrožení životního prostředí v lesích užíváním lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa. Odpovědnost subjektu však dovodil ze zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti (dále jen „zákon o myslivosti“), z ustanovení o odpovědnosti uživatele honitby za škodu při provozování myslivosti. Protiprávním jednáním subjektu pak mělo být porušení povinnosti počínat si takovým způsobem, kterým nedochází k poškození lesa, a užití lesních

²³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 05. 03. 2009, č. j. 9 As 50/2008–64.

²³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 09. 2016, č. j. 4 As 117/2016–26.

²³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 09. 12. 2011, č. j. 2 As 26/2010–98.

pozemků k jinému účelu bez povolení dle lesního zákona. Odpovědnost uživatele honitby za škodu je ovšem objektivní odpovědností, kdy škoda může vzniknout jak výkonem myslivosti, tak i činností neobvyklou, excesivní. Podle Nejvyššího správního soudu nelze naplnění skutkové podstaty přestupku neoprávněného užívání lesní půdy k jiným účelům než pro plnění funkcí lesa ve formě konání či opomenutí, jehož následkem je ohrožení či poškození životního prostředí, vyvodit ze vzniknuvší škody dle zákona o myslivosti, za kterou je nějaký subjekt objektivně odpovědný. K vyvození přestupkové odpovědnosti tak musí správní orgán prokázat zároveň i konání či opomenutí pachatele přestupku, v jejichž důsledku protiprávní stav nastal.²³⁵

4.4. Okolnosti vylučující protiprávnost

Okolnosti vylučující protiprávnost reprezentují určité východisko konfliktu zájmů a hodnot vícero osob, kdy pouze jeden z takových zájmů či hodnot může být upřednostněn. Pokud u přestupku chybí protiprávnost jako jeho znak, nemůže jít o přestupek, a to ani pokud by takový čin znaky přestupku formálně naplňoval. Takovému jednání zároveň schází společenská škodlivost, materiální znak přestupku, nezřídka bývá dokonce i společensky prospěšné a žádoucí. Jednání za okolností vylučujících protiprávnost není přestupkem již od jeho počátku, v důsledku čehož vůbec nedochází ke vzniku přestupkové odpovědnosti. Tato vlastnost tento institut diferencuje od důvodů zániku odpovědnosti, u kterých přestupková odpovědnost vznikne a až následně zanikne právo dané protiprávní jednání stíhat a sankcionovat, neboť ztratí společenskou škodlivost a trestnost.²³⁶

Okolnosti vylučující protiprávnost se vztahují na jednání osob fyzických, osob právnických i podnikajících osob fyzických, tedy bez ohledu na to, zda se jedná o odpovědnost objektivní či zda je vyžadováno zavinění. Přestupkový zákon je vymezuje v části druhé, hlavě páté, jedná se o krajní nouzi, nutnou obranu, svolení poškozeného, přípustné riziko a oprávněné použití zbraně. V oblasti ochrany životního prostředí se pak uplatňuje především krajní nouze a eventuálně také přípustné riziko, naopak zbývající tři instituty nikoliv. Nutná obrana se využívá v situaci, kdy osoba odvrací přímo hrozící či trvajícím útok vůči ní či jinému subjektu. Se svolením poškozeného jedná určitá osoba ve věci, o níž má dotčená osoba právo rozhodovat, a zároveň je tímto jednáním zájem poškozeného dotčen. Tento institut se v ochraně životního prostředí nevyskytuje kvůli povaze objektů chráněných složkovými zákony, objevuje se zejména u přestupků majetkového charakteru. Oprávněné použití zbraně pak dopadá jen na osoby, jež mají dle zvláštního zákona právo zbraň používat a disponovat s ní, přičemž veřejné stáže

²³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 As 182/2016–32.

²³⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 165. ISBN 978-80-7502-221-9.

v České republice k tomuto při své činnosti oprávněny nejsou. Zákon o myslivosti sice požaduje, aby měla myslivecká stráž zbrojní průkaz, ale zároveň ji však již nezmocňuje k užití zbraně při výkonu činnosti, jako je tomu například za předem vymezených předpokladů na Slovensku.²³⁷

Přípustným rizikem se rozumí jednání, které sice naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku, ale o přestupek se nejedná, pokud: „někdo v souladu s dosaženým stavem poznání a informacemi, které měl k dispozici v době svého rozhodování o dalším postupu, vykonává v rámci svého zaměstnání, povolání, postavení nebo funkce nebo v rámci svého předmětu činnosti společensky prospěšnou činnost, již ohrozí nebo poruší zájem chráněný zákonem, nelze-li společensky prospěšného výsledku dosáhnout jinak“.²³⁸ Na tuto okolnost vylučující protiprávnost může poukázat pouze osoba kvalifikovaná, neboť jen u této lze uvažovat vzhledem k rozhodování o postupu ve shodě se stavem poznání, tedy *lege artis*. Nutnou podmínkou přípustnosti rizika je soulad se zásadou subsidiarity, kdy se přínosného výsledku nelze dobrat jiným způsobem. Primárně je nutné zvolit postup riziko nevyvolávající, není-li to možné, tak takový, jenž vyvolá riziko co nejnižší a zároveň chrání společensky významné zájmy a hodnoty. Dalším předpokladem je respektování zásady proporcionality, z níž vyplývá přiměřenost, rozumnost a odůvodněnost postupovaného rizika. Přestupkový zákon taxativně vymezuje situace, kdy se o přípustné riziko nejedná. Je tomu tak, pokud dané jednání ohrozí život či zdraví člověka bez jeho souhlasu v souvislosti s jiným právním předpisem, očividně se přičí jinému právnímu předpisu, veřejnému zájmu, dobrým mravům či zásadám lidskosti anebo pokud se výsledek činnosti zjevně neshoduje s mírou rizika.²³⁹

Riziko vzniku nebezpečí zákonem chráněným zájmům či ohrožujícím životní prostředí a jeho složky je spojeno již s lidskou činností, a proto environmentální zákony vymezují subjektům určité povinnosti, jimiž usilují o minimalizaci takového rizika. Jedná se především o předběžná povolení určité činnosti, tvorbu havarijních plánů, vymezení předpokladů k provozování konkrétních zařízení nebo podmínek k nakládání s nebezpečnými látkami. Přípustné riziko vymezené přestupkovým zákonem se ovšem týká pouze společensky prospěšné činnosti, nikoli činnosti podnikatelské. Orgány ochrany životního prostředí se v rozhodovací praxi s přípustným rizikem doposud prakticky nesetkaly, neboť situace, jež by bylo možné tímto institutem řešit, byly spíše posuzovány jako nenaplnění společenské škodlivosti daného jednání,

²³⁷ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 59-60. ISBN 978-807400-697-5.

²³⁸ § 27 odst. 1 přestupkového zákona.

²³⁹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 73-74. ISBN 978-80-7400-680-7.

tedy materiálního znaku přestupku. Příkladem přípustného rizika by mohla být odborná činnost orgánů ochrany životního prostředí, spočívající v monitoringu ptačích oblastí nebo evropsky významných druhů a lokalit. Při této činnosti hrozí eventuelní riziko rušení zvláště chráněných druhů, což výslovně zakazuje zákon o ochraně přírody a krajiny. Sběru dat pro posouzení stavu krajiny a populace chráněných druhů jako společensky užitečného výsledku této činnosti, však zpravidla bez eventuelního rizika v podobě ohrožení zákonem chráněného zájmu nelze dosáhnout.²⁴⁰

Za krajní nouzi se pokládá jednání, které sice naplňuje znaky skutkové podstaty přestupku, ale o přestupek se nejedná, pokud jím osoba odvrací nebezpečí, jež bezprostředně hrozí zákonem chráněnému zájmu. „*Nejde o krajní nouzi, jestliže toto nebezpečí bylo možno za daných okolností odvrátit jinak nebo následek tímto odvracením způsobený je zřejmě stejně závažný nebo ještě závažnější než ten, který hrozil, anebo byl-li ten, komu nebezpečí hrozilo, povinen je snášet.*“²⁴¹ Tento institut pro své uplatnění zahrnuje několik podmínek, které musí být splněny kumulativně. Je nutné, aby zákonem chráněnému zájmu hrozilo nebezpečí, a to přímo, osoba jednající nesmí být zvláště povinna jej snášet, jako je tomu například u policisty či hasiče, a dále je jednání opět podmíněno zásadou subsidiarity a proporcionality, stejně jako u přípustného rizika. V případě nedodržení těchto nutných podmínek by se jednalo o exces z krajní nouze.²⁴² Nebezpečím se rozumí stav hrozící poruchou zákonem chráněnému zájmu, jehož zdrojem jsou zejména přírodní síly ve formě blesku, povodně, vichřice, požáru či sesuvu půdy, dále divoká zvířata, vady věcí, biologické nebo fyziologické pochody anebo nebezpečné lidské činnosti či neoprávněná jednání. Bezprostředním nebezpečím je pak stav okamžitě spějící k poruše anebo stav, kdy je vývoj událostí sice zastaven, ale k poruše stačí pouhá náhoda, jež je v dané situaci vysoce pravděpodobná, neboť jsou splněny takřka veškeré předpoklady poruchy.²⁴³

V oblasti ochrany životního prostředí může být příkladem krajní nouze jako okolnosti vylučující protiprávnost situace, kdy se do jeskyně zřítí člověk a je nezbytné jej vysvobodit. Záchranáři budou nuceni rozpojit horniny a odklidit hlínu, tudíž poškodit a změnit dochovaný stav jeskyně, což je činností zakázanou zákonem o ochraně přírody a krajiny. V daném případě se nebude jednat o přestupek, neboť ochrana života a zdraví je postavena nad zájem na ochraně

²⁴⁰ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 61-62. ISBN 978-807400-697-5.

²⁴¹ § 24 odst. 2 přestupkového zákona.

²⁴² FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 94. ISBN 978-80-7502-219-6.

²⁴³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 167-168. ISBN 978-80-7502-221-9.

jeskyně a dané nebezpečí nelze odvrátit jinak. Některé environmentální zákony, jako například vodní zákon nebo zákon o ochraně přírody a krajiny, potenciální kolizi odlišných zákonem chráněných zájmů již předpokládají a obsahují tak ustanovení, jež zvýhodňují určité zájmy před ochranou životního prostředí. Na tyto situace se pak obecná úprava přestupkového zákona o krajní nouzi neuzije, protože eventuální střet zájmů upravuje právě konkrétní zvláštní zákon.²⁴⁴ Dle vodního zákona není potřeba povolení k nakládání s povrchovými či podzemními vodami k jejich jednorázovému odběru v rámci záchranných prací při mimořádných událostech, požárech či jiných živelních pohromách.²⁴⁵ Podle zákona o ochraně přírody a krajiny není ke kácení dřevin nezbytné povolení, pokud jejich stav přímo ohrožuje život či zdraví anebo pokud jím může být způsobena škoda značného rozsahu.²⁴⁶

Kácením dřevin bez povolení se v rozhodovací praxi zabýval také Nejvyšší správní soud České republiky. Zákon o ochraně přírody a krajiny obecně zakládá podmíněnost kácení dřevin předběžným povolením orgánu ochrany přírody. V případě zřejmého a bezprostředního ohrožení života či zdraví nebo hrozící škody značného rozsahu stavem dřevin, takové povolení není potřeba a jedná se o zvláštní případ krajní nouze, kdy zájem na ochraně dřevin ustupuje jinému veřejnému zájmu. Zásadním předpokladem je zřejmé ohrožení, tedy stav, jenž lze rozpoznat bez odborného studia či zkoumání, a zároveň ohrožení bezprostřední, kdy hrozí nebezpečí z prodlení a nelze tak jednat zákonem předvídaným postupem, ve snaze předejít vážným nepříznivým následkům. Příkladem mohou být okolnosti, kdy větrem, sesuvem půdy, bleskem či lidskou činností bude strom poničen takovým způsobem, že hrozí jeho náhlý pád anebo pád jeho části, v jehož důsledku mohou být způsobeny ztráty na životě či zdraví anebo škoda značného rozsahu na majetku.²⁴⁷

4.5. Zánik odpovědnosti za přestupky

Na rozdíl od okolností vylučujících protiprávnost, kdy ke spáchání přestupku vůbec nedojde, u zániku přestupkové odpovědnosti nastanou po spáchání protiprávního jednání a do případného pravomocného rozhodnutí o něm takové skutečnosti, které zapříčiní zánik trestnosti takového jednání a nemožnost jeho projednání v přestupkovém řízení. Následkem je zánik hmotněprávního odpovědnostního vztahu, eventuálně i vztahu procesního, pokud nastal, a s tím související zánik oprávnění či povinnosti správního orgánu protiprávní jednání projednat

²⁴⁴ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 61. ISBN 978-807400-697-5.

²⁴⁵ § 8 odst. 3 písm. c) vodního zákona.

²⁴⁶ § 8 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 07. 02. 2018, č. j. 6 As 250/2017–27.

a uložit správní sankci, a povinnost odpovědného subjektu se jí podrobit. Veškeré důvody zániku přestupkové odpovědnosti nastávají *ex lege* a správní orgán k nim přihlíží *ex officio*.²⁴⁸ Přestupkový zákon výslovně upravuje jako důvody zániku trestnosti přestupku vyhlášení amnestie prezidentem republiky, smrt fyzické osoby, zánik osoby právnické, pokud nemá právního nástupce, a uplynutí promlčecí doby.²⁴⁹

Ústavní právo prezidenta České republiky udělovat amnestii vyplývá z článku 63 odst. 1 písm. k) Ústavy. V pravomoci prezidenta republiky je nařídit, aby se přestupkové řízení nezačalo a pokud již zahájeno bylo, aby se v něm dále nepostupovalo, zde jde o tzv. abolicí. Dále může již uložený správní trest či jeho část odpustit nebo zmírnit, v tomto případě se jedná o tzv. agraciaci. Nakonec je oprávněn nařídit tzv. rehabilitaci, tedy vyřazení přestupku z jejich evidence. Amnestie prezidenta republiky následně nabývá účinnosti dnem jejího vyhlášení ve Sbírce zákonů.²⁵⁰ Amnestií, jež prezident na rozdíl od milosti uděluje výhradně hromadně, zaniká trestnost pouze u těch protiprávních jednání, na které se neváže zánik přestupkové odpovědnosti jejich promlčením. Následkem je povinnost správního orgánu danou věc odložit či přestupkové řízení zastavit, anebo vydat nové rozhodnutí o účasti pachatele na amnestii a provést změnu údajů v přestupkové evidenci vedené Rejstříkem trestů.²⁵¹ Jedinou doposud udělenou amnestií je amnestie ve věcech přestupků, jejichž projednání patří do působnosti orgánů České socialistické republiky, kterou byla prominuta dosud nevykonaná opatření uložená za přestupky spáchané před 1. lednem 1990, a která zároveň nařizuje nezačínání nebo případné zastavení již zahájeného řízení o přestupcích spáchaných před 1. lednem 1990.²⁵²

„Člověk má právní osobnost od narození až do smrti.“²⁵³ Občanský zákoník tak se smrtí fyzické osoby spojuje také zánik její právní osobnosti, tedy způsobilosti k právům a povinnostem v mezích právního řádu. Z principu individuální přestupkové odpovědnosti fyzické osoby vyplývá odpovědnost této osoby pouze za své protiprávní jednání a neodpovědnost za jednání osoby jiné, s výjimkou v případě zákonného zástupce či opatrovníka u zvláštního subjektu přestupku. Smrtí osoby fyzické tak zaniká její odpovědnostní vztah, neboť není možné, aby tento přešel na právního nástupce. Pokud je osoba fyzická podnikatelem, přestupková odpovědnost

²⁴⁸ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 75. ISBN 978-80-7400-680-7.

²⁴⁹ § 29 přestupkového zákona.

²⁵⁰ § 104 přestupkového zákona.

²⁵¹ FIALA, Zdeněk, KATEŘINA FRUMAROVÁ, EVA HORZINKOVÁ a MARTIN ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 104. ISBN 978-80-7502-219-6.

²⁵² Usnesení č. o1/c4/1990 Sb., Usnesení vlády České socialistické republiky ze dne 15. ledna 1990 č. 18 o udělení amnestie ve věcech přestupků, jejichž projednání patří do působnosti orgánů České socialistické republiky.

²⁵³ § 23 občanského zákoníku.

přechází na osobu, jež pokračuje v její podnikatelské činnosti., jestliže zde taková osoba není, odpovědnost zaniká stejným způsobem jako u osoby fyzické nepodnikající.²⁵⁴

Obdobně jako osoba fyzická, i osoba právnická má právní osobnost, a tedy způsobilost k právům a povinnostem, od svého vzniku do svého zániku.²⁵⁵ Přestupková odpovědnost právnické osoby zaniká spolu se zánikem této osoby, pokud nemá právního nástupce, v opačném případě se uplatní institut přechodu odpovědnosti, jenž byl již zmíněn v kapitole týkající se odpovědnosti právnických osob jako pachatele přestupku. Pokud je právnická osoba zapsaná do veřejného rejstříku, k jejímu zániku dochází dnem výmazu z tohoto rejstříku, pokud však zápisu nepodléhá, její zánik nastává skončením likvidace.²⁵⁶ Z toho vyplývá, že i v průběhu likvidace přestupková odpovědnost právnické osoby trvá, zároveň také trvají její eventuální veřejnoprávní povinnosti na ochranu životního prostředí dle složkových zákonů, jejichž nedodržením nastoupí přestupková odpovědnost právnické osoby v likvidaci. Příkladem povinnosti může být výkon zákonných povinností vlastníka lesa nebo monitorování uzavřené skládky odpadů provozovatelem.²⁵⁷ Nejvyšší správní soud České republiky dále stanovil, že právnická osoba nezaniká změnou její právní formy, nepřerušuje tím svou vlastní existenci ani tím nedochází k právnímu nástupnictví, neboť jde o totožný subjekt, jenž je toliko označen jinou obchodní firmou nebo formou, a proto nemůže být subjektem neexistujícím.²⁵⁸

Institut promlčecí doby je se zřetelem na systematický výklad a užitou terminologii relevantních ustanovení přestupkového zákona nikoli institutem procesněprávním, nýbrž hmotněprávním. Nepatřičně užitě pojmosloví „promlčecí doba“, uplatněné v přestupkovém zákoně kvůli jejímu poměrně zažitému užívání, fakticky znamená dobu prekluzivní, k jejímuž uplynutí přihlíží správní orgán *ex officio*. Pachatel přestupku, jehož odpovědnost z tohoto důvodu zaniká, se tak nemůže domáhat pokračování v přestupkovém řízení, zejména se záměrem se ospravedlnit.²⁵⁹ Uplynutím zákonem stanovené promlčecí doby dochází k zániku trestnosti spáchaného protiprávního jednání, pokud o přestupku nebylo pravomocně rozhodnuto v přestupkovém řízení. Premisou zániku trestnosti je časem slábnoucí požadavek, sankcionovat pachatele přestupku jako následek za jeho protiprávní jednání, pokles

²⁵⁴ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 191. ISBN 978-80-7502-221-9.

²⁵⁵ § 118 občanského zákoníku.

²⁵⁶ § 185 a § 186 občanského zákoníku.

²⁵⁷ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 68. ISBN 978-807400-697-5.

²⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 10. 2018, č. j. 2 As 124/2018–68.

²⁵⁹ GRYGAR, Tomáš. *Specifika řízení o přestupku právnické osoby*. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice právní instituty. s. 115-116. ISBN 978-80-7400-783-5.

společenské škodlivosti činu a ztíženého procesu dokazování z důvodu eventuálního zániku či oslabení důkazních prostředků.²⁶⁰

I po zániku trestnosti přestupku však lze proti jeho pachateli vyvodit určité důsledky, neboť mohou stále trvat následky protiprávního jednání. Lze tak vůči pachateli uplatnit potenciální soukromoprávní nároky třetí osoby, především nárok na vydání bezdůvodného obohacení nebo nárok na náhradu škody, nebo například uložit pachateli nápravné opatření dle zákona o odpadech, neboť tento zákon tuto možnost jednoznačně nespojuje se souběžným projednáním přestupku. Přestupkovým zákonem došlo k jednotné obecné úpravě podmínek a délek promlčecí doby pro celou oblast ochrany životního prostředí. Před jeho účinností byla právní úprava této problematiky značně roztržštěná v jednotlivých environmentálních zákonech, kdy zákony obsahovaly jak promlčecí lhůty objektivní, tak lhůty subjektivní, jejichž počátek záležel na zjištění protiprávního jednání správním orgánem.²⁶¹ Například zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“) obsahoval pro zahájení přestupkového řízení subjektivní lhůtu v délce jednoho roku a zároveň objektivní lhůtu pěti let ode dne spáchání přestupku. Zákon na ochranu zvířat proti týrání obsahoval dvouletou subjektivní a čtyřletou objektivní lhůtu, zákon o ochraně ovzduší a stejně tak i lesní zákon a vodní zákon vymezovaly jednoletou subjektivní a tříletou objektivní lhůtu, zákon o ochraně přírody a krajiny pak obsahoval pouze tříletou objektivní lhůtu.²⁶²

Subjektivní prekluzivní lhůtou se již v minulosti zabýval ve svých nálezech Ústavní soud České republiky. Dle jeho názoru je obecně smyslem lhůty jako institutu snížení neurčitosti při prosazování práv či pravomocí, časové ohraničení nejistoty a zrychlení rozhodovacího procesu. Subjektivní lhůta prekluzivní k projednání věci má pak v souladu s ústavním principem právní jistoty a povinnosti rozhodovat v řízení bez průtahů, sloužit k aktivní činnosti správního orgánu, tedy zjištění a prokázání odpovědného subjektu. Nerozumným je pak výklad správních soudů, dle kterého počne subjektivní prekluzivní lhůta správnímu orgánu běžet až od chvíle zjištění určitého protiprávního jednání konkrétního pachatele, nikoli již ve chvíli zjištění takových skutkových okolností, jež dovolují předběžné právní posouzení eventuálního porušení právní normy. Tento postup dává správnímu orgánu možnost pasivity ve vztahu k prokázání odpovědného subjektu v řádu měsíců a arbitrárnosti v prodlužování přestupkového řízení na úkor

²⁶⁰ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 100. ISBN 978-80-7502-219-6.

²⁶¹ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 63-64. ISBN 978-807400-697-5.

²⁶² FABŠÍKOVÁ, Tereza. *Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí*. České právo životního prostředí: vědecký časopis České společnosti pro právo životního prostředí, Praha, ročník 2017, č. 45, s. 22. ISSN: 1213-5542.

účastníka takového řízení. Tato lhůta má však dle Ústavního soudu být naopak nástrojem ochrany účastníka přestupkového řízení proti postupu správního orgánu, nikoli vytvářet stav právní nejistoty, odporující ústavním principům právního státu.²⁶³

Přestupkový zákon proto již obsahuje pouze dvě lhůty objektivní, a to v závislosti na závažnosti protiprávního jednání ve vztahu k výši správní sankce. „*Promlčecí doba činí 1 rok, nebo 3 roky, jde-li o přešupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100000 Kč.*“²⁶⁴ Počátek promlčecí doby se vztahuje ke dni následujícímu po dni, ve kterém byl přešupek spáchán, respektive kdy pachatel ukončil své jednání. Pokud je znakem skutkové podstaty přešupku také účinek, rozhodným dnem pro běh promlčecí doby je den následující po dni vzniku účinku. V případě přešupku pokračujícího, trvajícího nebo hromadného je rozhodným dnem den následující po dni posledního útoku nebo po dni odstranění protiprávního stavu u přešupku trvajícího. Individuální promlčecí doby pak běží při spáchání vícero přešupků stejným pachatelem.²⁶⁵ Přestupkový zákon neupravuje podmínky počítání času, a proto se pro jeho počítání uplatní obecné zásady hmotněprávních i procesněprávních předpisů. Pokud je posledním dnem promlčecí doby státní svátek nebo sobota či neděle, promlčecí doba se v tomto případě neprodlužuje, neboť je rozhodující přirozený běh času. Promlčecí doba pak končí o půlnoci příslušného dne, jenž svým označením odpovídá dni, který je určující pro její počátek, tedy dni spáchání přešupku.²⁶⁶

Přestupkový zákon dále taxativně vymezuje situace, kdy dochází ke stavení či přerušení promlčecí doby. Stavení promlčecí doby zapříčiňuje překážka, po jejímž odpadnutí běh doby pokračuje, avšak časový úsek, po který překážka trvala, se do promlčecí doby nezapočítává. Překážkou je vedení trestního řízení či soudního řízení správního pro totožný skutek, trvání podmíněného upuštění od uložení správní sankce anebo přerušení přestupkového řízení z důvodu eventuální sankce v řízení trestním za skutek jiný, přičemž trest správní je v porovnání s touto trestní sankcí bezvýznamný. Naopak v případě přerušení promlčecí doby počne následně běžet promlčecí doba úplně nová. Příčinou přerušení promlčecí doby je oznámení o zahájení přestupkového řízení anebo rozhodnutí, kterým se schvaluje dohoda o narovnání, nebo se obviněný z přešupku uznává vinným za jeho spáchání. Přerušení promlčecí doby je významné z hlediska posunu zániku přestupkové odpovědnosti, kdy tato pomine nejpozději

²⁶³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 03. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09 nebo nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 03. 2010, sp. zn. I. ÚS 948/09.

²⁶⁴ § 30 přestupkového zákona.

²⁶⁵ § 31 přestupkového zákona.

²⁶⁶ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 185-186. ISBN 978-80-7502-221-9.

do tří let od spáchání přestupku, respektive do pěti let za stejných podmínek u přestupku, za nějž lze uložit pokutu s horní hranicí alespoň 100000 Kč.²⁶⁷

²⁶⁷ § 32 přestupkového zákona.

5. Správní tresty za přestupky proti životnímu prostředí

Poslední část patá se zabývá správními tresty jako sankcemi za protiprávní jednání ve formě přestupku, jež lze uložit pouze v přestupkovém řízení. Správní trest je prostředkem státního donucení ukládaným na základě zákona prostřednictvím správních orgánů, jenž slouží k ochraně společenských hodnot a zájmů, a jehož charakteristickým znakem je újma ve formě zásahu do práv a svobod. Jeho účelem je zejména předcházení páchaní dalšího protiprávního jednání přestupkově odpovědnou osobou, vyjádřené jako prevence individuální, a výchovné působení na společnost obecně z hlediska prevence generální.²⁶⁸ Podle obecné úpravy obsažené v přestupkovém zákoně je za přestupek možné uložit napomenutí, pokutu, zákaz činnosti, propadnutí věci či náhradní hodnoty anebo zveřejnit rozhodnutí o přestupku.²⁶⁹ Tyto správní tresty lze ukládat samostatně nebo v jejich vzájemné kombinaci, avšak není možné uložit současně napomenutí a pokutu.²⁷⁰

5.1. Jednotlivé správní tresty

„Při ukládání napomenutí správní orgán upozorní pachatele na důsledky protiprávního jednání, jež mu podle zákona hrozí, pokud by se i v budoucnu dopouštěl podobného jednání.“²⁷¹

Napomenutí je nejhovívavějším správním trestem, ukládaným za protiprávní čin s nižší mírou společenské škodlivosti, jehož cílem je zejména morální a výchovné působení na pachatele přestupku v případech, kdy není nezbytné uložit správní trest přísnější. Lze jej uložit osobě fyzické, právnické i podnikající osobě fyzické za libovolný přestupek, pokud to není vyloučeno zvláštním zákonem výslovně anebo nepřímo, vymezením povinnosti uložit v dané situaci pokutu, která je neslučitelná s paralelním uložením napomenutí.²⁷²

Správní trest zákazu činnosti není možné užít na činnost, jejíž výkon je výslovně ukládán zákonem, pokud byl naopak přestupek spáchán v bezprostřední souvislosti nebo při výkonu činnosti, jež odpovědný subjekt vykonává v pracovním či srovnatelném poměru, nebo ke které je nezbytné veřejnoprávní oprávnění, tuto činnost zakázat lze. Z důvodu značného zásahu do práv pachatele je tuto sankci možné uložit pouze v případě, že tak stanoví výslovně zvláštní zákon, a to na dobu v něm stanovenou, jinak nejdéle na tři roky.²⁷³ V oblasti ochrany životního prostředí

²⁶⁸ FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). s. 100. ISBN 978-80-7502-219-6.

²⁶⁹ § 35 přestupkového zákona.

²⁷⁰ § 36 přestupkového zákona.

²⁷¹ § 45 přestupkového zákona.

²⁷² PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 203-204. ISBN 978-80-7502-221-9.

²⁷³ § 47 přestupkového zákona.

zákaz činnosti umožňuje uložit na dobu jednoho roku zákon o rybářství,²⁷⁴ na dva roky zákon o myslivosti²⁷⁵ a až na pět let zákon na ochranu zvířat proti týrání.²⁷⁶

Propadnutí věci, jejímž následným vlastníkem se stane stát, je možné uložit výlučně ve vztahu k věci ve vlastnictví pachatele přestupku. Dále je nutné, aby předmětná věc byla určena či užita ke spáchání takového přestupku, nebo ji subjekt za přestupek odpovědný získal spácháním přestupku nebo jako odměnu za něj, anebo ji nabyl za věc získanou spácháním přestupku či jako odměnu za něj, pokud tato není zanedbatelná v poměru k hodnotě věci nabyté.²⁷⁷ Orgány ochrany životního prostředí tuto sankci ukládají obvykle spolu s pokutou a mnohdy se zabývají výraznou disproporcí hodnoty postižené věci a povahou přestupku. Může se jednat kupříkladu o případy, kdy má být v přestupkovém řízení uloženo propadnutí terénního vozidla či motocyklu za protiprávní jednání, spočívající ve vjezdu pachatele s tímto prostředkem na pozemky v rozporu se zákonem o ochraně přírody a krajiny. V praxi orgánů ochrany životního prostředí dále dochází k situacím, ve kterých pachatelé přestupků zanechají své nástroje trestné činnosti na místě spáchání protiprávního jednání anebo je naopak zničí, poškodí či zcizí.²⁷⁸ V takových nebo obdobných případech, kdy pachatel přestupku věc před uložením rozhodnutí o jejím propadnutí učiní neupotřebitelnou nebo výkon jinak zmaří, lze namísto takového správního trestu uložit trest propadnutí náhradní hodnoty, a to v maximální výši shodné s hodnotou dané věci.²⁷⁹

Pokud tak výslovně stanoví zvláštní zákon, je možné správním trestem zveřejnění rozhodnutí o přestupku, potrestat pachatele osobu právnickou či podnikající osobu fyzickou, a to po nabytí právní moci takového rozhodnutí. Výkon této sankce provádí správní orgán v jím zvoleném veřejném sdělovacím prostředku na náklady pachatele a vyvěšením na své úřední desce, zároveň však dbá na přiměřenost zásahu do soukromí odpovědného subjektu ve vztahu k povaze a závažnosti spáchaného protiprávního jednání.²⁸⁰ Právě tato přiměřenost zásahu může činit v praxi správních orgánů jisté obtíže, zejména z důvodu proporcionality ve vztahu k výběru sdělovacích prostředků nebo k tomu, zda tento správní trest skutečně uložit. Právem osoby právnické je toliko ochrana její pověsti, naopak osobě fyzické svědčí navíc právo na ochranu soukromí, jež se skládá z dalších dílčích práv, například z práva

²⁷⁴ § 30 odst. 6 zákona o rybářství.

²⁷⁵ § 63 odst. 4 zákona o myslivosti.

²⁷⁶ § 27 odst. 13 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

²⁷⁷ § 48 přestupkového zákona.

²⁷⁸ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 79-80. ISBN 978-807400-697-5.

²⁷⁹ § 49 přestupkového zákona.

²⁸⁰ § 50 přestupkového zákona.

na ochranu obydlí a duševní či tělesné integrity, na osobní identitu nebo vést rodinný život.²⁸¹ V oblasti ochrany životního prostředí se tento správní trest prozatím nevyskytuje, avšak do budoucna by jeho eventuelní zařazení do jednotlivých environmentálních zákonů mohlo být přínosné z důvodu ochrany své dobré pověsti právníckými osobami a souvisejícího preventivního účinku této sankce. „*Pokud například společnost buduje svou pozici na trhu mimo jiné tím, že se oproti jiným ve shodném odvětví či oboru, chová ekologicky, a toto je pro ni značnou konkurenční výhodou, či je respekt k přírodě a ochrana životního prostředí součástí jejího dobrého jména, může být takový trest pro právníckou osobu velmi citelný.*“²⁸²

Pokuta je nejpoužívanější a všestranná správní sankce ve formě peněžitého trestu, kterou je možné uložit pachateli libovolného přestupku samostatně nebo souběžně se správním trestem jiným, vyjímaje napomenutí. Jejím cílem je přivození majetkové újmy subjektu odpovědnému za spáchání přestupku nebo odebrání protiprávním jednáním dosaženého neoprávněného prospěchu.²⁸³ Z důvodu využitelnosti a frekvence pokuty jako správního trestu v oblasti ochrany životního prostředí, je jí věnována samostatná podkapitola.

5.1.1. Pokuta a její výše

Podle obecné úpravy v přestupkovém zákoně, jež se užije za situace, kdy není výše pokuty výslovně stanovena zvláštním zákonem, je možné za přestupek uložit pokutu v maximální částce 1000 Kč.²⁸⁴ To však neplatí u mladistvého pachatele, který není podnikatelem, v jeho případě se horní hranice sazby tohoto správního trestu snižuje na jednu polovinu a zároveň nesmí překračovat částku 5000 Kč.²⁸⁵ V environmentálních zákonech dominuje vymezení rozpětí výše pokuty s její pevně určenou horní hranicí, ovšem lze se setkat i s případy, kdy se její výše stanoví výpočtem s maximální horní hranicí, jako například u vodního zákona při nedovoleném odběru povrchových nebo podzemních vod.²⁸⁶ Některé složkové zákony dále umožňují zvýšit horní hranici pokuty na její dvojnásobek, kupříkladu při spáchání konkrétních přestupků ve zvláště chráněných územích podle zákona o ochraně

²⁸¹ MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. s. 121. ISBN 978-80-7400-680-7.

²⁸² FABŠÍKOVÁ, Tereza. *Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí*. České právo životního prostředí: vědecký časopis České společnosti pro právo životního prostředí, Praha, ročník 2017, č. 45, s. 29. ISSN: 1213-5542.

²⁸³ PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. s. 204. ISBN 978-80-7502-221-9.

²⁸⁴ § 46 odst. 1 přestupkového zákona.

²⁸⁵ § 57 přestupkového zákona.

²⁸⁶ § 116 odst. 3, 4, 5 vodního zákona.

přírody a krajiny²⁸⁷ nebo to bylo dříve možné při opětovném spáchání totožného přestupku dle starého zákona o odpadech.²⁸⁸

V souvislosti s výší pokuty a rozhodovací činností konkrétních správních orgánů je potřeba zmínit tzv. zásadu legitimního očekávání, jejíž podstatou je řešení obdobných situací bez nedůvodných odlišností ve vztahu k jednotlivým pachatelům přestupku. Tento princip se aplikuje na případy s podobnými skutkovými okolnostmi, nikoli však na srovnatelnou právní kvalifikaci protiprávního jednání. Uplatnění této zásady nesmí být ovšem bezbřehé, právo životního prostředí je dynamickým oborem, je proto nutné reagovat na vědecký pokrok a s tím související rozvoj znalostí v tomto právním odvětví.²⁸⁹ Touto problematikou se ve svých nálezech zabýval také Ústavní soud České republiky, dle kterého je pro demokratický právní stát příznačný ústavní princip právní jistoty, jenž tkví také v předvídatelnosti a jasnosti právních pravidel a jejich důsledků pro adresáty právních norem. S tím souvisí také zákaz arbitrárnosti uvážení správních orgánů a dodržování závazků či slibů převzatých státem vůči jednotlivcům, ve svém souhrnu tak tyto zásady tvoří princip legitimního očekávání.²⁹⁰

Nejvyšší správní soud České republiky pak doplňuje, že princip legitimního očekávání mohou na straně adresátů právních norem vyvolat pouze jednání v souladu se zákonem, nikoli jednání protiprávní ani jednání, které sice v souladu se zákonem je, ale výslovně jím dovoleno není. „*Ideovým základem konceptu ochrany legitimního očekávání je přesvědčení, že ti, kdo jednají v oprávněné důvěře v existující právo, resp. v právo, jak se jim s přihlédnutím k okolnostem a dobré víře obsahově jeví, by neměli být zklamáni ve svých očekáváním, že v souladu s právem jednají a že jejich jednání také právo demokratického právního státu nakonec poskytne svou ochranu. V nejtypičtější podobě se ochrana legitimního očekávání, ve vazbě na ochranu právní jistoty, v oboru správního práva upíná k vázanosti správy vlastní ustálenou správní praxí, ustáleným výkladem procesních i hmotných právních pravidel, veřejně deklarovanou politikou v mezích správního uvážení, interní výkladovou či aplikační směrnici, anebo k závaznosti konkrétního a kvalifikovaného ujištění o právu či procesním postupu, poskytnutého orgánem veřejné moci adresátu jeho správy.*“²⁹¹

Přestupkový zákon obsahuje v § 37 demonstrativní výčet kritérií pro určení druhu a výměry správního trestu, mezi které patří i osobní poměry pachatele fyzické osoby a povaha činnosti osoby právnické a podnikající osoby fyzické. Z hlediska právní teorie tak může být

²⁸⁷ § 87 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny.

²⁸⁸ § 67 starého zákona o odpadech.

²⁸⁹ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 106. ISBN 978-807400-697-5.

²⁹⁰ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. 06. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14-2.

²⁹¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 04. 2017, č. j. 6 As 98/2016–54.

sporné, zda má správní orgán přihlížet také k poměrům majetkovým, které by bylo možné dovodit extenzivním výkladem daného ustanovení.²⁹² S tímto úzce souvisí problematika pokuty v takové výši, jež by mohla být vzhledem k majetkovým poměrům konkrétního pachatele likvidační a v případě pachatele jiného prakticky bezvýznamná. Ústavní soud České republiky vnímá rovnost jednotlivců pouze jako relativní a úzce s ní spojuje také přiměřenost zásahu do základních práv. Při ukládání pokuty je nezbytné zhodnotit majetkové poměry pachatele přestupku, neboť již z její povahy jako trestu majetkového plyne princip individualizace a přiměřenosti. Aby působila preventivně a efektivně, její výše musí být diferencovaná, neboť pro jednoho pachatele by jinak působila neúčinně a pro jiného naopak likvidačně. Proto pokud správní orgán uloží různým osobám v odlišných případech pokutu v rozdílné výši, nejde o porušení principu rovnosti, pokud zohlednil jejich majetkové poměry.²⁹³

Likvidační pokutou, nepřiměřenou osobním a majetkovým poměrům, je taková výše správní sankce, pokud je schopná způsobit platební neschopnost pachatele nebo ho přimět ukončit podnikatelskou činnost. Eventuálně i taková pokuta, v jejímž důsledku bude jediným cílem podnikatelského subjektu takovou sankci splatit a současně bude ohrožena existence tohoto pachatele nebo i jeho rodiny. Podle Nejvyššího správního soudu je správní orgán povinen zohlednit osobní a majetkové poměry odpovědného subjektu, pokud je zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační povahu, a to i kdyby příslušná zákonná úprava tento požadavek výslovně neobsahovala. Pokud pachatel své osobní a majetkové poměry nedoloží osobně, použije správní orgán takové informace, jež vyplynou z průběhu přestupkového řízení nebo které získá vlastní činností, případně je vymezí odhadem.²⁹⁴

Městský soud v Praze ve vztahu k vyměření pokuty nad to stanovil, že její výše nesmí být v takové hodnotě, kdy pro pachatele přestupku bude výhodnější nevykonání určité zákonné povinnosti než její splnění, a to zejména z morálního aspektu věci a výchovného charakteru pokuty jako sankce.²⁹⁵ Orgány ochrany životního prostředí jsou proto povinny zohlednit též obohacení odpovědného subjektu, pokud je možné majetkový zisk prokazatelně vymezit. V praxi se může jednat například o výtěžek z nezákonného prodeje pokácených dřevin nebo získaný užitek z nelegálního odstranění odpadních vod či odpadů obecně, za jejichž likvidaci je nutné obvykle vynaložit určité poplatky.²⁹⁶

²⁹² GRYGAR, Tomáš. *Specifika řízení o přestupku právnické osoby*. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice právní instituty. s. 98. ISBN 978-80-7400-783-5.

²⁹³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 09. 03. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.

²⁹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 20. 04. 2010, č. j. 1 As 9/2008–133.

²⁹⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 01. 2011, č. j. 9 Ca 272/2008–31.

²⁹⁶ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 103. ISBN 978-807400-697-5.

Správní orgány pokuty za přestupky ukládají na základě jejich diskreční pravomoci, tedy ve sféře správního uvážení v zákonem vytyčených hranicích, kdy volí z vícero potenciálních variant řešení. Toto správní uvážení při posuzování jeho zákonnosti lze přezkoumat správním soudem pouze v případě, kdy správní orgán jeho meze překročil či z nich určitým způsobem vybočil, anebo pokud jej zneužil. Správní soud však není oprávněn rozhodovat, který správní trest a v jaké výši měl správní orgán v daném případě uložit, vyjímaje situace, kdy byla v přestupkovém řízení uložena pokuta v nepřiměřené výši, ačkoliv v zákonných hranicích. V případě likvidačních pokut je tak v pravomoci správního soudu užít tzv. moderačního práva a neúměrně vysokou pokutu s ohledem na osobní a majetkové poměry pachatele snížit.²⁹⁷

5.1.2. Zvláštní nápravná opatření

Od správních trestů je pak nutné diferencovat tzv. jiné správní sankce netrestního charakteru, jimiž mohou být omezení a zákazy ohrožující či škodlivé činnosti anebo opatření k nápravě závadného stavu, jejichž účelem je prevence a ochrana životního prostředí či jiných hodnot, nikoli trest. Opatření k nápravě jako sankce s netrestní povahou lze uložit, pokud subjekt neplní povinnosti stanovené právním předpisem a je proto nutné zajistit nápravu tohoto stavu. Dovolují je uložit určité environmentální zákony, například zákon o ochraně ovzduší, zákon o integrované prevenci nebo vodní zákon.²⁹⁸ Některé složkové zákony pak umožňují uložit tzv. zvláštní nápravná opatření, která lze vydat nezávisle na rozhodnutí o konkrétním přestupku. Jde o zvláštní opatření dle zákona na ochranu zvířat proti týrání, zákona o ochraně přírody a krajiny a zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o obchodování s ohroženými druhy“).

Zákon na ochranu zvířat proti týrání umožňuje obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností na návrh krajské veterinární správy nařídit zvláštní opatření ve vztahu k týranému zvířeti. Jedná se zejména o odebrání zvířete a jeho umístění do náhradní péče, pozastavení činnosti chovatele týraného zvířete, dokud nedojde k nápravě závadného stavu, nařízení usmrcení určitého počtu týraných zvířat nebo utracení konkrétního zvířete způsobitelným subjektem. Ve všech těchto případech půjde o řízení správní, vedené podle správního řádu, nikoli dle přestupkového zákona, obecní úřad obce s rozšířenou působností je ovšem současně

²⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012–20.

²⁹⁸ JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. s. 73. ISBN 978-807400-697-5.

povinen zahájit paralelní přestupkové řízení o spáchaném činu, pokud v dané věci nebylo již zahájeno řízení trestní.²⁹⁹ Tato zvláštní nápravná opatření je nutné odlišit od správních trestů ukládaných v řízení o přestupku, kterými jsou zákaz chovu zvířat a propadnutí týraného zvířete. Na rozdíl od zvláštního nápravného opatření ve formě odebrání týraného zvířete zde pachatel přestupku ve vztahu k propadlému zvířeti ztrácí vlastnické právo a vlastníkem tohoto zvířete se stává stát.³⁰⁰

Zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje obecnou úpravu zvláštního nápravného opatření ve vztahu k úpravě speciální, jež je zahrnuta v zákoně o obchodování s ohroženými druhy. Tato obecná úprava se užití ve všech případech, kdy není užitá úprava speciální, a umožňuje orgánu ochrany přírody odebrat určitému subjektu nedovoleně držené jedince zvláště chráněných druhů rostlin, živočichů či ptáků. Vlastníkem těchto jedinců se následně stává stát. „Odebrat může i jedince zvláště chráněných rostlin a živočichů nebo rostlin a živočichů chráněných podle mezinárodních úmluv, pokud držitel takového jedince neprokáže jeho původ podle § 54 odst. 1 nebo je-li obchod s nimi omezen nebo zakázán podle mezinárodních úmluv.“³⁰¹ Zákonný původ jedinců je pak nutné prokázat jejich povoleným odebráním z přírody, sběrem, dovozem, pěstováním nebo odchovem z jiných jedinců, jejichž zákonný původ byl již prokázán.³⁰²

Zákon o obchodování s ohroženými druhy pak pojímá právní úpravu zvláštních nápravných opatření ve formě zadržení či zabavení exempláře ohroženého druhu volně žijícího živočicha nebo planě rostoucí rostliny. K zadržení exempláře inspekcí nebo celním úřadem dochází při zjištění porušení právních předpisů o ochraně ohrožených druhů nebo v případě důvodné pochybnosti o původu exempláře, legálním zacházením s ním nebo pravosti povolení či potvrzení k jeho držení. Stejný postup je uplatněn při podezření, že u daného exempláře není povolen jeho import či export, nelze s ním volně obchodovat nebo je jeho držení zakázáno. Exemplář může být nad to zadržen včetně přenosného zařízení, ve kterém se v daný moment nachází. Pokud to odůvodňují okolnosti případu, je možné zadržený exemplář ponechat jeho držiteli, jenž následně vykonává pouze jeho nezbytně nutnou péči a nesmí s ním jiným způsobem nakládat.³⁰³

K zabavení exempláře inspekcí dle zákona o obchodování s ohroženými druhy dochází v případě exempláře, který je nelegálně získaný, držený, dovážený, vyvážený, zpětně vyvážený,

²⁹⁹ § 28a zákona na ochranu zvířat proti týrání.

³⁰⁰ § 27b zákona na ochranu zvířat proti týrání.

³⁰¹ § 89 zákona o ochraně přírody a krajiny.

³⁰² § 54 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny.

³⁰³ § 34 zákona o obchodování s ohroženými druhy.

nebyl zaregistrován nebo jehož původ nebyl legálně prokázán. Zabavení není obligatorní, neboť inspekce je oprávněna od zabavení upustit, pokud to neodporuje jinému právnímu předpisu a odůvodňují to okolnosti daného případu. Po právní moci rozhodnutí o zabavení se vlastníkem zabavených exemplářů stává stát, přičemž dané exempláře již není možné vrátit jejich bývalému držiteli, a to ani prostřednictvím jiného subjektu. V opačném případě je povinností inspekce tyto zabavené exempláře opakovaně zabavit.³⁰⁴

³⁰⁴ § 34a zákona o obchodování s ohroženými druhy.

Závěr

Diplomová práce je zaměřena na odpovědnost za přestupky proti životnímu prostředí, která je tvořena dvěma samostatnými právními odvětvími, právem životního prostředí a právem správním, jež se však vzájemně prolínají a ve svém souhrnu tak utváří určitý ucelený systém ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek. Česká právní věda se problematice ochrany životního prostředí začala věnovat ve druhé polovině dvacátého století, k reálnému dotvoření systému ochrany a jeho zefektivnění pak došlo až kolem roku 1990, a to z důvodu rozsáhlé obměny zastaralých právních předpisů a tvorbě předpisů nových. Významným nástrojem ochrany zákonem chráněných zájmů a hodnot je právní odpovědnost, již lze charakterizovat jako zvláštní formu právního vztahu, ve kterém dochází na základě porušení právní povinnosti ke vzniku nové právní povinnosti sankční povahy. Právní odpovědnost lze členit dle různých kritérií, z hlediska této diplomové práce je však zásadní dělení podle okruhu společenských vztahů, které upravuje. Právní odpovědnost v oblasti ochrany životního prostředí, respektive ochrany jeho složek, se nazývá ekologicko-právní odpovědnost. Tato zahrnuje odpovědnost za ztráty na životním prostředí, jejíž součástí je odpovědnost za škody na životním prostředí a odpovědnost za ekologickou újmu, a dále odpovědnost deliktů, skládající se z odpovědnosti trestněprávní a odpovědnosti správněprávní. Odpovědnost za přestupky proti životnímu prostředí je pak součástí právě odpovědnosti správněprávní.

Základní zásadou přestupkového práva je princip *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, tedy žádný trestný delikt a žádný trest bez zákona. Tato zásada stanovuje určité primární zákonné požadavky ve vztahu k podmínkám odpovědnosti za přestupek a vymezení přestupku jako protiprávního činu. Přestupek je definován znaky formálními, které se dále dělí na znaky obecné a typové, a znakem materiálním, kterým je společenská škodlivost daného činu. Formálními obecnými znaky jsou protiprávnost, trestnost a jednoznačné pojmenování jako přestupek v zákoně, naopak typovými znaky jsou znaky skutkové podstaty, charakterizující objekt, objektivní stránku, subjekt a subjektivní stránku přestupku. Skutková podstata přestupku je vymezena souborem znaků, které formulují sociální škodlivost přestupku a zároveň diferencují jednotlivé přestupky navzájem mezi sebou, tyto znaky se nacházejí v přestupkovém zákoně a v dalších více než dvou stech padesáti právních předpisech.

Materiální znak společenské škodlivosti přestupku slouží mimo jiné i k diferenciaci přestupku od trestného činu, který je součástí práva trestního, chránícího zájmy a hodnoty před nejzávažnější kriminalitou a prezentující tzv. prostředek „poslední instance“, tedy *ultima ratio*. Pachatel přestupku pak nesmí být v souvislosti s principem *ne bis in idem*, vyjadřujícím

„v téže věci ne dvakrát“, stíhán a trestán znovu za stejný trestný delikt, pokud v dané záležitosti existuje pravomocné rozhodnutí a jde o totožný skutek. V praxi orgánů ochrany životního prostředí však dochází k současnému překrývání formálních znaků přestupků a trestných činů, kdy pachatel svým jednáním naplní zároveň znaky skutkové podstaty přestupku i trestného činu. Ustanovení o trestných činech jsou pak k ustanovením o přestupcích v poměru speciality, a naopak ustanovení o přestupcích jsou vůči ustanovením o trestných činech ve vztahu subsidiarity.

Podstatou problematiky odpovědnosti za přestupky je určení přestupkově odpovědného subjektu, tedy pachatele přestupku, kterým může být osoba fyzická, osoba právnická nebo podnikající osoba fyzická. Toto odlišení je významné z hlediska vyvození konkrétního druhu přestupkové odpovědnosti, neboť osoba fyzická odpovídá pouze za jednání zaviněné, naopak zbývající subjekty jsou odpovědné objektivně, tudíž bez ohledu na zavinění, s možností se odpovědnosti následně v mimořádných případech zbavit prostřednictvím liberačních důvodů. Za možný liberační důvod Nejvyšší správní soud České republiky považuje tzv. dysfunkci orgánu veřejné moci, pokud se tato významně podílela na vzniku protiprávního jednání konkrétní osoby, a to v souvislosti s principem právní jistoty vyjádřeném v Ústavě, anebo při absenci uspokojivě předvídatelné právní úpravy určité problematiky. Ve vztahu k podnikajícím subjektům je dále důležitý institut přičitatelnosti jednání fyzických osob za ně jednajících, neboť přestupkovou odpovědnost právnické osoby nebo podnikající osoby fyzické lze vyvodit právě prostřednictvím tohoto jednání. Nejvyšší správní soud České republiky dovodil, že jednání zaměstnance je podnikateli přičitatelné, pokud nevybočuje z mezí plnění jeho pracovních úkolů a zaměstnanec nejedná výlučně z osobních zájmů.

Velkým problémem současné právní úpravy je z mého pohledu ustanovení § 20 odst. 6 přestupkového zákona, dle kterého pro odpovědnost právnické osoby za konkrétní přestupek není nutné v každém jednotlivém případě zjišťovat individuální totožnost fyzické osoby, jednající za osobu právnickou, jíž je toto jednání osoby fyzické přičitatelné. Správní orgán nemusí rozeznat určitou fyzickou osobu zejména tehdy, když je zřejmé, že k danému jednání došlo při činnosti právnické osoby. Je patrné, že existují obchodní korporace se složitou a rozsáhlou vnitřní strukturou, a tudíž by v těchto případech bylo určení konkrétní fyzické osoby značně náročné. Avšak tento postup dává správním orgánům přílišnou volnost a doslova vybízí k jejich snížené aktivitě v přestupkovém řízení. Také se jistě může stát, že některý správní orgán totožnost konkrétní fyzické osoby zjišťovat bude a jiný již nikoliv, což dle mého názoru jasně odporuje zásadě legitimního očekávání.

Složkové zákony nad rámec obecné úpravy v určitých případech požadují, aby měl pachatel přestupku určité zvláštní postavení, vlastnost či způsobilost, tedy byl tzv. zvláštním subjektem. Toto vyžaduje v některých svých ustanoveních například zákon o odpadech, jenž obsahuje přestupky původce odpadu, provozovatele zařízení nebo provozovatele skládky, anebo vodní zákon, který obsahuje přestupky provozovatele plavidla, vlastníka či stavebníka vodního díla, vlastníka pozemků, staveb a zařízení, držitele povolení k vypouštění odpadních vod, původce havárie, správce drobného vodního toku nebo poplatníka. Pokud skutková podstata přestupku takto přímo definuje zvláštní subjekt, nečiní vymezení konkrétního odpovědného subjektu v praxi takové obtíže, v opačném případě je však takové určení konkrétního pachatele notně obtížnější. Dle bohaté judikatury správních soudů největší problém v praxi orgánů ochrany životního prostředí činí zejména zastřené právní vztahy podobné vztahům zaměstnance a zaměstnavatele, rozmanité smluvní vztahy a jejich hierarchie, případy zadavatele určité protiprávní činnosti a jejího dodavatele či posloupnost vztahu provozovatele, vlastníka či nájemce určitého zařízení nebo složky životního prostředí.

Následkem protiprávního jednání ve formě přestupku je správní trest, jenž slouží k ochraně společenských zájmů a hodnot, a jehož charakteristickým znakem je újma ve formě zásahu do práv a svobod, jakožto prostředku státního donucení. Nejpoužívanějším správním trestem na úseku ochrany životního prostředí je pokuta, s níž souvisí princip legitimního očekávání, tkvící v předvídatelnosti a jasnosti právních pravidel a jejich důsledků pro adresáty právních norem. Správní orgány pokuty za přestupky proti životnímu prostředí ukládají na základě jejich diskreční pravomoci, tedy ve sféře správního uvážení v zákonem vytyčených hranicích, kdy volí z vícero potenciálních variant řešení. Pokuta však nesmí být pro konkrétního pachatele přestupku likvidační, nepřiměřená jeho osobním a majetkovým poměrům, které je správní orgán vždy v daném jednotlivém případě povinen zhodnotit. Neboť Ústavní soud České republiky vnímá rovnost jednotlivců pouze jako relativní a úzce s ní spojuje také přiměřenost zásahu do základních práv, musí být i výše pokuty k různým pachatelům diferencovaná, aby působila preventivně a efektivně.

Přestupkový zákon obsahuje úpravu obecnou, subsidiární, jež se použije v případě, kdy danou úpravu neobsahuje zákon zvláštní. S účinností přestupkového zákona k 1. 7. 2017 došlo také k přijetí změnového zákona, jenž většinu zvláštních zákonů novelizoval. V oblasti ochrany životního prostředí se tato změna dotkla zejména přestupků na úseku zemědělství, myslivosti, energetiky, teplárenství, plynárenství, lázeňství, odpadů, geologie a nerostného bohatství. I když tímto legislativním aktem došlo k převedení některých skutkových podstat přestupků ze staré právní úpravy do konkrétních složkových zákonů, úpravu jednotlivých

skutkových podstat přestupků změnový zákon ponechal na budoucí novelizaci těchto konkrétních složkových právních předpisů. V některých případech ovšem k novelizacím stále nedochází, což může být ve vztahu k zastaralým objektivním stránkám skutkových podstat jistě problematické.

Dále došlo s účinností přestupkového zákona k legálnímu zakotvení nových institutů, které byly doposud dovozovány pouze analogií práva nebo judikaturou soudů. Jedná se o pokus přestupku, pokračování v přestupku a přestupky trvající a hromadné, přičemž na úseku ochrany životního prostředí se tyto instituty s výjimkou pokusu přestupku v současné době již alespoň v omezené míře vyskytují. Pokus přestupku zatím trestný není, neboť jej není možné uplatnit obecně prostřednictvím přestupkového zákona, musí jej výslovně upravovat konkrétní environmentální právní předpis, což se doposud nestalo. Dle mého názoru by jeho zařazení do složkových právních předpisů bylo velmi přínosné a přispělo k efektivnější ochraně životního prostředí a jeho složek, neboť již jen pokus určitého protiprávního jednání je způsobilý vyvolat jistou míru ohrožení, a tudíž i negativní následek.

Přestupkový zákon také zavedl možnost postihu odpovědného subjektu jako nepřímého pachatele či spolupachatele, a dále organizátora, návodce či pomocníka, u kterých je však nutné, aby tuto eventualitu umožňoval výslovně zvláštní zákon. Žádné environmentální zákony takovou možnost bohužel doposud neupravují, avšak stejně jako v případě pokusu přestupku by takovou právní úpravu bylo vhodné do právního řádu zařadit. Důvodem může být stále frekventovanější a rozsáhlejší organizovaná deliktivní činnost se značně škodlivými dopady na životní prostředí. Dále by tato úprava mohla vyřešit některé sporné situace z praxe orgánů ochrany životního prostředí, jakými jsou zejména objednání si určité protiprávní aktivity především prostřednictvím smlouvy o dílo, aniž by tato osoba danou škodlivou činnost sama vykonala, tedy odpovědnost zadavatele a dodavatele určité činnosti.

Za zásadní přínos nové právní úpravy přestupkové odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí považuji sjednocení promlčecí doby v souvislosti se zánikem odpovědnosti za přestupek. Na rozdíl od okolností vylučujících protiprávnost, kdy ke spáchání přestupku vůbec nedojde, u zániku přestupkové odpovědnosti nastanou skutečnosti zapříčiňující zánik trestnosti daného protiprávního jednání až po jeho spáchání. Mezi tyto skutečnosti patří právě i uplynutí promlčecí doby. Před účinností přestupkového zákona byla právní úprava této problematiky značně roztráštěná v jednotlivých složkových zákonech, kdy tyto obsahovaly v různých délkách jak promlčecí doby objektivní, tak subjektivní, jejichž počátek záležel na zjištění protiprávního jednání správním orgánem. Přestupkovým zákonem došlo k jednotné obecné úpravě podmínek a délek promlčecí doby pro celou oblast ochrany životního prostředí,

kdy rozptýlená úprava byla sloučena pouze do jednoleté, respektive tříleté objektivní promlčecí doby, a to v závislosti na závažnosti spáchaného přestupku.

Právní úprava zavedená účinností přestupkového zákona je bezesporu přínosem jak pro oblast správního trestání obecně, tak pro ochranu životního prostředí a jeho složek. Tato úprava je detailnější, obsahuje vyšší míru právní jistoty a s tím i související předvídatelnost a zjednodušení v souvislosti s rozhodováním orgánů ochrany životního prostředí. Uplatní se však pouze v případě, že zvláštní zákon nestanoví jinak, což je v oblasti ochrany životního prostředí velmi častým jevem právě z důvodu rozsáhlého množství právních předpisů s touto problematikou. Dle mého názoru by bylo vhodné na úseku ochrany životního prostředí vytvořit určitý kodex přestupků a správních trestů za ně, neboť současný stav je z hlediska jejich roztržiténosti v jednotlivých environmentálních zákonech jistě nevyhovující. Tato právní úprava je nejen vysoce nepřehledná, ale zároveň v některých případech obsahuje i zastaralé skutkové podstaty přestupků, které je minimálně nutné novelizovat. Vytvoření takového kodexu by však bylo velice náročné, neboť jednotlivé složkové zákony neobsahují pouze přestupky a správní tresty, ale také výčet právních povinností, souvisejících s danou složkou životního prostředí. Za reálný cíl ovšem považuji alespoň částečné spojení právních předpisů na jednom úseku ochrany životního prostředí do dílčích kodexů. Tedy například vytvoření souhrnného kodexu ochrany zvířat sloučením zákona na ochranu zvířat proti týrání, zákona o myslivosti, zákona o rybářství a zákona o obchodování s ohroženými druhy.

Od jednotlivců je pak potřebné vyžadovat především citlivost, ohleduplnost a respekt ve vztahu k životnímu prostředí a jeho složkám, ale také zároveň k jejich právní ochraně. Pokud si to každý člověk uvědomí, v budoucnu bude potřeba stále nižší míry ochrany, s tím související právní regulace, a tudíž i následných zásahů do práv osob. Udržení příznivého životního prostředí a zachování civilizace na planetě Zemi pro současné a budoucí generace by mělo být společným zájmem lidstva, aby i další generace mohly žít stejně plnohodnotný život, jako ty současné.

Seznam použitých zdrojů

Seznam monografií a příspěvků ve sbornících

1. DAMOHORSKÝ, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 3. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2010. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-338-7.
2. FIALA, Zdeněk, Kateřina FRUMAROVÁ, Eva HORZINKOVÁ a Martin ŠKUREK. *Správní právo trestní*. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-219-6.
3. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.
4. GRYGAR, Tomáš. *Specifika řízení o přestupku právnické osoby*. V Praze: C.H. Beck, 2020. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-783-5.
5. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
6. JANČÁŘOVÁ, Ilona. *Odpovědnost v právu životního prostředí - současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013. ISBN 978-80-210-6594-9.
7. JELÍNEK, Jiří. *Trestní právo hmotné: obecná část, zvláštní část*. 6. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017. Student (Leges). ISBN 978-80-7502-236-3.
8. JELÍNKOVÁ, Jitka a Svatava HAVELKOVÁ. *Přestupky v praxi orgánů ochrany životního prostředí*. V Praze: C.H. Beck, 2018. Právní praxe. ISBN 978-807400-697-5.
9. JEMELKA, Luboš. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich: Zákon o některých přestupcích: komentář*. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckovy komentáře. ISBN 978-80-7400-666-1.
10. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo: obecná část*. V Praze: C.H. Beck, 2019. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7400-727-9.
11. KUČEROVÁ, Helena. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích: s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017. Komentátor. ISBN 978-80-7502-211-0.
12. MATES, Pavel. *Základy správního práva trestního*. 7., přepracované vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. ISBN 978-80-7400-680-7.
13. PEKÁREK, Milan a kol. *Právo životního prostředí*. 2., přeprac. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, ISBN 978-80-210-4926-0.
14. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-221-9.

15. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. V Praze: C.H. Beck, 2013. Beckova edice právní instituty. ISBN 978-80-7400-456-8.
16. STEJSKAL, Vojtěch, DAMOHORSKÝ, Milan, ed. *Trestněprávní problematika ochrany životního prostředí: (závěry a shrnutí projektu GA ČR - 407/00/1705)*. Praha: Vodnář, 2002. ISBN 80-85889-42-0.
17. ŠÁMAL, Pavel. *Trestní zákoník: komentář*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. Velké komentáře. ISBN 978-80-7400-428-5.
18. ŠKUREK, Martin. *Evropské správní právo trestní a postihování přestupků v ČR*. Praha: Leges, 2015. Teoretik. ISBN 978-80-7502-094-9.
19. ŠTURMA, Pavel a Milan DAMOHORSKÝ. *Mezinárodní právo životního prostředí*. Beroun: IFEC, 2008. ISBN 80-903409-2-x.

Seznam článků a příspěvků v odborných časopisech

1. DAMOHORSKÝ, Milan.: *Deliktní odpovědnost v ochraně životního prostředí, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2011, Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí*. Praha: Universita Karlova, Karolinum, 2012. ISBN 978-80-246-2091-6. ISSN 0323-0619.
2. FABŠÍKOVÁ, Tereza. *Nový přestupkový zákon a ochrana životního prostředí. České právo životního prostředí: vědecký časopis České společnosti pro právo životního prostředí, Praha, ročník 2017, č. 45, ISSN: 1213-5542.*
3. HUMLÍČKOVÁ, Petra.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 3/2011, Lidská práva, právní odpovědnost a ochrana životního prostředí*. Praha: Universita Karlova, Karolinum, 2012. ISBN 978-80-246-2091-6. ISSN 0323-0619.

Seznam právních předpisů

1. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí.
2. Usnesení č. 01/c4/1990 Sb., Usnesení vlády České socialistické republiky ze dne 15. ledna 1990 č. 18 o udělení amnestie ve věcech přestupků, jejichž projednání patří do působnosti orgánů České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů.

3. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
4. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a o její nápravě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 183/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
15. Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
16. Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
17. Zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění pozdějších předpisů.
18. Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů.
20. Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
21. Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, ve znění pozdějších předpisů.
22. Zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů.
23. Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.

24. Zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
25. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
26. Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů.
27. Zákon. č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů.
28. Zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a o omezování znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
29. Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
30. Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Seznam judikatury

1. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 09. 03. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 38/02.
2. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 03. 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02.
3. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 06. 2018, sp. zn. II. ÚS 1152/17.
4. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. 06. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14-2.
5. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 01. 2008, sp. zn. II. ÚS 82/07.
6. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 03. 2010, sp. zn. I. ÚS 947/09.
7. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 03. 2010, sp. zn. I. ÚS 948/09.
8. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 07. 2012, sp. zn. III. ÚS 1148/09.
9. Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. 07. 2014, sp. zn. I. ÚS 1521/14.
10. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 01. 2011, č. j. 9 Ca 272/2008–31.
11. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 03. 2011, č. j. 10 A 36/2010-45.
12. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 03. 2013, č. j. 5 A 8/2010-30.
13. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 11. 2014, č. j. 8 A 89/2010–22.
14. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 04. 2016, č. j. 3 A 91/2013-106.
15. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 05. 2018, č. j. 5 A 187/2014-82.
16. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 08. 2018, č. j. 8 A 50/2015-47.
17. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2018, č. j. 9 A 219/2016-65.
18. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 31. 05. 2007, č. j. 8 As 17/2007-135.
19. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 7. 2008, č. j. 1 As 51/2008-72.
20. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 10. 2008, č. j. 1 As 15/2007-149.

21. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 05. 03. 2009, č. j. 9 As 50/2008-64.
22. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 09. 07. 2009, č. j. 7 As 17/2009-61.
23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 14. 12. 2009, č. j. 5 As 104/2008-45.
24. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 20. 04. 2010, č. j. 1 As 9/2008-133.
25. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 02. 2011, č. j. 9 As 67/2010-74.
26. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 08. 06. 2011, č. j. 3 As 11/2011-69.
27. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 07. 2011, č. j. 1 As 86/2011-50.
28. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 09. 12. 2011, č. j. 2 As 26/2010-98.
29. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 11. 01. 2012, č. j. 1 As 125/2011-163.
30. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 12. 01. 2012, č. j. 7 As 110/2011-59.
31. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 01. 3. 2012, č. j. 8 As 66/2011-74.
32. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 07. 2012, č. j. 1 As 87/2012-40.
33. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 09. 08. 2012, č. j. 9 As 34/2012-28.
34. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 15. 08. 2012, č. j. 1 As 49/2012-33.
35. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 18. 04. 2013, č. j. 1 As 188/2012-30.
36. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 11. 2013, č. j. 4 As 135/2013-58.
37. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 12. 2013, č. j. 2 As 130/2012-20.
38. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 30. 07. 2014, č. j. 8 As 33/2014-39.
39. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne: 19. 09. 2014, č. j. 4 As 123/2014-33.
40. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 01. 2015, č. j. 5 As 52/2013-20.
41. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 27. 03. 2015, č. j. 7 As 24/2015-18.
42. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 28. 05. 2015, č. j. 2 As 208/2014-84.
43. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne: 14. 08. 2015, č. j. 5 As 10/2015-27.
44. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 28. 08. 2015, č. j. 2 As 43/2015-51.
45. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 13. 10. 2015, č. j. 8 As 50/2015-39.
46. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. 03. 2016, č. j. 2 As 249/2015-36.
47. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 24. 03. 2016, č. j. 10 As 215/2015-40.
48. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 23. 09. 2016, č. j. 4 As 117/2016-26.
49. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 As 182/2016-32.
50. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 01. 2017, č. j. 10 As 225/2016-57.
51. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 01. 2017, č. j. 6 As 131/2016-25.
52. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 19. 04. 2017, č. j. 6 As 98/2016-54.
53. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 16. 05. 2017, č. j. 5 As 131/2016-37.
54. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 14. 06. 2017, č. j. 3 As 258/2016-53.

55. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 10. 08. 2017, č. j. 10 As 99/2016–31.
56. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 03. 10. 2017, č. j. 9 As 213/2016-60.
57. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 07. 02. 2018, č. j. 6 As 250/2017-27.
58. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 04. 2018, č. j. 6 As 406/2017–30.
59. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 25. 10. 2018, č. j. 2 As 124/2018-68.
60. Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 01. 2013, sp. zn. Tpjn 301/2012.

Odovědnost za přestupky proti životnímu prostředí

Abstrakt

Předmětem této diplomové práce je institut odpovědnosti za přestupky proti životnímu prostředí, který je tvořen dvěma samostatnými právními odvětvími, a to právem životního prostředí a právem správním, jež se vzájemně prolínají a utváří určitý ucelený systém ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek. Mezi mechanismy této ochrany patří zejména zákazy a příkazy určitého chování, různé formy preventivní činnosti a obzvláště pak nástroje kontrolní a sankční povahy. Se sankčními nástroji je spojen pojem právní odpovědnosti, vyskytující se ve vícero druzích, přičemž v ochraně životního prostředí je nejrozšířenější právní odpovědnost deliktní správněprávní, konkrétně pak odpovědnost přestupková. Jde o problematiku stále velmi aktuální, neboť k 1. 7. 2017 došlo k nové právní úpravě tohoto druhu odpovědnosti a zakotvení významných institutů, které byly doposud dovozovány pouze analogií práva a judikaturou soudů. Diplomová práce zpracovává teoretická východiska ochrany životního prostředí a podává ucelený, komplexní pohled na roztržštěnou právní úpravu odpovědnosti ve vztahu k přestupkům v oblasti životního prostředí. Analyzována je z důvodu značného rozsahu tématu především právní úprava hmotněprávní, vzhledem ke specifčnosti této problematiky pak detailně pouze úprava vnitrostátní. Základem je rozbor pojmu přestupek, jeho pojetí, charakteristických znaků a odlišení tohoto institutu od jiného, v oblasti ochrany životního prostředí se vyskytujícího druhu deliktu, a to trestného činu. Dále pak určení konkrétního přestupkově odpovědného subjektu, jenž může být osobou fyzickou, právnickou nebo podnikající osobou fyzickou, včetně specifik, kterými jsou souběžná odpovědnost vícero osob, nepřímé pachatelství, spolupachatelství a účastenství. Podstatnou součástí je pak porovnání předešlé a stávající právní úpravy této problematiky, komparace úpravy obecné a úpravy speciální, která je obsažena ve zvláštních zákonech práva životního prostředí, aplikace odpovědnosti za přestupky v rozhodovací praxi orgánů, sporné případy a s nimi související nejednotnost názorů autorů odborných publikací.

Klíčová slova: ochrana životního prostředí, právní odpovědnost, přestupky proti životnímu prostředí.

Liability for environmental administrative offenses

Abstract

The subject of this diploma thesis is the institute of liability for environmental administrative offenses, which consists of two separate legal branches, namely environmental law and administrative law, which intertwine and form a comprehensive system of environmental protection and its components. The mechanisms of this protection include, in particular, prohibitions and orders for certain conduct, various forms of preventive action and, in particular, instruments of a sanction character. The concept of legal liability, which occurs in several types, is associated with sanction instruments, while in the protection of the environment the most widespread legal liability is tort legal liability, specifically administrative offence liability. This issue is still very topical, as on 1. July 2017 there was a new legal regulation of this type of liability and the anchoring of important institutes, which have so far been inferred only by analogy of law and court case law. The diploma thesis elaborates the theoretical basis of environmental protection and provides a comprehensive view of the fragmented legal regulation of legal liability in relation to environmental administrative offenses. Due to the considerable scope of the topic, the substantive legal regulation is analyzed, and due to the specificity of this issue, only the Czech national regulation is analyzed in detail. The basis is an analysis of the concept of administrative offence, its concept, characteristics and differentiation of this institute from another type of tort occurring in the field of environmental protection, namely the criminal offence. Furthermore, the identification of a specific responsible offender, including the simultaneous liability of several offenders, indirect administrative offence perpetration, complicity and participation. An essential part is the comparison of previous and current legislation of this issue, comparison of general legislation and special legislation contained in environmental law, application of administrative offence liability in decision-making practice of institutions, disputes and related inconsistencies of legal opinions.

Key words: environmental protection, legal liability, environmental administrative offenses.