

# ČESKÉ PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

časopis vydávaný občanským sdružením  
Česká společnost pro právo životního prostředí

Evidenční číslo MK ČR E 11476

ISSN: 1213-5542

Adresa redakce: Česká společnost pro právo životního prostředí,  
Národní třída č. 18,  
Praha 1, PSČ 116 91

e-mail: [CSPZP@seznam.cz](mailto:CSPZP@seznam.cz)

webové stránky: [www.cspzp.cz](http://www.cspzp.cz)

Pro členy České společnosti pro právo životního prostředí je časopis zdarma.

Šéfredaktor:

JUDr. VOJTĚCH STEJSKAL, Ph.D.

e-mail: [CSPZP@seznam.cz](mailto:CSPZP@seznam.cz)

Výkonná redaktorka:

Mgr. KAROLINA ŽÁKOVSKÁ

Předseda redakční rady:

doc. JUDr. Ing. MILAN PEKÁREK, CSc.

Členové redakční rady:

doc. JUDr. IVANA PRŮCHOVÁ, CSc.

JUDr. JANA ZÁSTĚROVÁ, CSc.

doc. JUDr. MILAN DAMOHORSKÝ, DrSc.

doc. JUDr. JAROSLAV DROBNÍK, CSc.

JUDr. MILAN KINDL, CSc.

JUDr. SVATOMÍR MLČOCH

RNDr. JAROSLAV OBERMAJER

Ing. TOMÁŠ ROTHROCKL

JUDr. Ing. JOSEF STAŠA, CSc.

JUDr. JIŘÍ ŠEMBERA, CSc.

JUDr. JOSEF VEDRAL, Ph.D.

Sazba a technická redakce provedena

v nakladatelství Eva Rozkotová–IFEC

Tištěno na recyklovaném papíru.

Redakční uzávěrka 12. čísla: 20. 06. 2004

12. číslo vyšlo dne 30. 06. 2004 v Praze

Náklad: 500 výtisků

Časopis v roce 2004 vychází 4x.

Upozornění redakce:

Redakce považuje za nepřijatelné publikování jednoho příspěvku ve více periodikách. Redakce si osvojuje právo vyřadit příspěvky nesplňující zásady pokynů pro autory příspěvků do časopisu České právo životního prostředí nebo příspěvky se souhlasem autora postoupit jinému periodiku. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o zařazení příspěvku do jiného čísla časopisu, než bylo předem dohodnuto s autorem příspěvku; o této skutečnosti jej bude neprodleně informovat. Za obsah jednotlivých příspěvků zodpovídá jejich autor, příspěvky nemusí vyjadřovat stanovisko redakce. Nevyžádané příspěvky se nevracejí. Redakce si vyhrazuje právo rozhodnout o otištění obsahově nevhodujících příspěvků a je oprávněna stanovit oponenta příspěvku.

**Toto číslo vychází s přispěním Ministerstva životního prostředí ČR**



# OBSAH



<b>OBSAH</b>	2
<b>TÉMA</b>	3
<i>Veronika Langrová</i> : Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí	3
<i>Jan Ondřej</i> : Ochrana prostředí mořského dna za hranicemi národní jurisdikce států	138
<b>Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA</b>	150
Mezinárodní studentský seminář: „Aktuální otázky pozemkového práva“	150
Studijní pobyt absolventů Školy lidských práv 2003 v Nizozemí	151
Konference o přístupu veřejnosti k soudům při ochraně životního prostředí a jiných veřejných zájmů	153
<b>ZE ŽIVOTA SPOLEČNOSTI</b>	161
<i>Karolina Žáková</i> : Prof. John Bonine v Praze	161
<i>Redakce</i> : Valná hromada ČSPŽP + teze rozvoje	164
<i>Jana Zástěrová</i> : Zahraniční vztahy ČSPŽP v letech 2001 – 2003	166
<b>AKTUÁLNĚ</b>	173
Poslanecká sněmovna schválila Aarhuskou úmluvu	173
<b>JUDIKATURA ESD</b>	175
<b>RECENZE A ANOTACE</b>	180
<b>PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY</b>	187



**TÉMA**



**PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST ZA SPRÁVNÍ DELIKTY  
V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

**Mgr. Veronika Langrová**

**2004**

## Abstrakt

Mezi nejdůležitější prostředky ochrany životního prostředí patří právo. Jeho základním úkolem je předcházení znečišťování či poškozování životního prostředí a v případě, že k němu dojde, jeho navrácení do původního stavu. V tomto ohledu hraje nezastupitelnou roli odpovědnost, která určuje sankce, popř. jiné následky porušení právních povinností. Tato práce analyzuje současnou právní úpravu odpovědnosti za správní delikty v oblasti životního prostředí. Zaměřuje se na zodpovězení otázky, zda stávající právní úprava napomáhá plnění základních funkcí odpovědnostního mechanismu – prevence a kompenzace. Podrobněji se přitom zabývá vymezením subjektů správních deliktů, subjektivní a objektivní stránkou správních deliktů, okolnostmi vylučujícími protiprávnost a zánikem trestnosti, druhem a výší sankcí, nápravnými opatřeními a formulací skutkových podstat. Krátce jsou rovněž představeny právní úpravy odpovědnosti za správní delikty vybraných evropských zemí (Rakouska, Německa, Španělska, Švédska, Nizozemí, Polska a Slovenska).

Mgr. Veronika Langrová (nar. 1975) je absolventkou právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a v současné době pracuje v sekretariátu rozkladové komise na Ministerstvu životního prostředí. Přípomínky a náměty k této publikaci jsou vítány na e-mailové adrese : [veronika\\_langrova@env.cz](mailto:veronika_langrova@env.cz)

<b>OBSAH</b>	5
<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK</b>	6
<b>1. PŘEDMLUVA</b>	7
<b>2. ÚVOD</b>	8
2.1 Cíl práce	8
2.2 Rozsah a meze	8
2.3 Metodologie	11
<b>3. PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST</b>	15
3.1 Obecně o právní odpovědnosti	15
3.2 Správní delikty	18
3.3 Vztahy mezi jednotlivými typy odpovědnosti	25
<b>4. ODPOVĚDNOST JAKO NÁSTROJ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ</b>	30
<b>5. PRÁVNÍ ÚPRAVY VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍ</b>	33
5.1 Rakousko	34
5.2 Německo	35
5.3 Nizozemí	36
5.4 Španělsko	38
5.5 Švédsko	39
5.6 Polsko	40
5.7 Slovensko	41
<b>6. EVROPSKÝ KONTEXT PRÁVNÍ ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI ZA SPRÁVNÍ DELIKTY</b>	43
<b>7. PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI ZA SPRÁVNÍ DELIKTY V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ČR</b>	45
<b>8. ROZBOR PLATNÝCH PRÁVNÍCH ÚPRAV</b>	48
8.1 Plnění funkce preventivní	49
8.2 Plnění funkce kompenzační	97
<b>9. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ DE LEGE FERENDA</b>	111
<b>SUMMARY</b>	122
<b>BIBLIOGRAFIE</b>	125
<b>PŘÍLOHY</b>	131

## Seznam použitých zkratk

Awb	Zákon obecného správního práva (Nizozemí)
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
COM	Commission (Komise)
EEB	European Environmental Bureau
EU	Evropská unie
ES	Evropská společenství
GMO	Geneticky modifikované organismy
KRNAP	Krkonošský národní park
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
PF UK	Právnická fakulta Univerzity Karlovy
SFŽP	Státní fond životního prostředí
UEP	Ekonomická Univerzita, Praha (University of Economics, Prague)
Wm	Zákon o environmentálním managementu (Nizozemí)
ZPF	Zemědělský půdní fond

## 1. PŘEDMLUVA

V posledních letech se ochrana životního prostředí dostává do popředí nejen politického, ale obecně veřejného života. S rostoucím pokrokem na poli technologickém i vědeckém rostou i potřeby společnosti související s průmyslovou činností, využíváním přírodních zdrojů, osidlováním, nutností likvidace nepotřebných věcí apod. Nároky kladené na životní prostředí vzrůstají.

Je zřejmé, že životní prostředí nelze využívat donekonečna. S jistou mírou zatížení se příroda samozřejmě dokáže vypořádat sama. Tato míra je však v dnešní moderní společnosti mnohonásobně překračována. Z toho důvodu životní prostředí potřebuje ochranu ze strany společnosti. Ochrana může být poskytována nejrůznějšími prostředky – ekonomickými, vědeckými, technickými a technologickými, politickými, osvětovými, výchovnými a vzdělávacími, organizačními a samozřejmě i právními.

Odborníci se shodují v tom, že základním úkolem každého prostředku práva by mělo být předcházení znečišťování či poškozování životního prostředí a v případě, že k němu dojde, jeho navrácení do původního stavu. Významnou roli při plnění tohoto úkolu hraje nepochybně i odpovědnost, neboť jak říká W. Radecki<sup>1</sup> právo bez sankcí a bez jasného určení následků porušení právních povinností se stává pouhou Sbírkou morálních principů.

Odborné diskuse zejména na úrovni států Evropské unie se zaměřují na odpovědnost za ztráty na životním prostředí. Obecná právní úprava ztrát na životním prostředí až donedávna v mnoha státech chyběla. V České republice je tomu tak dodnes. Její roli alespoň částečně převzala právní úprava deliktů odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí.

Velká pozornost se přitom v současné době věnuje zejména trestní odpovědnosti a poměrně nově zavedeným skutkovým podstatám trestných činů proti životnímu prostředí. Tomu se samozřejmě nelze divit. Soudobý vývoj přináší celou řadu velmi závažných asociálních aktivit, mezi nimiž též ekologickou kriminalitu. Přesto však lze vysledovat dlouhodobý trend legislativy, kterým je v posledních desetiletích dekriminlizace, tedy spíše zužování trestního práva a prosazování principu ultima ratio spočívajícího v užití trestního práva pouze jako krajního prostředku sociální kontroly. Hlavní tíha tak nadále spočívá na deliktů odpovědnosti netrestního charakteru, která svou úpravu nachází jak v právu správním, tak konkrétně v právu životního prostředí. Nezastupitelné postavení této úpravy vyplývá z odborné a profesní vybavenosti státní správy, rychlosti a hospodárnosti řízení a v právu České republiky též z možnosti postihnout právnické osoby.

<sup>1</sup> Radecki, W.: Legal Responsibility in Environmental Protection, Varšava: Difin ed., 2002, str. 17.

Právní úprava odpovědnosti za správní delikty na úseku ochrany životního prostředí, a nejen na tomto úseku, je rozsáhlá, složitá a nejednotná. Jakákoli její analýza tedy nepochybně přispěje k vyšší orientaci v právních předpisech a usnadní její interpretaci. Sluší se připomenout, že poměrně podrobná analýza správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí byla provedena v devadesátých letech 20. století. Od té doby se však mnohé změnilo. V souvislosti s připravovaným vstupem do Evropské unie se objevila řada zcela nových právních předpisů. Ty právní předpisy, které zůstaly zachovány, pak byly významně novelizovány. Otázkou je, zda se zákonodárci při jejich přípravě vyvarovali předcházejících formulačních vad a následně státní orgány aplikačních pochybení a zda jejich úsilí vyústilo v právní úpravu, která by předcházela znečišťování životního prostředí a případně zajistila nápravu vzniklého škodlivého stavu.

V současné době se připravuje nová, ucelená úprava správního trestání, jejíž účinnost je předpokládána k počátku roku 2006. Analýza stávajících právních předpisů může poukázat na úskalí existující právní úpravy tak, aby stejné problematické otázky nevyvstaly i po uvedení nového zákona o odpovědnosti za přestupky v účinnost. Kromě toho nelze opomenout, že řada dnes existujících právních předpisů bude aplikována ještě dlouhou dobu poté, co nabude účinnosti nový předpis.

## 2. ÚVOD

### 2.1 Cíl práce

Za hlavní cíl své práce považuji zodpovězení následující otázky:

*Napomáhá česká právní úprava odpovědnosti za správní delikty v ochraně životního prostředí plnění základních funkcí odpovědnostního mechanismu, a to funkce preventivní a kompenzační?*

Jelikož při snaze o nalezení odpovědi na shora uvedenou otázku je nezbytně nutné podrobně studovat jednotlivé právní předpisy k ochraně životního prostředí, považuji za vedlejší cíl této práce analýzu přístupů zvolených zákonodárcem pro úpravu deliktivní odpovědnosti, a to zejména prostřednictvím srovnání právních úprav sloužících k ochraně jednotlivých složek životního prostředí.

### 2.2 Rozsah a meze

Ačkoli titul této práce napovídá, že bude zahrnovat celou oblast *správních deliktů* v ochraně životního prostředí, zvláštní pozornost bude věnována především správním deliktům právnických osob a podnikajících fyzických osob. Je to zejména proto, že správní delikty páchané při podnikatelské činnosti představují díky svému rozsahu nejvážnější ohrožení pro životní prostředí a jeho jednotlivé složky. Přestupky samozřejmě nezůstanou zcela opomenuty. Jak však bude ukázáno v dalším textu,



převážnou většinu správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí představují právě již zmíněné správní delikty právnických osob a podnikajících fyzických osob. Z právního hlediska je zajímavé i to, že právní úprava správních deliktů není jednotně upravena, a to ani hmotněprávně ani procesněprávně, a analýza jednotlivých přístupů zvolených zvláštními zákony k ochraně složek životního prostředí bude tedy nepochybně přínosem pro další právní úpravu v dané oblasti. Stranou pozornosti zůstanou správní disciplinární a pořádkové delikty, které, jak vyplývá z jejich krátké definice v kapitole 3.2.2, nemají pro ochranu životního prostředí většího významu a uplatnění.

Práce je přitom zaměřena na *platnou právní úpravu* přímo související s ochranou životního prostředí, popř. jeho jednotlivých složek. Při stanovení mezí této práce ve vztahu k jednotlivým zvláštním zákonům jsem vycházela z dělení zvláštní části učebnice Právo životního prostředí<sup>2</sup> a z rozdělení působnosti Ministerstva životního prostředí tak, jak vyplývá z ustanovení § 19 odst. 2 zákona ČNR č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.<sup>3</sup> Sledovány tedy byly základní zákony v oblasti ochrany ovzduší a ozónové vrstvy Země, ochrany vod, půdy, lesa, nerostného bohatství, přírody a krajiny, rostlinstva a živočišstva, nakládání s odpady a obaly, chemickými látkami a přípravky (včetně závažných havárií způsobených chemickými látkami), geneticky modifikovanými organismy, a dále právní úprava integrované prevence a snižování znečištění. Stranou právního rozboru byly ponechány zákony pro ochranu životního prostředí sice nepominutelné, nicméně související s ní toliko nepřímou, neboť primárně slouží k ochraně jiných zájmů než zájmů na ochraně životního prostředí, např. oblast stavebního práva, veterinární a rostlinolékařské péče, ochrana lidského zdraví, zemědělství, energetika, doprava, památková péče, živelní pohromy apod. Přehled právních předpisů, jež jsou v této práci analyzovány, je uveden v příloze č. 1. V textu práce jsou pak z důvodu přehlednosti názvy právních předpisů uvedeny pouze zkráceným slovním označením (např. zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, je v textu uváděn jako „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Zákon č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně a doplnění zákona České národní

<sup>2</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, Praha: C. H. BECK, 2003.

<sup>3</sup> Podle tohoto ustanovení je Ministerstvo životního prostředí ústředním orgánem státní správy pro ochranu přirozené akumulace vod, ochranu vodních zdrojů a ochranu jakosti povrchových a podzemních vod, pro ochranu ovzduší, pro ochranu přírody a krajiny, pro ochranu zemědělského půdního fondu, pro výkon státní geologické služby, pro ochranu horninového prostředí, včetně ochrany nerostných zdrojů a podzemních vod, pro geologické práce a pro ekologický dohled nad těžbou, pro odpadové hospodářství a pro posuzování vlivů činností a jejich důsledků na životní prostředí, včetně těch, které přesahují státní hranice. Dále je ústředním orgánem státní správy pro myslivost, rybářství a lesní hospodářství v národních parcích. Je rovněž ústředním orgánem státní správy pro státní ekologickou politiku.

rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., označuji ve shodě s aplikační praxí jako „zákon CITES“.

Vzhledem k poměrně častým legislativním změnám, které v posledních letech probíhaly na úseku ochrany životního prostředí, zejména v souvislosti s nutností zajistit kompatibilitu s právem Evropské unie, bylo třeba zvolit časovou hranici, k níž bude právní úprava posuzována. Ačkoli některé změny mohou být pouze nepatrné nebo se mohou týkat jiných ustanovení právních předpisů než těch o odpovědnosti za správní delikty, je třeba pro čtenáře tuto hranici stanovit přesně. V této práci vycházím z právní úpravy platné ke dni 1. 1. 2004.

Zcela opomenut nezůstane ani nově *připravovaný zákon o odpovědnosti za přestupky*, jež vychází z koncepce správního trestání tak, jak byla přijata ve věcném záměru zákona o správním trestání schváleném usnesením vlády č. 162/2002 ze dne 20. února 2002. Jím navrhované řešení prezentuji u jednotlivých diskutovaných institutů zejména s cílem poskytnout čtenáři směr, jakým se bude zřejmě vyvíjet právní úprava odpovědnosti za správní delikty v České republice, a to nejen v ochraně životního prostředí. Uvedeným zákonem má dojít ke změně i příslušných sankčních ustanovení zvláštních zákonů. Z návrhu zákona, který mám k dispozici, ale vyplývá, že převážně půjde o převzetí formulací skutkových podstat z existujících právních předpisů.

Nutno dále poznamenat, že práce je zaměřena zejména na *hmotněprávní úpravu odpovědnosti* za správní delikty v ochraně životního prostředí. Je to zejména proto, že v případě deliktního procesního práva jde o obsáhlou materii, která by si nepochybně zasloužila pozornost v samostatné práci. Procesní právo správních deliktů není totiž jednotně upraveno. Zatímco pro přestupky platí právní úprava založená zákonem o přestupcích, s případnými modifikacemi podle zvláštních zákonů, v řízení o ostatních správních deliktech se postupuje podle správního řádu s dosud odborníky nevyjasněným vztahem k zákonu o přestupcích. Pokud se tedy v některých případech bude tato práce věnovat procesním atributům právní úpravy správních deliktů, půjde pouze o případy, kdy dané procesní otázky mají vliv na posouzení základního cíle práce, popř. vzhledem ke své výjimečnosti je jejich samostatná analýza z odborného pohledu zajímavá a žádoucí.

V textu práce bude mnohdy zmiňován princip znečišťovatel platí a v této souvislosti rovněž pojem *internalizace nákladů*. Je však třeba upozornit na skutečnost, že tato práce si klade za cíl poskytnout zejména právní analýzu problému, nikoli analýzu ekonomickou, která by vyústila ve zjištění, zda je existující právní úprava z ekonomického hlediska efektivní. Vzhledem k povaze a účelu práce se však nelze určitěmu, i když pouze laickému posouzení dané otázky vyhnout.

### 2.3 Metodologie

Celá práce je založena zejména na studiu písemného materiálu získaného v odborných knihovnách, na internetu, popř. poskytnutého odborníky v dané oblasti. Další informace byly doplněny prostřednictvím konzultací se specialisty jak z oblasti praxe, tak teorie. Řada praktických problémů v práci zmíněných byla zaznamenána v souvislosti s mým působením na Ministerstvu životního prostředí. Přestože rozhodnutí soudů nejsou v českém právním řádu obecně právně závazná, nejsou tedy považována za závazný pramen práva, nelze jejich právní význam, zejména pro interpretaci právních předpisů popřít. Z toho důvodu mnohdy poukazují na rozhodnutí soudů, jež mají význam pro praxi v oblasti odpovědnosti za správní delikty (a to nejen v právu životního prostředí).

Před započítím vlastní analýzy jsem nejdříve usilovala o získání teoretických poznatků z oblasti základních funkcí správního trestání a principů ochrany životního prostředí. Po rozsáhlém studiu literatury jsem jako základní funkce odpovědnostního mechanismu v oblasti ochrany životního prostředí určila **prevenci a kompenzaci**.

### Postup při stanovení základních funkcí deliktů odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí

#### 1. Základní funkce deliktů odpovědnosti

V zahraniční literatuře se nejčastěji objevují tyto dvě základní funkce deliktů odpovědnosti – funkce odstrašující a funkce kompenzační.<sup>4</sup> Rovněž v domácí literatuře jsou tyto dvě funkce zmiňovány, ovšem pod jiným názvem. Čeští autoři hovoří o tom, že právní odpovědnost obecně, a tedy i deliktů odpovědnost, plní funkci preventivní, funkci nápravnou (reparační) a funkci represivní (sankční).<sup>5</sup> Při svém preventivním působení ovlivňuje právní odpovědnost vědomí a chování lidí tak, že tito pod vlivem hrozby nepříznivých právních následků volí takovou variantu chování, která je v souladu s právem. Reparační funkce má zabezpečit, aby byla odstraněna újma tomu, komu byla způsobena. Funkce sankční spočívá v potrestání odpovědného subjektu. Potrestáním se zde rozumí zásah do jeho majetkové či osobní sféry nad rámec kompenzace.

Osobně se domnívám, že funkce sankční je neoddtělitelně spojena s funkcí odstrašující (preventivní), neboť hlavním smyslem potrestání pachatele je předcházet jeho dalším deliktům aktivitám a varování ostatním subjektům, že protiprávní jednání

<sup>4</sup> Srov. Bruce, Ch.: Applying Economic Analysis to Tort Law, The Expert Witness Newsletter, Vol. 3, No. 2, 1998. (Online.), The University of Hong Kong: The functions of Tort Law, 2003. (Online.), Faure, M. G.: Environmental Law and Economics, 2001. (Nepublikováno.)

<sup>5</sup> Srov. Spirit, M.: Základy právní vědy a veřejného práva, Praha: PROSPEKTRUM spol. s r. o., 1998, Gerloch, A.: Teorie práva, Pelhřimov: Aleš Čeněk, 2001, Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Praha: Karolinum, 1999.

bude potrestáno. Obdobně judikoval i Vrchní soud v Praze, když konstatoval:<sup>6</sup> „...nelze mít za to, že sankce za správní delikt má jen fiskální význam a je sama sobě dostatečným smyslem a účelem. Tak tomu v právním státě není a nemůže být; ukládáním sankcí (trestních i správních) jsou současně plněny úkoly obecné i individuální prevence, donucující trestaný subjekt, případně i potenciální narušitele jiné, k budoucímu žádoucímu chování. V jednotlivých případech sankcí za správní delikt může být toto prevenční působení silnější, jindy oslabenější, nelze však mít za to, že tu není vůbec. Tento poznatek považuje soud za interpretační pravidlo i pro výklad institutu „odpovědnost za správní delikt“.

## **2. Principy ochrany životního prostředí**

Ochrana životního prostředí je založena na několika obecně přijímaných zásadách, které postupně dosáhly všeobecného uznání. Tyto zásady pak napomáhají při interpretaci práva jako takového.<sup>7</sup> Terminologie jednotlivých principů se samozřejmě liší, nicméně jejich náplň je odlišuje od těch ostatních. Ochrana životního prostředí je tak založena na principu trvale udržitelného rozvoje, principu nejvyšší hodnoty, odpovědnosti státu a mnoha dalších. Vzhledem k charakteru deliktní odpovědnosti jsou však relevantní zejména princip prevence a předběžné opatrnosti a princip odpovědnosti původce, včetně jeho užší formy – principu znečišťovatel platí.<sup>8</sup>

### *Princip prevence a předběžné opatrnosti*

Podle A. Ch. Kiss a D. Shelton<sup>9</sup> je nejlepší environmentální politika založena na prevenci znečištění či poškození u zdroje spíše než na následných opatřeních k odstranění následků znečištění. Důsledky poškození životního prostředí jsou často nenapravitelné, je jim tedy třeba předcházet. V oblasti českého práva životního prostředí je princip prevence obecně shrnut v ustanovení § 17 a 18 zákona o životním prostředí, kde jsou zakotveny povinnosti při ochraně životního prostředí.

Princip předběžné opatrnosti pak určuje politiku tam, kde existuje nejistota ohledně nutnosti aplikace preventivních opatření.<sup>10</sup> Jádrem tohoto principu je myšlenka, že opatření potřebná k ochraně životního prostředí by měla být přijímána i za stavu, kdy neexistuje vědecký důkaz, že škoda může vzniknout.<sup>11</sup> Princip předběžné opa-

<sup>6</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 11. 1994, č. j. 6 A 12/94-16.

<sup>7</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 48.

<sup>8</sup> European Commission: Paper on environmental liability. (Online.), EEB: Analysis of the White Paper on Environmental Liability. (Online.).

<sup>9</sup> Kiss, A. Ch., Shelton, D.: Manual of European environmental law, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, str. 39.

<sup>10</sup> Tamtéž, str. 40.

<sup>11</sup> Myers, N.: Debating the Precautionary Principle, 2002. (Online).

trnosti definuje ustanovení § 13 zákona o životním prostředí, který stanoví, že lze-li se zřetelem ke všem okolnostem předpokládat, že hrozí nebezpečí nevratného nebo závažného poškození životního prostředí, nesmí být pochybnost o tom, že k takovému poškození skutečně dojde, důvodem pro odklad opatření, jež mají poškození zabránit.

### *Princip odpovědnosti původce*

Princip odpovědnosti původce zakládá odpovědnost každého za svou činnost, kterou ohrožuje nebo zhoršuje životní prostředí. V popředí této odpovědnosti stojí povinnost nahradit škodu a delikt ní odpovědnost za protiprávní jednání. Lze však do ní řadit i odpovědnost ve formě různých ekonomických nástrojů za právem dovolené jednání (např. poplatky, odvody apod.).<sup>12</sup> Jedním z nejdůležitějších institutů odpovědnosti původce je i princip znečišťovatel platí. Z hlediska finančního to znamená, že ti, kdo způsobují znečištění životního prostředí, by měli hradit náklady za jeho uvedení do původního stavu. V širším slova smyslu pak princip znečišťovatel platí zahrnuje povinnost původce nést náklady na opatření, jež jsou státními orgány určena jako opatření nezbytná k tomu, aby se udrželo příznivé životní prostředí.<sup>13</sup> Často se rovněž hovoří o internalizaci nákladů na životní prostředí.<sup>14</sup> Princip byl zahrnut do mnoha mezinárodních dokumentů, mezi ty nejdůležitější patří Deklarace o životním prostředí a rozvoji přijatá na konferenci v Rio de Janeiru v roce 1992 a Agenda 21 z téhož roku.

### **3. Základní funkce delikt ní odpovědnosti v ochraně životního prostředí**

S ohledem na to, co je uvedeno pod bodem 1 a 2 této části, lze dovést, že právní úprava delikt ní odpovědnosti v ochraně životního prostředí by měla být koncipována tak, aby plnila klíčové funkce delikt ní odpovědnosti obecně a současně vycházela ze základních principů ochrany životního prostředí, jež s delikt ní odpovědností souvisejí. Právní úprava by tak měla plnit funkci odstrašující a kompenzační a respektovat zásadu prevence, předběžné opatrnosti a princip odpovědnosti původce.

Pokud však vezmeme v úvahu obsahovou náplň uvedených funkcí a principů, lze uzavřít, že se navzájem v mnohém překrývají, a je proto možné je seskupit. Například E. Tošovská<sup>15</sup> ve své práci o odpovědnosti za škody na životním prostředí uvá-

<sup>12</sup> Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 49-50.

<sup>13</sup> OECD: The Polluter-pays principle as it relates to International Trade, 2002. (Online.)

<sup>14</sup> Podle Bílé knihy o odpovědnosti za životní prostředí (White Paper on Environmental Liability) se internalizací nákladů rozumí skutečnost, že náklady na prevenci a nápravu znečištění nese subjekt odpovědný za škody (či újmu), nikoli společnost jako taková.

<sup>15</sup> Tošovská, E.: Odpovědnost za škody ze znečištění životního prostředí. Revize 1999, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 1997, str. 40.

dí, že za hlavní funkce této odpovědnosti lze považovat funkci internalizační, funkci kompenzační a funkci preventivní. Uvedená monografie se sice týká odpovědnosti za škody, nicméně s ohledem na shora uvedené lze dané funkce považovat za vhodné i ve vztahu k odpovědnosti deliktní.

Jsem toho názoru, že funkce deliktní odpovědnosti v ochraně životního prostředí lze pro účely mé práce shrnout do dvou skupin – funkce preventivní a funkce kompenzační. Odpovědnostní režim tak bude působit ve vztahu k poškozujícímu jednání jak *ex ante* (preventivně), tak *ex post* (kompenzačně).<sup>16</sup>

*Funkce preventivní* je přímo závislá na uplatnění principu odpovědnosti původce, jež je mimo jiné i vyjádřením principu znečišťovatel platí a funkce internalizační. Ekonomická zainteresovanost znečišťovatele nepochybně výrazně stimuluje jeho úsilí škodám předcházet. To platí zejména za stavu, kdy očekávaný finanční postih za jednání poškozující nebo ohrožující životní prostředí převyšuje výhody spjaté s tímto jednáním.<sup>17</sup> Princip předběžné opatrnosti lze pak rovněž zahrnout do funkce preventivní, nikoli však ve vztahu k jednání znečišťovatele, nýbrž ve vztahu k charakteru postižovaných jednání a charakteru odpovědnosti jako takové. Jde tedy o určitou prevenci z hlediska společenského. Kompenzační funkce odpovědnostních mechanismů obecně předpokládá, že subjekty získají kompenzaci škod, jež utrpěly v důsledku poškozujícího jednání ze strany jiného subjektu. Jelikož v ochraně životního prostředí nelze vždy určit konkrétního poškozeného, a pokud ano, ne vždy tento konkrétní poškozený náhradu požaduje, je třeba obrazně za poškozeného považovat společnost. V souladu s funkcí kompenzace by tedy právní úprava měla směřovat k tomu, aby postih poškozujícího jednání vedl k nápravě následků tohoto jednání. V ochraně životního prostředí je pro kompenzaci důležitá možnost uložení nápravných opatření, povaha sankcí a rovněž účelová vázanost finančních prostředků ze sankcí plynoucích.<sup>18</sup>

Shora uvedené ostatně odpovídá i politice Evropské unie, která v zakládací Smlouvě o Evropských společenstvích prohlašuje: „Politika Společenství týkající se životního prostředí má být /.../ založena na principu předběžné opatrnosti a na principu prevence a nápravy přímo u zdroje, a dále na principu znečišťovatel platí.“

Analýza právní úpravy správního trestání pak směřovala k nalezení odpovědi na otázku položenou v úvodu práce, tedy zda česká právní úprava odpovědnosti za správní delikty v ochraně životního prostředí napomáhá plnit identifikované základní funkce odpovědnostního mechanismu. K tomu měla sloužit zejména srovnávací analýza jednotlivých prvků odpovědnosti v právních předpisech upravujících kon-

<sup>16</sup> Faure, M. G.: *Environmental Law and Economic*, 2001. (Nepublikováno.).

<sup>17</sup> Srov. Tošovská, E.: *Odpovědnost za škody ze znečištění životního prostředí*. Revize 1999, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 1997.

<sup>18</sup> Damohorský, M.: *Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, Praha: Karolinum, 1999, str. 126-127.

krétní skutkové podstaty správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí. Odůvodnění výběru těchto prvků, resp. institutů bude pro větší přehlednost uvedeno v příslušných kapitolách této práce.

### 3. PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST

Institut odpovědnosti není čistě právním institutem. Obecně je založen na jistých filozoficko-etických představách o tom, jak je člověk odpovědný za svoje jednání před ostatními lidmi, společností i sám před sebou.<sup>19</sup> Odpovědnost rozeznáváme na různých úrovních – morální, politické, ústavní a konečně i právní. Vzhledem k zaměření této práce se dále zabývám jen odpovědností právní.

#### 3.1 Obecně o právní odpovědnosti

Právo může samozřejmě upravovat pouze to, za co člověk může být odpovědný právně. Většina českých právních předpisů je založena na principu odpovědnosti, ačkoli samotný pojem „odpovědnost“ je v nich zmiňován jen minimálně. Za stěžejní ustanovení lze v případě právní odpovědnosti považovat čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jenž zakotvuje, že státní moc může být uplatňována jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Z toho vyplývá, že rozsah a meze právní odpovědnosti musí být stanoveny zákonem.

Právní odpovědnost lze definovat jako zvláštní formu právního vztahu, ve kterém dochází na základě porušení právní povinnosti ke vzniku nové právní povinnosti.<sup>20</sup> Poněkud jinou definici nabízí J. Dudová,<sup>21</sup> podle které je odpovědnost právním institutem vyjadřujícím vztah subjektu, jenž je nositelem určitých právních povinností, k jinému subjektu oprávněnému plnění těchto povinností kontrolovat nebo posuzovat a vyvozovat důsledky či sankce v případě jejich nesplnění. Odpovědnost tedy předpokládá, že subjekt ponese důsledky vyplývající z porušení právní povinnosti, a to důsledky, které jsou předvídaný zákonem nebo předpisy na základě zákona vydanými.<sup>22</sup> Právní následky porušení povinnosti mohou být různé povahy (trvání původní povinnosti, vznik nové povinnosti, jiné – např. zánik práva), vždy by však měly směřovat k tomu, aby k porušování povinnosti nedocházelo a aby následky porušení byly napraveny.

Jak vyplývá z citovaného ustanovení Listiny základních práv a svobod, právní odpovědnost může vzniknout pouze tehdy, jsou-li naplněny předpoklady stanovené zá-

<sup>19</sup> Boguzsak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: *Teorie práva*, Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2001, str. 160.

<sup>20</sup> Gerloch, A.: *Teorie práva*. 2. vydání, Pelhřimov: Aleš Čeněk, 2001, str. 156.

<sup>21</sup> Dudová, J.: K některým ústavněprávním aspektům uplatňování odpovědnosti v právu životního prostředí. *Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí*, sborník z konference, Rýchory, KRNP 22.–25.9.2000, Praha: PF UK, 2000, str. 86.

<sup>22</sup> Müller, Z.: *O odpovědnosti právní (1. část)*, *Správní právo* 8/1990, str. 450.

konem. Tyto předpoklady mohou mít subjektivní nebo objektivní charakter a podle toho rozlišujeme právní odpovědnost objektivní a právní odpovědnost subjektivní. Jejich předpoklady znázorňuje tabulka č. 1.

Tabulka č. 1: Objektivní a subjektivní odpovědnost a jejich předpoklady

subjektivní odpovědnost	objektivní odpovědnost
<b>objekt</b>	<b>objekt</b>
<b>subjekt</b>	<b>subjekt</b>
<b>objektivní stránka</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• protiprávní jednání</li> <li>• škodlivý následek</li> <li>• příčinná souvislost mezi jednáním a následkem</li> </ul>	<b>objektivní stránka</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• protiprávní stav, resp. protiprávní jednání jiné osoby, než která nese odpovědnost</li> </ul>
<b>subjektivní stránka</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zavinění (úmysl, nedbalost)</li> </ul>	<b>neexistence subjektivní stránky</b>

*Pramen:* Gerloch, A.: *Teorie práva*, 2. vydání, Pelhřimov: Aleš Čeněk, 2001, str. 178

**Objektem** protiprávního jednání jsou společenské vztahy, které jsou chráněny právem a proti nimž protiprávní jednání směřuje. **Subjektem** je ten, kdo se dopustil porušení právní povinnosti. **Objektivní stránku** představuje jednání, které způsobuje určitý následek. To znamená, že mezi jednáním a následkem musí být příčinná souvislost. **Subjektivní stránka** se pak týká duševního pohnutí subjektu protiprávního jednání. Vzhledem k tomu, že subjektivní stránka hraje při rozlišení jednotlivých druhů odpovědnosti významnou roli, zaslouží si větší pozornost.

Zavinění jako znak subjektivní stránky je chápáno jako vnitřní psychický vztah pachatele k protiprávnímu jednání a jeho následku. Je založeno na složce vědění (intelektuální složka) a na složce volní.<sup>23</sup> Důležité je dále rozlišení *zavinění úmyslného* a *zavinění nedbalostního*. U *nedbalostního* porušení povinnosti odpovědná osoba nezachová jistou míru opatrnosti. Ta je vymezena objektivně (žádá se od každého) a subjektivně (ta skutek individualizuje; jde o opatrnost, kterou je odpovědná osoba schopna vynaložit v daném případě).<sup>24</sup> Zákon o přestupcích převzal obecné rozlišení nedbalosti na nedbalost vědomou a nevědomou a definuje ji tak, jak je to v právní teorii i praxi obvyklé. Podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona se pachatel dopustil vědomé nedbalosti, když věděl, že svým jednáním může porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, ale bez přiměřených důvodů spoléhal na to, že tento zájem neporuší nebo neohrozí. Nevědomé nedbalosti se pak podle písm. b) téhož odstavce dopustí, jestliže nevěděl, že svým jednáním může

<sup>23</sup> Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání*, C. H. BECK, Praha 2003, str. 204.

<sup>24</sup> Mates, P. a kol.: *Základy správního práva trestního. 3. vyd.*, C. H. BECK, Praha 2002, str. 40.



porušit nebo ohrozit zájmem chráněný zákonem, ač to vzhledem k okolnostem a ke svým osobním poměrům vědět měl a mohl.

Na rozdíl od nedbalosti je *úmysl* založen primárně na složce volní. Schází-li vůle, nejde o úmysl, v úvahu však přichází nedbalost. Další rozlišení úmyslného jednání pak spočívá ve stupni této složky.<sup>25</sup> Podle ustanovení § 4 odst. 2 zákona o přestupcích jedná odpovědná osoba *přímým úmyslem*, jestliže chtěla svým jednáním porušit nebo ohrozit zájem chráněný zákonem, a *úmyslem nepřímým*, pokud věděla, že svým jednáním může ohrozit zájem chráněný zákonem, a pro případ, že jej poruší nebo ohrozí, s tím byla srozuměna.

Zavinění se nevyžaduje u odpovědnosti objektivní. Subjekt tedy odpovídá za porušení práva bez ohledu na to, zda toto porušení zavinil. Je-li dána možnost liberace, je na subjektu, aby prokázal, že i kdyby vyvinul veškeré úsilí, které lze od něj rozumně vyžadovat, škodlivý následek by stejně nastal. Většinou jde o případy *vis maior* – vyšší moci (např. povodně, zemětřesení apod.). Tam, kde zákon liberaci nepřipouští, hovoříme o objektivní odpovědnosti absolutní.

Právní odpovědnost se vyskytuje jak v oblasti práva soukromého, tak v oblasti práva veřejného. V závislosti na povaze objektu, tedy právem chráněného zájmu, a intenzitě ochrany rozdělujeme protiprávní jednání na trestné činy, správní delikty (veřejnoprávní odpovědnost) a delikty z porušení povinností ve vztazích upravených soukromým právem (soukromoprávní odpovědnost).

### Trestné činy

Trestný čin je pro společnost nebezpečný čin, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Formální stránkou trestného činu je jednání vykazující všechny znaky uvedené v zákoně. Jde o naplnění zásady *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Aby jednání bylo trestným činem, musí být formální stránka doplněna stránkou materiální, tedy určitou intenzitou nebezpečnosti činu pro společnost. Stupeň nebezpečnosti musí být v případě jednání osob starších 18 let vyšší než nepatrný, u mladistvých vyšší než malý. Právě materiální stránka trestného činu je jedním z kritérií pro stanovení hranice mezi trestným činem a správním deliktem. Jako další kritéria byla odborníky identifikována: objekt deliktu (u správních deliktů je objektem řádný výkon veřejné správy, zatímco u trestných činů je objektem ochrana osobnosti člověka, jeho práv a svobod), závažnost deliktu (těžší delikty jsou zařazovány do kategorie trestných činů), popř. kritérium difamace neboli stupně společenského odsouzení, které je samozřejmě u trestných činů vyšší.

Často je velmi složité najít hranici mezi trestným činem a správním deliktem, zvláště za stavu, kdy je tato hranice pohyblivá. I z toho důvodu pravděpodobně v mnoha

<sup>25</sup> Červený, Z., Šlauf, V.: Přestupkové právo. 11. vydání. Praha: LINDE PRAHA a. s., 2003, str. 22.

státech rozlišují pouze kriminální delikty. Tak tomu bylo do roku 1950 ostatně i u nás. Správní přestupek byl druhem trestného činu. Až v roce 1950, kdy byly přijaty trestní zákon a trestní řád a trestní zákon správní a trestní řád správní, není správní přestupek nebo jiný správní delikt druhem trestného činu.<sup>26</sup>

### Správní delikty

Analýza odpovědnosti za správní delikty v ochraně životního prostředí je základním úkolem této práce. Proto se problematice správních deliktů věnuji podrobněji v následující kapitole (kapitola 3.2).

### Soukromoprávní delikt

Při soukromoprávním deliktu dochází k porušení povinnosti stanovené soukromoprávní metodou úpravy. Odpovědnostní vztah vzniká mezi tím, kdo nesplnil povinnost, a tím, komu vznikla újma. Jde v zásadě o delikty majetkoprávního charakteru a odpovědnostní mechanismus plní především funkci reparační – má zajistit obnovení porušených právních vztahů. Soukromoprávní odpovědnosti jsou například odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku, odpovědnost za vady podle obchodního zákoníku či odpovědnost za škodu podle zákoníku práce.

## 3.2 Správní delikty

Účelem této kapitoly je poskytnout teoretický základ v oblasti správních deliktů a správního trestání s cílem usnadnit čtenáři orientaci v analytické části práce. Pro její účely bude použita definice správních deliktů tak, jak ji formuloval P. Mates a kol.<sup>27</sup> **Správním deliktem** je protiprávní jednání odpovědné osoby, jehož znaky jsou uvedeny v zákoně a s nímž zákon spojuje hrozbu sankcí trestní povahy ukládané v rámci výkonu veřejné správy. Pro srovnání lze uvést i definici správního deliktu poskytnutou v učebnici Teorie práva,<sup>28</sup> podle které je správní delikt protiprávní jednání společensky škodlivé, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán na základě zákona a způsobem stanoveným zákonem sankci. Z uvedeného je zřejmé, že obě definice se v základních znacích shodují, přičemž jistý významný rozdíl lze spatřovat v kritériu škodlivosti. První definice je totiž založena na čistě formálním pojetí deliktu a škodlivost jednání jí předpokládána není.

### 3.2.1 Znaky správních deliktů

Jak vyplývá ze samotné definice správního deliktu, jeho **základními znaky** jsou: jednání, protiprávnost, trestnost a odpovědná osoba. P. Mates a kol.<sup>29</sup> považuje za

<sup>26</sup> Mikule, V.: Ústavní a historické aspekty správního trestání, Správní právo 1/2002, str. 1.

<sup>27</sup> Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. 3. vyd., Praha: Č. H. BECK, 2002, str. 7.

<sup>28</sup> Boguzsak, J., Čapek, J., Gerloch, A.: Teorie práva. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2001, str. 169.

pojmové znaky správního deliktu následující: zákonné vyjádření skutkové podstaty, protiprávnost, škodlivost, objekt, objektivní stránku, subjekt, subjektivní stránku, trestnost, zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy. Dá se říci, že prvně zmíněné základní znaky jsou beze zbytku zakomponovány ve znacích uvedených na druhém místě. Jednání je totiž objektivní stránkou deliktu a odpovědná osoba je jejím subjektem.

Pro naplnění hlavního cíle této práce slouží analýza právní úpravy českého práva životního prostředí. Důsledná analýza samozřejmě vyžaduje posouzení jednotlivých atributů právní úpravy deliktní odpovědnosti. Z toho důvodu je třeba pro účely dalšího podrobného studia důkladně vyčlenit ty znaky správního deliktu, jejichž povaha může ovlivnit preventivní a kompenzační funkci deliktní odpovědnosti životního prostředí.

Téměř všechny znaky správního deliktu budou diskutovány při srovnávací analýze složkových právních úprav. Jelikož o objektu, objektivní stránce, subjektu a subjektivní stránce jsem se krátce zmínila v předcházející kapitole, považuji za vhodné představit rovněž ostatní shora uvedené znaky.

**Protiprávnost** je nepochybně základním pojmovým znakem správního deliktu. Ve skutkových podstatách správních deliktů není protiprávnost explicitně uvedena.<sup>30</sup> Její platnost se však vyvozuje z právního řádu vůbec, popř. odkazem na hmotněprávní předpisy (zákon o ochraně životního prostředí).<sup>31</sup> Jelikož však všechny správní delikty jsou protiprávní a stupeň protiprávnosti nelze dále rozlišovat, nebude tomuto znaku nadále věnována pozornost.

**Zákonné vyjádření skutkové podstaty** deliktu je pro možnou aplikaci deliktní odpovědnosti velmi podstatné. Nepochybně lze souhlasit s M. Damohorským,<sup>32</sup> podle kterého je precizní vymezení a stanovení primární povinnosti v zákoně a následné přesné zakotvení deliktní odpovědnosti rozhodujícím předpokladem prosazování a fungování práva v této oblasti. Pro zabezpečení právní jistoty je nezbytné, aby skutková podstata byla co možná nejpřesněji formulována. Přesná formulace zákonných znaků protiprávního jednání je významná i z jiného důvodu. Měla by vystihnout fakt, že správním deliktem může být pouze jednání, které má určitou intenzitu. Pokud by měla být odpovědná osoba sankcionována za každé sebemenší porušení povinnosti, bylo by to v rozporu se zásadou zákonnosti a právní jistoty.<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Mates, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*. 3. vyd., Praha: C. H. BECK, 2002, str. 7.

<sup>30</sup> Výjimky představuje užití slov neoprávněně, nedovoleně apod. (srov. např. § 54 odst. 2 písm. b) lesního zákona, § 20 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně ZPF).

<sup>31</sup> Mates, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*. 3. vyd., Praha: C. H. BECK, 2002, str. 8.

<sup>32</sup> Damohorský, M.: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, *Životní prostředí a právo*, AÚC Iuridica 3-4/1999, Praha: Karolinum, 1999, str. 50.

<sup>33</sup> Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání, C. H. BECK, Praha 2003, str. 199.

Na druhou stranu je třeba konstatovat, že, až na přestupky, není **škodlivost** obvykle v případě odpovědnosti za správní delikty zvláště zdůrazňována. Obecně lze totiž mít za to, že každé jednání v rozporu s právem je škodlivé. Kritérium škodlivosti je nicméně klíčové v případě trestně deliktního jednání.<sup>34</sup>

V této souvislosti je vhodné připomenout, že na materiálním pojetí je založena právní úprava přestupku. Přestupkem může být pouze jednání, které má takovou míru nebezpečnosti, že ohrožuje zájmy společnosti. Přesto správní orgány rozhodující o přestupcích na prvním stupni ne vždy tento znak protiprávního jednání dostatečně posuzují. V této souvislosti je zajímavé rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 16. 2. 2004 (č.j. M/100118/04, SRK/88/R-1509/04), kde je subjekt porušení povinnosti zproštěn odpovědnosti za přestupek právě z důvodu nedostatku materiální stránky.

*Z odůvodnění citovaného rozhodnutí ministra: „Jsem toho názoru, že jednání pana Ř. nenaplnilo skutkovou podstatu přestupku. Pan Ř. získal dne 9. 8. 2002 dva sýčky obecně na základě kupní smlouvy, kterou uzavřel se zoologickou zahradou, která je chovala v souladu se zákonem. Jednalo se tedy o legální převod vlastnictví z legálního chovu. V žádném případě nešlo o jedince z volné přírody. Inspekce rozhodnutím ... uznala pana Ř. vinným z přestupku. Toto rozhodnutí však vydala v době, kdy již disponoval pravomocným rozhodnutím o povolení výjimky. (...) Podle mého názoru jednání pana Ř. nenaplnilo skutkovou podstatu přestupku, protože nebyl porušen nebo ohrožen zájem společnosti“.*

Je zřejmé, že nebezpečnost jednání je třeba posuzovat s jistou opatrností a s přihlédnutím ke všem aspektům konkrétního případu. Obecně vzato by bylo totiž možné konstatovat, že jakékoli porušení právní povinnosti je ohrožením zájmů společnosti; přinejmenším zájmu na dodržování právních předpisů. Z toho důvodu lze pochopit jistou obezřetnost a skeptičnost správních orgánů při hodnocení stupně ohrožení v jednotlivých případech. Zdá se, že též zákonodárci jsou si vědomi problematičnosti aplikace tohoto znaku přestupku v praxi. V připravované právní úpravě odpovědnosti za přestupky je totiž materiální stránka přestupku zcela opomenuta. Podle ustanovení § 5 návrhu zákona je přestupkem protiprávní jednání, jehož znaky jsou vymezeny v zákoně a které je v zákoně za přestupek výslovně označeno, nejde-li o trestný čin. O to přesněji bude nutné formulovat další (formální) znaky skutkové podstaty přestupků. Právě materiální stránkou se přestupky odlišují od jiných správních deliktů, které jsou založeny na formálním pojetí a znak společenské nebezpečnosti se u nich přímo nevyžaduje.

### 3.2.2 Typologie správních deliktů

Vzhledem k rozmanitosti a rozsáhlosti právní úpravy veřejného práva tvoří skupinu správních deliktů různorodá protiprávní jednání. Definice a dělení správních deliktů činí nemalé obtíže. Dá se říci, že pouze jeden správní delikt je výslovně zákonně defi-

<sup>34</sup> Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. 3. vyd., Praha: C. H. BECK, 2002, str. 8.

nován a označen. Je jím přestupek. Označení a definice ostatních správních deliktů se pak více méně ustálily na základě teoretických i praktických pojednání týkajících se této problematiky.<sup>35</sup> Nejčastěji se lze setkat se členěním správních deliktů na:

- přestupky
- jiné správní delikty fyzických osob postihované na základě zavinění
- správní delikty právnických osob a fyzických osob postihované bez ohledu na zavinění
- správní disciplinární delikty
- správní pořádkové delikty

Při rozdělení těchto správních deliktů se přitom bere v úvahu charakter subjektu deliktu a jeho postavení, povaha porušovaných povinností, zavinění, účel a zaměření ukládaných sankcí.<sup>36</sup>

Považuji za vhodné připomenout, že připravovaný zákon o odpovědnosti za přestupky alespoň na první pohled zjednodušuje soustavu správních deliktů, když rozlišuje přestupky, disciplinární delikty, platební delikty a pořádkové delikty. Za přestupky jsou přitom označeny jak protiprávní jednání fyzických osob, tak protiprávní jednání právnických osob.

### Přestupky

Právní úprava přestupků je poměrně ucelená. Základním právním předpisem je zákon o přestupcích, který rovněž poskytuje definici přestupku. Podle ustanovení § 2 je přestupkem zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů nebo o trestný čin. Negativní vymezení je obsaženo v odstavci 2 téhož paragrafu, jenž upravuje okolnosti vylučující protiprávnost – nutnou obranu a krajní nouzi. Jiné okolnosti vylučující protiprávnost (oprávněné použití zbraně, svolení poškozeného apod.) upraveny nejsou, avšak Vrchní soud v Praze<sup>37</sup> konstatoval, že jejich aplikace plyne z obecných právních principů.

Pachatelem přestupku může být výlučně fyzická osoba, která dovršila patnáctý rok svého věku (§ 5 odst. 1 zákona). Obligatorním znakem přestupku je zavinění, přičemž není-li zákonem explicitně předpokládáno zavinění úmyslné, postačí zavinění z nedbalosti (§ 3 zákona). V praxi se ustálil výklad, podle kterého u nedbalostních přestupků postačí nedbalost nevědomá a u úmyslných úmysl nepřímý.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Mates, P.: Nad tzv. jinými správními delikty fyzických osob, *Právní rozhledy* 9/1997, str. 453.

<sup>36</sup> Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání*, C. H. BÉCK, Praha 2003, str. 205.

<sup>37</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 10. 1998, č. j. 5 A 37/1996-30.

<sup>38</sup> Mates, P. a kol.: *Základy správního práva trestního. 3. vyd.*, Praha: C. H. BECK, 2002, str. 40.

Způsobilosti dopustit se protiprávního jednání a nést odpovědnost za jeho následky nabývá fyzická osoba obecně dosažením zletilosti, tedy dovršením osmáctého roku věku<sup>39</sup> (§ 8 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů). Následující ustanovení § 9 občanského zákoníku přiznává způsobilost k právním úkonům i nezletilým, ovšem jen k takovým úkonům, které jsou svou povahou přiměřené rozumové a volní vyspělosti odpovídající věku nezletilce. Při spáchání správního deliktu se tedy zkoumá, zda byl nezletilec schopen ovládnout své chování a posoudit jeho následky, neboli zda v daném okamžiku měl schopnost určovací a současně i schopnost rozpoznávací.<sup>40</sup> Způsobilost fyzické osoby pak zaniká smrtí (§ 7 odst. 2 občanského zákoníku).<sup>41</sup>

Ze samotné definice přestupku pak vyplývá subsidiarita odpovědnosti za přestupek vůči odpovědnosti za jiný správní delikt. Souběh přestupku a jiného správního deliktu je tedy vyloučen.

Jiné správní delikty fyzických osob postihované na základě zavinění

Jiné správní delikty fyzických osob se v českém právním řádu poprvé objevují v 50. letech minulého století. Použití slova „jiné“ naznačuje, že jde o delikty jiné než přestupky. Jejich pachatelé přitom mohou být pouze fyzické osoby nepodnikající, zároveň však nejde o žádný z dalších správních deliktů.<sup>42</sup> Jedná se o správní delikty pracovníků za porušení povinností na některém úseku činnosti zaměstnavatele a dále o správní delikty fyzických osob, které nejsou z různých důvodů považovány za přestupky.<sup>43</sup>

Jiné správní delikty fyzických osob postihované bez ohledu na zavinění

Od počátku vzniku jiných správních deliktů fyzických osob jsou tyto delikty postihovány na základě zavinění. Stále častěji lze však nalézt i případy odpovědnosti fyzické osoby za správní delikt bez ohledu na zavinění.<sup>44</sup> V oblasti práva životního prostředí je to typicky úprava ustanovení § 30 zákona o chemických látkách, které za adresáta pokuty výslovně označuje fyzickou osobu, která nemá oprávnění k podnikání. Přitom nejde o přestupek, neboť nejde o protiprávní jednání jako přestupek zákonem

<sup>39</sup> Podle ustanovení § 8 odst. 2 občanského zákoníku se před dovršením 18. roku věku nabývá zletilosti uzavřením manželství.

<sup>40</sup> Knappová, M., Švestka, J. a kol.: Občanské právo hmotné. Svazek I. 3. vydání, Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, str. 168.

<sup>41</sup> Srov. text ustanovení § 7 odst. 2 občanského zákoníku o prohlášení za mrtvého soudem.

<sup>42</sup> Mates, P.: Nad tzv. jinými správními delikty fyzických osob, Právní rozhledy 9/1997, str. 453.

<sup>43</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 225.

<sup>44</sup> Staša, J.: Postih deliktů proti životnímu prostředí ve správním právu, Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí, sborník z konference, Rychnov, KRNP 22.-25. 9. 2000, Praha: PF UK, 2000, str. 155.

označené (viz definice přestupku). O další kategorii správních deliktů fyzických osob postihovaných bez ohledu na zavinění bude pojednáno v následující části.

### Správní delikty právnických osob a fyzických osob postihované bez ohledu na zavinění

Správní delikty právnických osob a fyzických osob postihované bez ohledu na zavinění<sup>45</sup> představují novou kategorii správních deliktů, jejichž základním rozlišujícím znakem je, že jejich pachatelé mohou být pouze právnické osoby nebo fyzické osoby vykonávající nějakou kvalifikovanou činnost.<sup>46</sup> Definovat je lze jako protiprávní jednání právnické osoby a fyzické osoby oprávněné k výkonu určitých činností, jehož znaky jsou stanoveny zákonem, za které ukládá správní orgán sankci stanovenou tímto zákonem.<sup>47</sup> Vytvoření samostatné skupiny správních deliktů pro tyto subjekty je ospravedlňováno skutečností, že jejich protiprávní jednání je škodlivější a následky závažnější než v případě správních deliktů fyzických osob nepodnikajících. Zákonné označení subjektu skutkových podstat těchto správních deliktů bývá velmi často závadějící, jak bude ukázáno v kapitole 8.1.1.

Pojem **právnické osoby** nenašel jednotné definice.<sup>48</sup> Zákonem je stanovena pouze jedna vlastnost společná všem právnických osobám, a to způsobilost k právům a povinnostem.

Nesnázé spojené se snahou o nalezení definice právnické osoby byly překonány přesným fakticky taxativním určením subjektů, které se za právnické osoby podle práva považují. Ustanovení § 18 odst. 2 občanského zákoníku zakotvuje, že právnickými osobami jsou: sdružení fyzických nebo právnických osob, účelová sdružení majetku, jednotky územní samosprávy a jiné subjekty, o nichž to stanoví zákon.

Postih právnické osoby je v právní úpravě poměrně novým atributem. Výrazněji se objevuje až v sedmdesátých letech minulého století, kdy se prosazuje názor, že mají-li mít právnické osoby rozsáhlá práva a způsobilost jednat vlastním jménem, pak musí nést i tomu přiměřenou odpovědnost.<sup>49</sup> Připuštění odpovědnosti právnické osoby vychází ze zásady „nulla poena sine culpa“ zabezpečující, že potrestání se dostane osobě, která se dopustila protiprávního jednání, a zásady „ekonomie správy“, jež usnadňuje postavení státních orgánů, které nemusejí složitě studovat organizační

<sup>45</sup> Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 1. 1997, č. j. 7 A 185/94-23, kde se výslovně uvádí, že odpovědnost za jiný správní delikt má objektivní charakter, nejde o odpovědnost za zavinění.

<sup>46</sup> Mates, P., Mazanec, M.: Právní úprava smíšených deliktů, Právní rozhledy 7/1999, str. 351.

<sup>47</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 226.

<sup>48</sup> Knappová, M., Švestka, J. a kol.: Občanské právo hmotné. Svazek I. 3. vydání, Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, str. 173.

<sup>49</sup> Damohorský, M.: Problematika právní úpravy deliktů odpovědnosti právnických a fyzických osob při podnikatelské činnosti v oblasti ochrany životního prostředí, Správní právo 5/1993, str. 272.

strukturu právnické osoby a hledat odpovědnou osobu fyzickou.<sup>50</sup> Odpovědnou osobou není ani statutární orgán ani zaměstnanec, nýbrž právnická osoba jako celek. V této souvislosti je však třeba poznamenat, že postih právnické osoby za správný delikt nevylučuje postih konkrétní fyzické osoby za přestupek (§ 6 zákona o přestupcích) nebo za jiný správný delikt fyzické osoby.<sup>51</sup>

Základním předpokladem sankční odpovědnosti právnických osob je jejich *způsobilost tuto odpovědnost nést*, tedy způsobilost dopustit se protiprávního jednání a způsobilost nést za ně následky. Způsobilost právnické osoby počíná okamžikem jejího vzniku a zaniká dnem jejího zániku. Podle ustanovení § 19 odst. 1 občanského zákoníku vznikají právnické osoby dnem, ke kterému jsou zapsány do obchodního rejstříku nebo jiného zákonem určeného rejstříku, pokud nestanoví zvláštní zákon jejich vznik jinak, přičemž v těchto případech půjde většinou o právní úpravu vzniku právnických osob veřejného práva.<sup>52</sup> Právnické osoby zapsané v nějakém rejstříku zanikají dnem výmazu z tohoto rejstříku, pokud zákon nestanoví jiný způsob zániku, jinak právnické osoby (rozumějme právnické osoby nezapsané v žádném obdobném rejstříku) zanikají dohodou, uplynutím doby nebo splněním účelu, pro který byly zřízeny, pokud zákon nestanoví jinak (srov. § 20a občanského zákoníku).

Kromě právnických osob jsou subjektem této skupiny správních deliktů rovněž **fyzické osoby podnikající, popř. provádějící některou kvalifikovanou činnost**. V tom smyslu je rozhodující charakter prováděné činnosti, nikoli osoba subjektu.<sup>53</sup>

Dle H. Práškové<sup>54</sup> jsou hlavními důvody pro zavedení shodných podmínek odpovědnosti podnikajících fyzických osob a právnických osob v zásadě tyto:

- fyzické osoby jsou při své podnikatelské činnosti adresáty shodných právních povinností jako právnické osoby. Od občanských povinností se přitom značně odlišují,
- podnikatelská činnost je vykonávána samostatně, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku. Její provádění je vázáno na splnění určitých podmínek a ve většině případů výkon těchto činností představuje vyšší míru ohrožení veřejných zájmů. Následky porušení povinností se tak v zásadě neliší od následků porušení povinností ze strany právnických osob,
- stejně jako právnické osoby mohou i podnikající fyzické osoby jednat také prostřednictvím svých zaměstnanců, popř. dalších osob.

<sup>50</sup> Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. 3. vyd., Praha: C. H. BECK, 2002, str. 94.

<sup>51</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 210.

<sup>52</sup> Jehlička, O., Švestka, J., Škárková, M. a kol.: Občanský zákoník. Komentář. 8. vydání, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 125.

<sup>53</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 227.

<sup>54</sup> Prášková, H.: K některým otázkám reformy správního trestání, Správní právo 1/2002, str. 11.



Předmětné správní delikty jsou postihovány zásadně bez ohledu na zavinění. Zavinění je totiž v případě právnických osob (resp. fyzických osob, které v rámci svého podnikání zaměstnávají jiné osoby), jejichž jednání navenek je mnohdy výsledkem jednání několika fyzických osob, velmi obtížně prokazatelné.<sup>55</sup>

### Správní disciplinární delikty

Správní disciplinární delikty směřují k postihu fyzických osob, které jsou ve zvláštních vztazích k určité instituci a mají práva a povinnosti vyplývající právě z tohoto vztahu (např. advokáti, státní zaměstnanci apod.).<sup>56</sup> Rozhodující je tedy subjekt deliktu a jeho vztah k jinému subjektu. Prostřednictvím právní úpravy disciplinárního deliktu je chráněn pořádek a disciplína ve vnitřních vztazích určité instituce.<sup>57</sup>

### Správní pořádkové delikty

Podstatou správního pořádkového deliktu je skutečnost, že odpovědná osoba nespĺnila povinnost uloženou právním předpisem a správní orgán uložením pořádkové sankce povinnou osobu nutí k jejímu řádnému splnění.<sup>58</sup> Důležitou odlišností ve vztahu k ostatním správním deliktům je charakter porušené povinnosti, zatímco totiž u ostatních druhů správních deliktů jde o porušení povinnosti hmotněprávní, v případě pořádkových deliktů jsou porušovány povinnosti čistě procesní. Při porušení povinnosti se přitom nevyžaduje zavinění, rozhodující je následek, tedy porušení povinnosti.<sup>59</sup>

Jak již bylo zmíněno v kapitole o metodologii (kapitola 2.3), nebude správním disciplinárním a pořádkovým deliktům v této práci věnována další pozornost. Je to proto, že skutkové podstaty těchto deliktů slouží k ochraně jiných zájmů než zájmů na ochraně životního prostředí.

## 3.3 Vztahy mezi jednotlivými typy odpovědnosti

Bylo by obtížné porovnat vztahy mezi všemi existujícími odpovědnostními mechanismy. Takové srovnání by ostatně dalece přesáhlo cíle této práce. Zaměřím se tedy především na vztah odpovědnosti za správní delikty k těm odpovědnostním mechanismům, které v ochraně životního prostředí přicházejí v úvahu nejčastěji. Zejména jde o odpovědnost za trestné činy, odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku a odpovědnost za škodu podle zákoníku práce.

Základním ustanovením určujícím vztahy vypočtených odpovědnostních mechanismů je ustanovení § 29 zákona o životním prostředí, podle něhož se za porušení

<sup>55</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 228.

<sup>56</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 230.

<sup>57</sup> Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. 3. vyd., Praha: C. H. BECK, 2002, str. 79.

<sup>58</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 233.

<sup>59</sup> Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. 3. vyd., Praha: C. H. BECK, 2002, str. 87.

povinností stanovených zvláštními předpisy o ochraně životního prostředí ukládají pokuty nebo jiná opatření podle těchto předpisů; tím nejsou dotčeny případná trestní odpovědnost ani odpovědnost za škodu podle obecných předpisů.

Jelikož se domnívám, že otázka vztahu mezi jednotlivými typy odpovědnosti si zaslouží podrobnější rozbor, věnuji se jí v této kapitole více.

### *Odpovědnost za správní delikty X Odpovědnost za trestné činy*

Dne 1. července 2002 nabyl účinnosti zákon č. 134/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Citovaný zákon zavedl do trestního zákona nové skutkové podstaty trestných činů proti životnímu prostředí: „Poškození lesa těžbou“ (§ 181c), „Nakládání s nebezpečnými odpady“ (§ 181e), „Neoprávněné nakládání s chráněnými a volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami“ (§ 181f až § 181h), došlo rovněž ke změně již existující skutkové podstaty trestného činu „Ohrožení a poškození životního prostředí“ (§ 181a a § 181 b). Kromě toho nelze opomenout ani jiné skutkové podstaty trestných činů, které sice nejsou přímo klasifikovány jako trestné činy proti životnímu prostředí, nicméně jimi životnímu prostředí jako druhovému objektu ochrana poskytována je. Jde například o trestný čin „Obecné ohrožení“ (§ 179), „Nedovolená výroba a držení radioaktivního materiálu a vysoce nebezpečné látky“ (§ 186), „Nedovolená výroba a držení omamných a psychotropních látek a jedů“ (§ 187 a § 188), „Týrání zvířat“ (§ 203), „Pytláctví“ (§ 178a) či „Zneužívání vlastnictví“ (§ 258).

Mnohým z citovaných skutkových podstat trestných činů odpovídají skutkové podstaty správních deliktů, a to jak přestupků, tak jiných správních deliktů.

Případná kolize mezi *odpovědností za přestupky a odpovědností za trestný čin* je jednoznačně řešena samotnou definicí přestupku, z níž vyplývá, že jednání není přestupkem, i když má jeho znaky, je-li trestným činem. Odpovědnost za přestupky je tedy subsidiární vůči odpovědnosti za trestné činy. V tomto ohledu je významným rovněž ustanovení § 94 zákona o přestupcích, podle kterého správní orgán své pravomocné rozhodnutí zruší, zjistí-li, že osoba, která byla uznána vinnou z přestupku, byla za týž skutek soudem pravomocně odsouzena nebo obžaloby zproštěna. Uvedené ustanovení má zabránit dvojímu postižení fyzické osoby za totéž protiprávní jednání (zásada *non bis in idem*). Při vyloučení souběhu uvedených odpovědností docházelo v minulosti k tomu, že protiprávní jednání bylo posuzováno jako trestný čin, nicméně po provedeném šetření byl delikt odložen s tím, že nebyl spáchán trestný čin. Poté již často nebylo možné jednání stíhat jako přestupek, neboť uplynula jednoletá lhůta stanovená zákonem o přestupcích k jeho projednání (§ 20). Novelou zákona o přestupcích provedenou zákonem o geologických pracích tak byl do ustanovení § 20 zákona včleněn nový odst. 2, podle kterého se do běhu lhůty podle odstavce 1 nezapočítává

doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle zvláštního právního předpisu.

Poněkud složitější situace nastává při srovnání možnosti *souběhu odpovědnosti za jiný správní delikt a odpovědnosti za trestný čin*. Řešení je jednoznačné, je-li subjektem odpovědnosti za jiný správní delikt *právnícká osoba*. Trestní právo je totiž založeno na odpovědnosti fyzických osob za zavinění, pachatelem trestného činu nemůže být právnícká osoba. Postih právnícké osoby za jiný správní delikt tedy nevyklučuje postih konkrétní fyzické osoby za trestný čin. Podle stejného klíče lze za jiný správní delikt postihnout podnikající fyzickou osobu a za trestný čin jejího zaměstnance. Konkrétní ustanovení tuto otázku řešící obsahuje zákon o ochraně ZPF. Ve smyslu ustanovení § 20 odst. 4 zákona uložením pokuty podle odstavce 1 zůstává nedotčena trestní odpovědnost pracovníků právnícké osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání. Stejný závěr lze dovodit rovněž z ustanovení § 68 odst. 5 zákona o odpadech, podle kterého uložením pokuty za porušení povinností vyplývajících z tohoto zákona nejsou dotčena příslušná ustanovení trestního zákona. Obdobné ustanovení obsahuje rovněž zákon o obalech (§ 46 odst. 3) či zákon o prevenci závažných havárií (§ 24 odst. 9).

Specifickou formulaci, která by na první pohled mohla ovlivnit náhled na možnost postížení právnícké osoby za správní delikt a současně jejího pracovníka za trestný čin, obsahují některé novější právní předpisy. Například ustanovení § 116 odst. 1 vodního zákona<sup>60</sup> stanoví, že „nejde-li o trestný čin, uloží Česká inspekce životního prostředí nebo obecní úřad s rozšířenou působností pokutu podnikající fyzické osobě nebo právnícké osobě, která ...“, a následuje výčet jednotlivých skutkových podstat jiných správních deliktů. Představme si situaci, kdy při úmyslném nedovoleném nakládání se závadnými látkami ze strany zaměstnance právnícké osoby dojde k závažnému znečištění asi 3 km délky vodního toku. Ze strany zaměstnance právnícké osoby půjde o trestný čin „Ohrožení a poškození životního prostředí“ (§ 181a trestního zákona). Znamená zvolená formulace ustanovení § 116 „nejde-li o trestný čin“, že právníckou osobu již nelze postihnout za správní delikt? Gramatický výklad a skutečnost, že právníckou osobu nelze postihnout za trestný čin, tomu rozhodně nasvědčuje. Je otázkou, zda záměrem zákonodárce bylo vyloučit souběh odpovědnosti právnícké osoby za správní delikt a fyzické osoby (zaměstnance) za trestný čin, nebo zda vycházel z definice přestupku a touto nešťastnou formulací chtěl vlastně u jedné a téže osoby vyloučit souběh odpovědnosti za jiný správní delikt a za trestný čin. Jak se s tímto problémem vypořádá praxe, ukáže teprve čas, přičemž rozhodující slovo zřejmě ponесou soudy.

Pokud se protiprávního jednání dopustila *fyzická osoba*, je třeba při rozlišení toho, zda jde o trestný čin nebo o jiný správní delikt, vycházet z kritérií zmiňovaných výše.

<sup>60</sup> Srov. též formulaci ustanovení § 27 odst. 1 a 2 zákona o Antarktidě.

Kromě zavinění, rovněž objekt deliktu, závažnost deliktu a stupeň společenské nebezpečnosti jednání by měly být základními vodítky pro státní orgány při posuzování, zda jde o správní delikt nebo trestný čin. Formulace skutkových podstat trestných činů pak závažnost deliktu vystihuje slovně. Předpokladem trestného činu „Ohrožení a poškození životního prostředí“ je tak znečištění nebo poškození vyjmenovaných složek životního prostředí na větším území, u trestného činu „Poškození lesa těžbou“ je to pak vznik holé seče nebo proředění lesního porostu na celkové větší ploše lesa. Ačkoli zákaz dvojího postihu téhož skutku není u odpovědnosti za správní delikt výslovně zakotvena, není pochyb o jejím uplatnění, neboť jde o základní zásadu správního trestání. Domnívám se tedy, že byla-li fyzická osoba odsouzena za trestný čin, nelze ji již stíhat za jiný správní delikt. Na druhou stranu jsem však toho názoru, že sankční postih fyzické osoby za jiný správní delikt nebrání tomu, aby byla pravomocně odsouzena za trestný čin. V právní úpravě jiných správních deliktů však není zakotvena možnost zrušení pravomocného rozhodnutí za jiný správní delikt obdobně jako v případě přestupků (§ 94 zákona o přestupcích). S ohledem na zákaz dvojího potrestání za tutéž věc se přikláním k užití analogie i pro jiné správní delikty fyzických osob.

#### *Odpovědnost za správní delikty X Odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku*

Na rozdíl od předchozího srovnání jde v daném případě o kolizi veřejnoprávní odpovědnosti a odpovědnosti soukromoprávní. Již z povahy těchto odpovědností vyplývá, že jejich souběh je možný. Ze soukromoprávní odpovědnosti totiž vznikají vztahy mezi poškozeným a delikventem, zatímco veřejnoprávní odpovědnost zakládá vztah delikventa vůči subjektu, kterým není poškozený. Každý z odpovědnostních vztahů má tedy sloužit jiným cílům. U veřejnoprávní odpovědnosti je na prvním místě funkce preventivní a represivní, u soukromoprávní odpovědnosti je to funkce reparační.

Odpovědnost za škodu a za bezdůvodné obohacení je upravena v ustanovení § 415 a násl. občanského zákoníku. Vztah odpovědnosti za správní delikt a odpovědnosti za škodu pak řeší ustanovení § 420 občanského zákoníku, když stanovuje odpovědnost každého za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti. Odpovědnosti se však může zprostit ten, kdo prokáže, že škodu nezavinil. Zákon přitom připouští odpovědnost jak právnické, tak fyzické osoby, a to i za jednání osob, které ke své činnosti použily. Podle odst. 2 citovaného paragrafu tyto osoby samy za škodu neodpovídají; ovšem jejich odpovědnost podle pracovněprávních předpisů tím není dotčena. Rovněž zákon o ochraně ZPF obsahuje dikci, že uložením pokuty zůstává nedotčena i odpovědnost za škodu podle zvláštních předpisů (§ 20 odst. 4).

Ustanovení potvrzující možnost souběhu obou typů odpovědností lze nalézt i v některých právních předpisech na úseku ochrany životního prostředí. Podle ustanovení

§ 56 odst. 4 lesního zákona není uložením pokuty dotčena povinnost k náhradě škody, k poplatkům podle tohoto zákona ani povinnost odstranit protiprávní stav. Obdobná ustanovení zmiňující se o nedotčenosti odpovědnosti podle zvláštních předpisů pak zákonodárce začlenil také do zákona o prevenci závažných havárií (§ 24 odst. 9) a zákona o nakládání s GMO (§ 21 odst. 6). Rovněž z textace ustanovení § 70 zákona o přestupcích jednoznačně vyplývá možnost souběhu obou typů odpovědnosti, když poškozenému umožňuje, aby v rámci řízení o přestupku uplatnil nárok na náhradu majetkové škody, která mu byla přestupkem způsobena.

Zajímavá formulace je užitá v ustanovení § 88 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny, které se omezuje pouze na právnické osoby, když stanoví, že uložením pokuty právnické osobě zůstává nedotčena její odpovědnost, případně odpovědnost jejich pracovníků podle zvláštních předpisů. Domnívám se, že záměrem zákonodárce rozhodně nebylo takovou odpovědnost vyloučit v případě uložení pokuty fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která je sankcionována podle stejného ustanovení § 88 zákona. Legislativně technickou chybou pravděpodobně došlo k jejímu opomenutí. Nedotčenost odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku je však nepochybná, zejména s ohledem na již zmiňované ustanovení § 420 odst. 1 občanského zákoníku.

#### *Odpovědnost za správní delikty X Odpovědnost za škodu podle zákoníku práce*

Odpovědnost za škodu je upravena v hlavě osmé zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, nazvané jako „Náhrada škody“ (§ 170 a násl. zákona). Lze předpokládat, že v oblasti práva životního prostředí hraje odpovědnost zaměstnance za škodu mnohem významnější roli než odpovědnost zaměstnavatele za škodu způsobenou zaměstnanci. Ve vztahu k odpovědnosti za správní delikty půjde zejména o případy, kdy právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba bude z pozice zaměstnavatele odpovídat za porušení právní povinnosti při činnosti této osoby ze strany zaměstnance. Právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba tak bude sankcionována za jiný správní delikt a bude jí uložena pokuta podle příslušného ustanovení zákona. Zaplacením pokuty vznikne zaměstnavateli škoda, jejíž náhradu může ve smyslu zákoníku práce požadovat po svém zaměstnanci. Zaměstnavatel však musí prokázat, že zaměstnanec porušení povinnosti zavinil (§ 172 odst. 3 zákoníku práce).

Obecně o vztahu odpovědnosti za správní delikty a odpovědnosti za škodu podle zákoníku práce platí to, co bylo uvedeno o vztahu k odpovědnosti za škodu podle občanského zákoníku. Rovněž pracovněprávní odpovědnost za škodu je totiž soukromoprávní odpovědností. Z této odpovědnosti vznikají vztahy mezi zaměstnavatelem jako poškozeným a zaměstnancem jako delikventem. Souběh odpovědností

však může vzniknout i na straně zaměstnance, který svým protiprávním jednáním může založit jak odpovědnost za přestupek nebo jiný správní delikt, tak odpovědnost za škodu podle zákoníku práce.

Z výše uvedeného vyplývá, že prolínání jednotlivých typů odpovědnostních mechanismů s odpovědností za správní delikty v ochraně životního prostředí není žádnou výjimkou. Z jednoho protiprávního jednání tak může vzniknout celý řetězec odpovědnostních vztahů.

#### 4. ODPOVĚDNOST JAKO NÁSTROJ OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Prostředky ochrany životního prostředí lze nalézt v různých oborech života společnosti. K ochraně životního prostředí slouží věda, politika, ekonomie, informatika, výchova a vzdělání a v neposlední řadě rovněž právo.<sup>61</sup>

M. G. Faure<sup>62</sup> rozlišuje nástroje regulativní („command and control approach“), ekonomické a nástroje dobrovolné („voluntary instruments“). M. Damohorský a kol.<sup>63</sup> dělí nástroje ochrany životního prostředí do dvou skupin – nástroje přímého a nástroje nepřímého působení. Ty se poté dále dělí na podskupiny nástrojů ochrany. Ačkoli je posledně uvedené rozlišení přesnější a zahrnuje i více nástrojů ochrany (např. plány a koncepce), pro účely této práce postačí dělení užité M. G. Faurem v jeho práci o právu životního prostředí a ekonomii. Ostatně jeho dobrovolné a regulativní nástroje odpovídají nástrojům přímého působení uvedeným M. Damohorským a kol. a nástroje ekonomické nástrojům působení nepřímého.

Mezi **regulativní nástroje** se obvykle zařazují standardy (stanovení minimálních požadavků na znečišťovatele), příkazy, zákazy a omezení týkající se určitého chování, autorizace, povolení, souhlasy stanoviska.<sup>64</sup> Za **ekonomické nástroje** považujeme daně, poplatky, půjčky, dotace, obchodovatelná povolení, zálohové systémy atd. **Dobrovolnými nástroji** jsou zejména podnikové systémy ochrany životního prostředí (EMAS, ISO apod.), ekologické dohody uzavírané mezi správním orgánem a soukromým subjektem<sup>65</sup>

V současné době jsou velmi často vyzdvihovány právě ekonomické nástroje, které ovlivňují chování subjektu v tom smyslu, že ten se rozhoduje mezi ekonomicky a ekologicky výhodným chováním a chováním ekonomicky i ekologicky nevýhodným.

<sup>61</sup> Damohorský, M.: K některým normám a právním prostředkům na úseku ochrany životního prostředí, *Správní právo* 4/1992, str. 24.

<sup>62</sup> Faure, M. G.: *Environmental Law and Economic*, 2001. (Nepublikováno.).

<sup>63</sup> Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 36.

<sup>64</sup> Srov. např. Faure, M. G.: *Environmental Law and Economic*, 2001. (Nepublikováno.), Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 36 a násl.

Typickým příkladem jsou poplatky za znečištění ovzduší. Chce-li subjekt vypouštět do ovzduší znečišťující látky, musí počítat s ekonomickým zatížením svého podnikání. Protěžovány jsou rovněž dobrovolné nástroje, které však vycházejí z ochoty ke kompromisu jak ze strany soukromé osoby, tak ze strany státního orgánu. Nástroje regulativní jsou oproti tomu velmi často označovány za zastaralý a neefektivní způsob ochrany životního prostředí. Přesto jsou podle mého názoru nástrojem neopominutelným a v mnoha ohledech potřebným. Pro právní úpravu ochrany životního prostředí to platí dvojnásob. O životním prostředí máme totiž jen omezené znalosti a rovněž omezené jsou naše znalosti o vlivu lidských činností na ně.<sup>66</sup> Z toho důvodu je třeba, aby veřejný zájem byl zabezpečen ze strany subjektu, který má tento zájem chránit. To je obzvláště důležité ve státech, které řeší problémy ekonomické, popř. kde ekologická výchova prakticky neexistovala a neexistuje. Dalším faktem hovořícím ve prospěch regulativních nástrojů je nespolehlivost trhu.<sup>67</sup> Ne vždy je trh schopen dostát svého úkolu přinutit subjekt k ekologicky výhodnému chování. Mnohdy se totiž stává, že ekologicky výhodné chování je výhodné spíše z dlouhodobého hlediska než z hlediska krátkodobého.

Osobně jsem tedy toho názoru, že regulativní nástroje jsou v mnohém nezastupitelným nástrojem ochrany životního prostředí. Pokládáme-li za regulativní nástroje uložení povinností (ve formě zákazů, příkazů a omezení), vydávání povolení, souhlasů a stanovisek, stanovení standardů apod., pak nelze opomenout **právní odpovědnost**, která přichází při porušení těchto povinností, povolení či překročení standardů.

V právu životního prostředí rozlišujeme **dva základní druhy právní odpovědnosti** – odpovědnost za ztráty na životním prostředí a delikt ní odpovědnost.<sup>68</sup> Právní úprava odpovědnosti za ztráty na životním prostředí je v samých počátcích a lze říci, že čeští zákonodárci teprve hledají cestu, jak se s touto problematikou vypořádat, zejména s ohledem na evropský návrh úpravy tzv. environmentální odpovědnosti. Odpovědnost za správné delikty je tedy zatím jedinou živoucí úpravou (vyjma skutkových podstat trestných činů), o kterou je možné se opřít v případech, kdy dojde ke znečištění či poškození životního prostředí.

Velmi často se ve světových odborných kruzích objevuje otázka, zda ponechat odpovědnost v oblasti životního prostředí úpravám soukromého práva nebo je regulovat

<sup>65</sup> Zatímco zejména ve Spojených státech jsou ekologické dohody poměrně populární a stále častěji se objevují i ve státech západní Evropy (Faure, M. G.: *Environmental Law and Economic*, 2001. [Nepublikováno.]), v českém právním řádu je fakticky možné nalézt pouze jeden typ takové ekologické dohody. Je jí dohoda o ochranných podmínkách uzavíraná mezi orgánem ochrany přírody a vlastníkem pozemku podle ustanovení § 39 zákona o ochraně přírody a krajiny (Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 40).

<sup>66</sup> Environmental Institute of Australia: Session 11: Debating "Command and Control vs Self Regulation and Incentive", 2002. (Online.)

<sup>67</sup> Faure, M. G.: *Environmental Law and Economic*, 2001. (Nepublikováno.)

<sup>68</sup> Damohorský, M. a kol.: *Právo životního prostředí*, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 63–83.

prostředky práva veřejného. Zejména v případě deliktní odpovědnosti pak převažuje názor, že pouze veřejné právo dokáže řádně ochránit zájmy společnosti. A to platí více než jindy právě pro ochranu životního prostředí. Poškození či znečištění životního prostředí – vody, ovzduší, půdy atd. – může sice způsobit škodu konkrétní fyzické osobě, nicméně vždy půjde o újmu či škodu způsobenou na veřejném statku. Prakticky ve všech zemích je tedy ochrana životního prostředí svěřena státním orgánům.<sup>69</sup>

Odpovědnost za poškození životního prostředí nemá jednoduché postavení. Je zřejmé, že společnost se v dnešní době neobejde bez průmyslu a v jejím zájmu jsou i jiné aktivity, které způsobují znečištění. Zákonodárce si tedy neklade otázku, zda povolit tyto aktivity nebo ne, musí zvážit, jaká míra znečištění je z hlediska společnosti akceptovatelná. Tato úvaha se pak odrazí ve stanovení limitů, popř. standardů přípustné míry znečištění. Ty jsou vzhledem k poměrně dynamickému technologickému pokroku většinou určeny nikoli v zákoně, nýbrž v prováděcím právním předpise, popř. v rozhodnutí státního orgánu vydaném na základě zákona.

Deliktní odpovědnost v ochraně životního prostředí může být samozřejmě účinná pouze za předpokladu, že lze zjistit odpovědnou osobu, porušení povinnosti a to, že k porušení povinnosti došlo jednáním odpovědné osoby.<sup>70</sup> Specifikem poškozování životního prostředí je pak skutečnost, že ne vždy se následek protiprávního jednání projeví v blízké časové souvislosti s tímto jednáním.

V ochraně životního prostředí je stále častěji prosazována odpovědnost objektivní, tedy odpovědnost bez ohledu na zavinění. Mnozí autoři se věnovali **vzájemnému srovnání účinnosti odpovědnosti subjektivní a objektivní**, a to v poslední době zejména z hlediska ekonomické efektivity. Vychází se z předpokladu, že subjekt jedná tak, jak je to pro něj ekonomicky výhodné. Otázkou je, zda právní úprava odpovědnosti je koncipována tak, aby subjekt považoval za ekonomické být při svých aktivitách v maximální míře ve vztahu k životnímu prostředí opatrný. Z toho důvodu, jak už je vpředu uvedeno, by právní úprava odpovědnosti měla směřovat k prevenci protiprávního jednání. Lze říci, že zmíněné komparativní práce se zaměřují zejména na odpovědnost za ztráty na životním prostředí, mnohé však nepochybně platí rovněž pro deliktní odpovědnost, a proto považují za vhodné některé z těchto úvah prezentovat.

Při odpovědnosti za správní delikty půjde v naprosté většině případů o unilaterální situaci, kdy je to pouze odpovědná osoba, která je způsobitlivá ovlivnit protiprávní jednání a jeho následky. Je zřejmé, že pokud by neexistovala odpovědnost vůbec,

<sup>69</sup> Krämer, L.: Liability for damage to the environment and the European Union. Příspěvek na konferenci UEP – 10th Anniversary of the Institute for Environmental Policy – Approximation: The Never Ending Story, 30. – 31. 10. 2002.

<sup>70</sup> Komise COM (2000) 66 final. White Paper on environmental liability.



subjekt by neměl žádnou motivaci či stimulaci pro to, aby určitou míru opatrnosti dodržoval, resp. přijal preventivní opatření.

V případě **odpovědnosti za zavinění** se předpokládá, že pokud subjekt respektuje povinnosti a standardy uložené právními předpisy, jedná dostatečně opatrně. Jestliže pak jsou standardy a povinnosti formulovány vhodně, odpovědnostní mechanismy jsou schopny plnit preventivní funkci. Jsou-li nastaveny nesprávně, odpovědnost preventivně působit nebude. Samozřejmě, že subjekt by mohl investovat více finančních prostředků do preventivních opatření než tolik, aby pouze zajistil plnění zákonných povinností, nebude mít však žádnou motivaci tak učinit, protože odpovědnosti může uniknout již dodržováním stanovené povinnosti. Z jeho pohledu by šlo pouze o zbytečně vynaložené finanční prostředky.<sup>71</sup>

Také **odpovědnost objektivní** může vést k optimální míře opatrnosti ze strany subjektu. Obecně se za objektivní odpovědnost považuje situace, kdy subjekt odpovídá za své jednání bez ohledu na zavinění, resp. to, jak byl opatrný. V případě deliktů odpovědnosti to znamená, že subjekt bude opatrný v té míře, aby nemohl být hnán k odpovědnosti.<sup>72</sup> Na druhou stranu nelze očekávat, že do preventivních opatření investuje velké finanční prostředky. Jsou-li sankce nastaveny tak, že se mu ekonomicky vyplatí porušit právní předpis, právní úprava odpovědnosti ve své preventivní funkci selže. Platí to samozřejmě i naopak, jsou-li sankce přehnaně vysoké, bude si subjekt vědom, že je nebude moci zaplatit, a k investicím nepřistoupí.<sup>73</sup>

## 5. PRÁVNÍ ÚPRAVY VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍ

V této kapitole se věnuji právním úpravám odpovědnosti za správní delikty vybraných evropských států. Domnívám se, že prezentace alespoň základních institutů zahraničních právních systémů bude dalším přínosem k hlubšímu pochopení souvislostí právního pojetí odpovědnosti za nedovolené jednání a trochu více poodhalí problematičnost této oblasti. Vzhledem k podobným základům a historickým souvislostem představuji příslušnou právní úpravu sousedního Rakouska a Německa. Ze slovanských zemí nelze samozřejmě opomenout Slovensko a dále připojuji Polsko, které v posledních letech stejně jako Česká republika a Slovensko přizpůsobovalo svůj právní řád požadavkům Evropské unie. Pro zajímavost uvádím rovněž informace o Španělsku, Švédsku a Nizozemí, jež jsou také členy Evropské unie, jejich právní řád je postaven na kontinentálním modelu práva, přičemž ovšem vyspělost kulturní,

<sup>71</sup> Faure, M. G.: *Environmental Law and Economic*, 2001. (Nepublikováno.).

<sup>72</sup> Tamtéž.

<sup>73</sup> Trulsen, P. A.: *Environmental Liability as an Instrument in Danish Environmental Law?* (Online.).

ekonomická i sociální je na různém stupni, zejména ve srovnání Švédska a Nizozemí na straně jedné a Španělska na straně druhé.

V souvislosti s právními úpravami zahraničních států je třeba připomenout rozdílnou terminologii či pojmosloví, které často může vést k nepřesnostem v překladu. Ne vždy jsou správní delikty i v překladu označovány jako správní delikty, může se stát, že některá jednání svým názvem spíše odpovídají trestným činům. Hranice mezi oběma typy deliktů není vždy zřetelná. I z toho důvodu jsem se pro snadnější orientaci v jednotlivých právních systémech zaměřila na delikty stíhané orgány veřejné správy. Uvědomuji si, že obsah a kvalita předkládaných údajů se u jednotlivých studovaných právních úprav liší. Je to dáno zejména jazykovým omezením a rovněž dostupností příslušných dokumentů. Přesto se domnívám, že s ohledem na téma této práce představují předkládané údaje hodnotnou informaci a podnět k zamyšlení.

### 5.1 Rakousko

Ochrana životního prostředí je podle spolkového ústavního zákona (*Bundesverfassungsgesetz vom 27. 11. 1984 über den umfassenden Umweltschutz*) povinností nejen státu, ale i jednotlivých zemí a obcí.

Obecná pravidla o odpovědnosti za správní delikty jsou obsažena v trestním řádu správním (*Verwaltungsstrafgesetz*), který se aplikuje jak na federální, tak na státní úrovni. V Rakousku se důrazně rozlišuje mezi správním právem trestním a mezi trestním právem jako takovým. Hlavními rozdíly jsou následující :

- k odpovědnosti za správní delikty postačí zavinění z nedbalosti, není-li úmysl výslovně požadován. Zavinění je automaticky předpokládáno. To znamená, že k odpovědnosti za správní delikt postačí porušení povinnosti. Subjekt se však může odpovědnosti zprostit, prokáže-li, že porušení práva jím nebylo zaviněno,
- sankce uložené za správní delikt nejsou zapisovány do rejstříku trestních sankcí,
- porušení správního práva není stíháno státními zástupci, nýbrž správními orgány, které samy správní právo vykonávají (*Bezirksverwaltungsbehörden*). Tyto správní orgány nejsou nezávislé, jsou vázány nařízeními ministerstev.

Stejně jako v trestním právu, ani ve správním právu trestním nemohou být právnické osoby osobami odpovědnými za protiprávní jednání. Za právnickou osobu odpovídají její zástupci, ti jsou určeni zákonem nebo mohou být designovány přímo právnickou osobou. Právnické osobě může být pouze uložena povinnost zaplatit peněžitou sankci, kterou byl za porušení povinnosti postižen zástupce této právnické osoby. Některé zákony kromě toho zakládají odpovědnost za vinu při výběru zástupce a za vinu při výkonu dohledu nad jednajícím osobou (*culpa in eligendo et custodiendo*). Držitel povolení a výkonný ředitel společnosti jsou odpovědnými vedle

aktéra protiprávního jednání, jestliže toto jednání úmyslně tolerovali nebo zanedbali svoje dozorčí povinnosti.

Ve správním právu trestním nejsou správní delikty rozlišovány podle jednotlivých typu. Sankci za jejich spáchání však lze vybrat ze tří druhů :

1. vězení – subjekt protiprávního jednání může být správními orgány odsouzen k sankci odnětí svobody v minimální délce 12 hodin, maximálně však 6 týdnů. Vězení je uplatňováno také jako alternativní sankce při nezaplacení pokuty – obvykle v délce 2 týdnů,
2. pokuta – minimální výše pokuty je správním řádem trestním stanovena na hranici 7 eur, zvláštní zákony pak stanoví horní hranici pokuty. V oblasti práva životního prostředí tedy lze uložit pokutu v rozmezí od 7 do maximálně 36 400 eur. V případě recidivy je možno uložit pokutu vyšší. Při souběhu správních deliktů se pokuta ukládá za každé jednotlivé porušení povinnosti na základě principu kumulace (*Kumulationprinzip*),
3. propadnutí věci – sankce propadnutí věci musí být výslovně stanovena zvláštním zákonem (např. zákon o chemických látkách - pokud vlastník věci není schopen prokázat, že z věci již nehrozí žádné riziko).

Správní řád trestní dále poskytuje kritéria, která musí správní orgán vzít v úvahu při rozhodování o sankci. Musí přihlídnout k rozsahu škody, která byla protiprávním jednáním způsobena, ke stupni ohrožení právem chráněných veřejných zájmů a do jaké míry bylo protiprávní jednání příčinou dalších rozhodných následků. Rovněž je upravena možnost upuštění od potrestání, pokud je zavinění subjektu odpovědnosti nepatrné a následky správního deliktu zanedbatelné.

## 5.2 Německo

Ochrana životního prostředí byla v roce 1994 inkorporována do německé ústavy (§ 20a Základního zákona – *Grundgesetz*) jako jeden ze základních cílů federace i jednotlivých států. Deliktní odpovědnost na úseku ochrany životního prostředí je však upravena běžnými zákony. Německé právo přitom rozlišuje mezi trestnými činy (*Straftaten*) podle trestního zákona a správními přestupky (*Ordnungswidrigkeiten*) upravenými předpisy správního práva.

Nejvýznamnější rozdíl mezi oběma druhy deliktní odpovědnosti spočívá především v druhu trestu, který za konkrétní protiprávní jednání může být uložen. Správní přestupky jsou sankcionovány pouze pokutami, ne trestem odnětí svobody. Vzhledem k tomu, že osobou odpovědnou za spáchání trestného činu nemůže být právnická osoba, jsou správní sankce jediným sankčním prostředkem za porušování povinnosti z její strany.

Obecná právní úprava správních přestupků je obsažena v zákoně o správních přestupcích (*Ordnungswidrigkeitgesetz*). Tento zákon však neupravuje žádné konkrétní skutkové podstaty porušení povinností na úseku ochrany životního prostředí. Zákon připouští uložení pokuty až do výše 500 000 eur, a to právníckým osobám za správní přestupky spáchané při jejich činnosti. Konkrétní skutkové podstaty správních přestupků a modifikace sankcí nalezneme ve zvláštních zákonech, jakými jsou například zákon o ochraně přírody a péče o krajinu, zákon na ochranu zvířat, zákon o odpadech, zákon na ochranu ovzduší apod. Tak například podle zákona o ochraně vod lze za nepovolené užívání vod uložit pokutu až do výše 50 000 eur. Pokud se však stejného jednání dopustí právnícká osoba při své činnosti, vzrůstá maximální hranice pokuty na částku 500 000 eur. Většina zvláštních zákonů pak rozlišuje závažné porušení zákonné povinnosti a méně závažné porušení, za které se ukládá i nižší sankce. Za přestupky podle zákona na ochranu zvířat (*Tierschutzgesetz*) lze například uložit pokutu až 25 000 eur, za méně závažná porušení pak 5 000 eur.

Zákon o správních přestupcích řeší rovněž problematiku jednočinného souběhu přestupků (*Tateinheit*). Jak v případě nestejnorodé konkurence (jedním činem je porušeno více zákonů), tak v případě stejnorodé konkurence (jedním činem je porušen jeden zákon vícekrát) se ukládá pouze jedna pokuta, a to na základě principu absorpce.

Na rozdíl od jiných států nelze odpovědnosti za správní přestupky v Německu přisuzovat pouze vedlejší funkci ve vztahu k trestní odpovědnosti. O tom vypovídají zejména horní hranice pokut, které lze za správní přestupky uložit (např. v případě nezákonného uložení odpadních olejů to může být i pokuta až 10 000 000 eur). Nezaplacení pokuty může vyústit v donucovací zadržení (*Erzwingungshaft*), které však nelze zaměňovat s trestem odnětí svobody.

Dalšími správními sankcemi uloženými podle práva životního prostředí může být i propadnutí věci či zákaz činnosti tam, kde dojde k závažnému porušení zákonných povinností.

### 5.3 Nizozemí

Základní ustanovení týkající se odpovědnosti za správní delikty jsou obsažena v zákoně o environmentálním managementu (Wm) a v zákoně obecného správního práva (Awb). Správním orgánům jsou dány tři základní prostředky donucení v případě, že nějaký subjekt poruší povinnosti stanovené v zákoně o environmentálním managementu:

- sankční příkaz (*dwangsom*) na základě čl. 5:32 Awb. Jde o jakési upozornění adresované subjektu, který povinnost porušil. Pokud adresát sankčního příkazu nerespektuje jeho obsah a nadále porušuje ustanovení zákona, musí zaplatit určitou peněžní částku. Toto opatření správního orgánu nelze zaměňovat se sankcí po-

kutou. V daném případě totiž není primárním cílem potrestat pachatele, ale ukončit protiprávní jednání. U pokuty změna chování delikventa neznamená automatické oprostění od jejího zaplacení. U sankčního příkazu platební povinnost nevznikne, jestliže delikvent jedná v souladu s příkazem ve lhůtě tam stanovené,

- administrativní opatření směřující vůči provozovateli určitého zařízení stanovující povinnost napravit protiprávní stav způsobený provozem zařízení v rozporu s právními předpisy (*bestuursdwang*). Pokud provozovatel zařízení neuposlechne opatření správního orgánu, může správní orgán přistoupit k zastavení provozu a obnovit původní stav (napravit stav způsobený nezákonným provozem) na náklady provozovatele. Kombinace tohoto donucovacího prostředku se sankčním příkazem není možná, sankční příkaz je k němu ve vztahu subsidiarity,
- odejmutí povolení či výjimky vydané podle zákona o environmentálním managementu (čl. 18 :12 Wm) je nejzávažnější sankcí z oblasti správního práva. Tento postup je však možný pouze za předpokladu, že správní orgán poskytne držiteli předmětného povolení nebo výjimky příležitost k uvedení jeho jednání do souladu se zákonem. To znamená, že předpokladem pro odejmutí povolení či výjimky je vydání administrativního opatření (*bestuursdwang*) podle předchozího bodu.

Uvedené správní sankce jsou aplikovatelné nejenom pro případ porušení povinností podle zákona o environmentálním managementu, ale i tehdy, dojde-li k porušení povinností podle zvláštních zákonů (např. zákona na ochranu půdy, zákona o znečišťování ovzduší, zákona o znečišťování vod, zákona o nakládání s nebezpečnými látkami apod.). Nejsou chápány jako sankce represivního charakteru, jejich hlavním úkolem je ovlivnit budoucí chování subjektu.

V nizozemském správním právu tedy neexistují pokuty v té podobě, jak je chápeme v našem právním řádu, tj. jako primární sankce ukládané za porušení právních předpisů. V současné době se ovšem diskutuje jejich širší zavedení i v oblasti nizozemského správního práva. Očekává se, že právě právo životního prostředí bude jednou z prvních oblastí, kde budou pokuty uplatňovány.

Velmi významným institutem z oblasti donucovacích opatření v ochraně životního prostředí je „prominutí“ (*gedogen*). Ve všech věcech, kdy je možné uložit administrativní sankci, je správní orgán povinen vážit dotčené zájmy – zájmy životního prostředí a zájmy podnikatele. Pokud, například, je velká pravděpodobnost, že nezákonný provoz zařízení bude brzy legalizován a tento provoz nezpůsobil žádnou újmu třetím stranám, může být od uložení sankčního opatření upuštěno. Institut „prominutí“ byl v posledních letech hodně kritizován, z toho důvodu je dnes aplikován jen zcela výjimečně.

Ke stíhání porušení povinností uložených zákony na ochranu životního prostředí samozřejmě slouží i trestní právo. K rozhodování o trestných činech jsou příslušné soudy. V roce 2001 však byl započat experiment umožňující malému počtu správ-

ních orgánů projednávat jednoduché a často se vyskytující trestné činy. S jakým úspěchem se tento experiment setkal, dosud není známo.

#### 5.4 Španělsko

Ve smyslu ustanovení čl. 45 Ústavy má španělská státní správa povinnost vést osoby k odpovědnosti za životní prostředí. Ústava tak zakládá možnost trestních a administrativních sankcí jako legitimní mechanismus ve prospěch ochrany řádného využívání přírodních zdrojů a celistvosti životního prostředí.

Základní pravidla pro ukládání administrativních sankcí jsou obsažena v zákoně č. 30/1992 Sb.<sup>74</sup> Mezi nejdůležitější patří zejména princip proporcionality, který má předcházet tomu, aby porušování povinností nebylo pro delikventa výhodnější než jednání v souladu s právem. Je zakotvena rovněž zásada *nulla poena sine lege* s tím, že skutkové podstaty správních deliktů musí být dostatečně přesné a srozumitelné. Zásada *non bis in idem* se uplatňuje i tam, kde mohou být aplikovány dvě rozdílné administrativní sankce, jednání například naplňuje skutkovou podstatu správního deliktu podle zákona o přírodních parcích a současně podle zákona na ochranu lesa. V takovém případě platí princip *lex specialis derogat legem generalem* a aplikuje se pouze skutková podstata podle speciálního zákona.

Porušení povinnosti se rozlišuje podle stupně závažnosti na drobné, méně závažné, závažné a velmi závažné. Lze za ně uložit sankce v různých formách, od pokuty přes pozastavení činnosti až po zákaz provozu při nejzávažnějším porušení práva. Správní orgány přitom mohou požadovat i odstranění či náhradu následků protiprávního jednání.

Konkrétní skutkové podstaty správních deliktů jsou upraveny ve zvláštních zákonech sloužících k ochraně jednotlivých složek životního prostředí (např. vodní zákon, zákon na ochranu pobřeží, zákon o zvláště chráněných územích či zákon na ochranu flory a fauny).

Například zákon na ochranu pobřeží reguluje zejména činnosti, které jsou dovolené nebo zakázané ve španělské pobřežní zóně. Za závažné porušení tohoto zákona je považováno mimo jiné způsobení nenapravitelné škody na pobřežní zóně. Kdo bude odpovědnou osobou, bude záležet na konkrétních okolnostech případu. Byla-li škoda způsobena jednáním v rozporu s vydaným povolením, pak bude odpovědnou osobou držitel tohoto povolení. Pokud příčinou vzniku škody nebylo jednání v rozporu s povolením, pak jí bude osoba, která se protiprávního jednání dopustila, technický ředitel společnosti a sama společnost, v rámci jejíchž aktivit byla škoda způsobena.

<sup>74</sup> Ley 30/1992 del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común.

Pokud jde o vztah odpovědnosti za správní delikt a odpovědnosti za trestný čin tam, kde byla uložena trestní sankce, nelze již aplikovat sankci administrativní. Naopak to však neplatí. Rozhodnutí o vině za správní delikt nebrání pojednání protiprávního jednání jako trestného činu.

### 5.5 Švédsko

Právní úprava deliktní odpovědnosti v ochraně životního prostředí je ve Švédsku založena zákonem o životním prostředí (*Miljöbalken*) z roku 1999. Ve všech případech, kdy je prokázáno zavinění fyzické osoby, se uplatní trestní právo a protiprávní jednání je předmětem soudního řízení.

Správní orgány mohou uložit pokutu pouze podnikateli, kterým zřejmě může být i fyzická osoba, pokud při své podnikatelské činnosti :

- jedná v rozporu s pravidly stanovenými zákonem o životním prostředí nebo na jeho základě,
- provozuje činnost, k níž je třeba povolení nebo oznámení, bez tohoto povolení nebo oznámení,
- jedná v rozporu s povolením.

Tato pokuta se uplatňuje i tam, kdy při porušení povinnosti nebylo prokázáno úmyslné ani nedbalostní zavinění. Nikoli však v případech zjevně neodůvodněných. Zákon tak poskytuje liberační důvod, zejména pro situace *vis maior*, kdy subjekt nemohl porušení povinnosti ani při nejlepší vůli zabránit.

Pokuta může být uložena v rozmezí od 5 000 do 1 000 000 švédských korun (t. j. od 500 do 100 000 euro). Při rozhodování o výši pokuty musí správní orgány přihlédnout k závažnosti protiprávního jednání a k důležitosti chráněného zájmu. Adresátu sankce přitom musí být dána možnost vyjádřit se k věci před tím, než bude o pokutě rozhodnuto. Pokutu nelze uložit, jestliže tato možnost nebyla dána ve lhůtě 5 let od okamžiku, kdy k porušení povinnosti došlo.

Dalším sankčním opatřením může být odejmutí povolení, souhlasu nebo výjimky poskytnuté správními orgány, a to tehdy, když držitel tohoto povolení, souhlasu či výjimky jedná v rozporu s podmínkami v nich uvedenými. Nesplnění povinnosti uložené na základě povolení, souhlasu nebo výjimky může být dále důvodem pro odmítnutí vydání nového povolení, souhlasu či výjimky. Správní orgány mohou kromě toho vydat rozhodnutí o nápravném opatření nebo o zákazu činnosti za účelem uvedení jednání adresátu opatření do souladu s právem. Neuposlechnutí takového opatření může být předmětem rozhodnutí o pokutě.

## 5.6 Polsko

Základy právní úpravy ochrany životního prostředí jsou i v Polsku obsaženy v Ústavě. Čl. 5 Ústavy zakládá povinnost státu zajistit ochranu životního prostředí v souladu s principem udržitelného rozvoje. Čl. 31 odst. 3 zdůrazňuje důležitost životního prostředí a obecnou povinnost každého chránit životní prostředí nalezneme v čl. 86. Širší odpovědnost za ochranu životního prostředí náleží podle čl. 74 a 68 odst. 4 Ústavy orgánům veřejné správy.

Polské právo životního prostředí prošlo v nedávné době velkými změnami, a to nejen v souvislosti s připravovaným vstupem do Evropské unie. V roce 2001 se polské právo životního prostředí dočkalo částečné kodifikace v zákoně o ochraně životního prostředí, kde jsou rovněž ustanovení o deliktů odpovědnosti. Řada skutkových podstat správních deliktů je však i nadále v několika zvláštních zákonech.

Zákon o ochraně životního prostředí zařazuje ustanovení o pokutách do části V nazvané jako „Finanční a právní nástroje“. Toto začlenění bylo mnoha právníky kritizováno, neboť vyvolává představu, že pokuty jsou jednou z kategorií ekonomických nástrojů v ochraně životního prostředí.<sup>75</sup> Zákon v zásadě reguluje problematiku znečišťování ovzduší, odpadních vod, odběru vod, provozu zařízení na ukládání odpadů a hluku. Přitom obsahuje rovněž ustanovení nazvaná jako „Administrativní odpovědnost“ (čl. 362 a násl.). Podle těchto ustanovení, pokud osoba nepříznivě ovlivňuje životní prostředí, může jí správní orgán nařídit povinnost omezit negativní dopad a obnovit původní stav. Tam, kde to není ekonomicky a technicky možné, může být tato povinnost nahrazena povinností zaplatit určitou finanční částku, která je příjmem příslušného městského fondu životního prostředí.

Skutkové podstaty správních deliktů nalezneme v čl. 298 a násl. zákona :

- jednání v rozporu s povolením týkajícím se vypouštění znečišťujících látek do ovzduší, pokud jde o množství a druh emitovaných látek,
- jednání v rozporu s povolením k vypouštění odpadních vod, pokud jde o množství, stupeň a složení odpadních vod,
- překročení povoleného množství odběru vod,
- jednání spočívající v porušení podmínek provozu zařízení k nakládání s odpady,
- překročení povolených limitů hluku.

Výše pokuty je určována na základě denních či hodinových sazeb a vychází z poplatků za vypouštění látek do ovzduší, odběr vod a ukládání odpadu. Pokuta je pak ukládána jako tzv. pokračovací pokuta po celou dobu, kdy porušování zákonné povinnosti trvá. Na žádost delikventa je možné odložit placení pokuty, pokud započal

<sup>75</sup> Bukowska, J. E.: Legal Aspects of Environmental Liability in Poland. (Online).



opatření směřující k nápravě protiprávního stavu. Jestliže tato opatření byla dokončena ve stanovené lhůtě, může správní orgán rozhodnout o snížení pokuty.

Z důvodu jednání v rozporu s vydaným povolením může správní orgán rozhodnout rovněž o zákazu či dočasném zastavení činnosti, resp. provozu. Předpokladem ovšem je poškození životního prostředí nebo ohrožení lidského zdraví či života.

## 5.7 Slovensko

Právní úprava odpovědnosti za správní delikty na Slovensku se významně neliší od české právní úpravy. Je to proto, že vychází ze stejných právně historických pramenů; po desetiletí platily na území obou států stejné právní předpisy.

Stejně jako v České republice, a vlastně ve většině sledovaných právních úpravách, jsou základy právní úpravy ochrany životního prostředí položeny v Ústavě Slovenské republiky. Čl. 44 Ústavy přiznává každému právo na příznivé životní prostředí. Další odstavce téhož článku obsahují závazky vůči životnímu prostředí. Povinnost chránit a zlepšovat životní prostředí a kulturní dědictví a zákaz ohrožovat nebo narušovat životní prostředí, přírodní zdroje, kulturní památky způsobem překračujícím meze stanovené právními předpisy je povinností každé osoby. Kontrola řádného využívání přírodních zdrojů, existence ekologické rovnováhy, účinné ochrany životního prostředí a ochrany vymezených druhů živočichů a rostlin je závazkem pro stát.

Na Slovensku se rovněž posuzuje odpovědnost za správní delikty, jejichž hlavními druhy jsou přestupky (*priestupky*) a jiné správní delikty (*iné správne delikty*). Základní pravidla odpovědnosti za přestupky jsou stanovena v zákoně o přestupcích (zákon č. 372/1990 Zb., o priestupkoch), jenž se obsahově neliší od zákona o přestupcích platného v České republice. Přestupkem je zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek v zákoně označeno, pokud nejde o jiný správní delikt podle zvláštních předpisů nebo o trestný čin. Subjektem přestupku může být jen fyzická osoba, nikoli právnická osoba. Klíčovým předpokladem vzniku odpovědnosti za přestupek je tedy zavinění, přičemž postačuje zavinění z nedbalosti (pokud zákon výslovně nepožaduje úmyslné zavinění).

Skutkové podstaty přestupků nalezneme jak v zákoně o přestupcích, tak zejména ve zvláštních zákonech regulujících složkovou ochranu. V zákoně o přestupcích jsou obsaženy skutkové podstaty přestupků na úseku vodního hospodářství (§ 34 „*Priestupky na úseku vodného hospodárstva*“), přestupků na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství (§ 35 „*Priestupky na úseku pol'nohospodárstva, pol'ovníctva a rybárstva*“), přestupků na úseku ochrany a využití nerostného bohatství (§ 39 „*Priestupky na úseku ochrany a využitia nerastného bohatstva*“) a přestupků na úseku ochrany životního prostředí (§ 45 „*Priestupky na úseku ochrany životného prostredia*“). K ochraně životního prostředí dále slouží i skutkové podstaty řady jiných přestupků, především

těch, které zajišťují veřejný pořádek. Skutkové podstaty přestupků jsou, jak je uvedeno výše, zakotveny i ve zvláštních zákonech (např. zákon o odpadech, vodní zákon, zákon o ovzduší). Rozhodnutím o přestupku lze uložit sankce (napomenutí, pokuta, zákaz činnosti, propadnutí věci) i ochranná opatření (omezující opatření, zabránění věci).

Jiných správních deliktů se mohou dopustit jak fyzické, tak právnické osoby. Fyzické osoby, které nevykonávají žádnou kvalifikovanou činnost, však lze postihnout pouze za zaviněné jednání. Jedná se o správní delikty fyzických osob vystupujících v pozici vedoucího pracovníka, zaměstnance organizace. V předpisech práva životního prostředí se nevyskytují.

Fyzické osoby splňující požadavky na speciální subjekt deliktu, většinou vykonávající podnikatelskou činnost, a právnické osoby (*podnikateľ' alebo právnická osoba, právnická osoba alebo fyzická osoba-podnikateľ'*) jsou nositeli objektivní odpovědnosti (za porušení povinnosti odpovídají bez ohledu na zavinění). Právní úprava této odpovědnosti je rozptýlena do řady zvláštních zákonů, kde jsou upraveny skutkové podstaty správních deliktů, pravidla pro posouzení závažnosti protiprávního jednání, sankce, lhůty pro ukládání pokut, orgán příslušný pro uložení sankce. Výjimečně některé zvláštní zákony připouští i jiné sankce (zákaz činnosti, provozu, zákaz výroby, propadnutí věci apod.).

Výše pokuty je zpravidla určena pevnou horní hranicí sazby, výjimečně je možné se setkat i s určením pokuty pomocí rozpětí sazby „od“ „do“. Zákon přitom stanoví kritéria, k nimž musí správní orgány při stanovení výše pokuty přihlídnout. Pro případ opakovaného porušení povinnosti je umožněno uložit tzv. další pokutu až do dvojnásobku horní hranice pokuty stanovené zákonem. Předpokladem pro uložení další pokuty je nesplnění nápravných opatření uložených subjektu deliktu rozhodnutím orgánu o uložení pokuty anebo opakované porušení povinnosti v zákonem stanoveném časovém období.

Lhůty pro uložení pokuty mají prekluzivní charakter. Zákony většinou stanoví objektivní lhůtu tříletou (ode dne porušení povinnosti) a subjektivní lhůtu jednoletou (od zjištění porušení povinnosti).

Právní úprava sankcí za správní delikty neodpovídá obecné představě o tom, že sankce za trestné činy by měly být přísnější než sankce za správní delikt. Přestože za spáchání správního deliktu nelze uložit trest odnětí svobody, sankce spočívající v peněžitě pokuté může být mnohdy citelnější než peněžitý trest uložený za trestný čin. Podle ustanovení § 53 odst. 1 slovenského trestního zákona může soud uložit fyzické osobě za spáchání trestného činu pokutu od 5 000 Sk do 5 000 000 Sk. Pro srovnání správní orgány vykonávající státní správu v odpadovém hospodářství mohou za jiný správní delikt uložit pokutu ve stejné výši, při opětovném porušení povinnosti pak pokutu až ve dvojnásobné výši. Uložená částka může být samozřejmě mnohem vyšší,

když jedním jednáním dojde k naplnění skutkových podstat více správních deliktů, neboť na Slovensku se při souběhu správních deliktů uplatňuje princip kumulace.

### Shrnutí

- Odpovědnost za zachování životního prostředí vyplývá z ústavních předpisů ve většině právních úprav pro stát. K naplnění této povinnosti užívá stát i prostředky odpovědnosti za správní delikty.
- Na rozdíl od trestního práva a skutkových podstat trestných činů není odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí v žádném sledovaném právním systému kodifikována v jednom předpise. Skutkové podstaty správních deliktů jsou rozptýleny do řady zvláštních zákonů sloužících k ochraně životního prostředí a jeho jednotlivých složek.
- U odpovědnosti za správní delikty není vždy požadováno zavinění.
- Pro případ bagatelních jednání je v některých právních řádech upravena možnost upuštění od potrestání či prominutí uložení pokuty.
- Administrativní sankce jsou ve většině právních řádů jedinou možností, jak postihnout právnické osoby za porušení zákonných povinností při jejich činnosti.
- Hlavní sankcí, kterou lze za správní delikty uložit, je pokuta. Všechny sledované právní úpravy však v případě závažného porušení povinností připouští též zákaz činnosti, pozastavení provozu, odebrání povolení apod. Rovněž je řadou právních předpisů upraveno odebrání věci. Tato opatření však nejsou vždy chápána jako postihy sankčního charakteru.
- Odpovědnost za správní delikty není ani v jednom státě chápána jako odpovědnost pouze subsidiární ve vztahu k odpovědnosti trestní. Výše pokut, které lze za správní delikty uložit, může být pro delikventa větší hrozbou než sankce podle trestního práva.

## 6. EVROPSKÝ KONTEXT PRÁVNÍ ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI ZA SPRÁVNÍ DELIKTY

Evropské předpisy zabývající se správními delikty, popř. správními delikty na úseku životního prostředí se ve většině případů soustřeďují na procesní otázky s projednáváním správních deliktů spojené. Směřují především k zabezpečení požadavku Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod obsaženého v jejím čl. 6, podle kterého má každý právo, jedná-li se o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným orgánem zřízeným zákonem.

V oblasti správního trestání a s přihlédnutím k rozsahu a mezím této práce mají podstatný význam tato doporučení Rady Evropy :

– Doporučení č. R (91)1 Výboru ministrů Rady Evropy, týkající se správních sankcí  
*Toto doporučení zakotvuje 8 základních zásad pro ukládání administrativních sankcí: zásada legality, zákaz retroaktivity, zásada ne bis in idem, požadavek řízení bez zbytečných průtahů, zásada právní jistoty, právo na obhajobu, požadavek, aby důkazní břemeno nesl stát, a požadavek přezkumu rozhodnutí nezávislým a nestranným soudem.*

– Doporučení č. R (80)2 Výboru ministrů Rady Evropy, týkající se správního uvážení  
*Správní orgány by se při užití správní úvahy neměly řídit pouze platným právem, ale měly by rozhodovat spravedlivým způsobem. Hlavní zásady pro užití správní úvahy jsou: účelnost, objektivita a nestrannost, rovnost před zákonem, proporcionalita, rozhodování v přiměřené lhůtě apod.*

– Doporučení č. R (88)17 Výboru ministrů rady Evropy, o odpovědnosti podniků a jiných právnických osob za delikty spáchané při výkonu jejich aktivit (nezávazné doporučení týkající se též České republiky)

*Katalog doporučovaných sankcí pro právnické osoby obsahuje výrazné peněžní tresty, zbavení nároku na veřejné dávky a subvence, dočasné či trvalé vyloučení z komerčních aktivit, soudní dohled, likvidace právnické osoby.*<sup>76</sup>

Kromě toho existují mezinárodní dokumenty i dokumenty Evropské unie, jejichž hlavním předmětem úpravy je trestní právo v oblasti životního prostředí, které ale ve svém důsledku a některými svými ustanoveními dosahují též do oblasti odpovědnosti za správní delikty. Tak například Úmluva o trestněprávní ochraně životního prostředí z roku 1999 (Česká republika ji ratifikovala 8. září 2002, ve Sbírce mezinárodních smluv však ještě publikována nebyla) obsahuje z hlediska odpovědnosti za správní delikty tři důležitá ustanovení:

– čl. 4 zavazuje smluvní státy přijmout opatření k zavedení trestních a správních deliktů postižitelných sankcí nebo jinými opatřeními vnitrostátního práva, které by pokryly úmyslné či nedbalostní jednání spočívající v nezákonném úniku látek nebo ionizující radiace do ovzduší, půdy a vody, překročení povolených limitů hluku, nezákonném uložení, nakládání dovozu a vývozu odpadu, nezákonném provozu zařízení apod.,

– čl. 8 ukládá povinnost smluvním stranám zasadit se o obnovení životního prostředí do původního stavu uložením opatření adresovaného subjektu protiprávního jednání a tam, kde nebude tohoto opatření uposlechnuto, zabezpečit jeho výkon na náklady povinné osoby,

– čl. 9 zavazuje smluvní strany přijmout nezbytná opatření k tomu, aby právnickým osobám, jejichž jménem byl trestný čin spáchán, mohly být ukládány trestní

<sup>76</sup> Srov. též Druhý protokol k Evropské úmluvě o ochraně finančních zájmů ES.

i administrativní sankce. Odpovědnost právnické osoby přitom nesmí vyloučit odpovědnost fyzické osoby za trestný čin.

## 7. PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI ZA SPRÁVNÍ DELIKTY V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ V ČESKÉ REPUBLICE

Zatímco základem právní úpravy řady právních institutů bývá **Ústava**, u správních deliktů tomu tak není. Ústava sice výslovně ve svém ustanovení čl. 65 odst. 1 zakazuje, aby prezident republiky byl stíhán pro přestupek nebo jiný správní delikt, jakoukoli další zmínku o správních deliktech opomíjí. Totéž platí i pro **Listinu základních práv a svobod**. Proto nezbývá než si vystačit s těmi ústavními principy, které platí pro výkon veřejné správy obecně. Základní princip je přitom obsažen v čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod zakotvující, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

Ústavní právo však samozřejmě obsahuje ustanovení týkající se ochrany životního prostředí obecně. Tak zejména v preambuli Ústavy je vyjádřeno odhodlání občanů České republiky společně střežit a rozvíjet zděděné přírodní a kulturní, hmotné a duchovní bohatství. Preambule Listiny základních práv a svobod vychází ze zásady trvale udržitelného rozvoje, když proklamuje, že současná společnost přejímá svůj díl odpovědnosti vůči budoucím generacím za osud veškerého života na Zemi. Konkrétnějším ustanovením je ustanovení čl. 7 Ústavy, podle kterého stát dbá o šetrné využívání přírodních zdrojů a ochranu přírodního bohatství. Čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod nadto zakotvuje právo každého na příznivé životní prostředí. Ve smyslu citovaného čl. 7 Ústavy by takové právo měl zajistit stát prostředky, které má k dispozici. Mezi hlavní prostředky samozřejmě patří stanovení povinností a právní úprava sankcí za porušení těchto povinností.

Základní normu stanovující meze pro výkon všech práv nalezneme v čl. 35 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Při výkonu svých práv nikdo nesmí ohrožovat ani poškozovat životní prostředí, přírodní zdroje, druhy bohatství přírody a kulturní památky nad míru stanovenou zákonem. S tímto souvisí rovněž ustanovení čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod omezující výkon vlastnického práva v tom směru, že nesmí poškozovat lidské zdraví, přírodu a životní prostředí nad míru stanovenou zákonem. Předpokládá se tedy existence určitého systému zákazů a povinností, které směřují vůči každému a jejichž dodržování má zajistit stát, a to v souladu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny.

Vzhledem k tématu této práce považuji za vhodné zmínit rovněž ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. Velmi významným pro odpovědnost za porušení povinností je čl. 39 Listiny základních práv a svobod, jenž připouští, aby jen zákon stanovil, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké jiné újmy na právech a majetku lze za jeho spáchání uložit. Čl. 90 téhož předpisu pak zmocňuje pouze soudy k tomu, aby rozhodovaly o vině a trestu za trestné činy. Z tohoto ustanovení lze dle V. Mikuleho dovodit, že Ústava i Listina mlčky uznávají, že o veřejnoprávních deliktech, které zákon neoznačil jako trestné činy, mohou rozhodovat i jiné orgány veřejné moci než soudy.<sup>77</sup>

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

V závislosti na typu správního deliktu můžeme sledovat rozdílný stupeň kodifikace, resp. úplnosti právní úpravy.

**Přestupky** jsou upraveny zejména zákonem o přestupcích, což je zcela obecný předpis, který však hraje v ochraně životního prostředí významnou roli. Zvláštní část tohoto zákona obsahuje úpravu přestupků na různých úsecích společenského života. Přímou souvislost s ochranou životního prostředí pak mají přestupky na úseku vodního hospodářství (§ 34), přestupky na úseku zemědělství, myslivosti a rybářství (§ 35), přestupky na úseku geologie (§ 38), přestupky na úseku ochrany a využití nerostného bohatství (§ 39) a konečně generelní ustanovení přestupků na úseku

<sup>77</sup> Mikule, V.: Ústavní a historické aspekty správního trestání, Správní právo 1/2002, str. 2.

ochrany životního prostředí (§ 45). Řada ostatních přestupků pak má samozřejmě s ochranou životního prostředí souvislost nepřímou, např. přestupky proti veřejnému pořádku (§ 47). Zvláštní část zákona o přestupcích však kodifikuje skutkové podstaty přestupků pouze částečně. Skutkové podstaty přestupků a sankce za ně jsou obsaženy také ve **zvláštních zákonech**.

Skutkové podstaty přestupků jsou samostatně upraveny v zákoně o ochraně přírody a krajiny (§ 87), zákoně CITES (§ 25), zákoně na ochranu zvířat proti týrání (§ 28), zákoně o odpadech (§ 69 a násl.), v lesním zákoně (§ 53) a zcela specifickým způsobem rovněž v zákoně o ochraně ovzduší. Ustanovení § 12 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší označuje za přestupek podle zvláštního právního předpisu nedodržení povinností uvedených v odst. 1 písm. e).<sup>78</sup> Ačkoli je citované ustanovení systematicky zařazeno zcela mimo sankční ustanovení § 40 a vůbec mimo hlavu VI zákona nazvanou „Opatření k nápravě a sankce“, reflektuje porušení této povinnosti sankční ustanovení § 40 odst. 4 téhož zákona, podle kterého pokutu ve výši od 500 do 150 000 Kč uloží orgán obce provozovateli malého stacionárního zdroje, poruší-li alespoň jednu z povinností stanovených v § 3 nebo v § 12 odst. 1. Je zřejmé, že označuje-li zákon porušení uvedené povinnosti za přestupek, může být jeho pachatelem pouze fyzická osoba. Z definice přestupku, podle které je přestupek v subsidiárním postavení ve vztahu k jinému správnímu deliktu, je však třeba nejdříve posuzovat, zda jednání fyzické osoby naplnilo skutkovou podstatu správního deliktu podle ustanovení § 40 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší. Nesplnil-li provozovatel malého zdroje znečišťování povinnost podle ustanovení § 12 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně ovzduší, naplní vždy skutkovou podstatu správního deliktu podle citovaného ustanovení § 40 odst. 4 zákona. Na druhou stranu je zřejmě přípustný i výklad, podle kterého by ustanovení § 40 odst. 4 zákona zahrnovalo různé skutkové podstaty správních deliktů, tedy skutkové podstaty jiných správních deliktů a skutkovou podstatu přestupku, která by se vztahovala k jednání porušujícím povinnost podle ustanovení § 12 odst. 1 písm. e) zákona. V takovém případě by však nebylo možné podle ustanovení § 40 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší postihnout právnickou osobu jako provozovatele malého zdroje znečišťování, neboť právnická osoba nemůže být subjektem přestupku. Dle mého názoru lze v této věci těžko učinit jednoznačný závěr. Jediným zřejmým závěrem může být pouze konstatování, že formulace ustanovení § 12 odst. 4 je v kombinaci s textací ustanovení § 40 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší nešťastná.

Skutkové podstaty **jiných správních deliktů** nejsou ani částečně kodifikovány. Jsou vymezeny ve zvláštních zákonech, přičemž tyto skutkové podstaty nejsou ani jako správní delikt označeny.

<sup>78</sup> Ustanovení § 12 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně ovzduší zakotvuje povinnost provozovatelů malých stacionárních zdrojů dodržovat přípustnou tmavost kouře a pachové číslo, je-li stanoveno, a neobtěžovat kouřem a zápachem osoby ve svém okolí a obydlené oblasti.

Přehled právní úpravy správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí poskytuje příloha č. 2.

Úpravě deliktů odpovědnosti, kdy jsou skutkové podstaty přestupků či jiných správních deliktů rozptýleny do různých zákonů, je mnohdy vytykána nepřehlednost. Je však třeba si uvědomit, že za stavu, kdy by všechny skutkové podstaty správních deliktů měly být obsaženy v jednom zákoně, bylo by velmi složité zabezpečit aktuálnost právní úpravy. Další výhodou je i to, že právní úprava určitého úseku je komplexní, sankční normy jsou její součástí, a proto mohou být přesnější a srozumitelnější. Z uvedeného vychází i nově připravovaný zákon o odpovědnosti za přestupky, který nebude mít zvláštní část. Všechny skutkové podstaty správních deliktů budou obsaženy ve zvláštních zákonech.

Ustanovení o deliktů odpovědnosti většinou tvoří samostatnou část, popř. hlavu příslušného zákona. Výjimku tvoří zákon o prevenci závažných havárií a zákon o nakládání s GMO, které začleňují ustanovení o pokutách do hlavy týkající se výkonu státní správy. Zákonodárcem zvolené názvy zákonných částí pak většinou hovoří o sankcích,<sup>79</sup> pokutách,<sup>80</sup> popř. opatřeních k nápravě a sankcích.<sup>81</sup> Pouze zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon CITES uplatňují v názvu příslušné části pojem „odpovědnost“, když část šestá zákona CITES nese název „Kontrola dodržování tohoto zákona a odpovědnost za jeho porušování“ a část sedmá zákona o ochraně přírody a krajiny se nazývá „Odpovědnost na úseku ochrany přírody a krajiny“.

Na rozdíl od právní úpravy sankcí je zařazení ustanovení o nápravných opatřeních velmi rozmanité a s pohledu práva životního prostředí jako celku nejednotné.

## 8. ROZBOR PLATNÝCH PRÁVNÍCH ÚPRAV

V této části práce předkládám analýzu relevantních právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí (viz příloha č. 1). Analýza je provedena formou srovnání právních úprav konkrétních institutů na jednotlivých úsecích práva životního prostředí. Výběr těchto institutů je upřesněn v dalších kapitolách, a to s přihlédnutím k charakteru funkce, jejíž naplnění je sledováno. Na úvod lze poznamenat, že při jejich identifikaci jsem vycházela z kritérií, na základě kterých provedl obdobnou analýzu M. Damohorský v devadesátých letech 20. století.

M. Damohorský založil svoji analýzu na následujících vybraných kritériích, které rozdělil do dvou skupin:<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Např. zákon o odpadech (část desátá), vodní zákon (hlava XII), lesní zákon (hlava devátá).

<sup>80</sup> Např. zákon o integrované prevenci (hlava VI), zákon o ochraně ZPF (hlava IX).

<sup>81</sup> Např. zákon o ochraně ovzduší (hlava VI).

<sup>82</sup> Damohorský, M.: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, *Životní prostředí a právo*, AUC Iuridica 3-4/1999, Praha: Karolinum, 1999, str. 48.



- A) hmotněprávní kritéria
- odpovědný subjekt,
  - skutková podstata deliktu a její formulace,
- B) procesněprávní kritéria:
- orgán státní správy,
  - lhůty,
  - sankce.

### 8.1 Plnění funkce preventivní

Už v kapitole o metodologii (kapitola 2.3) bylo vysvětleno, že pro plnění preventivní funkce je nezbytné prosazení principu odpovědnosti původce. Jak je již shora uvedeno, základním cílem prosazení principu odpovědnosti původce je přenést odpovědnost za nápravu znečištění či poškození životního prostředí na subjekt, který toto znečištění, resp. poškození svým jednáním způsobil. Předpokladem řádného fungování tohoto principu je jasná definice pojmu „**původce**“ (subjektu) a právní úprava okolností, za nichž původce odpovídá. Jedná se zejména o právní úpravu:

- subjektivní stránky neboli **zavinění** – některé subjekty správních deliktů totiž mohou být brány k odpovědnosti pouze tehdy, jestliže poškozující nebo ohrožující jednání zavinily,
- **okolností vylučujících protiprávnost a zániku trestnosti**,
- **druhu a výše sankce** včetně posouzení jejich přiměřenosti – je-li podstatou shora uvedeného principu, aby znečišťovatel hradil náklady na uvedení poškozeného životního prostředí do původního stavu, musí výši způsobené škody odpovídat druh a výše ukládané sankce tak, aby pro subjekt bylo nevýhodné právní povinnost porušit,
- **objektivní stránky**, tedy jaké jednání a následek se k naplnění skutkové podstaty správního deliktu požaduje.

Pro všechny shora vyjmenované instituty je pak velmi důležitá **formulace skutkových podstat**, neboť ty musí být formulovány natolik přesně a určitě, aby odpovídaly zásadě „nullum crimen, nulla poena sine lege“, ze které vyplývá požadavek zákonné formy vyjádření druhů a výše sankce, podmínek a způsobu jejich ukládání, i hledisek pro vyměření sankce v konkrétním případě.<sup>83</sup> Podle čl. 39 Listiny základních práv a svobod jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jaké újmy na právech nebo majetku lze za jeho spáchání uložit. Ačkoli se objevují názory, že uvedené ustanovení lze aplikovat pouze na trestní řízení, je i v případě správního trestání tato zásada běžně uplatňována. Její aplikace pak znemožňuje sankcionovat protiprávní jednání v případě nedostatků právní úpravy. Formulaci skutkových podstat je tedy třeba věnovat zvýšenou opatrnost.

<sup>83</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, C. H. BECK, Praha 2003, str. 198.

### **8.1.1 Subjekty správních deliktů v ochraně životního prostředí**

Ačkoli by se mohlo zdát, že v otázce subjektů správních deliktů nemůže vzniknout žádný praktický problém, neboť porušení právní povinnosti se mohou obecně dopustit pouze fyzické nebo právnické osoby, ve skutečnosti není problematika subjektů správních deliktů zdaleka bez interpretačních problémů. V tomto ohledu jsou poměrně snadným, legislativně podchyceným okruhem správních deliktů přestupky. Značné obtíže související zejména s nejednotností právní úpravy pak činí ostatní správní delikty. Mnohdy až soudní judikatura vnese do nejasné právní úpravy trochu světla.

#### **Přestupky**

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

Pro určení zákonných znaků subjektu deliktu je třeba nahlédnout do přestupkového zákona. Jiné zákony na úseku ochrany životního prostředí sice rovněž přestupky upravují, nicméně ve všech případech jde o úpravu skutkových podstat přestupků, nikoli základních institutů hmotného přestupkového práva.

Ve smyslu ustanovení § 5 zákona o přestupcích může být za přestupek odpovědná pouze fyzická osoba, která v době spáchání přestupku dovršila patnáctý rok věku a je příčetná. Příčetnost podle ustanovení odstavce 2 citovaného paragrafu vylučuje duševní porucha způsobující nemožnost rozpoznání porušení nebo ohrožení zájmů chráněného zákonem nebo nemožnost ovládnutí svého jednání. Přitom je třeba zdůraznit, že duševní porucha sama o sobě nezpůsobuje nepřičetnost. Stane se tak pouze tehdy, měla-li by za následek nedostatek rozpoznávací nebo ovládací schopnosti.<sup>84</sup> Zákon ovšem výslovně zakotvuje, že odpovědnosti se nezbavuje ten, kdo se do stavu nepřičetnosti přivedl, byť i z nedbalosti, požitím alkoholu nebo jiné návykové látky. Taková úprava samozřejmě představuje jistý zásah do odpovědnostního režimu, neboť vlastně stanovuje případy, kdy se tento režim neaplikuje. Jde však o případy vyplývající z obecných zásad právního státu, tudíž je nelze považovat za významné porušení principu odpovědnosti původce.

Pachatelem přestupku může být zásadně každá fyzická osoba, pokud naplňuje znaky subjektu přestupku. I z tohoto pravidla existují výjimky. V případě odpověd-

<sup>84</sup> Červený, Z., Šlauf, V.: Přestupkové právo. 11. vydání, Praha: LINDE PRAHA a. s., 2003, str. 23.

nosti za přestupek je výjimka zakotvena v ustanovení § 9 přestupkového zákona. Podle tohoto ustanovení nelze jako přestupek projednat jednání, jehož se dopustila osoba požívající výsad a imunit podle zákona nebo mezinárodního práva. Sankci pak nelze vykonat vůči osobě, již byla sankce uložena, ale později se stala osobou požívající uvedených výsad a imunit. Určité osoby jsou tedy vyňaty z odpovědnosti na základě svého osobního postavení.<sup>85</sup> Česká legislativa pak z odpovědnosti vyjímá prezidenta republiky, poslance a senátory a soudce Ústavního soudu.<sup>86</sup> Okruh osob dále rozšiřují mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána.<sup>87</sup> I v případě těchto osob dochází k vyloučení uplatnění principu odpovědnosti původce, nicméně na rozdíl od toho, co bylo uvedeno v případě věkového omezení a omezení z důvodu nepřičetnosti, se nedomnívám, že vyloučení osob požívajících výsad a imunit vychází z obecných zásad právního státu. Dle mého názoru je nepostižitelnost těchto osob závažným porušením principu odpovědnosti původce.

Působnost přestupkového zákona se rovněž nevztahuje na jednání osob podléhajících vojenské kázeňské pravomoci, příslušníků Bezpečnostní informační služby České republiky, Policie České republiky, Vězeňské služby České republiky, soudců a státních zástupců a osob během výkonu trestu odnětí svobody. Tyto osoby však podléhají působnosti jiných zákonů upravujících jejich kázeňskou odpovědnost a kázeňské tresty. Lze tedy uzavřít, že k úplnému vyloučení aplikace principu odpovědnosti původce v těchto případech nedojde.

Zajímavá diskuse se objevila ohledně charakteru správních deliktů podle hlavy deváté lesního zákona, zejména skutkové podstaty jiného správního deliktu podle ustanovení § 54 odst. 2 písm. c) zákona (uložení pokuty tomu, kdo provádí činnosti v lese zakázané) a skutkových podstat přestupků podle ustanovení § 53 téhož zákona, jež postihují rovněž činnosti v lese zakázané. Z úvodní formulace ustanovení § 53 lesního zákona: „se přestupku dopustí ten, kdo se v rámci obecného užívání lesa v lese dopustí některého z jednání ...“ dovozuje J. Staněk, autor článku v časopise *Lesnická práce*,<sup>88</sup> že přestupku se může dopustit pouze návštěvník lesa čili osoba, která nemá k lesu, v němž se dopustí protiprávního jednání, žádný jiný konkrétní vztah, vymezený jakýmkoli jiným konkrétním zájmem. Z toho tedy vyplývá, že přestupku se nemůže dopustit ten, kdo se dopouští protiprávního jednání jako vlastník lesa nebo jako podnikatel při své podnikatelské činnosti anebo jako osoba, která svým jednáním sleduje konkrétní účel přesahující rámec práva obecného užívání lesa. Podle autora článku se občan, který v lese bez povolení vlastníka skácí strom, rozřeže ho a odveze na topení domů, do-

<sup>85</sup> Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání*, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 210.

<sup>86</sup> Srov. čl. 65 odst. 1 a čl. 27 Ústavy, § 4 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>87</sup> Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání*, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 211.

<sup>88</sup> Staněk, J.: *Přestupky a jiné správní delikty podle lesního zákona*, *Lesnická práce* 12/2003, str. 32-33.

pouští přestupku. Pokud by však strom pokácel a získané dřevo prodal, dopustil by se jiného správního deliktu, neboť svým protiprávním jednáním sledoval dosažení zisku. Autor článku se tak domnívá, že právě snaha o dosažení zisku z protiprávní činnosti je také jedním z rozlišujících znaků mezi přestupkem podle ustanovení § 53 a jiným správním deliktem podle ustanovení § 54 odst. 2 písm. c) lesního zákona. Takovému výkladu nelze nepřiznat jistou originalitu, nicméně závěry z něj vyvozené jsou dle mého názoru liché. Na druhou stranu nelze ani zcela souhlasit s interpretací P. Dvořáka.<sup>89</sup> Ve svém článku reagujícím právě na článek J. Staňka poukazuje na definici přestupku a některé teoretické práce, z nichž jednoznačně vyplývá, že ustanovení o správních deliktech jsou v poměru speciality k ustanovením o přestupcích. Nejdříve se tedy posuzuje, zda určité jednání naplňuje znaky správního deliktu. Dojdeme-li k závěru, že ne, lze přezkoumávat, zda v daném případě nejde o přestupek. To je samozřejmě obecně pravda, nicméně formulace příslušných ustanovení lesního zákona je natolik nešťastná, že se vymyká jakémukoli teoretickému zařazení. Základním problémem je dle mého názoru to, že lesní zákon, ačkoli obsahuje jak ustanovení o přestupcích, tak ustanovení o jiných správních deliktech, řádně nerozlišuje subjekty těchto deliktů. Lesní zákon zcela opomíjí dnes již běžně užívané rozdělení subjektů na fyzické osoby na straně jedné a právnické osoby a podnikající fyzické osoby na straně druhé. Za tohoto stavu, je interpretace citovaných ustanovení velmi složitá.

### Jiné správní delikty

Mnohé právní předpisy vysloveně nespecifikují, zda v daném případě jsou subjekty jiných správních deliktů přímo fyzické či právnické osoby. Orientují se spíše na určení postavení, popř. specifikaci činností těchto subjektů. To je v ochraně životního prostředí obzvláště významné, neboť jsou to zejména lidské činnosti, které způsobují znečištění. Tak například zákon o ochraně ovzduší označuje subjekt jako výrobce, dovozce či prodejce paliv (§ 40 odst. 1 písm. a) zákona), popř. jako provozovatele (§ 40 odst. 1 písm. b), jímž se samozřejmě rozumí provozovatel zdroje znečišťování ovzduší (§ 2 odst. 1 písm. h). Obdobně zákon o integrované prevenci ve svém ustanovení § 37 odst. 1 zakotvuje sankční postih uživatele registrované látky.<sup>90</sup> Zákon o ochraně zvířat proti týrání hovoří o chovateli (§ 27). Zcela neobvyklý specifický subjekt, jehož odpovědnost se jinými zákony na ochranu životního prostředí zpravidla nedovozuje, je vlastník jako subjekt správního deliktu podle ustanovení § 55 odst. 1 lesního zákona. Uvedený příklad je o to neobvyklejší, vezmeme-li v úvahu,

<sup>89</sup> Dvořák, P.: Přestupky a jiné správní delikty podle lesního zákona ve světle zákona o přestupcích. (Ne publikováno.).

<sup>90</sup> Uživatelem registrované látky je podle ustanovení § 2 písm. l) zákona provozovatel zařízení, jakož i jiná právnická osoba nebo fyzická osoba, která provozuje technickou nebo technologickou jednotku, v níž je zpracovávána nebo produkována látka evidovaná v integrovaném registru znečišťování.

že citované sankční ustanovení stíhá „vlastníka nebo jinou osobu, kteří ...“ Vlastník lesa je nepochybně rovněž osobou, není tedy zřejmé, proč zákonodárce vlastníka určil jmenovitě. Podle mého názoru v takové formulaci netřeba hledat většího významu. Jiná situace by nastala, kdyby bylo možno postihovat oba subjekty. To by bylo vhodné zejména tehdy, když by „jiná osoba“ uskutečnila protiprávní jednání na pokyn či s vědomím vlastníka. Užití spojky „nebo“ však takovou interpretaci vylučuje.

Na tomto místě považuji za příhodné zmínit se o různých **ujednáních soukromoprávního charakteru** a jejich dosahu v oblasti sankční odpovědnosti. Například v oblasti nakládání se stavebními odpady, kdy je naprosto odlišná osoba investora či zadavatele prací a osoba provádějící práce, je otázka zjištění odpovědného subjektu komplikovaná. Velmi často totiž nastane situace, kdy odpad vlastně vzniká při činnosti obou těchto subjektů. V obdobné věci vydal z hlediska sankční odpovědnosti důležité rozhodnutí Vrchní soud v Praze,<sup>91</sup> který připustil, že pokud několik podnikatelských subjektů provede ořez stromů, který je správním orgánem klasifikován jako správní delikt podle ustanovení § 88 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, a učiní tak na základě smlouvy o dílo, nelze vyloučit i odpovědnost zadavatele takového díla. To zejména za situace, kdy je ořez prováděn na základě požadavků zadavatele a za metodického dohledu jeho pracovníků a zadavatel při předání práce nevznesl žádné připomínky.

Častěji se však vyskytuje zcela opačný názor, totiž, že odpovědnosti za správní delikt v oboru práva veřejného se nelze zásadně vyhnout poukazem na smluvní ujednání mezi účastníky soukromoprávního (obchodního) vztahu a na porušení smluvních povinností ze strany druhého účastníka smlouvy.<sup>92</sup> Důsledky porušení závazkového vztahu je možné řešit pouze z hlediska úpravy odpovědnosti plynoucí ze smluvního vztahu. Nelze je hodnotit ve správním řízení a nejsou způsobilé mít v řízení o uložení sankce právní důsledky. Za odpovědného je tedy orgány ochrany životního prostředí považován „ten, kdo drží pilu“. Tak byla pokuta uložena podnikateli, jenž na objednávku pokácel skupinu stromů rostoucích mimo les. Tím, že ke kácení neměl povolení příslušného orgánu ochrany přírody, jednal v rozporu s ustanovením § 8 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že subjekt správního deliktu se jako fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti měl ve vlastním zájmu přesvědčit, zda povolení k vykácení předmětné skupiny dřevin bylo objednatelům vyžádáno a zda nabylo právní moci. To, že pokácení bylo provedeno

<sup>91</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 1. 1999, č. j. 6 A 234/96-35.

<sup>92</sup> Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 23. 9. 1994, č. j. 6 A 197/93-18, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 1. 1997, č. j. 7 A 185/94-23, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 1. 1999, č. j. 3 A 23/98-17.

na písemnou objednávku je nerozhodné. Dodržování obchodně smluvních podmínek není předmětem řízení před správním orgánem.<sup>93</sup>

Je zřejmé, že správní orgány ne vždy mohou zkoumat soukromoprávní vztahy mezi subjekty účastnými na správním deliktu. Nicméně i přesto bych se přiklonila k jasnému zákonnému vyřešení této otázky, přičemž bych nevyloučila ani odpovědnost objednatele, zvláště tam, kde k protiprávnímu jednání dochází na jeho přímý pokyn.

V uvedených případech přichází v úvahu též existence protiprávního jednání ze strany osoby, jež provozovatele, výrobce, vlastníka ap. právně zastupuje, a to ať ze zákona nebo na základě plné moci. Z právních úkonů **zástupce** pak vznikají právní následky, tj. práva a povinnosti přímo zastoupenému.<sup>94</sup> Jestliže se tedy dopustí správního deliktu zástupce, sankční postih směřuje v uvedených případech vůči zastoupenému, provozovateli, výrobcí, vlastníku ap.

Ponekud problematicky se tato otázka jeví právě ve vztahu k *vlastníkovi* jako subjektu správního deliktu. Zatímco provozovatel, výrobce, dovozce ap. je ve všech případech buď právnickou osobou nebo osobou, která má způsobilost k právním úkonům, u vlastníka to v mnoha případech tak není. Vlastníkem může být i osoba nezpůsobilá k právním úkonům z důvodu nezletilosti, za níž jednájí její zákonní zástupci. Zatímco právnické osoby či fyzické osoby jako provozovatelé, výrobci či dovozci mohou ovlivnit osobu svého zástupce, nezletilý vlastník výběr této osoby ovlivnit nemůže, neboť ta je dána zákonem, popř. rozhodnutím k tomu příslušného orgánu. Zákonný zástupce vlastníka se nemůže dopustit správního deliktu, neboť není subjektem tohoto deliktu, subjektem je vlastník. Tato právní úprava svědčí spíše pro dání přednosti kompenzačnímu principu před principem prevence. Je totiž zaměřena proti jiné osobě než té, která se u uvedeného jednání fakticky fyzicky dopustila. V tomto případě je diskutabilní aplikace podobného institutu jako v případě jednání za právnickou osobu, kdy lze za určitých okolností postihnout jak tuto právnickou osobu, tak i osobu fakticky jednající. Lesní zákon umožňuje postih „vlastníka nebo jiné fyzické osoby“. Přitom lze postihnout pouze jednu z vyjmenovaných osob. Jakýkoli preventivní efekt odpovědnosti by byl vyloučen, pokud by byl vlastník postižen za jednání svého zákonného zástupce. Nicméně se zdá, že postavení vlastníka jako nezletilé osoby, zastoupené zákonným zástupcem, může být značně nepříznivé ve srovnání s postavením fyzické osoby jako pachatele přestupku.

Řešení této problematiky do budoucna nabízí připravovaný zákon o odpovědnosti za přestupky, když připouští odpovědnost zákonného zástupce. Jestliže zákon stano-

<sup>93</sup> Srov. rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 3. 7. 2003, č. j. 530/759/03-So/CV, ve spojení s rozhodnutím České inspekce životního prostředí ze dne 15. 4. 2003, č. j. 4/OP/2888/03/Dav.

<sup>94</sup> Knappová, M., Švestka, J. a kol.: Občanské právo hmotné. Svazek I. 2. vydání. Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, str. 199.

ví, že pachatelem může být jen ten, kdo má zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení, a jednal-li nebo měl jednat za tuto osobu její zákonný zástupce, ustanovení o odpovědnosti za přestupek se použijí na tohoto zákonného zástupce, i když on sám tuto zvláštní vlastnost, způsobilost nebo postavení nemá.

### *Subjektem jsou fyzické osoby*

Postavení fyzických osob jako subjektu jiných správních deliktů než přestupků je v zákonech na ochranu životního prostředí velmi rozmanité. Některé zákony připouštějí sankcionovat fyzickou osobu bez dalšího, pouze při zjištění porušení zákonné povinnosti. Jedná se například o zákon o ČIŽP, zákon o Antarktídě či zákon o prevenci závažných havárií. Zdálo by se tedy, že uvedeného deliktu se může dopustit kterákoli fyzická osoba. Tak je tomu například podle ustanovení § 24 odst. 1 písm. a) zákona o prevenci závažných havárií, jež zakotvuje postih fyzické osoby, která nepřijme nebo nezavede opatření k zamezení vzniku závažné havárie a k minimalizaci jejich následků. Není tomu tak ale už u dalšího protiprávního jednání vymezeného stejným ustanovením. Postihuje totiž rovněž fyzickou osobu, která nezařadí objekt nebo zařízení do příslušné skupiny podle § 3 nebo jej zařadí nesprávně. Ve smyslu ustanovení § 3 odst. 1 zákona mají povinnost zařazení pouze právnické osoby a fyzické osoby, které vlastní nebo užívají anebo budou vlastnit nebo užívat objekt nebo zařízení, v němž je nebo bude umístěna nebezpečná látka. Z toho vyplývá, že subjektem tohoto správního deliktu nemůže být libovolná fyzická osoba. Tato osoba musí mít určený vztah k zařízení či objektu. Jde tedy o tzv. speciální subjekt správního deliktu.

Mnohem větší skupinu fyzických osob jako subjektů správních deliktů tvoří **fyzické osoby vykonávající určitou kvalifikovanou činnost**. Kromě již zmíněných provozovatelů, dovozců, výrobců apod. jsou to zejména fyzické osoby ve smyslu obecně podnikajících fyzických osob. Jejich označení v jednotlivých zákonech se liší. Například zákon o odpadech, zákon o chemických látkách, zákon o nakládání s GMO či zákon o ochraně ZPF hovoří o „fyzické osobě oprávněné k podnikání“. Pro výklad pojmu podnikání je nezbytné nahlédnout do zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

*Ustanovení § 2 odst. 1 obchodního zákoníku definuje podnikání jako soustavou činnost prováděnou samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. Pojem „podnikatel“ je vymezen v odstavci 2 téhož paragrafu. Za podnikatele se považuje: osoba zapsaná v obchodním rejstříku; osoba, která podniká na základě živnostenského oprávnění; osoba, která podniká na základě jiného než živnostenského oprávnění podle zvláštních předpisů; fyzická osoba, která provozuje zemědělskou výrobu a je zapsána do evidence podle zvláštního předpisu.*

V praxi by mohla vzniknout otázka, zda je nezbytné, aby se podnikající fyzická osoba (resp. fyzická osoba oprávněná k podnikání) dopustila příslušného správního

deliktu při výkonu své podnikatelské činnosti. Domnívám se, že by totiž gramatickým výkladem byl možný dovodit i postih podnikající fyzické osoby, jež se správního deliktu dopustila bez jakékoli souvislosti se svými podnikatelskými aktivitami. Takový výklad lze však považovat za výklad *ad absurdum*. Jeho odmítnutí je možné opřít i o zařazení této skupiny subjektů do systematiky sankční odpovědnosti. Fyzické osoby oprávněné k výkonu podnikatelské činnosti jsou zpravidla postihovány ve stejné skupině jako právnické osoby, tedy ve skupině, které hrozí vyšší sankce než v případě fyzických osob nepodnikajících. Dalo by se říci, že na fyzické osoby, které mají oprávnění podnikat, se při výkonu podnikatelské činnosti hledí jako na právnické osoby.<sup>95</sup>

Fyzická osoba se tedy dopouští jiného správního deliktu v roli „podnikatele“ a jiného, jde-li o jednání v rámci osobního života mimo podnikatelskou činnost.<sup>96</sup>

Podobný interpretační problém samozřejmě nevzniká, je-li okruh subjektů v zákoně formulován přesněji. Je tomu tak například v zákoně o ochraně přírody a krajiny nebo v zákoně CITES, kde je výslovně uvedeno, že orgán k tomu příslušný uloží pokutu „fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti“. Ještě zřejměji formuluje tuto skutečnost vodní zákon. V ustanovení § 116 odst. 1 umožňuje uložit pokutu podnikající fyzické osobě, přičemž v odstavci 2 téhož paragrafu upřesňuje, že fyzické osobě podnikající lze uložit pokutu, jen pokud se dopustila uvedeného jednání při své podnikatelské činnosti.

V praxi se někdy na rozlišení dvou rolí fyzické osoby podnikatele zapomíná. Například ministr životního prostředí<sup>97</sup> zrušil rozhodnutí ČIŽP právě proto, že v důkazním řízení nebyl kladen dostatečný důraz na rozlišení jednání fyzické osoby jako podnikatele v oblasti hostinských a ubytovacích služeb a jako soukromé osoby. V řízení nebylo prokázáno, že odpady, jež fyzická osoba produkovala, vznikaly v souvislosti s provozem ubytovacího zařízení, zda v rozhodném období provozovatel rekreačního zařízení skutečně provozoval. Provozovatel rekreačního zařízení totiž namítal, že vzniklé odpady souvisejí s provozem jeho domácnosti, neboť v rekreačním zařízení rovněž bydlí. Z toho důvodu byla věc vrácena prvoinstančnímu správnímu orgánu k novému řízení a rozhodnutí.

Ukládání pokut fyzickým osobám oprávněným k podnikání činilo správním orgánům v praxi určité potíže při označení adresáta rozhodnutí. Fyzické osoby totiž mohou podnikat pod obchodní firmou, jejíž znění je odlišné od jména podnikatele. Firma je

<sup>95</sup> Staša, J.: Postih deliktů proti životnímu prostředí ve správním právu, Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí, sborník z konference, Rýchory, KRNP 22.-25.9.2000, Praha: PF UK, 2000, str. 156.

<sup>96</sup> Mikule, V.: Poznámky k českému trestnímu právu správnímu, Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám, Praha: CODEX Bohemia, s. r. o., 1998, str. 72.

<sup>97</sup> Rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 3. 12. 2003, č. j. M/101045/03, SRK/767/P-1510/03.



však pouhé označení fyzické osoby podnikatele, není tedy osobností ve smyslu právním a v tom smyslu ani subjektem či objektem práv a povinností. Způsobilost mít práva a povinnosti a způsobilost k právním úkonům, včetně způsobilosti vystupovat ve správním řízení a být adresátem rozhodnutí má pouze fyzická osoba.<sup>98</sup>

### *Subjektem jsou právnické osoby*

Jak je již uvedeno v kapitole 3.2.2, je institut deliktů odpovědnosti právnických osob v našem právním řádu institutem poměrně novým. Právní úprava dříve zastávala názor, že k odpovědnosti lze vést toliko fyzickou osobu, neboť právnická osoba postrádá vůli, a kde není vůle, nemůže být ani vina, jak prezentovalo již starořímské pravidlo „*societas delinquere non potest*“.<sup>99</sup> Ještě před druhou světovou válkou převažoval názor, že právnickou osobu za protiprávní jednání postihovat nelze. Od šedesátých let minulého století se však delikty právnických osob stávají významnou součástí našeho právního řádu.<sup>100</sup>

Právnické osoby bývají označeny za samostatný subjekt správního deliktu zřídka-kdy. V právní úpravě ochrany životního prostředí je jediným zákonem obsahujícím samostatnou skutkovou podstatu pro právnické osoby zákon o Antarktidě. Mnohem častěji nesou právnické osoby odpovědnost za stejných podmínek jako fyzické osoby vykonávající podnikatelskou nebo jinou kvalifikovanou činnost (viz výše). Vzhledem k tomu, že formulace označení subjektu skutkových podstat není v zákonech sloužících k ochraně životního prostředí jednotná, vznikají aplikační problémy v souvislosti s tím, koho lze za protiprávní jednání postihnout.

Velmi často se objevuje označení subjektu jako „právnické osoby nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání“,<sup>101</sup> popř. obdobná formulace „právnická osoba nebo fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti“.<sup>102</sup> Při užití takové formulace mohou vznikat a vznikají výkladové otazníky nad tím, zda podnikatelskou činnost musí vykonávat i právnická osoba, či zda jde o dovětek vztahující se pouze k osobě fyzické. Je zřejmé, že by bylo možné se podobným úvahám vyhnout formulací vhodnější. Po této stránce bezchybná formulace je užitá například ve vodním zákoně, jenž ve svém ustanovení § 116 odst. 1 rozeznává „podnikající fyzické osoby nebo právnické osoby“. V této souvislosti nelze opomenout zajímavý judikát Vrchního soudu v Praze ze

<sup>98</sup> Srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 3. 1997, č. j. 7 A 155/94-38, publikováno v časopise Soudní judikatura ve věcech správních, ročník 1, číslo 2/1998.

<sup>99</sup> Musil, J.: Trestní odpovědnost právnických osob – ano či ne?, Trestní právo 7-8/2000, str. 2.

<sup>100</sup> Damohorský, M.: Problematika právní úpravy deliktů odpovědnosti právnických osob a fyzických osob při podnikatelské činnosti, Správní právo 5/1993, str. 272.

<sup>101</sup> Ustanovení § 30 odst. 3 zákona o chemických látkách, § 21 odst. 2 zákona o nakládání s GMO stíhající uživatele, jimž může být pouze právnická osoba nebo fyzická osoba oprávněná k podnikání.

<sup>102</sup> Ustanovení § 88 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny, § 26 odst. 1 zákona CITES, srov. též § 20 odst. 1 zákona o ochraně ZPF.

dne 24. 4. 1998, sp. zn. 7 A 38/97.<sup>103</sup> Zde soud konstatoval, že sankční odpovědnost podle ustanovení § 88 odst. 1, 2 zákona o ochraně přírody a krajiny lze vyvodit proti každé právnické osobě, která se dopustí protiprávního jednání na úseku ochrany přírody a krajiny, tedy i proti obci, a to bez ohledu na skutečnost, zda k protiprávnímu jednání právnické osoby došlo při výkonu podnikatelské činnosti či nikoli. Vyslovený právní názor má samozřejmě obecný dosah v tom, jak vykládat shora uvedené formulace skutkových podstat. Podle něj se upřesnění subjektu k právnické osobě nevztahuje.<sup>104</sup>

Citovaný rozsudek Vrchního soudu v Praze se však dotýká i jiného interpretačního problému, a to otázky, zda právnické osoby veřejného práva při výkonu vrchnostenské veřejné správy podléhají odpovědnosti za správní delikt. Právnickou osobou je i stát vykonávající veřejnou správu prostřednictvím státních orgánů. Na první pohled se jako problematické jeví uplatňování odpovědnosti za správní delikt vůči těmto orgánům v případech, kdy i ony poruší povinnosti stanovené normami správního práva. Objevují se i názory, že jelikož stát má monopol trestat, nemůže být sám trestán. Tuto interpretaci by bylo možné vztáhnout též na územní samosprávné celky – obce a kraje. Právnické osoby veřejného práva by tak při výkonu vrchnostenské veřejné správy podléhaly odpovědnosti za výkon veřejné správy, nikoli však odpovědnosti za správní delikt.<sup>105</sup> Zřejmě se tedy vychází z rozdělení funkce územního samosprávného celku jako vykonavatele veřejné správy a subjektu vystupujícího ve vztazích mimo výkon veřejné správy. Podle zákona o odpadech například obec zajišťuje nakládání s komunálním odpadem. V tomto postavení nepochybně plní úkoly veřejné správy a může se dopustit správního deliktu spočívajícího v porušení povinností podle zákona o odpadech. Bylo by však absurdní a v rozporu s principem odpovědnosti původce, kdyby nebylo možné obec postihnout. Takový postoj zřejmě zastává i praxe, neboť obce a kraje jako vykonavatelé veřejné správy bývají často adresáty sankcí za spáchání správního deliktu.

Jiný názor ohledně otázky odpovědnosti právnických osob veřejného práva zřejmě zastává zákonodárce, neboť do připravovaného zákona o odpovědnosti za přestupky začlenil ustanovení, podle kterého Česká republika a územní samosprávné celky nedopovídají za přestupek spáchaný při výkonu zákonem svěřené působnosti v oblasti veřejné správy nebo v přímé souvislosti s ním, jde-li přitom o výkon veřejné moci.

<sup>103</sup> Judikát byl publikován v časopise Soudní judikatura, č. 1, 2000, str. 9, pod zn. SJS 562/2000 7 A 38/97.

<sup>104</sup> Některé zákony však podnikání právnických osob předpokládají. Například zákon o obalech umožňuje postihovat „osobu“, kterou však v ustanovení o základních pojmech definuje jako „podnikající právnickou a fyzickou osobu ...“.

<sup>105</sup> Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. 3. vyd., Praha: C. H. BECK, 2002, str. 101.

V souvislosti s protiprávním jednáním právnických osob vyvstává i otázka, **kdo za právnickou osobu musí jednat** tak, aby jednání bylo považováno za protiprávní jednání právnické osoby. Právnická osoba totiž fyzicky sama jednat nemůže, jedná vždy prostřednictvím jiných osob. Předpisy na úseku správního práva tuto problematiku neřeší, proto je nutné nahlédnout do obecných předpisů o odpovědnosti v oblasti práva soukromého, konkrétně do občanského a obchodního zákoníku.

Podle ustanovení § 20 občanského zákoníku činí za právnickou osobu právní úkony statutární orgány nebo i jiní její pracovníci nebo členové, pokud je to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Obdobně upravuje jednání právnické osoby (jednání podnikatele) obchodní zákoník, který ve svém ustanovení § 13 odst. 1 stanoví, že právnická osoba jedná statutárním orgánem nebo za ni jedná zástupce. Pro určení, kdo je zástupcem právnické osoby, je třeba opětovně využít již citovaného ustanovení § 20, popř. následujících paragrafů občanského zákoníku.

Je zřejmé, že při každodenních operacích právnické osoby plní její úkoly nikoli přímo statutární orgány, nýbrž především její pracovníci. Ve smyslu citovaného ustanovení § 20 činí právní úkony za právnickou osobu, je-li to stanoveno ve vnitřních předpisech právnické osoby nebo je to vzhledem k jejich pracovnímu zařazení obvyklé. Obvyklost jednání dané fyzické osoby za právnickou osobu lze dovozovat pouze z okolností konkrétní věci.<sup>106</sup> Obdobným případem se zabýval rovněž ministr životního prostředí<sup>107</sup> ve věci neumožnění vstupu inspektorovi České inspekce životního prostředí do kontrolované provozovny, a to ředitelem této provozovny. Kontrolovaný subjekt v pozdějším řízení namítal, že k protiprávnímu jednání z jeho strany nedošlo, neboť ředitel provozovny není oprávněn společnost zastupovat ve vztahu k třetím osobám. Ministr životního prostředí v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že při interpretaci toho, co je „obvyklé“, je třeba přihlídnout k obsahu právního úkonu, který je učiněn kontrolními pracovníky, a dále k tomu, zda výkon kontroly vyžaduje ze strany kontrolované osoby součinnost. Ředitel pobočky je dle jeho názoru jednoznačně osobou, která je za kontrolovanou osobu oprávněna přijmout oznámení o zahájení kontroly a umožnit zaměstnancům kontrolních a dozorových úřadů vstup na pozemky a do staveb užívaných k nakládání s látkami a přípravky (§ 10 odst. 7 zákona o chemických látkách). Povinnost umožnění vstupu podle citovaného paragrafu by pak spočívala např. i na vrátném kontrolovaného subjektu, popř. pracovníku bezpečnostní agentury, neboť jejich pracovní náplní je rozhodovat o vstupu osob do objektů. Vrátný kontrolovaného subjektu však již nemá povinnost poskytovat kontrolnímu pracovníku

<sup>106</sup> Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 7. 3. 2000, č. j. 9 Cmo 1080/99.

<sup>107</sup> Rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 7. 7. 2003, č. j. M/100586/03, SRK/343/P-1426/03.

potřebné doklady, tato povinnost náleží jinému pracovníku, jenž přístupem k těmto dokumentům disponuje.

Již několikrát však bylo řečeno, a je to vhodné opětovně poznamenat i na tomto místě, že deliktní odpovědnost právnické osoby nevyklučuje deliktní odpovědnost osoby fyzické za právnickou osobu jednající. To nebude zcela úplně platit poté, co nabude účinnosti připravovaný zákon o odpovědnosti za přestupky, podle kterého odpovědnost právnické osoby za přestupek vylučuje, aby byly za přestupek odpovědny fyzické osoby jednající jménem právnické osoby nebo v jejím zájmu, jde-li o tentýž skutek.

### Shrnutí

- Věková hranice a požadavek přičetnosti u přestupků sice fakticky zamezuje uplatnění zásady odpovědnosti původce, vychází však ze zásad demokratického právního státu, tudíž nelze požadovat jejich vypuštění. Naproti tomu vyloučení odpovědnosti osob požívajících výsad a imunit je v rozporu s uvedeným principem.
- Rozlišení odpovědnosti fyzických osob vykonávajících určitou kvalifikovanou činnost oproti obecné odpovědnosti fyzických osob podporuje významnější uplatnění preventivní funkce, neboť zákonem specifikované kvalifikované činnosti jsou způsobitelné většího ohrožení či poškození životního prostředí než obecné jednání fyzické osoby. Obdobné platí i u právnických osob.
- V jednotlivých právních předpisech je třeba sjednotit označení podnikajících fyzických osob a z důvodu právní jistoty by bylo vhodné výslovně stanovit, že tyto osoby se mohou správního deliktu dopustit jen jednáním při výkonu podnikatelské činnosti.
- Na úseku správních deliktů by k vyššímu preventivnímu působení přispěla i úprava odpovědnosti objednatele díla, zvláště, když k protiprávnímu jednání dochází na jeho přímý pokyn.
- Z hlediska preventivní funkce odpovědnosti je možné pozitivně hodnotit právní úpravu odpovědnosti zákonného zástupce v nově připravovaném zákoně o odpovědnosti za přestupky. V rozporu s principem odpovědnosti původce je vyloučení subjektů veřejné správy z odpovědnosti za přestupky.

#### **8.1.2 Zavínění**

Zavínění představuje subjektivní stránku deliktu, neboť se týká subjektu deliktu, resp. jeho vnitřního psychického stavu. U správních deliktů není zavínění obligatorním znakem všech druhů správních deliktů.

#### **Přestupky**

Zavínění je základním znakem všech přestupků, tedy nejenom těch na úseku ochrany životního prostředí, neboť přestupek je definován jako zavíněné jednání. Jak je již

uvedeno v kapitole 3.2.2 a vyplývá to i z ustanovení § 3 zákona o přestupcích, postačí k odpovědnosti za přestupek zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. Právní úprava odpovědnosti za přestupky v ochraně životního prostředí úmyslné zavinění u žádného z přestupků výslovně nepředpokládá. Z povahy některých jednání je však zřejmé, že není možné se tohoto jednání dopustit jinak než úmyslně. Například podle zákona CITES se přestupku dopustí ten, kdo padělá povolení podle tohoto zákona (§ 25 odst. 1 písm. b) zákona). Jen těžko si lze představit, že padělat povolení je možné též neúmyslně, resp. nedbalostním jednáním.

Neprokáže-li tedy správní orgán, že fyzická osoba jednání, které naplňuje znaky přestupku, zavinila, nemůže ji postihnout sankcí. Nedostatek zavinění přitom nelze přisuzovat neznalosti právních předpisů, neboť subjektu přestupku nic nebrání tomu, aby se s těmito právními předpisy seznámil. Ve většině případů je možné s ohledem k okolnostem dané věci a k osobním poměrům subjektu konstatovat, že o právním stavu subjekt vědět měl a mohl.

*Pro ilustraci cituji z usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 5. 2002, č.j. I. ÚS 699/2000, podle kterého k uložení pokuty za přestupek podle ustanovení § 87 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny postačuje zavinění ve formě nedbalosti podle ustanovení § 3 a § 4 zákona o přestupcích: „I když účastník tvrdí, že nevěděl o tom, že se pozemek, na němž svým jednáním narušil dochovaný stav přírody, nachází na území chráněné krajinné oblasti, je možno s ohledem k okolnostem dané věci a k osobním poměrům účastníka konstatovat, že tak vědět měl a mohl. Nedbalost účastníka lze s poukazem na tradiční zásadu „neznalost zákona neomlouvá“ dovést také z toho, že tomuto účastníku nic nebránilo, aby se přímo z platného zákona č. 114/1992 Sb. (z § 90 odst. 9 přílohy tohoto zákona) informoval o tom, že se předmětný pozemek nachází na území Chráněné krajinné oblasti Bílé Karpaty.“*

### Jiné správní delikty

Jiné správní delikty mohou být postihovány na základě zavinění nebo bez ohledu na zavinění. Jsou-li postihovány na základě zavinění, přicházejí v úvahu pouze jiné správní delikty fyzických osob, neboť u právnické osoby zavinění vysledovat nelze. Zavinění je totiž chápáno jako vnitřní psychický vztah pachatele k protiprávnímu jednání a jeho následku.

V případě fyzických osob nalezneme v právní úpravě ochrany životního prostředí jak jiné správní delikty spáchané na základě zavinění, resp. zavinění je u nich požadováno, tak správní delikty postihované bez ohledu na zavinění. O fyzických osobách, jež jsou stíhány na základě stejných principů a ve stejné skupině jako osoby právnické (např. podnikající fyzické osoby), bude pojednáno v souvislosti s textem o právnických osobách.

*a) Jiné správní delikty fyzických osob postihované na základě zavinění*

Specifické označení těchto správních deliktů v právní úpravě ochrany životního prostředí nenalezneme, objevují se však v několika právních předpisech. Přitom je možné rozlišit ty, u nichž je zavinění požadováno přímo zákonem a u nichž se zavinění pojmově předpokládá.

Výslovný požadavek zavinění ze zákona je v právní úpravě ochrany životního prostředí výraznou výjimkou. Fakticky je upravuje pouze lesní zákon. Ustanovení § 55 odst. 1 písm. a) lesního zákona umožňuje postihnout vlastníka lesa nebo jinou osobu, která úmyslnou činností způsobí značné škody na lese a ohrozí tím plnění jeho funkcí, písmeno e) téhož zákona postihuje rovněž provedení bez povolení těžby myštné v prostoru mladším než 80 let.

Formulace ostatních skutkových podstat jiných správních deliktů fyzických osob pak zavinění sice výslovně nepředpokládá, avšak pojmově je vyloučeno spáchat takové jednání nezaviněně. Jde například o jiný správní delikt fyzické osoby podle ustanovení § 27 odst. 2 zákona o Antarktidě umožňující uložit pokutu fyzické osobě, která uloží odpady do moře v oblasti Antarktidy v rozporu s tímto zákonem. Pravděpodobně není situace, kdy by „uložení“ odpadu mohlo být nezaviněné, zvláště za stavu, kdy ve smyslu ustanovení § 23 téhož zákona je ukládání odpadu do moře v oblasti Antarktidy zakázáno. Je přípustné pouze vyhazovat zbytky potravy.<sup>108</sup> Domnívám se, že pojem „uložit“ v sobě nese charakter zaviněného jednání fyzické osoby, nelze ho zaměňovat s pojmem „vhazovat“.

*b) Jiné správní delikty fyzických osob postihované bez ohledu na zavinění*

Většina jiných správních deliktů fyzických osob na úseku ochrany životního prostředí je postihována bez ohledu na zavinění.<sup>109</sup> Z nových zákonů jde o úpravu oblasti nakládání s chemickými látkami a přípravky. Byla zvolena pravděpodobně z toho důvodu, že možné následky protiprávního jednání mohou být natolik škodlivé, že si vyžadují zvláštní přístup. Zavinění se rovněž nepožaduje u jednání fyzických osob podle zákonů přijatých již před mnoha lety, jejichž úprava, ač mnohdy nevyhovující, přetrvává dodnes. Typickým příkladem je zákon o ČÍŽP, popř. zákon o geologických pracích. Ne tak zcela jasný je zákonodárcův záměr v případě objektivní odpovědnosti fyzických osob založené zákonem o Antarktidě. Nutnost založení tohoto druhu odpovědnosti si pravděpodobně vyžádal zvláštní zájem na ochraně této oblasti. Osobně jsem však

<sup>108</sup> Do moře je možno vyhazovat zbytky potravin ve vzdálenosti více než 12 námořních mil od nejbližší země nebo ledového příkrovu, pokud prošly drtičem nebo mlynem a jsou tak jemně rozdrčeny nebo rozemlety, že mohou projít sítím s otvory nejvýše 25 mm velkými.

<sup>109</sup> Srov. § 21 zákona o nakládání s GMO, § 20 zákona o geologických pracích, § 24 odst. 1 písm. a) zákona o prevenci závažných havárií, § 4 zákona o ČÍŽP, § 30 zákona o chemických látkách, § 54 a 55 lesního zákona.

přesvědčena, že požadavek objektivní odpovědnosti u fyzických osob postrádá logický základ. Pro preventivní působení odpovědnostního mechanismu na jednání fyzických osob postačí správně nastavená odpovědnost subjektivní. Domnívám se, že odpovědnost bez ohledu na zavinění nepovede fyzickou osobu k tomu, aby jednala opatrněji.

### *c) Jiné správní delikty fyzických osob podnikajících a právnických osob*

Jiná situace nastává v případech správních deliktů právnických osob a fyzických osob, které jsou sankčně postihovány ve stejné skupině. Pro účely této části práce budou označovány jako podnikající fyzické osoby. Na rozdíl od německé interpretace právní úpravy zavinění, podle které za stavu, kdy zákon výslovně nepožaduje k naplnění odpovědnosti zavinění, postačí nevědomá nedbalost, vycházelí čeští teoretikové z toho, co stanoví konkrétní zákon. Proto konstatovali, že není-li vina výslovně zakotvena, je trestný skutkový stav.<sup>110</sup> V zásadě je tedy právní úprava odpovědnosti právnických osob a podnikajících fyzických osob konstruována jako odpovědnost bez ohledu na zavinění. Vzácnou výjimku představuje již citovaná právní úprava lesního zákona, která umožňuje postihnout vlastníka lesa za úmyslnou těžbu, resp. úmyslnou činnost způsobující škodu. Vlastníkem lesa totiž může být rovněž právnická osoba a v této souvislosti je tedy třeba určit osobu, jejíž úmyslné jednání lze přičítat právnické osobě. Pro určení této osoby je dle mého názoru třeba opustit právní úpravu správního práva, popř. práva životního prostředí a nahlédnout do obchodního, resp. občanského zákoníku. Otázkou zůstává, zda je možné postihnout oba subjekty za stejný úmyslný delikt. Vycházíme-li z toho, že odpovědnost právnické osoby nevylučuje odpovědnost jednotlivých zaměstnanců za přestupek nebo za jiný správní delikt fyzické osoby, je zřejmé, že taková situace obecně skutečně může nastat. Domnívám se však, že ne právě v případě zmíněné odpovědnosti podle lesního zákona, neboť ten formuluje možnost uložení sankce „vlastníku nebo jiné osobě“ (viz výše).

Teorie i praxe v současné době diskutují o **povaze objektivní odpovědnosti** právnických osob a podnikajících fyzických osob. Někteří ji považují za odpovědnost za výsledek, tedy odpovědnost absolutní,<sup>111</sup> kdy, pokud zákon nestanoví jinak, správní orgán nezkoumá zavinění, ale pouze porušení právní povinnosti.<sup>112</sup> Jiní, zejména správní soudy, absolutní odpovědnost vylučují. Vycházejí z toho, že mohou nastat situace, které nemohou být ovlivněny volným působením odpovědné osoby, a přesto

<sup>110</sup> Mates, P., Mazanec, M.: Právní úprava smíšených správních deliktů, Právní rozhledy 7/1999, str. 353.

<sup>111</sup> Srov. např. Müller, Z.: Odpovědnost za administrativní sankce, Správní právo 4/1994, Mates, P.: K problematice zavinění ve správním právu trestním, Právní praxe v podnikání 11/94, Prášková, H.: Východiska budoucí právní úpravy správního trestání, Právní praxe 6-7/1999.

<sup>112</sup> Pálenská, D.: Problematika správního trestání v praxi ochrany životního prostředí, Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí, sborník z konference, Rýchory, KRMAP 22.-25.9.2000, Praha: PF UK, 2000, str. 161.

hrozí někdy značně vysoké sankce spojené navíc s prvkem společenského odsouzení. Možnost uložit takovou sankci pouze na základě splnění objektivních předpokladů by tak bylo v rozporu s požadavkem spravedlivého postihu.

*Vzhledem k tomu, že jde z hlediska podmínek odpovědnosti za správní delikt o významný interpretičtí posun, považují za vhodné poněkud obsáhleji citovat z rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 11. 1994, čj. 6 A 12/94-16:<sup>113</sup> „Pro právní posuzování správních deliktů podnikajících osob přichází v úvahu jen dvě možnosti: buď bude každý právní předpis umožňující uložit sankci interpretován přísně izolovaně a sankce pak může být uložena, jakmile nastanou okolnosti pro její uložení stanovené, naprosto bez ohledu na to, z jakých příčin a v jaké souvislosti k nim došlo. Pak samozřejmě není namístě vůbec mluvit o odpovědnosti (ve smyslu právní povinnosti nést následky jednání nebo opomenutí) ani o deliktech, protože o nich nemluví ani zákon a taky by tu o ně nešlo. V takovém případě by bylo možno pokutu uložit dokonce i tehdy, kdyby výsledek nastal zásahem vyšší moci (například úderem blesku, povodní), neodvratitelným zásahem třetí osoby ap. Nebo – a to je možnost, kterou soud považuje za jediné správnou – je namístě přijmout důsledky plynoucí z obecně přijímaného principu jednotného právního řádu státu (...) O odpovědnosti se zmiňují předpisy práva soukromého i veřejného, a to u institutu náhrady škody. Činí tak v zásadních rysech shodně (...) Přihlédne-li se k tomu, že institut zvláštní odpovědnosti za škody (§ 421 až § 437 občanského zákoníku) nebo odpovědnosti za porušení závazkového stavu (§ 373 až § 386 obchodního zákoníku) se zjevně pro sankční odpovědnost nehodí (a není tu namístě použít ani některých reziduálních speciálních ustanovení o majetkové odpovědnosti v právních předpisech veřejného práva (...)) nezbyvá, než delikttní odpovědnost podnikatelských osob srovnávat s obecnou odpovědností za škodu.“ Základním předpokladem pro uložení sankce tak bude zejména skutečnost, že poškození nebo ohrožení zákonem chráněného zájmu nastalo provozní činností právnické osoby, nebo tak, že vzniklý následek nastal při činnosti právnické osoby jednáním nebo opomenutím osob, které právnická osoba k této činnosti použila. Subjekt se totiž ve smyslu ustanovení § 420a odst. 3 občanského zákoníku odpovědnosti zproští pouze tehdy, prokáže-li, že škoda vznikla neodvratitelnou událostí, která nemá původ v provozu nebo vlastním jednáním poškozeného.*

Dle názoru soudu tak má odpovědnost za správní delikt objektivní a nikoli absolutní charakter, nejde tedy o odpovědnost za zavinění, ale ani o odpovědnost za výsledek. Tento názor podporuje rovněž samotná definice správních deliktů, které jsou protiprávním jednáním, tedy projevem lidské vůle. V tom smyslu nelze subjektu přičítat odpovědnost za protiprávní stav, který nevznikl v důsledku jednání, ale v důsledku události. Typickým příkladem je tedy zásah vyšší moci, kterou je neodvratitelná okolnost, již nemůže být zabráněno ani vynaložením veškerého úsilí, jež lze požadovat za daných podmínek konkrétního případu,<sup>114</sup> a případ uložení povinností, jejichž splnění je objektivně nemožné.

V tomto směru je jasnější připravovaný návrh odpovědnosti za přestupky, kde je objektivní odpovědnost založena jen u právnických osob s přípustěním liberačního důvodu. Podle něj právnická osoba nebude odpovídat za protiprávní jednání, jestli-

<sup>113</sup> Srov. též rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. června 2002, č. j. 7 A 121/2000-31.

<sup>114</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, C. H. BECK, Praha 2003, str. 202.



že prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby k přestupku nedošlo.

Existence tzv. liberačních důvodů úzce souvisí s aplikací okolností vylučujících protiprávnost, o nichž pojednává následující kapitola.

### Shrnutí

- Požadavek zavinění protiprávního jednání u fyzických osob zvyšuje preventivní funkci odpovědnosti. Na druhou stranu objektivní odpovědnost fyzických osob založená zákonem o chemických látkách a zákonem o Antarktidě nemá větší vliv na preventivní účinek, neboť fyzické osoby nepřijmou výraznější preventivní opatření, pokud mají být odpovědny i za nezaviněné jednání.
- Objektivní odpovědnost na straně právnických osob zvyšuje pravděpodobnost uplatnění principu odpovědnosti původce, protože zavinění nelze u právnických osob zjistit.

### **8.1.3 Okolnosti vylučující protiprávnost a zánik odpovědnosti**

Jak je již uvedeno výše, správní delikty jsou protiprávním jednáním. Okolnosti, které způsobují, že jednání, které se svými rysy podobá správnímu deliktu, není protiprávní a není tedy ani deliktem, se označují jako **okolnosti vylučující protiprávnost**. Právní úprava okolností vylučujících protiprávnost je v oblasti práva životního prostředí sporá a ve vztahu k tématu této práce ji najdeme pouze v obecné úpravě přestupků. I zde však nalezneme pouze dva druhy okolností vylučujících protiprávnost, a to krajní nouzi a nutnou obranu. Ačkoli nutná obrana jako odvracení přímo hrozícího nebo trvajícím útoku zřejmě nemá z pohledu ochrany životního prostředí většího významu, jinak tomu může být v případě krajní nouze. Ta je v ustanovení § 2 zákona o přestupcích definována jako jednání, jimž někdo odvrací nebezpečí přímo hrozící zájmu chráněnému zákonem, jestliže tímto jednáním nebyl způsoben zřejmě stejně závažný následek než ten, který hrozil, a toto nebezpečí nebylo možno v dané situaci odvrátit. Přestože zákon o přestupcích výslovně hovoří pouze o těchto dvou okolnostech, v právní teorii jsou uznávány ještě další, např. oprávněné použití zbraně, výkon práv a povinností, dovolené riziko apod.<sup>115</sup>

Velmi často je namítáno, že pozice pachatele přestupku je výhodnější ve srovnání se subjektem jiného správního deliktu právě proto, že přestupkový zákon zná takové instituty jako např. okolnosti vylučující protiprávnost, jež v důsledku neexistence platné právní úpravy v případě postihu za jiný správní delikt uplatnit nelze. Právní úpravě je vytýkáno, že je založena na formálním pojetí deliktu. Avšak i v tomto pří-

<sup>115</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 203

padě mívá poslední slovo soudní judikatura, která zastává názor, že i správní trestání musí obecně přihlížet k okolnostem vylučujícím protiprávnost.

*V posuzovaném případě (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 10. 1998, čj. 5 A 37/96-30) došlo k odběru podzemních vod nad rámec povolení, neboť podle tvrzení odběratele, pokud by vodu neodebral, došlo by v důsledku havárie vodovodního řádu k velkým ztrátám na technologickém zařízení. Soud vyšel z toho, že zájem chráněný zákonem na ochranu životního prostředí se může dostat do konkurence se zájmem chráněným jiným zákonem (ochranou majetku, ochranou osob ap.). V této situaci je pak třeba srovnat rozsah vzniklé a možné škody s dopadem, jaký měl odběr podzemních vod. V jiném případě (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 3. 1998, čj. 6 A 198/95-27)<sup>116</sup> soud přiznal platnost okolností vylučující protiprávnost spočívající ve výkonu dovolené činnosti, když rovněž konstatoval, že zejména na úseku ochrany životního prostředí jsou typické případy, kdy dovození jinak obecně zakázané a sankcionované činnosti vyplývá pro určité případy přímo z právní normy a nebo je pro určitý subjekt stanoveno individuálním správním aktem, kdy správní orgán při povolování určité činnosti zkoumá, zda zásah do životního prostředí, tedy do právem chráněného veřejného zájmu, je přiměřený a akceptovatelný. Jednání v souladu s tímto správním aktem, i když jím dochází k narušování životního prostředí, je jednáním dovoleným, nemůže tedy být postihováno jako správní delikt.*

Nedostatek platné právní úpravy okolností vylučujících protiprávnost pro přestupky a jiné správní delikty odstraňuje připravovaný zákon o odpovědnosti za přestupky, kde je zakotveno pět okolností vylučujících protiprávnost. Kromě nutné obrany a krajní nouze je to svolení poškozeného, přípustné riziko ve výrobě a ve výzkumu a oprávněné použití zbraní.

Z hlediska nápravy poškození životního prostředí a v tom smyslu i zásady odpovědnosti původce hraje významnou roli institut **zániku trestnosti správních deliktů**. Na rozdíl od okolností vylučujících protiprávnost nastávají důvody zániku trestnosti dodatečně, tedy až po spáchání správního deliktu. Tyto důvody způsobují ztrátu oprávnění správní delikt postihnout,<sup>117</sup> a tím znemožňují aplikaci principu odpovědnosti původce.

Obecně se za *důvody zániku trestnosti* považují: smrt (zánik) odpovědné osoby, uplynutí doby, udělení amnestie, účinná lítost, popř. zánik nebezpečnosti pro společnost.<sup>118</sup> Zatímco u přestupků je situace zřejmá, jiné správní delikty tradičně úpravu zániku trestnosti nemají.

Zákon o přestupcích užívá namísto pojmu zánik trestnosti pojem zánik odpovědnosti. Ustanovení § 20 výslovně upravuje jako důvody zániku trestnosti uplynutí času a udělení amnestie. Bezpochyby mezi ně však patří rovněž smrt fyzické osoby, neboť ze zásady spáchání správního deliktu plyne, že sankce může být uložena

<sup>116</sup> Publikováno v časopise Soudní judikatura ve věcech správních, ročník 2, číslo 6/1999.

<sup>117</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 207.

<sup>118</sup> Prášková, H.: Zánik trestnosti správních deliktů právnických osob, Právní praxe 10/2000, str. 621.

pouze pachateli, který svým jednáním naplnil všechny znaky skutkové podstaty přestupku a kterému bylo v řízení spáchání přestupku dokázáno.<sup>119</sup> V případě správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob (včetně správních deliktů fyzických osob jiných než přestupků) uvádějí zákony pouze jeden důvod zániku trestnosti – uplynutí času. Nicméně lze k němu zařadit i zánik právnické osoby, resp. smrt podnikající fyzické osoby.

#### *a) Zánik, resp. smrt odpovědné osoby*

Nikomu nelze přičítat následky jednání, které spáchal někdo jiný. Pochopitelná je tato konstrukce u fyzických osob, v případě právnických osob je však často diskutována. Není totiž vyloučena situace, kdy právnická osoba formálně zanikne právě z toho důvodu, aby se vyhnula odpovědnosti za správní delikt. Za stavu, kdy dnešní zákony umožňují uložit pokutu až do výše 50 milionů korun, je třeba takové řešení odpovědnosti považovat za více než pravděpodobné.

Zdá se, že praxe je jednotná v případech, kdy právnická osoba zanikne v průběhu řízení o uložení pokuty za správní delikt. Vrchní soud v Praze vydal rozsudek,<sup>120</sup> ve kterém konstatoval, že zanikne-li v průběhu řízení právnická osoba, se kterou bylo řízení o uložení pokuty za správní delikt vedeno, nelze pokutu uložit jejímu právnímu nástupci, a to i kdyby přejímal všechna práva a povinnosti v okamžiku zániku svého právního předchůdce existující. Soud přitom vyšel ze skutečnosti, že rozhodnutí o pokutě je správním aktem konstitutivního charakteru, tudíž povinnost zaplatit pokutu vzniká *ex nunc* právní mocí předmětného rozhodnutí. V posuzovaném případě tedy povinnost zaplatit pokutu v době vzniku nové společnosti vůbec neexistovala.

Názory se různí při interpretaci situace, kdy pokuta již byla pravomocně uložena a k zániku subjektu došlo až po právní moci uložení pokuty, avšak před splněním povinnosti. Názory připouštějící přechod povinnosti pokutu zaplatit se opírají o ustanovení § 579 odst. 1 občanského zákoníku, podle něhož smrtí dlužníka povinnost nezanikne, ledaže jejím obsahem bylo plnění, které mělo být provedeno osobně dlužníkem. Ačkoli občanský zákoník upravuje výlučně soukromoprávní vztahy, bylo by zřejmě možné analogicky tuto úpravu aplikovat pro případ smrti fyzické osoby, již byla pokuta za správní delikt pravomocně uložena. Praxe se však neshoduje v tom, zda lze stejný postup uplatnit i pro případ zániku právnické osoby.

V této souvislosti nelze opominout i účel sankční odpovědnosti, který je právě v této práci sledován. Jak již bylo mnohokrát zmíněno, uložení sankce nemá pouze represivní či kompenzační charakter, nýbrž rovněž preventivní. Mnozí autoři tak pře-

<sup>119</sup> Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. 3. vyd., Praha: C. H. BECK, 2002, str. 105.

<sup>120</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, č. j. 6 A 103/94-26.

chod i pravomocně uložené sankce na právního nástupce odpovědné osoby vylučují, neboť negativní hodnocení, společenské odsouzení činu a pachatele by nedopadlo na toho, kdo protiprávně jednal.<sup>121</sup> Osobně se však domnívám, že k této situaci právě v případě již pravomocně uložené sankce nedochází. Ke společenskému odsouzení činu a pachatele totiž dochází již uložením sankce, nikoli až jejím zaplacením. Z hlediska nápravy poškozeného životního prostředí je pak třeba právě této konstrukci dát přednost, ačkoli je zřejmé, že princip odpovědnosti původce nebude v těchto případech naplněn. Nebude ovšem naplněn pouze formálně. Původce totiž již neexistuje a dle mého názoru je naprosto oprávněné požadovat splnění povinnosti od právního nástupce původce, neboť tomu rovněž plynou i případné výhody, které protiprávní jednání znečišťovateli mohlo přinést.

Z hlediska ochrany životního prostředí a i principu znečišťovatel platí se jako nejvhodnější řešení zániku subjektů správních deliktů zdá návrh H. Práškové<sup>122</sup> spočívající ve složení kauce. Po zahájení řízení by správní úřad měl možnost požadovat složení peněžní částky, jejíž výše by byla závislá na výši sankce, kterou lze za příslušný správní delikt uložit. Zánik právnické osoby by tedy neznamenal nemožnost jejího postižení, neboť peněžitá kauce by propadla.

K jinému řešení však přistoupila připravovaná právní úprava odpovědnosti za přešupek. Ta se odpovědností právního nástupce právnické osoby zabývá a konstatuje, že odpovědnost přechází na právního nástupce této osoby jen tehdy, pokud právní nástupce nejpozději v okamžiku vzniku právního nástupnictví věděl nebo vzhledem k okolnostem a k svým vnitřním poměrům mohl vědět, že se právnická osoba před vznikem právního nástupnictví dopustila jednání, které naplnilo znaky přešupku. Za jednoznačně pozitivní lze označit navrhovanou úpravu při zániku právnické osoby delikventa až po nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za přešupek. V takovém případě přechází povinnost zaplatit pokutu na právního nástupce zaniklé právnické osoby.

### *b) Uplynutí doby*

Většina zákonů v ochraně životního prostředí zavádí lhůty ve vztahu k uplatnění sankční odpovědnosti. Tyto lhůty jsou jak subjektivního, tak objektivního charakteru. Subjektivní lhůty váží počátek běhu na den, kdy se orgán o porušení povinnosti dozvěděl, popř. kdy je zjistil. Objektivní lhůta je pak počítána ode dne, kdy k porušení povinnosti, resp. spáchání deliktu došlo. Výjimku představuje zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon CITES, které upravují pouze objektivní lhůtu, nikoli lhůtu

<sup>121</sup> Srov. Prášková, H.: Zánik trestnosti správních deliktů právnických osob, Právní praxe 10/2000.

<sup>122</sup> Tamtéž, str. 627.

subjektivní. Ačkoli by se mohlo zdát, že jde o nedopatření zákonodárce, pohledem na historický vývoj právní úpravy zákona o ochraně přírody a krajiny dospějeme k jednoznačnému závěru, že v uvedených případech nejde o nedopatření, nýbrž o zřejmý záměr zákonodárce. Zákon o ochraně přírody a krajiny totiž ještě před účinností zákona CITES subjektivní lhůtu obsahoval. Novelou provedenou právě zákonem CITES však byla tato lhůta vypuštěna. Důvodem byla pravděpodobně snaha o usnadnění řízení a zvýšení možnosti včasného uložení pokuty.<sup>123</sup>

Počátek běhu **subjektivní lhůty** je ve sledovaných zákonech zpravidla formulován jako okamžik, kdy se příslušný orgán o porušení povinnosti „dozvěděl“, popř. kdy je „zjistil“. Dle mého názoru nemá užití dvou odlišných sloves žádného interpretačního významu. Obě dvě slovesa je třeba vykládat stejným způsobem. I v jejich výkladu je pak praxe správních soudů jednotná. „Vědomost o“, popř. „zjištění“ porušení právní povinnosti (nebo právně relevantní skutečnosti) neznámá, že již v tomto okamžiku musí být jisté, že k porušení povinnosti došlo. Postačí důvodné podezření, že se tak stalo. Ze zákona nelze dovodit, že by tato informace musela být zvláště kvalifikovaná, od určitého zdroje nebo že by byla vázána na jiné řízení. Informace však musí mít nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti, která zabezpečuje, že správní řízení nebude zahájeno na základě informací zcela neověřených, zhola nejasných nebo zjevně nevěrohodných.<sup>124</sup> Přitom není rozhodné, který z orgánů, do jejichž působnosti výkon státní správy na příslušném úseku patří, se o porušení povinnosti dozví. Nemusí jím tedy být orgán příslušný k zahájení správního řízení o uložení sankce.<sup>125</sup>

**Objektivní lhůta** se pak ve své podstatě váže na okamžik, kdy k porušení povinnosti došlo. K tomu lze pouze odkázat na to, co bylo uvedeno výše v souvislosti se spácháním přestupku. Lhůta běží od jednání či ukončení jednání, v některých případech až od vzniku účinku (znečištění povrchových vod). U omisivních deliktů, tedy těch, které jsou spáchány opomenutím, počíná běh lhůty den následující po dni, kdy povinnost mohla být ještě splněna. U trvajících deliktů je okamžikem porušení povinnosti ukončení protiprávního stavu.<sup>126</sup> Konkrétněji se k trvajícím deliktům vyjadřuje pouze lesní zákon, který ve svém ustanovení § 56 odst. 1 uvádí, že příslušné lhůty pro zahájení řízení neplatí, pokud stav porušení trvá. Touto formulací se tak vyhnul jakýmkoli interpretačním úskalím.

Pokud jde o **délku lhůt**, ta je různá v závislosti na jednotlivých zvláštních zákonech. Subjektivní lhůta je nejčastěji stanovena jako období jednoho roku. Výjimkou je pou-

<sup>123</sup> Pekárek, M., Damohorský, M., Průchová, I., Pálenská, D.: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentované znění, Brno: PrF MU v Brně, 2000, str. 229.

<sup>124</sup> Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, č. j. 7 A 147/94-17, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1999, č. j. 6 A 14/96-34 (publikován v časopise Soudní judikatura ve věcech správních, ročník 3, č. 3/2000).

<sup>125</sup> Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 2. 1998, č. j. 7 A 167/94-34.

<sup>126</sup> Prášková, H.: Zánik trestnosti správních deliktů právnických osob, Právní praxe, 10/2000, str. 633.

ze zákon o nakládání s GMO (2 roky), zákon o chemických látkách (2 roky) a zákon o Antarktidě (3 roky). Vysvětlení takové odchylky lze pravděpodobně založit na závažnosti těchto zákony definovaného protiprávního jednání (resp. zvýšeného zájmu na ochraně objektu deliktu) ve vztahu k ochraně životního prostředí. Objektivní lhůta je pak ve většině případů stanovena na 3 roky. Výjimku opět představují zákony, které mají delší subjektivní lhůtu a svým způsobem též zákon o geologických pracích.<sup>127</sup> Objektivní lhůta je pak podle zákona o nakládání s GMO a zákona o chemických látkách 5 let a podle zákona o Antarktidě 10 let. Uvedené lhůty dle mého názoru odpovídají požadavku postihu delikventa v přiměřené lhůtě tak, jak je zakotveno v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, popř. v Doporučení č. R (91)1 Výboru ministrů Rady Evropy, týkajícím se správních sankcí.

Velmi často se v právní teorii hovoří o těchto lhůtách jako o lhůtách promlčecích, takové označení však není zcela přesné. Tyto lhůty jsou totiž prekluzivní, počítají se podle přirozeného běhu času,<sup>128</sup> nemohou být prodlouženy, nedochází k přerušení jejich běhu<sup>129</sup> a správní orgán k nim musí přihlížet ex officio.<sup>130</sup>

Pouze objektivní lhůta je stanovena pro **přestupky**. Ustanovení § 20 přestupkového zákona znemožňuje přestupek projednat, uplynul-li od jeho spáchání jeden rok. V souvislosti s uvedenou formulací mohou vzniknout výkladové problémy. První se týká určení okamžiku, kdy lze považovat přestupek za projednaný, a druhý se váže k tomu, co se rozumí spácháním přestupku. Podle Z. Červeného a V. Šlauffa<sup>131</sup> je přestupek projednaný, jestliže v uvedené lhůtě rozhodnutí o přestupku nabylo právní moci. Delikt je pak spáchán okamžikem jeho dokonání a u přestupku trvajících, pokračujících a hromadného od jeho dokončení.

Přestože je právní úprava lhůt v oblasti **jiných správních deliktů** na úseku ochranu životního prostředí rozmanitá, je založena na jistých společných rysech. Pro účely této práce je možné použít rozdělení způsobů stanovení lhůt tak, jak bylo učiněno H. Práškovou.<sup>132</sup> V zákonech na úseku ochrany životního prostředí jsou lhůty stanoveny:

a) pro uložení pokuty nebo

<sup>127</sup> Podle ustanovení § 20 odst. 4 zákona o geologických pracích lze řízení o uložení pokuty zahájit nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ministerstvo zjistilo porušení povinnosti podle tohoto zákona, nejpozději však do dvou let ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo. Porušení povinnosti podle odst. 1 však nelze projednat, uplynuly-li od porušení této povinnosti tři roky.

<sup>128</sup> Srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 1998, č. j. 6 A 69/96-34, rozsudek byl publikován v časopise Soudní judikatura ve věcech správních, ročník 5, číslo 2/2002.

<sup>129</sup> Výjimku v tomto směru představuje úprava přestupků, neboť podle ustanovení § 20 přestupkového zákona se do běhu jednorocní lhůty pro projednání přestupku nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle trestního řádu.

<sup>130</sup> Mates, P. a kol.: Základy správního práva trestního. 3. vyd., Praha: C. H. BECK, 2002, str. 104.

<sup>131</sup> Červený, Z., Šlauf, V.: Přestupkové právo. 11. vydání, Praha: LINDE PRAHA a.s., 2003, str. 45.

<sup>132</sup> Prášková, H.: Zánik trestnosti správních deliktů právnických osob, Právní praxe 10/2000, str. 631.

- b) pro zahájení řízení nebo  
c) jako kombinace a) a b).

ad a) Samostatné stanovení **lhůty pro uložení sankce** (tedy bez toho, že by byla užita kombinace s lhůtou pro zahájení řízení) je v oblasti práva životního prostředí řídkým jevem. Vyskytuje se pouze ve čtyřech právních předpisech. Toto stanovení lhůt se dříve uplatňovalo častěji, praxe správních úřadů si však vyžádala přehodnocení takového postupu, neboť velmi často nebylo možné lhůtu pro uložení pokuty dodržet. Ačkoli se vyskytují rozdílné názory na to, ve kterém okamžiku je pokuta uložena, judikatura správního soudnictví je ve výkladu poměrně jednotná. Příslušná ustanovení je nutné vykládat tak, že postih musí být ve stanovené lhůtě vyvozen. To znamená, že rozhodnutí o uložení pokuty se musí nejpozději v poslední den lhůty stát pravomocným.<sup>133</sup>

Opačný, poněkud kontroverzní názor vyslovil Vrchní soud v Olomouci (rozsudek ze dne 25. 5. 2002, č. j. 2 A 11/2001-70)<sup>134</sup> v souvislosti s výkladem právního předpisu, který sice není součástí práva životního prostředí, formulace příslušných ustanovení o ukládání pokut za správní delikty je nicméně obdobná. Konkrétně šlo o ustanovení § 14 zákona č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, ve znění pozdějších předpisů, kde je stanovena jednoletá lhůta pro uložení pokuty počítaná od okamžiku zjištění porušení povinnosti.

*Pro úplnou představu o vyjádřeném právním názoru cituji z rozsudku: „Požadavek, aby ve lhůtě jednoho roku od zjištění porušení povinnosti bylo pravomocně rozhodnuto nebo dokonce doručeno, by výrazně zkrátil lhůtu pro rozhodování správního orgánu, popřípadě by navíc právní moc závisela též na skutečnostech, které správní orgán nemůže ovlivnit. Požaduje-li právní předpis, aby v určité lhůtě bylo rozhodnuto, nelze do tohoto požadavku zahrnovat i následné skutečnosti doručení či právní moci. (...) Soud zastává tezi, že rozhodnout ve lhůtě nemůže znamenat nic jiného, než ve lhůtě rozhodnutí vydat, a je tak rozhodné datum vydání rozhodnutí. (...) Aby uložení pokuty muselo ve lhůtě jednoho roku nabýt právní moci, muselo by citované ustanovení zákona takovou podmínku obsahovat nebo vyplývat z jiných ustanovení zákona.“*

Ačkoli lze tento názor považovat z hlediska státní správy za příznivější, domnívám se, že s ohledem na dosavadní praxi a z důvodu právní jistoty jde o názor neudržitelný. A to zejména s přihlédnutím ke skutečnostem, které ve svém rozsudku ze dne 18. 2. 1997 (č. j. 7 A 167/94-93)<sup>135</sup> judikoval Vrchní soud v Praze, když interpretoval ustanovení § 88 zákona o ochraně přírody a krajiny a konstatoval, že „Za ‚uložení pokuty‘ ve smyslu ustanovení § 88 odst. 4 zákona nelze považovat

<sup>133</sup> Srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 2. 1995, č. j. 7 A 147/94-17, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 1996, č. j. 6 A 103/94-26 (rozsudek byl publikován v časopise Soudní judikatura ve věcech správních, ročník I, číslo 14), rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 2. 1998, č. j. 7 A 167/94-34.

<sup>134</sup> Publikováno v časopise Soudní judikatura ve věcech správních č. 3/2002, s. 186, pod č. 964.

<sup>135</sup> Publikováno v časopise Soudní judikatura ve věcech správních č. 16-18/1999, s. 541 a násl.

nepravomocné rozhodnutí správního orgánu. (...) Jiný výklad by vedl k tomu, že tato jednorozhodnutí lhůta by mohla být libovolně, především indolencí úřadu nebo i účelově prodlužována na újmou účastníka řízení. Proto „uložením pokuty“ je teprve okamžik, kdy účastníku řízení vznikne právní povinnost rozhodnutí se podrobit a pokutu zaplatit; ta nastává právní mocí rozhodnutí o uložení pokuty, protože teprve tímto okamžikem je dotčena právní sféra delikventa.“

I přesto, že Vrchní soud v Praze ve stejném rozsudku uvedl, že „Lhůta jednoho roku je v souladu i s nejdelšími zákonnými lhůtami pro rozhodnutí ve správním řízení (§ 49 správního řádu) a umožňuje i s přiměřenou rezervou řízení provést a dokončit u správních orgánů obou stupňů“, v praxi se délka lhůty zdála zřejmě nepřiměřeně krátkou. Vzhledem k tomu, že subjektivní lhůta je ve většině právních předpisů jednoletá, došlo v posledních letech k nahrazení lhůty pro uložení pokuty lhůtou pro zahájení řízení. Lhůta pro uložení pokuty pak přetrvává pouze v zákoně o ochraně ZPF a v již zmíněných zákonech o ochraně přírody a krajiny a CITES (zde jde však pouze o lhůtu objektivní). Poněkud překvapivě se tato lhůta objevuje i ve zcela novém zákoně o Antarktidě. V zákoně o Antarktidě jsou však obecně lhůty delší než v ostatních zákonech, čímž se tříletá subjektivní lhůta pro uložení pokuty v zákoně o Antarktidě vlastně dostává na roveň tříletým lhůtám pro uložení pokuty v kombinovaném způsobu stanovení lhůt, o němž bude psáno dále.

ad b) **Lhůty pro zahájení řízení** jsou samozřejmě z hlediska ochrany životního prostředí a možného postihu znečišťovatele příznivější než samostatně stanovené lhůty pro uložení pokuty. V případě lhůt pro zahájení řízení totiž postačí, když v zákonné lhůtě bude řízení formálně zahájeno, pokuta být v této lhůtě uložena nemusí. Pro uložení sankce, resp. rozhodnutí o uložení sankce platí obecně lhůty pro rozhodnutí podle ustanovení § 49 správního řádu. Tyto lhůty jsou však procesního charakteru, s jejich nesplněním zákon nespojuje žádné hmotněprávní účinky.<sup>136</sup>

ad c) Nedostatky spojené se samostatnou aplikací buď lhůt pro uložení pokuty nebo lhůt pro zahájení řízení mají překonat ustanovení zakládající zpravidla **subjektivní lhůtu pro zahájení řízení a objektivní lhůtu pro uložení pokuty**. Takovou formulaci lze však nalézt pouze v novém vodním zákoně (§ 124 odst. 1) a v novém zákoně o odpadech (§ 67 odst. 1). Také již citované ustanovení § 20 odst. 4 zákona o geologických pracích lze považovat za kombinaci lhůt pro zahájení řízení a lhůty pro uložení pokuty.<sup>137</sup>

V této souvislosti však nelze opomenout textaci ustanovení o běhu lhůt v některých zákonech, zejména v zákoně o ochraně ovzduší a zákoně o prevenci závažných havárií. Ustanovení § 71 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší totiž váže běh subjektivní lhůty

<sup>136</sup> Prášková, H.: Zánik trestnosti správních deliktů právnických osob, Právní praxe 10/2000, str. 634.

<sup>137</sup> Vycházím z toho, že delikt je projednán okamžikem pravomocného uložení pokuty.



na den, kdy příslušný orgán zjistil porušení povinnosti, a běh objektivní lhůty na den, kdy k porušení povinnosti nebo zákazu došlo. Tuto formulaci by bylo možné vyložit tak, že subjektivní lhůta neplatí v případech, kdy došlo k porušení zákazu. Na porušení zákazu se tak váže pouze lhůta objektivní. Obdobně podle ustanovení § 24 odst. 6 zákona o prevenci závažných havárií počíná subjektivní lhůta pro zahájení řízení dnem, kdy se příslušný orgán o porušení povinnosti dozvěděl, avšak objektivní tříletá lhůta se vztahuje ke dni, kdy k porušení povinnosti došlo nebo kdy měla být povinnost splněna. Dle mého názoru však není třeba takovým poněkud komplikovaným formulacím přikládat většího významu, neboť zákaz je vlastně povinností zdržet se určitého jednání a porušením povinnosti je rovněž nesplnění této povinnosti.

### Shrnutí

- Neexistence výslovné úpravy okolností vylučujících protiprávnost vyvolává pochybnosti o jejich aplikaci. Z celospolečenského hlediska je jejich úprava vhodná, i když mnohdy formálně potlačuje princip odpovědnosti původce.
- V současné právní úpravě chybí řešení otázky, zda povinnost vyplývající ze sankční odpovědnosti přechází na právního nástupce delikventa. Výklad učiněný judikaturou pak vede k oslabení preventivní funkce odpovědnosti zvláště u právnických osob, které se svým zánikem a přeměnou na jinou právnickou osobu mohou odpovědnosti vyhnout. Z toho důvodu je třeba vítat právní úpravu navrhovanou v zákoně o odpovědnosti za přestupky. I přesto bych však dala přednost řešení této problematiky pomocí institutu kauce při zahájení správního řízení.
- Tendence právních úprav vážících subjektivní lhůtu pro uložení pokuty k zahájení řízení a nikoli k uložení pokuty napomáhá aplikaci principu odpovědnosti původce. Vazba subjektivní lhůty na okamžik uložení pokuty totiž velmi často znemožňovala subjekt postihnout. Nebylo možné dosáhnout toho, aby rozhodnutí v zákonem stanovené době nabylo právní moci.
- Lhůty stanovené jednotlivými zákony odpovídají obecnému požadavku rozhodovat v přiměřené lhůtě.

#### **8.1.4 Sankce a ochranná opatření**

K tomu, aby sankce plnily svůj účel, musí být co do druhu a výše určeny tak, aby odpovídaly charakteru a závažnosti protiprávního jednání, braly ohled na majetkové a jiné výhody získané protiprávním jednáním apod.<sup>138</sup> Sankci lze považovat za efektivní, když co nejrychleji působí v požadovaném směru. V případě poškození nebo ohrožení životního prostředí je tedy efektivní sankce, která zabrání opakování nebo pokračování v protiprávním jednání a která napomůže uvedení následků proti-

<sup>138</sup> Prášková, H.: Východiska budoucí právní úpravy správního trestání, Právní praxe 6-7/1999, str. 449.

právního jednání do původního stavu. Efektivitu právní úpravy však rozhodně nelze hodnotit podle frekvence ukládání sankcí. Časté uplatňování sankčních ustanovení totiž může být důvodem neefektivnosti právní úpravy. Malý počet uložených sankcí pak může být naopak způsoben nefunkčností státních orgánů.<sup>139</sup>

I v případě sankcí je třeba rozlišovat sankce ukládané za přestupky a sankce ukládané za jiné správní delikty, přičemž druh a výše sankcí je zejména u správních deliktů jiných než přestupků stanovena jednotlivými zvláštními předpisy. V této souvislosti nelze opomenout obecné ustanovení § 29 zákona o životním prostředí, podle kterého se za porušení povinností stanovených zvláštními předpisy o ochraně životního prostředí ukládají pokuty nebo jiná opatření podle těchto předpisů.

### Přestupky

Podle ustanovení § 11 přestupkového zákona lze za přestupek uložit tyto sankce :

- napomenutí,
- pokutu,
- v zákaz činnosti,
- propadnutí věci.

Tyto sankce se při absenci speciální úpravy ve zvláštních zákonech uplatní i při postihování přestupků podle těchto předpisů. Výklad konkrétních ustanovení však není zcela jednoznačný. Například ustanovení § 53 odst. 2 lesního zákona upravuje při spáchání přestupku pouze možnost uložení pokuty bez zmínky přípustnosti dalších typů sankcí podle přestupkového zákona. Dle mého názoru lze pachatele přestupku podle lesního zákona postihnout pouze pokutou. Ve prospěch tohoto výkladu svědčí i ustanovení odstavce 3 téhož paragrafu, podle kterého platí o přestupcích a o jejich projednávání obecné předpisy tehdy, není-li v lesním zákoně stanoveno jinak. Citované ustanovení odstavce 2 stanoví jinak, když připouští pouze uložení pokuty.

V ochraně životního prostředí hrají pravděpodobně největší význam právní úpravy pokut a zákazů činnosti. Přestože nelze opomenout výchovný charakter napomenutí, z hlediska principu odpovědnosti původce a s ním souvisejícího principu prevence není vhodné institutu napomenutí přiznávat zvláštní význam. Obdobné postavení mají v tomto smyslu též ochranná opatření, jež vedle sankcí slouží k naplnění účelu zákona o přestupcích. Těmi jsou omezující opatření (§ 17) a zabránění věci (§ 18) jako prostředky státního donucení způsobující určitou újmu osobám, kterým jsou ukládána, a současně chránící zájmy společnosti.<sup>140</sup>

<sup>139</sup> Fábry, V.: Ekologická odpovědnost (2. část), Správní právo 4/1988, str. 207.

<sup>140</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 213.

Z hlediska ochrany životního prostředí má velmi důležitý význam právní úprava **zvýšené pokuty** ve vztahu k závažnosti následků způsobených na životním prostředí. Ačkoli nelze nepřiznat, že preventivní funkce této zvýšené pokuty je potlačena funkcí kompenzační. Například podle ustanovení § 87 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny lze totiž za přestupky v ochraně zvláště chráněných rostlin a živočichů, dřevin a památných stromů uložit pokutu až dvojnásobnou, pokud byly spáchány ve zvláště chráněných územích. Obdobná úprava však překvapivě chybí při postihování jiných správních deliktů právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. Právní úpravu zvýšené pokuty v souvislosti se zvláštní ochranou poskytovanou některým složkám životního prostředí pak obsahují i jiné právní předpisy než ty, jejichž primárním objektem je zájem na ochraně životního prostředí. Typickým případem je zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, upravující zvýšení pokuty, týká-li se protiprávní jednání stavby nebo prostoru, které jsou předmětem státní ochrany památek, nebo jde o I. zónu národního parku či chráněné krajinné oblasti nebo o národní přírodní rezervaci či národní přírodní památku (§ 107 zákona).

### Jiné správní delikty

Téměř výlučnou sankcí za správní delikty jiné než přestupky je pokuta. Zákondárce pravděpodobně vyšel z toho, že zejména ekonomická stimulace může zabránit spáchání deliktu. To může být samozřejmě pravda, nicméně pouze za předpokladu řádného uvážení výše pokuty. Jestliže je zaplacení pokuty pro pachatele levnější než náklady preventivních či nápravných opatření, pak ekonomický stimul chybí.

V tomto směru lze jenom vítat připravovanou úpravu trestů za přestupky, kde kromě napomenutí (pro fyzické osoby), pokuty, zákazu činnosti a propadnutí věci lze uložit rovněž sankci odnětí oprávnění, zveřejnění rozhodnutí o přestupku (pro právnické osoby a podnikající fyzické osoby), zákaz účasti v zadávacím řízení o veřejných zakázkách a ve veřejné soutěži a zákaz přijímat dotace. Osobně se domnívám, že nově zavedené druhy trestů výrazně zvýší preventivní působení odpovědnostního mechanismu v České republice.

V současné úpravě práva životního prostředí lze nalézt **čtyři typy konstrukce pokut**:

- a) Nejčastěji se vyskytuje konstrukce daná *rozpětím sazeb od nuly do určité pevně stanovené výše*. Tuto úpravu obsahují například zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o odpadech, zákon o chemických látkách, lesní zákon apod.
- b) Ojedinele lze nalézt příklady rozpětí sazeb *od pevně stanovené dolní hranice do pevně stanovené horní hranice*. Takovou úpravu obsahují například zákon o ochraně ovzduší, zákon o nakládání s GMO a částečně též zákon o obalech a vodní zákon. Zakotvení pevně stanovené dolní hranice pak vylučuje snížení pokuty pod tuto hra-

nici, a to i v případech, kdyby bylo toto snížení vnějšími okolnostmi odůvodněno. Je zřejmé, že znečišťovatelé vědomi si toho, že pro případ porušení povinnosti, budou platit nejméně tuto peněžitou částku, rozhodně dají přednost zavedení preventivního opatření, zejména za situace, bude-li toto zavedení levnější než příslušná spodní hranice pokuty. Z hlediska působení na jednání pachatele se tedy zdá takto určené rozpětí vhodnější, než konstrukce ad a).

- c) Zákon o ochraně ZPF pak umožňuje uložit sankci v rozpětí od nuly do pohyblivě stanovené horní hranice. Tou je pětisetnásobek *minimální mzdy* stanovené zvláštním předpisem.<sup>141</sup> Dle M. Damohorského<sup>142</sup> leží v pozadí této úpravy snaha o začlenění inflačních vlivů do výše sankce.
- d) Vodní zákon pak upravuje zcela atypický způsob určení výše sankce, a to za *pomoci objektivních kritérií*. Podle ustanovení § 117 vodního zákona se pokuta za nedovolené odebrání povrchových vod stanoví ve výši násobku sazby 10 Kč za 1 m<sup>3</sup> nedovoleně odebraných povrchových vod celkovým množstvím těchto povrchových vod. V případě podzemních vod je to pak 50 Kč za 1 m<sup>3</sup>. Přitom sankce musí činit minimálně 5 000 Kč. Takové určení výše pokuty je samozřejmě objektivnější než správní úvaha rozhodujícího orgánu, neboť není závislé na subjektivním zhodnocení protiprávního jednání správním orgánem. Na druhou stranu se zdá, že pokuta má sloužit pouze ke kompenzaci vzniklého protiprávního stavu, bez přihlídnutí ke konkrétním okolnostem případu.

Na rozdíl od přestupků počítá právní úprava jiných správních deliktů s recidivou, tedy s **opakovaným porušením povinnosti**. Obecně je vhodné k recidivě přihlížet při posuzování závažnosti protiprávního jednání, zvláštní zákony na úseku ochrany životního prostředí však pro případ recidivy zavedly tzv. další pokutu. Výjimkou jsou zákon o ochraně přírody a krajiny, zákon o ochraně ZPF a zákon o Antarktidě. Ostatní zákony ukládají příslušným správním úřadům uložit subjektu, jenž v zákonem stanovené lhůtě (nejčastěji 1 roku<sup>143</sup>) porušil znovu povinnost, za niž mu již byla pravomocně uložena pokuta. Recidivou se tedy v tomto smyslu rozumí jen jednání, jímž je porušena stejná povinnost. Ne tak v zákoně o ČIŽP, kde je možné uložit další pokutu, poruší-li subjekt v době od jednoho roku od právní moci rozhodnutí o uložení pokuty jakoukoli povinnost, za niž se ukládá pokuta podle tohoto zákona (§ 5 odst. 3). Obdobnou úpravu obsahuje i vodní zákon (§ 123). Tato právní úprava má nepochybně větší preventivní účinek než postih recidivy v ostatních případech. Tzv. další pokuta je zpravidla ukládána až do dvojnásobku horní hranice sazby. Pev-

<sup>141</sup> Nařízením vlády č. 303/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů, stanovena na částku 6200 Kč.

<sup>142</sup> Damohorský, M.: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, *Životní prostředí a právo*, AUC Iuridica 3-4/1999, Praha: Karolinum, 1999, str. 53.

<sup>143</sup> Lhůtu dvou let mají zákon o odpadech, zákon CITES a zákon o integrované prevenci.

ně stanovená částka je v zákoně o ČIŽP, přičemž však i tady shodou okolností jde o dvojnásobek horní hranice sazby ukládané za protiprávní jednání.

Poněkud zmateně působí právní úprava další pokuty v zákoně o chemických látkách. Ve smyslu ustanovení § 30 odst. 6 zákona může pokutu do výše dvojnásobku částek uvedených v odstavcích 1 až 5 uložit příslušný správní úřad právnické osobě nebo fyzické osobě oprávněné k podnikání za opětovné porušení téže povinnosti. Zákonodárce zřejmě opomenul, že subjektem porušení povinnosti podle odst. 1 může být pouze fyzická osoba, která nemá oprávnění k podnikání. Otázkou tedy je, zda lze uložit další pokutu i této osobě. Smyslem právní úpravy pravděpodobně bylo takovou zvýšenou sankci připustit i vůči fyzické osobě nepodnikající. Domnívám se, že textace ustanovení odstavce 6 je jednoznačná – další pokutu fyzické osobě nepodnikající uložit nelze.

Zvláštností je rovněž právní úprava zákona o geologických pracích, kde dvojnásobná částka není vázána na zákonem stanovenou horní hranici sazby, nýbrž na uloženou pokutu. Ve svém důsledku je tedy subjekt, který opakovaně porušil povinnost podle zákona o geologických pracích v lepším postavení než pachatel jiných správních deliktů podle ostatních zákonů, kde je další pokuta zakotvena. Je ovšem pravda, že zvýšená pokuta podle zákona o geologických pracích vlastně není další pokutou v pravém slova smyslu. Ustanovení § 20 odst. 3 zákona totiž nepředpokládá další porušení povinnosti, nýbrž nezjednání nápravy ve lhůtě stanovené inspekcí. Ani některé další zákony nepostihují další pokutou pouhou recidivu, pro uplatnění další pokuty je ještě dále třeba, aby subjekt neprovedl ve stanovené lhůtě opatření k nápravě.<sup>144</sup>

Dle mého názoru tím dochází k neodůvodněnému výraznému oslabení preventivního působení tzv. další sankce. Z textace těchto ustanovení vyplývá, že poruší-li subjekt opakovaně stejnou povinnost, je možné mu uložit „normální“ pokutu, jestliže však nezjedná nápravu, je možné uložit pokutu zvýšenou. Není však zřejmé, kdy by pokyn ke zjednání nápravy měl být učiněn. Pravděpodobně v okamžiku zjištění protiprávního jednání. Pokud pak delikvent nápravu ve stanovené lhůtě zjedná, bude mu uložena pokuta v rámci zákonného rozpětí, pokud ne, bude mu uložena pokuta zvýšená. Je však třeba si uvědomit, že správní orgány budou jen velmi neseadno dodržovat lhůty pro rozhodnutí zakotvené v ustanovení § 49 správního řádu tam, kde budou určovat lhůtu pro zjednání nápravy. Kromě toho, zvýšená pokuta pak bude přicházet v úvahu pouze u těch správních deliktů, které svým charakterem připouští uložení opatření ke zjednání nápravy.

S naplněním principu odpovědnosti původce (a jeho užšího vyjádření formou principu znečišťovatel platí) úzce souvisí **přiměřenost sankcí**. Z povahy věci vyplývá, že výše sankce by měla odrážet škodu způsobenou znečištěním. Na druhou

<sup>144</sup> Srov. § 41 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, § 21 odst. 4 zákona o nakládání s GMO.

stranu však nelze opomenout, že řada správních deliktů v ochraně životního prostředí jsou delikty maximálně ohrožovací. V tomto případě je tedy třeba, aby výše sankce odpovídala závažnosti ohrožení.

Výše sazby pokut se stává prostředkem uplatnění preventivní funkce odpovědnosti. Tak například správním deliktem je podle zákona o chemických látkách jednání spočívající v neplnění obecných podmínek pro nakládání s nebezpečnými látkami a přípravky podle § 10. Fyzickým osobám nepodnikajícím je při naplnění skutkové podstaty tohoto deliktu ukládána pokuta až do výše 200 000 Kč, zatímco právníckým osobám nebo fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuta až do výše 1 000 000 Kč. Horní hranice sazby je tedy u stejné skutkové podstaty pětinašobná u právníckých osob a podnikajících fyzických osob.

Pokuta v maximální výši 200 000 Kč nemusí vzhledem ke kapitálu, jímž fyzické osoby podnikající či právnícké osoby disponují, mít takový vliv na jednání subjektu jako pokuta až 1 000 000 Kč. Naopak u fyzické osoby nepodnikající lze předpokládat, že požadovaný preventivní účinek bude mít již pokuta 200 000 Kč. Na jednání nepodnikatele by se z hlediska vynaložené opatrnosti výrazně neprojevovalo, pokud by pokuta činila 1 000 000 Kč. Typickým je případ právní úpravy zákona o Antarktidě, který v ustanovení § 25 odst. 1 slovně vyjmenovává skutkové podstaty deliktů pouze u fyzických osob. Právníckých osob se pak týká velmi stručný odstavec 2 téhož paragrafu, podle něhož právnícké osobě, která naplní některou ze skutkových podstat uvedených v odstavci 1, se uloží pokuta až do výše 1 000 000 Kč, tedy do výše dvojnásobně než té, kterou je možné uložit podle odstavce 1 fyzické osobě.

Z jednotlivých ustanovení právních předpisů není zcela zřejmé na základě jakých kritérií zákonodárce k zařazení skutkových podstat do skupin podle zákonného rozpětí sazeb dospěl, ani na základě jakých kritérií bylo zákonné rozpětí určeno. Pro ilustraci lze poukázat na ustanovení § 40 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, podle kterého lze uložit pokutu ve výši od 10 000 do 2 000 000 Kč. V jedné skupině se tady nachází jak porušení povinnosti monitoringu, popř. vedení evidence [§ 11 odst. 1 písm. c) a e)] a porušení povinnosti bezodkladně zastavit nebo omezit provoz zdroje při vážném nebo bezprostředním ohrožení zdraví a z důvodu nadměrné koncentrace znečišťujících látek [§ 11 odst. 1 písm. k)]. Zjevně jde o dvě povinnosti, jejichž porušení má rozdílné následky pro životní prostředí. Zatímco v druhém případě při neodstavení zdroje hrozí bezprostřední poškození, resp. závažné znečištění životního prostředí a i lidského zdraví, při nevedení provozní evidence se maximálně jedná o ohrožovací delikt, a to ještě nepřímou. Zahrnutí těchto dvou naprosto odlišných protiprávních jednání s rozdílným významem z hlediska ochrany životního prostředí umožňuje právě široké rozpětí dané zákonem pro uložení pokuty. Sankční ustanovení v zákonech práva životního prostředí se obecně vyznačují širokým rozpětím, tedy

širokou možností pro správní uvážení. V tomto směru vyniká například ustanovení § 66 odst. 4 zákona o odpadech umožňující uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč, bez rozlišení spodní hranice.

Absolutní nekonzistence při určování výše pokuty napříč právní úpravou ochrany životního prostředí je zřetelně viditelná v případech srovnání závažnosti protiprávního jednání podle ustanovení § 119 vodního zákona a § 44 odst. 4 zákona o obalech. Podle ustanovení § 119 odst. 1 vodního zákona se pokuta za nedovolené nakládání se závadnými látkami<sup>145</sup> stanoví ve výši od 5 000 do 5 000 000 Kč. Podle ustanovení § 44 odst. 4 písm. b) zákona o obalech pak uloží Česká inspekce životního prostředí na základě podnětu Ministerstva životního prostředí pokutu od 10 000 000 do 50 000 000 Kč autorizované společnosti, jestliže nesplní povinnost uloženou jí tímto zákonem nebo rozhodnutí o autorizaci (§ 17). Nesplní-li tedy autorizovaná společnost povinnost ohlášení evidence osob, s nimiž má uzavřenou smlouvu o sdruženém plnění (§ 23 odst. 1 písm. a), musí jí být uložena pokuta nejméně 10 000 000 Kč. Ačkoli je takto vysoká částka pravděpodobně zárukou, že k porušení ohlašovací povinnosti nedojde, je ji možné z hlediska ochrany životního prostředí považovat za absurdní ve srovnání se stupněm závažnosti jednání nedovoleného nakládání se závadnými látkami, za které může být uložena pokuta v maximální výši 5 000 000 Kč.

Od shora diskutované „další pokuty“ je třeba striktně odlišovat ukládání pokut při **souběhu správních deliktů**. O souběhu správních deliktů hovoříme tehdy, poruší-li odpovědný subjekt více právních povinností před tím, než byl za některé z protiprávních jednání postížen správním orgánem první instance. To znamená, že musí být spáchány nejméně dva delikty před tím, než za některý z nich bude subjekt sankcionován.<sup>146</sup> Pro určení výše sankce je pak důležité rozhodnout, zda má být každý delikt posouzen a postihován samostatně. Praxe v této problematice nedokázala nalézt jednotné stanovisko.

Při ukládání pokut za souběh správních deliktů je možné postupovat podle jednoho ze tří principů:<sup>147</sup>

- *princip kumulací (sčítací)*: každý ze spáchaných deliktů se trestá samostatně a výsledný trest je součtem trestů za všechny Sbíhající se delikty,
- *princip absorpční*: ukládán je pouze jeden trest, a to ten, který je možno uložit za nejpřísněji postížitelný delikt ze všech Sbíhajících se deliktů,

<sup>145</sup> Závadné látky definuje ustanovení § 39 odst. 1 vodního zákona jako látky, které nejsou odpadními ani důlními vodami a které mohou ohrozit jakost povrchových nebo podzemních vod.

<sup>146</sup> Prášková, H.: K některým otázkám souběhu správních deliktů právnických osob, Právo a zákonost 5/1992, str. 279.

<sup>147</sup> Prášková, H.: Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů, Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám, Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, str. 318.

– *princip asperační*: trest uložený za nejpřísněji postižitelný delikt je určitým způsobem zpřísněn.

Poměrně jasná situace je u přestupků. Podle ustanovení § 12 zákona o přestupcích za více přestupků projednaných ve společném řízení se uloží sankce podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejpřísněji postižitelný. V přestupkovém řízení se tak uplatnil princip absorpce, který vylučuje, aby za každý delikt byla samostatně uložena pokuta, a ve své podstatě znamená, že vyšší sankce pohlcuje nižší. Je nutné upozornit na předpoklad společného řízení. Ustanovení § 12 zákona o přestupcích se tak bude aplikovat pouze tehdy, je-li pro projednání všech Sbíhajících se přestupků příslušný týž orgán. Pro naplnění tohoto požadavku musí být dána jak příslušnost věcná a funkční, tak příslušnost místní.<sup>147</sup>

Jiná situace nastává v případě správních deliktů jiných než přestupků, neboť v nich souběh deliktů až na jedinou výjimku upraven není. Přitom v praxi se velmi často stává, že správní orgán při své kontrolní činnosti zjistí porušení řady povinností ze strany kontrolovaných osob, a to buď povinností zakotvených v jednom právním předpise nebo v různých právních předpisech. V prvním případě se ustálila praxe, kdy správní orgány ukládají tzv. úhrnnou pokutu, což znamená, že za jednotlivá protiprávní jednání, resp. delikty ukládají pokutu, která je součtem jednotlivých „dílků“ pokut za každý z těchto deliktů.

Soudní judikatura se však přiklání k jinému postupu. Vrchní soud v Praze vyslovil,<sup>148</sup> že je-li jedním protiprávním jednáním či opomenutím naplněna skutková podstata více správních deliktů (souběh), k jejichž projednání je příslušný týž správní orgán, postupuje tento správní orgán analogicky podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o přestupcích a uloží sankci ve výměře nejpřísněji trestného Sbíhajícího se deliktu (zásada absorpční), nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Přitom je opětovně argumentováno zásadou jednotného právního řádu státu. Ke skutečnosti, že bylo spácháno více správních deliktů, je možné přihlédnout při uvážení o konkrétní výši sankce s tím, že naplnění skutkové podstaty více správních deliktů obvykle zvyšuje závažnost sankcionovaného protiprávního jednání či opomenutí. Zpravidla by se tedy měla projevit přísnější sankci. Soud je toho názoru, že použití kumulativní metody (součtu „dílků“ pokut) je našemu právnímu řádu neznámý a ve svém důsledku by znamenal, že za jediné protiprávní jednání by bylo možné uložit i sankci několikanásobně přesahující zákonem stanovenou horní hranici.

K této situaci dochází zejména tehdy, když protiprávní jednání naplní znaky více skutkových podstat stanovených jedním zákonem. Ani tento fakt však není zárukou toho, že jednání bude postihováno jedním správním úřadem. Mnohé zákony totiž připouští příslušnost více správních orgánů k řízení o konkrétním správním deliktu.

<sup>148</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, č. j. 6 A 216/93-34.



Obecně je tato otázka řešena tak, že řízení o správním deliktu vede ten úřad, jenž řízení zahájil jako první.<sup>149</sup> Může se tedy stát, že jeden správní úřad zahájí řízení pouze o jednom správním deliktu a druhý o dalším správním deliktu. Obdobně tomu je i v případě naplnění skutkových podstat deliktů podle jiných zákonů. V tomto případě Vrchní soud v Praze judikoval,<sup>150</sup> že samostatný postih za totéž jednání, naplňující znaky různých skutkových podstat různých deliktů podle různých právních předpisů není vyloučen, jestliže o postihu mají podle zákona rozhodovat různé správní orgány. Vrchní soud v Praze je toho názoru, že je na zákonodárci, aby právní úpravu změnil, má-li za to, že trestání jeví se jako dvojí postih téhož, je věcně nevhodné.

M. Damohorský<sup>151</sup> se domnívá, že uplatnění kumulativní metody je v případě spáchání více deliktů adekvátní, neboť se tak stírá společenská nebezpečnost a ekologická závažnost takového činu. Poruší-li subjekt deliktu jedním činem více zákoných povinností, pak by měl být vystaven vyšší míře odpovědnosti než při porušení jen jedné z nich. Naproti tomu H. Prášková<sup>152</sup> se spíše přiklání k soudní judikatuře, když vyjadřuje přesvědčení, že ukládání pokut za každý delikt zvlášť by často vedlo k neúměrně vysokým sankcím, což ve svém důsledku snižuje nebo zcela ruší výchovný a preventivní účel sankce. Posouzení této otázky je velmi složité, zvláště vezmeme-li v úvahu, že neexistují studie o efektivnosti výše ukládaných pokut. V tom smyslu nelze bez dalšího konstatovat, že uložení úhrnné sankce oslabuje preventivní funkci deliktivní odpovědnosti. Ve shodě s M. Damohorským se domnívám, že ve prospěch ochrany životního prostředí a zvláště principu „znečišťovatel platí“ svědčí spíše ukládání pokut kumulativní metodou. Ačkoli je třeba připustit jisté pochybnosti zejména tehdy, kdy objekt správních deliktů je totožný.

Právní úprava souběhu správních deliktů byla zařazena do nového zákona o ochraně ovzduší. Ustanovení § 40 odst. 11 zákona<sup>153</sup> je jediným ustanovením přímo o souběhu správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí. Je založeno na metodě kumulace pokut. Zatímco zákon o ovzduší upravuje pouze souběh deliktů spočívajících v porušení povinností podle zákona o ochraně ovzduší, zákon o integrované prevenci řeší souběh deliktů spočívajících v porušení povinností z více právních předpisů. Podle ustanovení § 38 odst. 4 zákona o integrované prevenci, je-li porušena povinnost

<sup>149</sup> Srov. např. § 68 odst. 1 zákona o odpadech.

<sup>150</sup> Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, č. j. 6 A 168/95-17.

<sup>151</sup> Damohorský, M.: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, *Životní prostředí a právo, AUC Iuridica 3-4/1999*, Praha: Karolinum, 1999, str. 55.

<sup>152</sup> Prášková, H.: K některým otázkám souběhu správních deliktů právnických osob, *Právo a zákonost 5/1992*, str. 282.

<sup>153</sup> Podle ustanovení § 40 odst. 11 zákona o ochraně ovzduší v případě, že došlo u jednoho provozovatele k souběhu porušení více povinností podle tohoto zákona, uloží mu příslušný orgán ochrany ovzduší pokutu podle ustanovení, v nichž jsou jednotlivá porušení zákona uvedena s tím, že pokuty za tato porušení zákona v jednotlivých ustanoveních se sčítají.

vyplývající z tohoto zákona nebo z integrovaného povolení a současně ze zvláštního právního předpisu, uloží se pokuta pouze podle tohoto zákona. Zákaz souběhu na tomto místě samozřejmě vyplývá z povahy právní úpravy integrovaného povolení. Přijatá právní úprava má fakticky zabránit dvojímu postihu za porušení téže povinnosti.

Opačným směrem, než naznačuje zákon o ochraně ovzduší, se zřejmě bude ubírat nová právní úprava odpovědnosti za přestupky. Podle návrhu zákona se uplatní metoda asperační. Navrhuje se, aby se za více přestupků téhož pachatele projednaných ve společném řízení uložil trest podle ustanovení vztahujícího se na přestupek nejprísněji postižitelný, přičemž horní hranice sazby pokuty stanovené zvláštním právním předpisem se má zvýšit o polovinu (nejvýše však do částky, která je součtem horních hranic pokut za jednotlivé Sbíhající se přestupky). Zákonomárci tedy přistoupili ke kompromisnímu řešení, které by mohlo uspokojit jak příznivce metody absorpce, tak příznivce kumulativní metody.

Jak již bylo uvedeno výše, zákony v ochraně životního prostředí zakotvují výše pokut ve velmi širokém rozmezí. Záleží tedy na **správní úvaze** rozhodovacího orgánu, jak vysokou pokutou protiprávní jednání postihne. Jeho správní úvaha však není neomezená. Rozhodovací orgán je totiž povinen řídit se zákonnými kritérii, o nichž bude více uvedeno v kapitole 8.1.6 této práce. Některé správní úřady tak z důvodu zajištění větší jednotnosti trestání vypracovaly metodické pokyny, podle kterých má být při posuzování zákonných kritérií pro uložení pokuty postupováno.

Například ČIŽP vydala metodický pokyn pro stanovování výše pokut ukládaných inspekcí za delikty na úseku ochrany životního prostředí.

*Podle tohoto pokynu se delikty dělily na delikty formální, spočívající v porušení povinnosti převážně administrativního charakteru, které nejsou spojeny s poškozením nebo vyšším než nevýznamným ohrožením životního prostředí, a delikty věcné. U deliktů věcných pak byly dále stanoveny bodové hodnoty významnosti následujících hodnotících ukazatelů: škodlivost deliktu pro životní prostředí a zdraví obyvatelstva, potenciální škodlivost deliktu pro životní prostředí a zdraví obyvatelstva, územní dosah důsledků deliktu, míra ochrany zájmu ovlivněného důsledky deliktu, náročnost odstranění následků deliktu, charakteristika původce deliktu z hlediska dodržování zákonnosti v oblasti ochrany životního prostředí, podíl původce deliktu na odstranění, resp. zmírnění jeho následků, v případě přestupků bylo jako hodnotící ukazatel zařazeno zavinění. Jednotlivé ukazatele pak byly dále rozpracovány s ohledem na konkrétní právní úpravu. Sazba výše pokuty byla rozdělena do 4 pásem (do 25 % sazby, od 25 % do 50 % sazby, od 50 % do 75 % sazby a od 75 % do 100 % sazby), přičemž delikty formální spadaly do prvního pásma a zařazení věcných deliktů do jednotlivých pásem se odvozovalo od výše součtu bodů.*

Lze souhlasit s tím, že určitý metodický postup je schopen zajistit jednotnost a větší transparentnost správního trestání tak, aby za obdobné delikty byly ukládány pokuty ve srovnatelné výši, nicméně takový pokyn se musí vyznačovat určitostí a srozumitelností. Těmto kritériím pokyn ČÍŽP dle mého názoru neodpovídá, a pravděpodobně i z tohoto důvodu byl nedlouho po svém zavedení zrušen. Proto nepovažuji za účelné v této práci zevrubněji diskutovat jeho vhodnost. V této souvislosti však připomenu některé z judikátů Vrchního soudu v Praze,<sup>154</sup> jenž se několikrát k aplikaci metodických pokynů stanovících postup správních orgánů při ukládání pokut vyjádřil. V rozhodnutí ze dne 5. 11. 1993, č. j. 6 A 99/92-50, Vrchní soud v Praze konstatoval, že volnou úvahu správního orgánu nemohou nahradit ani vyloučit případné matematicky vyjádřené modelové situace či propočty, jež používá správní orgán jako základ a východisko úvahy, popř. použití „interního sazebníku“ jako metodické pomůcky.

Pro řádné uplatnění principu odpovědnosti původce je rozhodující rovněž uplatnění **obligatornosti či fakultativnosti ukládání sankcí**. Zásadní je tedy otázka, zda při zjištění porušení zákonné povinnosti či povinnosti uložené rozhodnutím jsou příslušné správní úřady povinny pokutu uložit, či záleží na jejich správní úvaze, zda pokutu uloží. Konstrukce právních předpisů na úseku ochrany životního prostředí je poměrně jasná. Většina zákonů obsahuje v souvislosti se stanovením pokuty pojem „uloží“. Užití tohoto pojmu je obecně vykládáno tak, že správní orgán nemá volbu v tom směru, zda pokutu uloží či ne, pokutu uložit musí.

Poměrně zajímavou je v tomto směru právní úprava vodního zákona. Ustanovení § 116 odst. 1 vodního zákona obecně vypočítává skutkové podstaty jiných správních deliktů podle tohoto zákona a přitom stanoví, že pokutu k tomu příslušné orgány „uloží“. Následující ustanovení pak pro jednotlivé skutkové podstaty specifikují určení výše pokuty. Mezi tato ustanovení je včleněno rovněž ustanovení § 121 o pokutách za porušování povinností týkajících se užívání povrchových vod k plavbě, kde je užito slovní spojení „může uložit“. Vzhledem k tomu, že skutková podstata tohoto správního deliktu v obecném ustanovení § 116 odst. 1 vodního zákona uvedena není a příslušným k uložení pokuty je i jiný státní orgán (Státní plavební správa), lze s jistotou konstatovat, že nejde o legislativně-technický omyl, nýbrž o záměr zákonodárce pouze pro tento případ porušení povinnosti (§ 121) ponechat na vůli Státní plavební správy, zda pokutu uloží či ne.

Fakultativnost při uložení pokuty je v mnoha zákonech ponechána při ukládání shora diskutované tzv. další pokuty. Poněkud složitější je výklad příslušných ustanovení nedávno schváleného zákona o Antarktidě. Ten v případě správních deliktů fyzických osob zakotvuje, že „lze uložit pokutu“ (§ 25 odst. 1), zatímco právnické

<sup>154</sup> Srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 2. 1997, č. j. 7 A 19/95-22, a ze dne 5. 11. 1993, č. j. 6 A 99/92-50.

osobě, která naplní některou ze skutkových podstat správního deliktu podle tohoto zákona, „se uloží“ pokuta (§ 25 odst. 2). V této souvislosti vyvstává otázka, která je ve svém důsledku rozhodná i pro další právní předpisy obsahující slovní spojení „lze uložit“, zda se pojem „lze uložit ... až do výše“ nevztahuje spíše k výši pokuty než ke správnímu uvážení o tom, zda pokutu uložit. Přikláním se k závěru, že ustanovení, podle kterého „lze uložit pokutu až do výše 500 000 Kč“, zavazuje příslušný správní orgán k tomu, aby pokutu uložil, určení její výše je pak ponecháno správní úvaze orgánu, přičemž ovšem pokutu je možné uložit až do výše 500 000 Kč. Ve prospěch tohoto výkladu svědčí i užití uvedeného pojmu v zákoně o přestupcích. Jistě nebylo vůlí zákonodárce, aby orgány přestupky stíhající v závislosti na svém uvážení nezhajovaly řízení o přestupku, a to i za stavu, kdy zjevně došlo k naplnění znaků přestupku. Přestupkový zákon poskytuje jiné instituty, jež v případech zvláštních okolností umožňují upuštění od potrestání (§ 11 odst. 3 zákona o přestupcích). Jiný výklad by totiž znamenal narušení zejména preventivní funkce odpovědnosti.

Obdobný výklad však nelze přijmout u těch ustanovení, jež zakotvují, že příslušný orgán pokutu „může uložit“; slovo „může“ se zcela zřejmě vztahuje k subjektivnímu uvážení správního orgánu.

V právní úpravě ochrany životního prostředí se konkrétně v zákoně o ochraně ZPF rovněž vyskytuje ustanovení § 20 odst. 1 zakotvující, že orgány ochrany zemědělského půdního fondu „jsou oprávněny ukládat pokuty“. Odstavec 2 téhož paragrafu pak konkretizuje, za jaká jednání „se pokuty ukládají“. Právě ve vzájemné vazbě obou pojmů je třeba slovní spojení „jsou oprávněny“ vztahovat k určení pravomoci správních orgánů, nikoli k možnosti uvážení, zda pokuta bude uložena nebo ne. I tento pojem tedy zakládá obligatornost uložení správního postihu.

Lze tedy uzavřít, že zákony v ochraně životního prostředí preferují obligatorní ukládání sankcí před fakultativním. Výjimkami jsou v tomto směru již zmiňované ustanovení § 121 odst. 1 vodního zákona, právní úprava přestupků podle lesního zákona a ustanovení § 20 zákona o geologických pracích. Uvedená ustanovení zakotvují fakultativní možnost uložení pokuty. Bude tedy záviset na subjektivním uvážení správního orgánu, zda pokutou protiprávně jednající subjekt postihne či ne. Za stavu, kdy tedy nedojde ani k projednání tohoto protiprávního jednání, nedochází k preventivnímu působení odpovědnosti, pokud vůbec můžeme za daných okolností o odpovědnosti hovořit. V každém případě jde o oslabení jak principu odpovědnosti původce, tak principu kompenzačního.

Je pravda, že charakter správních deliktů, o němž se krátce zmíním v dalším textu, ne vždy zakládá přímé ohrožení životního prostředí jako takového či zájmu na ochraně životního prostředí. Uložení pokuty za všech okolností se pak může jevit jako nespravedlivé, neboť faktor společenské nebezpečnosti jednání je nevýznam-

ný. V praxi se zejména v souvislosti s řízením o jiných správních deliktech mnozí případy, kdy subjekt protiprávního jednání přiznává, že porušil zákonné povinnosti, nicméně se z důvodu bezvýznamnosti tohoto jednání pro ohrožení životního prostředí dožaduje prominutí pokuty. Právní úprava správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí obecně nezakládá možnost **upuštění od potrestání** tak, jak je to u přestupků,<sup>155</sup> kde se předpokládá, že v některých případech samotné projednání přestupku a vyslovení viny bude mít pro pachatele přestupku účinky, které by mělo uložení sankce a její výkon.<sup>156</sup>

*V této souvislosti považují za zajímavé rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 5. 9. 1995 (čj. M/32167/95, SRK/408/P-246/95), podle kterého nelze od uložení sankce za přestupek podle zákona o ochraně přírody a krajiny upustit analogickým použitím ustanovení § 11 odst. 3 zákona o přestupcích. Podle názoru ministra životního prostředí je zákon o ochraně přírody a krajiny zvláštním zákonem vůči zákonu o přestupcích a odvolací orgán měl tedy postupovat výlučně podle tohoto zákona. Z ustanovení § 87 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny pak vyplývá, že uložení sankce je obligatorní. V tom smyslu od jejího uložení nelze upustit za použití ustanovení § 11 odst. 3 zákona o přestupcích.*

Připravovaný zákon o odpovědnosti za přestupky jde při úpravě upuštění od potrestání dále, když požaduje, aby byla nahrazena škoda způsobená přestupkem nebo odstraněn jeho škodlivý následek.

Vodní zákon však zavedl obdobný institut ve svém ustanovení § 125, podle kterého příslušný správní orgán na návrh zastaví řízení o pokutě za splnění tří podmínek: povinná osoba se dobrovolně přičinila o odstranění následků porušení povinnosti, zamezila dalšímu znečišťování nebo ohrožování povrchových nebo podzemních vod a vzhledem k učiněným opatřením by uložení pokuty vedlo k nepřiměřené tvrdosti. Fakticky stejné ustanovení obsahuje rovněž zákon o integrované prevenci (§ 39). V posledně jmenovaných případech však nejde o právní úpravu s totožnými právními důsledky. U upuštění od potrestání podle ustanovení § 11 odst. 3 zákona o přestupcích totiž dojde k projednání přestupku, je tedy vysloveno, že subjekt přestupek spáchal, ovšem sankce mu uložena nebude. Citované ustanovení vodního zákona a zákon o integrované prevenci oproti tomu připouštějí zastavení řízení před tím, než je o správním deliktu rozhodnuto. Účinky jsou tedy jiné. Zatímco u upuštění od potrestání podle přestupkového zákona nelze preventivní účinek rozhodnutí o spáchání přestupku vyloučit, u zastavení řízení o správním deliktu totéž ve vztahu k subjektu deliktu konstatovat nelze. Ačkoli nelze opomenout, za jakých podmínek k zastavení může dojít; z hlediska kompenzačního má zastavení řízení nepochybně významnější účinek než upuštění od

<sup>155</sup> Podle ustanovení § 11 odst. 3 zákona o přestupcích lze od uložení sankce v rozhodnutí o přestupku upustit, jestliže k nápravě pachatele postačí samotné projednání přestupku.

<sup>156</sup> Červený, Z., Šlauf, V.: Přestupkové právo. 11. vydání, Praha: LINDE PRAHA a. s., 2003, str. 31.

potrestání, neboť základní podmínkou zastavení řízení je, že došlo k odstranění protiprávního stavu a byla učiněna opatření, aby k opětovnému vzniku nedošlo.

### *Jiné nástroje sankčního charakteru*

V právní úpravě ochrany životního prostředí jsou zakotveny i jiné instituty sankčního charakteru než jen pokuty. Ačkoli nejsou výslovně označeny jako sankce, svou povahou nepochybně pro adresáta trest představují. Důležité je, že jde o instituty, jež mohou nastat též v důsledku porušení povinnosti uložené zákonem nebo na základě zákona. V tom smyslu je tedy lze zařadit do odpovědnostního mechanismu. Významným prvkem je ve většině případů rovněž veřejný zájem, což potvrzuje i fakt, že uplatnění příslušného nástroje je přípustné nejen v souvislosti s protiprávním jednáním, ale často též při vzniklém nedostatku hmotněprávních podmínek k výkonu určitých činností nebo při faktickém vzniku protiprávního stavu.<sup>157</sup>

Systematické zařazení právní úpravy těchto nástrojů není jednotné. Často se objevují v části o výkonu veřejné správy na daném úseku, výjimkou však není ani jejich zařazení do jedné kapitoly společně s pokutami a nápravnými opatřeními (např. hlava VI zákona o ochraně ovzduší, hlava VI zákona o ochraně přírody a krajiny). Obecně můžeme tyto nástroje rozdělit do tří základních skupin:

- a) *nástroje týkající se speciálních subjektů* – odejmutí autorizace, osvědčení nebo pověření – fakticky všechny právní předpisy na úseku ochrany životního prostředí požadují autorizaci či zvláštní pověření či osvědčení k provádění určitých činností ve veřejném zájmu (např. pověření k hodnocení nebezpečných vlastností odpadů, osvědčení o autorizaci podle zákona o ochraně ovzduší apod.). S vydáním takové veřejné listiny je spojena možnost jejího zrušení či odejmutí v případě závažného porušení povinností při výkonu této činnosti. Ne vždy je takové porušení postihováno přímo odejmutím oprávnění, například zákon o obalech jej předpokládá až poté, co autorizovaná společnost nezjedná nápravu zjištěných nedostatků. Hrozba odejmutí oprávnění nepochybně působí preventivně vůči potencionálnímu subjektu správního deliktu;
- b) *nástroje týkající se činnosti, provozu* – zákaz činnosti, zrušení, zastavení nebo omezení provozu je pravděpodobně nejpřísnějším postihem, jenž může na subjekt správního deliktu dopadnout. K jeho aplikaci dochází zejména v situacích opakovaného porušení povinnosti, popř. když v důsledku porušení povinnosti hrozí závažné poškození životního prostředí.<sup>158</sup> Podle informací ČIŽP<sup>159</sup> bylo na

<sup>157</sup> Prášková, H.: Východiska budoucí právní úpravy správního trestání, Právní praxe 6-7/1999, str. 450.

<sup>158</sup> Srov. např. § 19 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, § 78 odst. 4 písm. c) zákona o odpadech, § 21 zákona o geologických pracích, § 20 odst. 1 písm. o) zákona o prevenci závažných havárií apod.

<sup>159</sup> ČIŽP: Zpráva o činnosti v roce 2002, Praha: ČIŽP, 2003.

úseku ochrany ovzduší v roce 2002 uloženo 343 pokut a 157 opatření k nápravě a 6krát rozhodnuto o zastavení provozu s tím, že v pěti případech byl provoz po odstranění nedostatků znovu obnoven. Z uvedeného lze dovodit, že k úplnému zákazu provozu přistupují správní orgány opravdu jen v krajních případech. Tomuto nástroji však nelze nepřiznat výrazný preventivní účinek ve vztahu ke škodlivému jednání pachatele. Podobnou funkci má rovněž odmítnutí vydání povolení k dovozu či vývozu exempláře podle zákona CITES (§ 20 odst. 6). Jde vlastně o jakousi vyšší sankci, která může směřovat vůči osobě, které byla pravomocně uložena pokuta nebo jí byl již exemplář v předcházejících dvou letech odebrán;

- c) *nástroje týkající se věci* – jde o odejmutí, resp. zabrání věci, s níž je nedovoleně nakládáno nebo je nedovoleně držena. Tento postih lze považovat za ekvivalentní trestu propadnutí věci podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o přestupcích, eventuálně omezujícím opatření zabrání věci podle ustanovení § 18 odst. 1 téhož zákona. Nejtypičtějším příkladem tohoto druhu je odebrání nedovoleně držných jedinců podle ustanovení § 89 zákona o ochraně přírody a krajiny. Primárně ve veřejném zájmu jsou odebírány látky poškozující ozónovou vrstvu Země, které jsou zakázány nebo při nakládání s nimi dochází k závažnému porušení povinností (§ 39 odst. 1, § 52 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší). Je zřejmé, že postih pachatele správního deliktu není hlavním účelem odebrání či zabrání věci. Zjevné je to především u zvláštního opatření odebrání týraného zvířete podle ustanovení § 28a zákona na ochranu zvířat proti týrání. Nařídí odebrání zvířete lze jen, vyžaduje-li to jeho zdravotní stav. Výrazný preventivní účinek ve vztahu k protiprávnímu jednání tedy tento nástroj zřejmě nemá. Nápravnou funkci mu však přiznat lze. Už z toho důvodu, že nastupuje vedle pokuty za konkrétní protiprávní jednání (např. pokuta za chov zvláště chráněného živočicha bez povolení – § 87 odst. 1 písm. c) zákona o ochraně přírody a krajiny). Žádný ze zákonů zakotvující tento institut neupravuje jeho aplikační vztah k rozhodnutí o uložení pokuty. Uložení pokuty je pak ve většině případů při zjištění porušení povinnosti obligatorní. Z toho lze usuzovat, že souběžné užití jak sankčního ustanovení, tak ustanovení o odejmutí či zabrání věci je přípustné.

### Shrnutí

- Absence jiných druhů sankcí než pokuty u jiných správních deliktů (zejména sankce zákazu činnosti) oslabuje preventivní působení odpovědnostního mechanismu. Trest zákazu činnosti u přestupků je velmi významný z hlediska životního prostředí nejen z důvodu silného preventivního působení na pachatele přestupku, ale též z důvodu předcházení přímým škodám na životním prostředí.
- Nejvhodnějším způsobem určení rozpětí výše pokuty se jeví pevné stanovení spodní i horní hranice. Jistota určité minimální výše pokuty má z hlediska pre-

ventivního působení větší význam než možnost uložit pokutu ve výši blížící se k nule. Vhodné je však upravit liberační důvody.

- Významný preventivní účinek má úprava tzv. další pokuty při opakovaném spáchání správního deliktu. Silnější působnost lze zjevně přiznat ustanovení, které váže další pokutu pouze na opakované porušení jakékoli povinnosti bez rozdílu. Vazba „další“ pokuty na neprovedení opatření k nápravě oslabuje preventivní funkci.
- Vyšší hranice sazby pro stanovení výše pokuty právníkům osobám a fyzickým osobám vykonávajícím určitou kvalifikovanou činností odpovídá vyššímu stupni ohrožení a většímu kapitálovému jmění těchto osob ve srovnání s osobami fyzickými.
- Rozdělení skutkových podstat do jednotlivých sankčních pásem ne vždy odpovídá jejich závažnosti. Různě závažná protiprávní jednání bývají zařazena do stejného sankčního rozpětí.
- Kumulativní metoda při stanovení výše pokut za naplnění skutkových podstat více správních deliktů napomáhá úplnému prosazení principu odpovědnosti původce.
- Uplatnění principu odpovědnosti původce napomáhá i zakotvení obligatorního ukládání pokuty. Vhodné je však upravit liberační důvody, popř. možnost prominutí pokuty. Zastavení řízení o pokutě podle vodního zákona, resp. zákona o integrované prevenci přispívá ke kompenzaci následků jednáním způsobených, postrádá však institut společenského odsouzení a tím má i slabší preventivní působení.
- Jiné nástroje sankčního charakteru (odejmutí autorizace, zastavení činnosti apod.) jsou vhodným doplňkem pokuty jako hlavního trestu v odpovědnostním mechanismu správních deliktů. Svou podstatou se trestu podobají a jejich adresáti je nepochybně jako trest pociťují. Proto považují za vhodné jejich zařazení do systému sankcí. Vzhledem k závažnosti jejich účinků je však nezbytné spojit je pouze s nezávažnějšími porušeními práva. Odebrání věci (např. nedovoleně získaného exempláře) však postrádá významnější preventivní účinek; je vhodný z důvodu veřejného zájmu.

### **8.1.5 Objektivní stránka deliktu**

Jak je již uvedeno výše, patří mezi základní typové znaky správních deliktů objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka. Pro určení charakteru správních deliktů je třeba věnovat větší pozornost právě objektivní stránce správního deliktu. Ta zahrnuje jednání a následek, které spojuje příčinná souvislost. Je zřejmé, že jsou to právě tyto znaky, podle kterých od sebe jednotlivé delikty odlišíme.

Jednáním může být jak činnost, tak nečinnost. Jednání je podrobně určeno v individuálních skutkových podstatách správních deliktů (např. podle ustanovení § 66 odst. 3 písm. c) zákona o ochraně ovzduší se považuje za protiprávní jednání provoz zařízení ke Sběru nebo výkupu odpadů bez potřebného souhlasu). Následkem se rozumí porušení nebo ohrožení zájmů, které jsou objektem správního deliktu. Ně-



kteřé skutkové podstaty určují pouze následek, přičemž dále nespecifikují jakým jednáním musí být následek způsoben (např. podle ustanovení § 87 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny se přestupku dopustí ten, kdo zničí součást přírody ve zvláště chráněném území). Nicméně je zřejmé, že určení následku nemusí být součástí skutkové podstaty. V takovém případě je následek zpravidla dán samotným protiprávním jednáním.<sup>160</sup> Dle mého názoru je taková právní úprava v mnoha případech nezbytná, neboť ne vždy lze přičíst následek jednání určitého subjektu. Vyžadovat způsobení následku jako podmínku odpovědnosti za protiprávní jednání by pak znemožnilo postih takového jednání. Pro příklad lze uvést skutkové podstaty správních deliktů podle zákona o ochraně ovzduší. V případě správních deliktů podle zákona o ochraně ovzduší nadto nelze následek přesně kvantifikovat, neboť k znečištění ovzduší dochází i v rámci dovolené činnosti. Neurčení konkrétního následku může na druhou stranu vést k postihu zcela bagatelních protiprávních jednání, které nepředstavují přímé ohrožení životního prostředí, resp. některé jeho složky.

Z hlediska ochrany životního prostředí a z hlediska preventivní funkce odpovědnostních režimů má význam právě rozlišení charakteru správních deliktů podle následku protiprávního jednání. Spočívá-li následek v ohrožení chráněných hodnot a zájmů, pak hovoříme o **deliktech ohrožovacích**. Spočívá-li ovšem následek přímo v porušení těchto hodnot a zájmů, jedná se o **delikty poruchové** (poškozovací). V praxi se nicméně rozlišuje ještě další skupina správních deliktů menšího významu. Jde o protiprávní jednání, jež nedosahují stupně ohrožovacích deliktů. Ačkoli tímto jednáním dojde k porušení právních předpisů, nejde o porušení představující ohrožení životního prostředí, spíše o porušení povinností souvisejících s organizací ochrany určitého zájmu. Hovoříme o správních **deliktech administrativního charakteru**.

Dle mého názoru lze za správní **delikty administrativního charakteru** označit porušení oznamovací či ohlašovací povinnosti (pokud samozřejmě nejde o povinnost ohlásit vznik havárie, jejíž nesplnění může mít závažné důsledky pro životní prostředí), porušení povinnosti evidence, porušení povinnosti platit poplatky, popř. jiné finanční odvody či úhrady, porušení povinnosti monitoringu a porušení povinností ve vztahu ke kontrolním orgánům. Nesplnění těchto povinností nemá přímý důsledek pro ohrožení životního prostředí. Jak bude uvedeno níže v souvislosti s kritérii pro stanovení výše pokuty, vydal ministr životního prostředí rozhodnutí,<sup>161</sup> v němž za správní delikty čistě administrativního charakteru považuje i nesplnění jiných povinností, konkrétně povinností nakládat s nebezpečným odpadem pouze se souhlasem přísluš-

<sup>160</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 208.

<sup>161</sup> Rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 19. 11. 2003, čj. M/100987/03, SRK/732/P-1499/03, a rozhodnutí ze dne 26. 11. 2003, čj. M/101013/03, SRK/743/P-1483/03.

ného orgánu ochrany životního prostředí. Přitom vzal v úvahu charakter prováděné činnosti a množství produkovaných odpadů. Klíčovým faktem pak byla skutečnost, že při provedené kontrole nebylo shledáno žádné porušení povinností při fyzickém nakládání s odpady. V tom smyslu není možné považovat porušení této povinnosti obecně za správní delikt čistě administrativního charakteru. Lze si představit situace, kdy dochází k nakládání s nebezpečným odpadem velkého množství bez souhlasu příslušného správního orgánu, a přestože povinná osoba fyzicky nakládá s odpadem podle právních předpisů, nelze toto pochybení považovat za čistě administrativní záležitost.

Z přílohy č. 3 je zřejmé, že skutkové podstaty správních deliktů administrativního charakteru se ve větší či menší míře objevují v každém právním předpisu na úseku ochrany životního prostředí. Jejich počet potom závisí i na oblasti, kterou příslušný právní předpis upravuje. Největší počet jich je zjevně na úsecích, kde se klade velký důraz na monitoring činnosti, a z toho důvodu na vedení nejrůznějších evidencí a plnění oznamovacích a ohlašovacích povinností. Velký počet administrativních deliktů je rovněž v právních předpisech, jejichž úprava vychází z mezinárodních smluv. Pokud je určitá oblast regulována mezinárodně, je s ní spojena vyšší administrativní zátěž subjektů práv a povinností.

Zajímavé výsledky přináší příloha č. 3 o správních deliktech poruchových, resp. těch, u nichž je přímo ve skutkové podstatě předpokládán následek poškozením, zničením apod. Sotva polovina předpisů takové následky výslovně předpokládá. Způsobení následku je tady základním předpokladem správního deliktu. Typickým příkladem je správní delikt podle ustanovení § 88 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny, podle kterého se správního deliktu dopustí právnická osoba nebo fyzická osoba při výkonu podnikatelské činnosti tím, že poškodí nebo zničí památný strom. Na druhou stranu je nepochybné, že jiná protiprávní jednání způsobují následek poškození, aniž by tento následek byl skutkovou podstatou výslovně předpokládán. Jde například o skutkovou podstatu správního deliktu porušení povinnosti dodržovat stanovené emisní limity. Pokud někdo vypouští více znečišťujících látek, než je přípustné, nepochybně znečišťuje, tedy poškozuje ovzduší jako složku životního prostředí. Vzhledem k tomu však, že zdroj znečištění fakticky poškozuje životní prostředí i tehdy, když stanovené emisní limity dodržuje, poškozuje vlastně životní prostředí, aniž by se dopouštěl protiprávního jednání.

Z hlediska ochrany životního prostředí jsou významné skutkové podstaty, které zakládají **vyšší odpovědnost tam, kde protiprávním jednáním dojde k závažnému následku**, resp. poškození životního prostředí, či tam, kde je následek způsoben v chráněném území nebo na chráněném druhu. Například za neplnění podmínek integrovaného povolení podle ustanovení § 37 odst. 4 zákona o integrované prevenci lze provozovateli zařízení uložit pokutu až do výše 4 000 000 Kč. Jestliže

však stejným jednáním poškodí nebo poškozuje životní prostředí, může mu být uložena pokuta až 7 000 000 Kč. Podobné ustanovení obsahuje pro přestupky rovněž zákon o ochraně přírody a krajiny. Podle ustanovení § 87 odst. 4 lze za přestupky v ochraně zvláště chráněných rostlin a živočichů, dřevin a památných stromů uložit pokutu až dvojnásobnou, pokud byly spáchány ve zvláště chráněných územích.

Některá jednání nejsou protiprávním jednáním, pokud nezpůsobí zákonem předpokládaný následek. Sběrání lesních plodů je dovoleným jednáním, nicméně Sběr lesních plodů způsobem poškozujícím les je přestupkem podle ustanovení § 53 odst. 1 písm. e) lesního zákona.

### Shrnutí

- Objektivní stránka deliktu je ve zvláštních zákonech nejčastěji vyjádřena pouze jednáním. Chybí další upřesnění jako následek či pohutka.
- Formulace objektivní stránky správních deliktů je široká, zahrnuje téměř každé porušení práva, tedy i zcela bagatelní případy spočívající zejména v porušení povinností administrativního charakteru. V tom smyslu je mnohdy konkrétní určení následku jediným způsobem, jak se vyhnout stíhání jednání, které představuje minimální nebezpečnost pro společnost. Z hlediska principu prevence je třeba zdůraznit význam těch skutkových podstat, které zakládají vyšší míru odpovědnosti tam, kde je zájmům poskytována vyšší ochrana.

### 8.1.6 Formulace skutkových podstat

Formulace skutkových podstat je podstatným prvkem upevňujícím právní jistotu. Skutkové podstaty by neměly být příliš obecně formulovány a neměly by být závislé na neurčitých pojmech. V oblasti tak rozmanité a abstraktní, jako je ochrana životního prostředí, je to nadmíru složitý úkol. Samotná textace skutkových podstat pak může při praktické aplikaci práva přinést řadu překvapení. Tak tomu například bylo i za účinnosti dříve platného zákona o ovzduší,<sup>162</sup> kde bylo v sankčních ustanoveních zakotveno, že pokutu lze uložit za porušení několika povinností, přičemž tyto povinnosti byly vyjmenovány a mezi nimi užita souřadící spojka „a“. Za použití gramatického výkladu pak nezbylo než konstatovat, že k naplnění skutkové podstaty je nezbytné, aby znečišťovatel porušil všechny v ustanovení vyjmenované povinnosti. To pak vedlo až k faktickému vyloučení aplikace tohoto ustanovení, neboť v některých případech bylo nemožné, aby odpovědný subjekt svým jednáním porušil všechny uvedené povinnosti.<sup>163</sup>

<sup>162</sup> Zákon ČNR č. 309/1991 Sb., o ochraně ovzduší před znečišťujícími látkami (zákon o ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>163</sup> Srov. např. ustanovení § 18 odst. 1 písm. a) zákona ČNR č. 309/1991 Sb., podle kterého bylo možné uložit pokutu provozovateli velkého zdroje znečišťování, poruší-li povinnosti stanovené v § 6 odst. 4, § 7 odst. 1 písm. a), c), d), f), h), i) a § 7 odst. 2.

*Pro příklad cituji z rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 24. 7. 2000, č.j. M/100491/00, SRK/465/R-1009/00, kde se v odůvodnění uvádí: „Pokutu uložila Česká inspekce životního prostředí za to, že v předmětné kotelně nebyla vedena provozní evidence a nebylo provedeno měření množství emisí tohoto zdroje znečišťování podle ustanovení § 7 odst. 1 písm. d) zákona o ovzduší (pozn. zákon č. 309/1991 Sb.). Společnost rovněž ve smyslu ustanovení odst. 1 téhož paragrafu neposkytla příslušnému orgánu ochrany ovzduší potřebné údaje a informace ke zjištění stavu ovzduší. Podle ustanovení § 18 odst. 3 zákona o ovzduší orgán ochrany ovzduší uloží pokutu provozovateli středního zdroje znečišťování, poruší-li povinnosti stanovené v § 6 odst. 4 a § 7 odst. 1. Přitom je nutné zdůraznit skutečnost, že ustanovení § 18 odst. 3 užívá spojku „a“. Z textu tohoto ustanovení tedy vyplývá, že pokutu lze uložit pouze za stavu, kdy došlo k porušení obou citovaných ustanovení. V daném případě však společnost porušila toliko povinnosti uvedené v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o ovzduší a nikoli povinnosti zakotvené v § 6 odst. 4 zákona. V tom smyslu nejsou splněny zákonné podmínky pro uložení pokuty podle ustanovení § 18 odst. 3 zákona o ovzduší.“*

Dnes může obdobné pochybnosti vyvolat ustanovení § 26 odst. 1 písm. h) zákona CITES,<sup>164</sup> ačkoli z toho, že odkaz na ustanovení zákona je uveden v závorce, je možné vyložit, že rozhodující je slovní vyjádření „neplní jiné povinnosti stanovené zákonem“ a odkaz v závorce je toliko vodítkem pro příslušný správní orgán.

Avšak i příliš konkrétní skutkové podstaty mohou mnohdy vést k nechtěným důsledkům. K tomu došlo při účinnosti zákona o ochraně ovzduší, který postihuje jednání v rozporu s provozními předpisy schválenými podle tohoto zákona.<sup>165</sup> Ve skutečnosti je ale většina provozních předpisů zdrojů znečišťování schválena ještě za účinnosti předchozí právní úpravy zákona č. 309/1991 Sb. Absence příslušného přechodného ustanovení v zákoně o ochraně ovzduší, které by se z hlediska odpovědnosti vypořádalo s existencí provozních řádů schválených podle předchozího zákona, pak při aplikaci zmiňované základní zásady správního trestání „nullum crimen, nulla poena sine lege“ znemožňuje sankcionování jejich porušení.

M. Damohorský<sup>166</sup> rozlišuje čtyři základní druhy skutkových podstat:

- a) skutkové podstaty vymezené slovním popisem,
- b) skutkové podstaty vymezené částečně slovně, přičemž je k nim připojen odkaz na ustanovení upravující povinnost, jež odpovědná osoba porušila,

<sup>164</sup> Podle tohoto ustanovení lze postihovat právnickou osobu nebo fyzickou osobu při výkonu podnikatelské činnosti, která nesplní další povinnosti stanovené tímto zákonem (§ 19 odst. 3, § 20 odst. 3 a 4, § 21 odst. 2 a § 28).

<sup>165</sup> Pokutu uloží inspekce provozovateli, který porušil alespoň jednu z povinností stanovených v § 11 odst. 1 písm. a), b), f), h), o), nebo r) (§ 40 odst. 7 písm. a) zákona o ochraně ovzduší). Ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) jsou provozovatelé povinni uvádět do provozu a provozovat stacionární zdroje v souladu s podmínkami ochrany ovzduší, které jsou uvedeny ve stanoviscích a povoleních vydaných podle § 17. Podle ustanovení § 17 odst. 2 písm. g) se povolení vyžaduje mimo jiné i k vydání a změně provozního řádu podle § 11 odst. 2.

<sup>166</sup> Damohorský, M.: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, Životní prostředí a právo, AUC Iuridica 3-4/1999, Praha: Karolinum, 1999, str. 49.

c) skutková podstata pouze odkazuje na příslušné ustanovení zákona, jehož porušení se sankcionuje,

d) tzv. „zbytkové“ skutkové podstaty.

ad a) *Skutkové podstaty vymezené slovním popisem* – jako příklad lze uvést ustanovení § 116 vodního zákona, podle kterého lze mimo jiné i sankcionovat jednání spočívající ve vypuštění odpadní nebo důlní vody do vod povrchových nebo podzemních, popřípadě do kanalizace v rozporu s tímto zákonem. Tento způsob vymezení skutkových podstat užívá rovněž zákon o ochraně přírody a krajiny, lesní zákon, zákon o odpadech, popř. částečně i jiné zákony.

ad b) *Skutkové podstaty vymezené částečně slovně, přičemž je k nim připojen odkaz na ustanovení upravující povinnost, jež odpovědná osoba porušila* – toto vymezení používá například zákon o prevenci závažných havárií. Podle ustanovení § 24 odst. 1 písm. c) je možné uložit pokutu provozovateli stávajícího nebo nového objektu nebo zařízení, který neučiní oznámení nebo neoznámí změnu podmínek podle § 6. Stejnou metodu formulace skutkových podstat užívá i zákon o geologických pracích či zákon o ochraně ZPF. V této souvislosti je vhodné poukázat na některá úskalí, jež mohou při použití tohoto způsobu formulace skutkové podstaty vyvstat.

V některých případech totiž uložená povinnost nekoresponduje s odpovídajícím sankčním ustanovením. Tak například podle ustanovení § 20 odst. 1 písm. f) zákona o geologických pracích může ministerstvo uložit pokutu tomu, kdo neodstranil ve stanovené lhůtě závažné nedostatky, jejichž odstranění bylo uloženo podle ustanovení § 19 odst. 1. Podle tohoto ustanovení (§ 19 odst. 1 zákona o geologických pracích) kontroluje ministerstvo plnění stanovených povinností a je oprávněno uložit, aby byly ve stanovené lhůtě odstraněny zjištěné nedostatky. Ustanovení se nezmiňuje o závažných nedostatecích, ale o zjištěných nedostatecích. Otázkou je, zda bylo záměrem zákonodárce postihovat pouze neodstranění závažných nedostatků a bez povšimnutí ponechat neodstranění nedostatků „nezávažných“. Stejný zákon [§ 20 odst. 1 písm. h)] rovněž postihuje nesplnění oznamovací povinnosti podle § 9a. Toto ustanovení však zakládá nejen povinnost podat oznámení, ale též povinnost podat hlášení a roční zprávu. Vzniká tak interpretační problém v tom smyslu, zda podle ustanovení § 20 odst. 1 písm. h) zákona lze sankcionovat i nepodání hlášení, popř. roční zprávy. Výklad pak dále komplikuje samotné označení § 9a „Podávání návrhů a oznámení“ a ustanovení odstavce 2 zmíněného § 9a, který určuje lhůtu pro podání návrhu a oznámení podle odstavce 1. O žádných návrzích se totiž toto ustanovení jinak nezmiňuje.

ad c) *Skutková podstata pouze odkazuje na příslušné ustanovení zákona, jehož porušení se sankcionuje* – typickým ustanovením tohoto druhu je ustanovení § 40 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší, podle kterého orgán obce uloží pokutu provozovateli malého stacionárního zdroje, poruší-li alespoň jednu z povinností podle § 19

odst. 10, 14, 16 nebo v § 20 nebo § 22 odst. 1. Rovněž zákon o nakládání s GMO a zákon o obalech se omezují toliko na sankcionování porušení povinností specifikovaných odkazem na příslušné ustanovení zákona.

ad d) *Tzv. „zbytkové“ skutkové podstaty*, které zpravidla pomocí slovního spojení „porušuje jiné povinnosti stanovené tímto zákonem“ postihují porušení povinností v sankčních ustanoveních výslovně neuvedených (např. vodní zákon, zákon o obalech, zákon o odpadech, zákon CITES). Zbytkové skutkové podstaty mohou směřovat též k postihu jednání porušujícího rozhodnutí vydaná na základě daného zákona (např. zákon o ochraně ZPF, lesní zákon, vodní zákon, zákon o obalech, zákon o odpadech). Některé právní předpisy obdobné ustanovení neobsahují (např. zákon o prevenci závažných havárií, zákon o GMO, zákon o geologických pracích nebo zákon o ochraně ovzduší). V praxi se lze často setkat s případy, kdy vyjmenované skutkové podstaty nepokrývají porušení všech povinností v zákoně uvedených a absence „zbytkových ustanovení“ správnímu orgánu znemožňuje porušení povinnosti postihnout.

Takové situace by mohly nastat v souvislosti s aplikací zákona o prevenci závažných havárií. Sankční ustanovení nezahrnují „zbytkovou“ skutkovou podstatu, nicméně ve výčtu sankcionovaných jednání se neobjevuje porušení povinnosti stanovené v § 7 odst. 9 zákona, podle kterého je zaměstnavatel povinen seznámit se schváleným programem zaměstnance v objektu nebo v zařízení. Dle mého názoru by bylo vhodné porušení této povinnosti sankcionovat. Takové porušení totiž zřejmě nelze zahrnout do skutkové podstaty deliktu toho, kdo nepřijme nebo nezavede opatření k zamezení vzniku závažné havárie a k minimalizaci jejích následků.

M. Damohorský<sup>167</sup> proto navrhuje zavedení zbytkových skutkových podstat ve společné souhrnné právní úpravě správních deliktů. Domnívám se, že podobná úprava vyžaduje zvláštní opatrnost. „Zbytkové“ skutkové podstaty nelze považovat za jednoznačné řešení. Postihu by totiž podléhalo i porušení povinností, jež zákonodárce vložil do právního předpisu spíše se záměrem zdůraznění vhodnosti určitého chování, aniž by zamýšlel porušení této více méně morální povinnosti sankcionovat. Jde o povinnosti stanovené velmi obecně a v některých případech by kontrola plnění určité povinnosti byla spojena se značnými obtížemi. Typickým příkladem je ustanovení § 3 odst. 6 zákona o prevenci závažných havárií, podle kterého jsou osoby tam uvedené povinny vzájemně spolupracovat při hodnocení rizika závažné havárie a při zpracování bezpečnostního programu prevence závažné havárie, bezpečnostní zprávy a havarijních plánů podle tohoto zákona. Za čistě proklamativní považují povinnost podle ustanovení § 10 odst. 1 zákona o odpadech, které ukládá každému, aby při své činnosti nebo v rozsahu své působnosti předcházel vzniku odpadů, omezoval jejich množství

<sup>167</sup> Damohorský, M.: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, *Životní prostředí a právo*, AUC Iuridica 3-4/1999, Praha: Karolinum, 1999, str. 50.

a nebezpečné vlastnosti. Bez další konkretizace není dle mého názoru postih porušení této povinnosti možný a ani vhodný. Obdobně též ustanovení § 3 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší zakotvuje povinnost každého omezovat a předcházet znečišťování ovzduší a snižovat množství jím vypouštěných znečišťujících látek stanovených podle tohoto zákona a prováděcích právních předpisů. To, že zákonodárce úmyslně nezahrnul do sankčních ustanovení zákona o ochraně ovzduší skutkovou podstatu odpovídající porušení citovaného ustanovení, jasně vyplývá z ustanovení § 40 odst. 9 téhož zákona, který obci umožňuje postihovat toliko porušení povinností zakotvených v ustanovení § 3 odst. 5 nebo 10.

Jisté řešení problému by mohlo představovat užití „zbytkové“ skutkové podstaty s fakultativní možností uložení pokuty správním orgánem. Pokryty by tak byly situace, kdy zákonodárce opomněl začlenit porušení určité povinnosti do sankčních ustanovení a současně by nebylo nutné postihovat porušení povinností, jež zákonodárce postihovat nechce.

Formulace skutkových podstat ve valné většině nerozlišuje intenzitu porušení povinnosti, tak jak to předpokládá D. Hendrych a kol.<sup>168</sup> Výjimkou je v tomto směru pouze zákon o integrované prevenci, ačkoli ani v jeho případě nejde o všechny skutkové podstaty. Zatímco tedy např. podle ustanovení § 66 odst. 2 písm. c) zákona o odpadech se správního deliktu dopustí fyzická osoba oprávněná k podnikání nebo právnická osoba, která provozuje zařízení k využívání a odstraňování odpadů bez potřebného souhlasu nebo v rozporu s ním, je rozhodujícím předpokladem obdobného správního deliktu podle zákona o integrované prevenci [§ 37 odst. 5 písm. a)], aby provozovatel neplněním podmínek integrovaného povolení nebo provozováním zařízení bez platného integrovaného povolení ohrozil nebo ohrožoval životní prostředí. V mnoha případech tak protiprávní jednání není přímo spojeno s poškozením nebo ohrožením životního prostředí. Jak je již uvedeno výše, ztrácí se rozdíl mezi čistě administrativním deliktem (např. nesplnění ohlašovací povinnosti) a deliktem, v důsledku kterého může dojít nebo dojde k poškození životního prostředí.

Míra intenzity jednání se však podle většiny ostatních právních předpisů bere v úvahu při rozhodování o výši pokuty tam, kde je sankce určena zákonným rozmezím sazeb. Zákonodárce totiž stanovil *kritéria pro užití volné úvahy*. Mezi nejčastěji uváděná náležejí závažnost porušení právního předpisu, které zřejmě odpovídá kritériu závažnosti ohrožení životního prostředí, neboť závažnost porušení právního předpisu by měla být posuzována právě z hlediska ohrožení životního prostředí. Mezi další často uváděná kritéria jsou doba trvání a následky protiprávního jednání. Méně často se objevuje způsob protiprávního jednání. Velmi specifická kritéria vztahující se přímo

<sup>168</sup> Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 199.

k předmětu úpravy zavedl nový vodní zákon, který rovněž ukládá správním orgánům přihlížet k příčinám protiprávního jednání, popř. k okolnostem, za nichž k němu došlo. Mezi četná kritéria upravená vodním zákonem pak náleží i pozitivní aktivita subjektu při odstraňování nebo zmírňování škodlivých následků protiprávního jednání. Neobvyklé kritérium, které vyplývá z povahy právní úpravy, zavedl zákon o integrované prevenci. Podle ustanovení § 38 odst. 1 zákona správní orgán přihlíží i k výši pokut ukládaných podle jiných právních předpisů za porušení obdobných povinností.

Použití slova „zejména“ při určení zmíněných kritérií ve většině právních předpisů napovídá, že se nejedná o výčet úplný, ale pouze o kritéria, která zákon v podstatě jen zdůrazňuje. Je na uvážení správního orgánu, ke kterým dalším kritériím při stanovení výše pokuty přihlédně.<sup>169</sup> To zcela zřejmě neplatí v případě zákona o ochraně ovzduší a lesního zákona, kde absence slova „zejména“, „především“ či jim obdobného značí, že tyto právní předpisy dávají správním orgánům pro užití volné úvahy při stanovení výše sankce úplný (taxativní) výčet kritérií. V tom smyslu správní orgán nemůže přihlédnout k okolnostem, za nichž došlo k porušení povinnosti ani k opatřením, jež odpovědný subjekt učinil pro odstranění následků svého protiprávního jednání.

V praxi se ukazuje, že právě aplikace zákonných kritérií činí správním orgánům velké obtíže. Neschopnost správních orgánů vypořádat se s těmito kritérii v odůvodnění svých rozhodnutí často vedla ke zrušení správního rozhodnutí v řízení před soudem.

*Pro příklad uvádím výtah z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 5. 1998, č. j. 6 A 168/95-15: „Tam, kde rozhodnutí je vydáno na základě zákonem povolené volné úvahy, je povinností správního orgánu volné úvahy užít, to je zabývat se všemi hledisky, které zákon jako premisy takové úvahy stanoví, opatřit si za tím účelem potřebné důkazní prostředky, provést jimi důkazy, vyvodit z těchto důkazů skutková a právní zjištění a poté správním uvážením, nicméně při respektování smyslu a účelu zákona a v souladu s pravidly logického usuzování, dospět k rozhodnutí. Z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu musí být seznatelné, které skutečnosti vzal správní orgán za podklad pro stanovení výše pokuty a jaké úvahy jej vedly k uložení sankce v konkrétní výši. Jestliže zákon přímo stanoví hlediska, k nimž je povinen správní orgán při stanovení výše pokut přihlédnout, je povinností správního orgánu každé hledisko zvážit samostatně a poté všechna v souhrnu, a vypořádat se s námitkami uplatněnými účastníkem řízení v průběhu řízení.“*

Pro odůvodnění stanovené výše pokuty tak nestačí konstatovat, že pokuta byla uložena v zákonném rozmezí.<sup>170</sup> V důsledku soudní praxe se rovněž při rozhodování správních orgánů klade důraz na řádné uvážení zákonných kritérií při stanovování výše pokuty. Zejména ve věcech nakládání s odpady, kdy docházelo k porušování administrativních povinností, správní orgán druhého stupně několikrát přistoupil ke zrušení rozhodnutí prvoinstančního orgánu, neboť ten dostatečným způsobem nezo-

<sup>169</sup> Damohorský, M.: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, Životní prostředí a právo, AUC Iuridica 3-4/1999, Praha: Karolinum, 1999, str. 54.

<sup>170</sup> Srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 2. 1994, č. j. 6 A 24/93-13.



hlednil zákonná kritéria podle ustanovení § 67 odst. 2 zákona o odpadech a uložil pokutu v nepřiměřeně vysoké výši. Odvolací správní orgán přitom konstatoval, že zjištěné porušení ohlašovací povinnosti a neexistence souhlasu k nakládání s nebezpečnými odpady lze považovat za správní delikty čistě administrativního charakteru bez jakéhokoli ohrožení životního prostředí, a to zvláště s přihlédnutím k charakteru prováděné činnosti a množství produkovaných odpadů. Důraz byl kladen i na skutečnost, že při provedené kontrole nebylo shledáno žádné porušení povinnosti při fyzickém nakládání s odpady.<sup>171</sup>

### Shrnutí

- Nedostatky ve formulaci skutkových podstat správních deliktů často znemožňují aplikaci příslušného sankčního ustanovení právního předpisu a tím i uložení sankce.
- Formulace skutkových podstat správních deliktů mnohdy neodpovídá zákoněmu vyjádření povinností, jejichž porušení je postihováno.
- Zbytkové skutkové podstaty při obligatornosti uložení pokuty ze strany správního orgánu ve svém důsledku zahrnují i porušení ryze proklamativních zákonných povinností. Z toho důvodu je třeba u zbytkových skutkových podstat preferovat při ukládání pokut fakultativnost.
- Taxativní výčet kritérií pro užití správní úvahy při stanovení výše pokut není vhodný. Správní orgán by měl mít možnost přihlídnout ke konkrétním okolnostem případu.

## 8.2 Plnění funkce kompenzační

Kompenzační funkce by měla směřovat k tomu, aby postih poškozujícího jednání vedl k nápravě následků tohoto jednání. Jak jsem již uvedla v kapitole o metodologii, v ochraně životního prostředí je pro kompenzaci důležitá možnost **uložení nápravných opatření, povaha sankcí a rovněž účelová vázanost finančních prostředků** ze sankcí plynoucích. Předmětem této kapitoly bude tedy analýza právní úpravy odpovědnosti za správní delikty právě z těchto hledisek. Analýza by pak měla napomoci odpovědět na otázku, zda předmětná právní úprava napomáhá plnění kompenzační funkce.

### 8.2.1 Nápravná opatření

Zákonná ustanovení regulující nápravná opatření najdeme fakticky ve všech právních předpisech na úseku práva životního prostředí. Přitom jsou upravena jak nápravná opatření ukládaná v důsledku protiprávního jednání, tak nápravná opatření ukládaná při jednání po právu (v důsledku vzniku protiprávního stavu, který nebyl způsoben protiprávním jednáním). Vzhledem k tématu této práce se nadále budu vě-

<sup>171</sup> Srov. rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 19. 11. 2003, č. j. M/100987/03, SRK/732/P-1499/03, a rozhodnutí ze dne 26. 11. 2003, č. j. M/101013/03, SRK/743/P-1483/03.

novat pouze těm nápravným opatřením, která jsou ukládána v důsledku protiprávního jednání. Přitom je třeba si uvědomit, že ukládání povinnosti nápravného opatření je úzce spjato s problematikou ekologické újmy, jejím vyčíslením a nápravou. Tato problematika je ovšem natolik široká, že by k její analýze bylo třeba mnohem většího prostoru, než poskytuje téma této práce. Proto ji zmíním spíše zkratkovitě.

Připomínám, že někteří autoři<sup>172</sup> považují za nápravná opatření rovněž různá opatření diskutovaná v kapitole 8.1.4 této práce (např. zákaz určité činnosti či provozu zařízení). Takovému výkladu by odpovídalo i systematické zařazení některých případů omezení nebo zastavení provozu či zákazů činnosti, kdy jsou tato opatření upravena ve stejné části jako nápravná opatření (např. § 38 a § 39 zákona o ochraně ovzduší, § 43 zákona o obalech). Osobně je považuji spíše za nástroje sankčního charakteru. Nelze popřít, že při zakazu činnosti ohrožující životní prostředí bude životní prostředí tohoto ohrožení zbaveno, nicméně při poškození životního prostředí k žádné nápravě nedojde. Zejména z toho důvodu jsem analýzu těchto opatření zařadila do části týkající se plnění funkce preventivní, nikoliv do této části o plnění funkce kompenzační.

Základní ustanovení o nápravných opatření obsahuje zákon o životním prostředí (§ 27), kde je zakotvena hierarchie nápravných opatření v pořadí: obnovení přirozených funkcí (naturální restituce), náhradní plnění, peněžitá kompenzace.

***Podle odst. 1 citovaného ustanovení je každý, kdo poškozením životního prostředí nebo jiným protiprávním jednáním způsobil ekologickou újmu, povinen obnovit přirozené funkce narušeného ekosystému nebo jeho části. Není-li to možné nebo z vážných důvodů účelné, je povinen ekologickou újmu nahradit jiným způsobem (náhradní plnění); není-li to možné, je povinen nahradit tuto újmu v penězích. Souběh těchto náhrad se nevylučuje...***

Nápravná opatření jsou dále regulována v jednotlivých složkových zákonech. Úprava se svým rozsahem i obsahem značně liší. Mnohé zákony se omezují pouze na založení možnosti ukládat nápravné opatření v příslušných ustanoveních o pravomoci orgánů státní správy na daném úseku (např. § 26 odst. 1 písm. b) zákona o chemických látkách, § 79 odst. 1 písm. g) zákona o odpadech). V těchto případech se úprava většinou omezuje pouze na konstatování, že příslušný správní orgán je oprávněn uložit opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Jiné právní předpisy začleňují ustanovení o nápravných opatření do části právních předpisů týkající se kontrolní a dozorové činnosti (např. § 19 odst. 2 písm. a) zákona o integrované prevenci, § 26 odst. 5 zákona o Antarktidě, § 22 odst. 5 zákona o prevenci závažných havárií). Můžeme však nalézt i ustanovení uvedená přímo názvem „Opatření k nápravě“ nebo jiným podobným (např. § 38 zákona o ochraně ovzduší, § 43 zákona o obalech, § 42 vodního zákona). Úprava v těchto předpisech je pak podrobnější.

<sup>172</sup> Srov. Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Praha: Karolinum, 1999, str. 110.

Při sledování zákonných ustanovení o nápravných opatřeních je třeba pamatovat na několik důležitých otázek:<sup>173</sup>

- čím je povinnost provést nápravné opatření založena,
- možný rozsah nápravných opatření a zastupitelnost plnění,
- určení subjektu, kterému lze nápravné opatření uložit,
- lhůty pro ukládání nápravných opatření.

Povinnost vyplývající z uloženého nápravného opatření je nutné odlišovat od povinnosti, kterou subjekt protiprávního jednání porušil a která trvá i nadále. Byla-li například porušena povinnost zdržet se určitého chování, pak tato povinnost pro delikventa trvá i poté, co ji porušil. Povinnost provést nápravné opatření je naproti tomu povinností novou.

### *Právní základ nápravného opatření*

Povinnost provést nápravná opatření může být při porušení právní povinnosti založena přímo zákonem nebo může být uložena až správním rozhodnutím. Situace v českém právním řádu není zřejmá. Na první pohled by se mohlo zdát, že se při ukládání nápravných opatření vychází z koncepce ukládání nápravných opatření rozhodnutím správních orgánů, neboť odst. 2 citovaného paragrafu zákona o životním prostředí stanoví, že o uložení povinnosti podle odstavce 1 rozhodne příslušný orgán státní správy. Z formulace zmíněného ustanovení odstavce 1 lze však dovodit, že tato povinnost vzniká již na základě zákona a správní orgán svým rozhodnutím stanoví pouze rozsah a podmínky nápravného opatření. Domnívám se tedy, že bez tohoto rozhodnutí není povinnost provést nápravné opatření vykonatelná.

Ve sledovaných zákonech již není povinnost k napravení škodlivého stavu způsobeného protiprávním jednáním založena. Výjimkou je ustanovení § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny, kde je primární povinnost stanovena také. V ostatních zákonech je pouze dána pravomoc příslušným orgánům státní správy opatření k nápravě uložit. Tato ustanovení v jednotlivých zákonech tak provádějí citované ustanovení § 27 zákona o životním prostředí.

Velmi důležitou otázkou je také to, zda správní orgán musí ukládat nápravná opatření **obligatorně či fakultativně**, tedy s možností správního uvážení. Výslovná obligatornost je dle mého názoru zakotvena pouze ve vodním zákoně (§ 42), v zákoně o ochraně ovzduší (§ 38 a § 39) a při ukládání nápravného opatření podle ustanovení § 57 lesního zákona. Uvedená ustanovení totiž obsahují pojmy „uloží“ či „rozhodne“, které nedávají možnost úvahy ze strany správního orgánu. Povinnost uložení nápravného opatření je dle mého názoru vhodná tam, kde jsou zjištěny následky protiprávního

<sup>173</sup> Damohorský, M.: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Praha: Karolinum, 1999, str. 107.

jednání, popř. hrozí bezprostřední nebezpečí. To jsou právě případy vodního zákona a ustanovení § 57 lesního zákona.

Poněkud nešťastně je obligatornost ukládání nápravných opatření založena zákonem o ochraně ovzduší. Ze znění jednotlivých ustanovení totiž vyplývá, že opatření ke zjednání nápravy musí být uloženo ve všech případech zjištěného porušení povinnosti.

***Podle ustanovení § 38 odst. 1 zákona o ochraně ovzduší provozovateli, který neplní povinnosti stanovené tímto zákonem nebo zvláštními právními předpisy upravujícími povinnosti při ochraně ovzduší, uloží orgán ochrany ovzduší opatření ke zjednání nápravy.***

Je zjevné, že podobné ustanovení může vést k absurdním případům, kdy bude ukládáno nápravné opatření i při protiprávním jednání, jež nezpůsobuje žádný přímo škodlivý následek. Z toho důvodu dávám přednost fakultativní možnosti ukládání nápravných opatření tak, aby nemusela být ukládána i v případech, které si nevyžadují nápravu.

### ***Možný rozsah nápravných opatření a zastupitelnost plnění***

Pouze v ojedinělých případech poskytuje právní předpis správnímu orgánu návod v jakém rozsahu či jakou formou má být nápravné opatření uloženo. Z povahy věci a institutu veřejné správy vyplývá, že rozhodnutí správního orgánu o uložení nápravného opatření by mělo obsahovat konkrétní určení toho, v čem má opatření spočívat. Za naprosto nepřijatelné bych považovala rozhodnutí, které pouze stanoví, že subjekt protiprávního jednání je povinen odstranit následky takového jednání, aniž by bylo dále uvedeno, jakým způsobem.

Je pravda, že zákony nemohou obsáhnout všechny formy nápravných opatření, jež v praxi přicházejí v úvahu, zvláště uvážíme-li stále rychlejší technologický pokrok. Na druhou stranu by bylo vhodné, aby správním orgánům byla založena povinnost uložit nápravné opatření dostatečně konkrétně, neboť právě správní orgány by měly být informovány o nejnovějších poznatcích a možnostech v odstranění následků protiprávního stavu a o subjektech, které lze k tomu použít. Dalším důvodem je samozřejmě i fakt, že pouze u dostatečně konkrétně uložené povinnosti lze vymáhat její plnění.

Pokud jde o **zastupitelnost plnění**, z charakteru škod na životním prostředí vyplývá, že ne vždy lze odstranit následky protiprávního stavu a zabezpečit stav původní, jaký byl v místě před protiprávním jednáním. Zastupitelnost plnění je zakotvena již ve zmíněném ustanovení § 27 zákona o životním prostředí. Zákon dává přednost naturální restituci, teprve, když ta není možná, náhradnímu plnění a není-li náhradní plnění možné, pak připouští peněžitou kompenzaci. Obdobné ustanovení obsahuje rovněž zákon o ochraně přírody a krajiny (§ 86), které ukládá naturální restituci, a není-li možná a účelná, opravňuje orgán ochrany životního prostředí k uložení přiměřených náhradních opatření k nápravě.

Na základě uvedeného lze konstatovat, že právní předpisy se náhradním plněním konkrétněji nezabývají a možná i z toho důvodu se nápravná opatření formou náhradního plnění v praxi fakticky nevyskytují. Hlavní problém samozřejmě spočívá ve vyčíslení škody, resp. újmy způsobené protiprávním jednáním. Teprve po jejím určení je možné stanovit adekvátní náhradní plnění.

### ***Určení subjektu***

Většina právních úprav určuje subjekt, kterému lze nápravné opatření uložit (právnícká nebo fyzická osoba porušující povinnosti, provozovatel apod.). Některé právní úpravy (např. lesní zákon, zákon o odpadech, zákon CITES) však konkrétního adresáta nestanoví. To však neznamená, že jeho specifikaci nelze dovodit z obsahu příslušných ustanovení. Tam, kde se nápravná opatření ukládají jako následek skutečností zjištěných při kontrolní činnosti, je zřejmé, že adresátem bude kontrolovaná osoba. Opatření k odstranění zjištěných nedostatků se pak, vycházíme-li z jejich názvu, ukládá tomu subjektu, u něhož byly nedostatky zjištěny.

Poněkud nejasný je adresát nápravných opatření podle ustanovení § 57 lesního zákona, který zmocňuje orgán státní správy lesů k rozhodnutí o nezbytných opatřeních k odvracení hrozícího nebezpečí v případech, kdy vlastník lesa neplní podstatné povinnosti stanovené tímto zákonem a ohrožuje tím existenci lesa a lesy sousední. Další podmínkou je, že sankce uložena za správní delikt podle § 55 lesního zákona je neúčinná. Za stavu, kdy vlastník lesa neplní zákonné povinnosti a je lhotejný i vůči rozhodnutí o pokutě, nelze předpokládat, že bude plnit nápravná opatření k odvracení hrozícího stavu. V tom smyslu bude na orgánu státní správy lesů, aby provedení nápravných opatření zabezpečil.

Zákony se ve většině případů nezabývají otázkou *uložení nápravného opatření jiné osobě* než subjektu porušení povinnosti. Pochopitelné je to u delikventů, které lze zjistit (např. porušení povinnosti při provozu zařízení), nicméně mohou nastat situace, kdy subjekt porušení povinnosti zjistit nelze, a přesto je nezbytné následek protiprávního jednání odstranit. Pro takový případ by právní předpisy měly stanovit i jiné subjekty, kterým by bylo možné nápravné opatření uložit, popř. které by za odstranění následků protiprávního jednání odpovídaly. Ve smyslu čl. 2 Ústavy je totiž nezbytné, aby příslušná úprava byla provedena zákonem.

Při určení několika subjektů, jimž lze za určitých podmínek uložit nápravná opatření, aniž by samy svým protiprávním jednáním škodlivý následek způsobily, lze hovořit o jakési hierarchii odpovědných osob. Tu v současné době zakotvuje pouze vodní zákon a zákon o nakládání s GMO.

Vodní zákon má poměrně obsáhlou úpravu nápravných opatření ve svém ustanovení § 42. Podle tohoto ustanovení lze provedení nápravných opatření uložit :

- tomu, kdo porušil povinnost k ochraně povrchových nebo podzemních vod („původce“),
- nabyvateli majetku podle privatizačního zákona,<sup>174</sup> který není původcem závadného stavu, ale k jehož majetku takto získanému je závadný stav vázán,
- právnímu nástupci původce nebo nabyvateli majetku podle privatizačního zákona,
- právnické nebo fyzické osobě podnikající podle zvláštních právních předpisů, která je k provedení opatření k nápravě odborně a technicky způsobilá. Těto osobě může uložit nápravné opatření správní orgán, který zabezpečuje nezbytná opatření k odstranění hrozícího závažného ohrožení nebo znečištění povrchových nebo podzemních vod. K tomu může dojít pouze tehdy, nelze-li uložit opatření k nápravě podle předchozích odstavců.

Zákon o nakládání s GMO pak umožňuje, pokud původce závad není zjištěn nebo hrozí-li nebezpečí z prodlení, uložení nápravného opatření vlastníkovu nemovitosti, na které nebo v níž probíhá nakládání s těmito organismy. Z další věty, podle které, provede-li opatření správní orgán sám, nese náklady původce závad nebo vlastníku nemovitosti, dovozují, že vlastník nemovitosti je i v prvním uvedeném případě povinen odstranit závadný stav na své náklady. Tím samozřejmě není vyloučena náhrada škody podle obecných předpisů.

Absence obdobného ustanovení je nejvíce citelná v zákoně o odpadech, který připouští uložení nápravného opatření pouze osobě, již je ukládána pokuta za porušení povinnosti podle zákona. Neexistence právní úpravy se týká zejména odstranění černých skládek, neboť u nich nelze zjistit odpovědnou osobu. Řešení nabízel dříve platný zákon o odpadech, který stanovil subsidiární povinnost vlastníka nemovitosti. V důsledku politických sporů o to, zda nejde o neúměrné zasahování do vlastnických práv, je-li vlastníku (třeba i zákonem) taková povinnost uložena, nebylo obdobné ustanovení do nového zákona převzato. Odkazuje se přitom na ustanovení § 58 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, které zakládá oprávnění obce pokutovat vlastníka nemovitosti za to, že neudržuje čistotu a pořádek na pozemku, který vlastní. Toto ustanovení však lze aplikovat pouze vůči právnickým osobám a fyzickým osobám, které jsou podnikateli, a pouze za předpokladu, je-li narušen vzhled obce. Praxe se tedy s černými skládkami musí vypořádat po svém.

Při řešení této problematiky se přikláním k uložení povinnosti vlastníkovu nemovitosti. Ostatně i podle čl. 11 odst. 3 Listiny základních práv a svobod vlastnictví zavazuje. Bylo by však nezbytné upravit otázku náhrady nákladů od státu, popř. obce, zejména pokud vlastník prokáže, že nemohl vzniku škodlivého následku zabránit, či jej sám nezpůsobil.

<sup>174</sup> Zákon č. 92/1991 Sb., o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby, ve znění pozdějších předpisů.

Neřeší-li právní předpis otázku případného subsidiárního uložení nápravného opatření a subjekt odpovědný za porušení povinnosti zjistit nelze, je třeba obrátit se na obecná ustanovení o opatřeních v případě hrozící škody. Taková opatření zabezpečuje správní orgán bez ohledu na to, zda škoda hrozí v důsledku protiprávního jednání či ne. Základem odpovědnosti většinou je, že jde o škodu bezprostředně hrozící. Rozlišení příčin takového následku je důležité pro rozhodování o tom, kdo bude hradit náklady spojené s provedením nápravného opatření. Správnímu orgánu, který bude nápravná opatření hradit, vznikne v případě škody způsobené protiprávním jednáním pohledávka vůči neznámé osobě.

Ke stejnému opatření bude třeba přistoupit i v případě, kdy subjekt neuposlechne rozhodnutí o nápravném opatření, popř. kdy škoda hrozí tak bezprostředně, že na rozhodnutí o nápravném opatření nelze počkat. Jestliže subjekt odmítne provést nápravné opatření uložené pravomocným rozhodnutím správního orgánu, je samozřejmě možné splnění povinnosti uložené tímto rozhodnutím exekučně vynutit. Zpravidla pak bude provedení nápravy zabezpečeno orgánem státní správy na náklady povinného subjektu (např. § 42 vodního zákona).

Některé právní předpisy však nabízejí i další postupy při nesplnění povinnosti z nápravného opatření. Správní orgány v takové situaci přistupují k opatřením sankčního charakteru:

- omezení nebo zastavení provozu (např. § 38 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší, § 39 zákona o integrované prevenci),
- k uložení pokuty (§ 40 odst. 6 a 7 zákona o ochraně ovzduší, § 54 odst. 1 lesního zákona, § 21 odst. 1 zákona o nakládání s GMO).

Většina právních předpisů vztah těchto opatření neřeší. Přikláním se k názoru připouštějícímu jejich kombinaci. Důsledkem nesplnění nápravného opatření může být jak nucený výkon splnění povinnosti, uložení pokuty, tak omezení či zastavení provozu, které však většinou vyžaduje ještě naplnění dalšího předpokladu - pokračující porušování povinnosti (zákon o ochraně ovzduší), nezajištění podmínek ochrany životního prostředí (zákon o odpadech) apod. Souběžné uložení nápravného opatření a pokuty ostatně připouští výslovně zákon o odpadech [např. § 81 písm. c) zákona], zákon o obalech (§ 43 odst. 5) nebo zákon o ochraně přírody a krajiny (§ 86 odst. 3). Uložením nápravného opatření rovněž není dotčena povinnost k náhradě škody (srov. § 86 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny, § 42 odst. 7 vodního zákona).

Podíváme-li se na tuto problematiku z druhé strany, splnění nápravného opatření může delikventa v některých případech zprostit sankčního postihu. Tak je tomu podle ustanovení § 39 zákona o integrované prevenci a § 125 vodního zákona, ačkoli v posledně zmíněném zákoně je požadavkem dobrovolné odstranění následků a je otázkou, zda splnění správním orgánem uloženého nápravného opatření se dá

považovat za splnění dobrovolné. Pravděpodobně ne. Úpravu, jakou obsahuje zákon o integrované prevenci, považuji za velmi efektivní. Kompenzační i preventivní funkce odpovědnostního mechanismu bude naplněna i tehdy, když bude provedeno nápravné opatření a v důsledku toho nebude sankce za porušení povinností uložena. Provedení nápravných opatření samozřejmě trvá určitou dobu a pokud by nebylo jejich provedení dokončeno, mohla by mezitím marně uběhnout zákonná lhůta pro uložení pokuty. Proto by bylo vhodné upravit pozastavení běhu lhůty od okamžiku vydání rozhodnutí o nápravném opatření do okamžiku, kterým uplyne lhůta pro splnění tohoto opatření.

### ***Lhůty pro ukládání nápravných opatření***

Na rozdíl od řízení o pokutách zákony nestanoví lhůtu pro zahájení řízení o uložení nápravných opatření, resp. lhůtu, ve které je nápravné opatření možno pravomocně uložit. Obecně lze konstatovat, že k otázce lhůt pro ukládání nápravných opatření se právní předpisy nevyjadřují. Z logiky věci však vyplývá, že možnost uložení nápravných opatření by měla být založena od okamžiku zjištění porušení povinností a po celou dobu trvání protiprávního stavu.

Pokud je možnost uložení nápravných opatření vázána na kontrolní činnost správního orgánu, resp. je upravena stejnými ustanoveními jako kontrolní či dozorová činnost, pak by nápravná opatření měla zjevně následovat po uskutečnění kontroly a zjištění porušování povinností. I ve formulaci „opatření k nápravě zjištěných nedostatků“ je vyjádřena časová blízkost mezi zjištěním nedostatků a uložení opatření k nápravě.

Poněkud neobvyklé ustanovení, které v praxi činí značné obtíže, je ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech,<sup>175</sup> podle kterého se ukládají pokuty za porušení povinností podle § 66 odst. 2 až 5; současně se mohou stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím. Citované ustanovení tedy váže uložení nápravného opatření na uložení pokuty za porušení uvedených povinností. A to nejenom obsahově, ale zejména časově. V praxi pak často dochází k tomu, že orgán příslušný k uložení nápravného opatření rozhodne o uložení pokuty a k uložení nápravného opatření nepřistoupí, ať už z důvodu opomenutí, nebo proto, že se domnívá, že uložení nápravného opatření není vhodné. Slovo „současně“ užitě ve zmíněném ustanovení pak brání tomu, aby o nápravném opatření bylo rozhodnuto s časovým odstupem od rozhodnutí o uložení pokuty. Nedomnívám se, že takový důsledek byl citovaným ustanovením sledován. Dle mého názoru se spíše zamýšlelo umožnit uložení nápravného opatření vedle uložení pokuty s tím, že správní orgán měl být upozorněn na nutnost řešení závadného stavu v časové souvislosti s rozhod-

<sup>175</sup> Srov. obdobně též § 79 odst. 1 písm. g) a § 80 písm. b) a c) zákona o odpadech.



nutím o porušení povinnosti a uložení pokuty. Zvolená formulace však dnes často uložení nápravných opatření brání a hledají se různá náhradní řešení.

### Shrnutí

- Institut nápravných opatření je založen zákonem o životním prostředí. Avšak bez správního rozhodnutí, které by tuto povinnost konkretizovalo, není splnění povinnosti vynutitelné. Z toho důvodu by bylo vhodné zákonem poskytnout správním orgánům nějaké vodítko, jak při stanovení konkrétních nápravných opatření postupovat.
- Obligatornost ukládání nápravných opatření je vhodná tam, kde je zřejmý škodlivý následek, ne však při každém porušení povinnosti. Fakultativnost uložení nápravných opatření zabraňuje tomu, aby nápravná opatření byla ukládána tam, kde nejsou třeba.
- Zákonná ustanovení by měla přesně určit, kdo je adresátem nápravných opatření. Rovněž by měla být založena subsidiarita povinného subjektu pro případ, že pachatele deliktu nelze zjistit.
- Obavy pro subsidiární uložení nápravného opatření vlastníku nemovitosti jsou dle mého názoru nemístné. Nezbytné by ovšem bylo upravit otázku náhrady nákladů za provedení nápravných opatření, tedy, co lze po vlastníku nemovitosti spravedlivě požadovat.
- Z hlediska kompenzačního je možné doporučit možnost upuštění od uložení pokuty tam, kde je splněno nápravné opatření. Pro takový případ by nicméně musela být pozastavena lhůta pro uložení pokuty.
- Náhradní plnění je možné začlenit do právního předpisu až tehdy, kdy bude jasná metoda vyčíslení škodlivých následků protiprávního jednání. Do té doby budou jakákoli ustanovení o náhradním plnění jen ustanoveními prázdny.

### 8.2.2 *Povaha sankce*

O sankcích bylo obsáhle pojednáno v kapitole 8.1.4 této práce. Na tomto místě tedy zmíním pouze ty skutečnosti, které mohou mít vliv na plnění kompenzační funkce odpovědnostního mechanismu. Dle mého názoru se jedná zejména o druh sankce, možnost upuštění od potrestání a způsob konstrukce sankce (zejména pokuty).

Řečeno v úhrnu, lze za správní delikty uložit napomenutí, pokutu, zákaz činnosti a propadnutí věci. Vzhledem k analýze kompenzační funkce není přitom rozhodné, že některé z těchto druhů sankcí lze uložit pouze za přestupky.

**Napomenutí** je z hlediska kompenzace následků způsobených protiprávním jednáním zcela bez významu. Napomenutí se ukládá pouze za méně závažná jednání.

Dá se tedy předpokládat, že k sankci napomenutím správní orgány přistoupí pouze tehdy, když škodlivý následek nevznikl vůbec, popř. je jen nepatrný. Sankce **zákazu činnosti** má především preventivní účinek, neboť primárně nesměřuje ke kompenzaci. **Propadnutí věci** může směřovat ke kompenzaci a obnovení původního stavu, jde-li o věc, která byla protiprávním jednáním získána.

**Pokuta** jako sankce finančního charakteru jistě ovlivňuje kompenzační funkci odpovědnosti zvláště, jsou-li výnosy z pokut užívány ke zlepšování životního prostředí. Konstrukce pokut v jednotlivých zákonech určená by tedy měla odpovídat závažnosti protiprávního jednání a závažnosti následků, jež mohou být protiprávním jednáním způsobeny. Z konzultací s pracovníky legislativního odboru Ministerstva životního prostředí, kteří se účastnili na přípravě zejména nových právních předpisů, však překvapivě vyplývá, že při určování jednotlivých rozpětí, resp. horních hranic pokut se nevycházelo z žádné metody, která by odrážela možné následky protiprávního jednání. Hranice sankcí jsou stanoveny více méně nahodile.

Funkce kompenzace by pak měla být zohledněna i při stanovení konkrétní výše pokuty. K tomu slouží kritéria, jimiž jsou správní orgány při ukládání pokut vázány. Mezi ně patří závažnost protiprávního jednání, způsobených následků, délka protiprávního jednání apod. (viz kapitola 8.1.6). Přestože v praxi odůvodnění výše pokuty v jednotlivých rozhodnutích velmi často chybí, nebo je zcela nedostatečné, jsem toho názoru, že správní orgány k zákonným kritériím při stanovení výše pokuty přihlížejí.

Z hlediska kompenzační funkce je pak zajímavé i rozlišení výše pokut, které je za protiprávní jednání možné uložit fyzické osobě na straně jedné a fyzické osobě vykonávající nějakou kvalifikovanou činnost a právnické osobě na straně druhé. Toto srovnání je samozřejmě možné jen u těch právních předpisů, které postihují stejné protiprávní jednání u fyzické osoby (za přestupek nebo jiný správní delikt) a u právnické osoby či podnikající fyzické osoby (za jiný správní delikt). Ze sledovaných právních úprav jsem našla takové „zrcadlové skutkové podstaty“ u zákona CITES, zákona o ochraně přírody a krajiny, zákona o ochraně ZPF, zákona o prevenci závažných havárií a vodního zákona. Horní hranice pokut u skutkových podstat správních deliktů právnických osob a podnikajících fyzických osob je mnohonásobně vyšší. To je z hlediska kompenzační funkce odpovědnosti vhodné, neboť s činností právnických osob jsou spojeny potenciálně vyšší, popř. škodlivější následky způsobené protiprávním jednáním než s činností fyzických osob v jejich osobním životě. Zdá se však, že právní úprava není jednotná v tom, koliknásobně škodlivější mohou tyto následky být. V některých zákonech lze právnickým a podnikajícím osobám uložit pokutu 5krát vyšší než fyzickým osobám jako takovým za stejné protiprávní jednání, v některých zákonech může být rozdíl i stonásobný. Srovnání rozdílů v některých právních předpisech přináší příloha č. 4.

Již v předcházejících kapitolách jsem se zmínila o zvláštní konstrukci pokut stanovené v zákoně o ochraně ZPF, kde je maximální výše pokuty určena násobkem minimální mzdy. Tím je zabezpečena reflexe inflace do výše pokut, aniž by bylo třeba změny zákona. Domnívám se však, že taková konstrukce není vhodná. Vazba pokuty podnikající fyzické osoby, resp. právnické osoby na minimální mzdu pro zaměstnance podle mého názoru postrádá logický základ.

Vodní zákon se snaží založit výši pokut na objektivním principu, a to především u nedovoleného odběru vod. Odhlédneme-li od skutečnosti, že jednotlivé finanční částky jsou určeny zcela nahodile, tak tomu tak opravdu je. Možnost subjektivní úvahy správního orgánu je omezena. Výše pokuty se odvíjí od množství odebraných vod a tím objektivně odráží závažnost protiprávního jednání. Takový postup je samozřejmě možný jen tam, kde protiprávní jednání lze nějakým způsobem kvantifikovat. Zřejmě by byl možný u nedovoleného vypouštění odpadních vod či například překračování emisních limitů či limitů hluku, podobně, jak je to v Polsku. Bylo by ovšem nezbytné při stanovení jednotlivých sazeb rozlišovat, i jaké látky jsou vypouštěny či je u nich překračován limit.

Není nutné připomínat, že hodnocení plnění kompenzační funkce podle povahy a zejména výše sankce je velmi obtížné sledovat. Je to proto, že se dostáváme spíše do oblasti ekonomické než právní, kdy by bylo třeba vyčíslit následky způsobené protiprávním jednáním, a to není vždy možné. Některá protiprávní jednání totiž žádný konkrétní škodlivý následek nezpůsobují (např. porušení oznamovací povinnosti). Kromě toho u těch správních deliktů, které způsobují nějaké poškození, doposud nebyly uskutečněny žádné analýzy o tom, zda výše pokut opravdu odpovídá způsobeným následkům.

Přesto, pohlédneme-li na jednotlivá ustanovení sledovaných právních předpisů, zjistíme, že **výše pokut**, jaké mohou být za správní delikty v ochraně životního prostředí uloženy, rozhodně není zanedbatelná. Pro srovnání lze uvést, že trestní zákon ve svém ustanovení § 53 odst. 1 připouští uložení peněžitého trestu ve výměře od 2 000 Kč do 5 000 000 Kč. Samozřejmě, trestný čin je jednáním fyzické osoby a pouze fyzické osobě za něj může být uložen trest. Ani zákony na ochranu životního prostředí neumožňují uložit fyzickým osobám za správní delikt pokutu v takové výši. Nejvyšší pokutu za přestupek, tedy zaviněné protiprávní jednání fyzické osoby, lze uložit za přestupek podle zákona CITES, a to ve výši 200 000 Kč. Vezmeme-li v úvahu i jiné správní delikty fyzických osob, kde se nevyžaduje podnikání ani jiná kvalifikovaná činnost, tak nejvyšší sankce může být uložena podle ustanovení § 27 odst. 5 zákona o Antarktidě. Správní orgán může uložit pokutu až 2 000 000 Kč fyzické osobě, která svým protiprávním jednáním způsobila trvalé nebo dlouhodobé poškození životního prostředí Antarktidy.

Pokuty ukládané právnickým osobám pak jsou mnohonásobně vyšší ve srovnání s peněžitým trestem podle trestního zákona. Je to samozřejmě proto, že podle trestního zákona právnickou osobu postihnout nelze, takže odpovědnost za správní delikty je jediným nástrojem, jak vést právnické osoby k odpovědnosti za protiprávní jednání při jejich činnosti. Správní delikty právnických osob jsou většinou rozčleněny do několika skupin rozlišených podle výše sankce. I skutkové podstaty by do těchto skupin tedy měly být řazeny podle závažnosti protiprávního jednání. Jak jsem již uvedla v předcházejících kapitolách, ne vždy se to daří. Horní hranice pokut pro právnické osoby jsou velmi často stanoveny nad částku 1 000 000 Kč, zvláště v těch skupinách správních deliktů, které jsou považovány za závažnější. Výjimkou nejsou ani horní hranice pokut ve výši 5 000 000 Kč. Nejvyšší pokutu pak připouští zákon o obalech, kde lze za správní delikt podle ustanovení § 44 odst. 4 zákona uložit pokutu až 50 000 000 Kč.

Nelze kromě toho opomenout možnost uložení tzv. další pokuty. V takovém případě může být fakticky uložená pokuta mnohem vyšší. Nicméně institut další pokuty má převážně preventivní charakter. Pozitivně pak lze hodnotit navýšení pokuty, pokud je protiprávní jednání způsobeno v chráněném území (např. § 87 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny) nebo je jím způsoben zvláště závažný následek (např. již zmíněné ustanovení § 27 odst. 5 zákona o Antarktidě). Podobná úprava naplňuje nepochybně jak preventivní funkci, tak funkci kompenzační.

Přestože zákony připouštějí ukládání vysokých pokut, v praxi se tak děje ojediněle. Zdá se, že správní orgány nejsou připraveny na tak rozsáhlou pravomoc a ukládání vysokých pokut se spíše obávají. Průměrnou výši pravomocně uložených pokut v roce 2002 Českou inspekcí životního prostředí znázorňuje příloha č. 5.

***Pro srovnání v příloze č. 6 uvádím nejvyšší pokuty pravomocně uložené v roce 2002 Českou inspekcí životního prostředí na jednotlivých úsecích a nejvyšší hranice pokut stanovených zákonem pro příslušný správní delikt.***

### **8.2.3 Účelová vázanost finančních prostředků**

Účelová vázanost finančních prostředků je pro naplnění kompenzační funkce odpovědnosti za správní delikty klíčová. Obecně se finančními prostředky rozumí nejen pokuty, ale hlavně též poplatky, odvody, úhrady apod., které spadají do kategorie ekonomických nástrojů ochrany životního prostředí. V této práci se zaměřím na pokuty, neboť pouze ty jsou z vyjmenovaných institutů prostředky sankčního charakteru.

Pokuty pravomocně uložené jenom Českou inspekcí životního prostředí činily v roce 2002 ve svém souhrnu částku přesahující 69 milionů Kč.<sup>176</sup> Rozložení pokut

<sup>176</sup> ČIŽP: Zpráva o činnosti v roce 2002, Praha: ČIŽP, 2003, tabulka č. 24.

podle jednotlivých úseků ochrany životního prostředí představuje příloha č. 7. Do uvedené částky nejsou započítány pokuty ukládané orgány krajů a obcí všech stupňů, Ministerstvem životního prostředí, popř. jinými orgány státní správy. S určitostí se tedy dá konstatovat, že částka pravomocně uložených pokut je celkově vyšší. Přitom nejde o částku zanedbatelnou. Bohužel nelze zjistit, v jaké výši se skutečně podaří pokuty vybrat. Vzhledem k tomu, že na vymáhání pokut se podílejí různé státní orgány, včetně orgánů finančních, neexistuje ucelený přehled o faktickém výnosu z pokut. Zvláště ze strany finančních orgánů se setkáváme s neochotou sdělení jakýchkoli informací o vybraných pokutách.

Výnosy z pokut by ideálně měly být užity k nápravě následků způsobených protiprávními jednáními. Avšak, jak již bylo několikrát řečeno, následky některých protiprávních jednání není třeba odstraňovat, neboť jsou buď pouze nepatrného charakteru, nebo škodlivé následky nenastaly vůbec. Z toho důvodu považují za vhodnější, aby výnosy z pokut směřovaly do fondů, které by byly užity ke zlepšení životního prostředí obecně. Tak je tomu částečně i v České republice.

Výnosy z pokut mohou být příjmem těchto subjektů :

- Státního fondu životního prostředí,
- státu, resp. státního rozpočtu,
- orgánu, který pokutu uložil,
- obce, na jejímž území k porušení povinnosti došlo.

Velká část výnosů z pokut směřuje do **Státního fondu životního prostředí České republiky (SFŽP)**. SFŽP byl zřízen zákonem ČNR č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů, jako státní organizace, jejímž správcem je Ministerstvo životního prostředí. Příjmy fondu netvoří pouze pokuty, ale rovněž poplatky a úhrady v ochraně životního prostředí, dotace ze státního rozpočtu, podíly na výnosu daní apod. Jak již napovídá název fondu, jsou prostředky akumulované ve fondu určeny k financování programů a opatření k ochraně životního prostředí. Podle ustanovení § 3 zákona lze prostředky fondu použít mimo jiné na :

- podporu investičních a neinvestičních akcí právnických a fyzických osob souvisejících s ochranou a zlepšováním životního prostředí,
- podporu programů výzkumu, vývoje, výroby a zavádění vhodných technologií a akcí vědeckotechnického rozvoje v oblasti životního prostředí,
- podporu činností souvisejících s ekologickými funkcemi vodních toků a vodních ploch,
- podporu výchovných akcí a rozšiřování informací o životním prostředí.

Do SFŽP jdou všechny výnosy z pokut uložených inspekcí podle zákona o nakládání s GMO, lesního zákona a zákona o obalech a výnosy z pokut uložených inspekcí nebo správou zvláště chráněného území podle zákona o ochraně přírody

a krajiny a podle zákona CITES (v posledních dvou případech i všechny výnosy z pokut za přestupek) a dále pak polovina výnosů z pokut uložených inspekcí podle ostatních zvláštních právních předpisů.

Příjmem státního rozpočtu jsou výnosy z pokut uložených podle zákona o ČIŽP a zákona o Antarktidě. Zatímco u zákona o Antarktidě je možné takové určení výnosů pochopit, neboť ani SFŽP ani obce či kraje se nezabývají zlepšením životního prostředí na Antarktidě, u zákona o ČIŽP bych považovala za vhodnější, aby byly výnosy z pokut rozděleny obdobně jako v ostatních zákonech – polovina SFŽP a polovina obci, na jejímž území k porušení povinnosti došlo.

Podle těch zákonů, kde jsou příslušné k ukládání pokut obce nebo kraje, je pokuta příjmem toho orgánu, který pokutu uložil, nebo obce, na jejímž území k porušení povinnosti došlo. Těmto obcím rovněž připadá polovina výnosu z pokut ukládaných inspekcí. Takové řešení osobně považuji za nevhodnější. Byl-li škodlivý následek způsoben v nějaké lokalitě, měly by výnosy pokut sloužit ke zlepšení životního prostředí této lokality. Z výsledků dotazníků, které jsem zaslala vybraným obcím České republiky (viz příloha č. 8) se však zdá, že příjmy z pokut jsou pouze zanedbatelnou částkou ve srovnání s výdaji na životní prostředí. Velmi často se pohybují pouze v desítkách tisíc Kč. Vzhledem k takovému nepatrnému množství příjmů pak mnohdy nejsou výnosy z pokut uložených orgány životního prostředí užívány přímo ke zlepšení životního prostředí a stanou se součástí příjmů obce bez účelového určení. To ostatně obcím nelze vytýkat, neboť většina právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí neukládá povinnost obcím takto získané finanční prostředky ke zlepšení životního prostředí užít.

Jediným zákonem, který předpokládá účelovou vázanost výnosů z pokut, je zákon o ochraně ovzduší. Podle jeho ustanovení § 40 odst. 13 jsou pokuty uložené podle ustanovení hlavy II orgánem kraje a orgánem obce příjmem toho orgánu, který o pokutě rozhodl, a musí být použity k ochraně ovzduší na území svěřeném do jeho působnosti.

Právě s ohledem na skutečnost, že výnosy z pokut dnes představují zanedbatelné procento výdajů obcí na životní prostředí, nelze tomu, že v mnoha obcích se výnosy z pokut stávají příjmem obce bez účelového určení, přikládat většího významu. Vážnější situace nastane, až se správní orgány naučí využívat zákonných možností a ukládat pokuty ve vyšších částkách. Pak by účelová vázanost finančních prostředků získaných z pokut mohla hrát významnou roli.

Zajímavá otázka může vyvstat tam, kde se výnosy z pokut stávají příjmem orgánu, který pokutu uložil. Pokuta totiž může být uložena prvoinstančně například orgánem obce a poté v odvolacím řízení potvrzena orgánem kraje. Pouze dva zákony (zákon o ochraně přírody a krajiny a zákon o chemických látkách) výslovně

stanoví, že pokuta je příjmem kraje (obce), který rozhodoval v 1. stupni. Domnívám se, že ke stejnému závěru je třeba přistoupit i v ostatních případech. Za situace, kdy na prvním stupni byla působnost svěřena obci, je třeba ctít princip decentralizace a výnosy z pokut přiznat orgánu obce, nikoli orgánu kraje.

V praxi se velmi často objevují diskuse v souvislosti s případy, kdy subjektem správního deliktu je obec a výnosy z pokuty jí zaplacené jsou pak příjmem této obce. Za tohoto stavu jakékoli funkce odpovědnostního mechanismu a sankcí selhávají. Za nejvhodnější proto považuji směřovat výnosy z pokut, jež za porušení zákonných povinností zaplatila obec, do jiných institucí, např. SFŽP nebo kraje, na jehož území k porušení povinnosti došlo.

Shrnutí (pro kapitolu 8.2.2 a 8.2.3)

- Horní hranice, popř. sazby pokut za jednotlivé skutkové podstaty jsou stanoveny více méně nahodile bez vazby na zhodnocení škodlivých následků, jež mohou být protiprávním jednáním způsobeny.
- Pro naplnění funkce kompenzační je vhodná právní úprava, kde se právnickým osobám a fyzickým osobám vykonávajícím určitou kvalifikovanou činnost ukládají pokuty vyšší než fyzickým osobám, neboť následky způsobené činností právnických osob nebo kvalifikovanou činností fyzických osob mohou být závažnější. Měl by ale být zvolen jednotný přístup v tom, o kolik závažnější mohou být, neboť rozdíly ve výši pokut jsou v jednotlivých právních předpisech výrazné.
- Kvantitativní způsob výpočtu pokuty se zdá být z hlediska kompenzačního nejvhodnější. Možný je však pouze tam, kde jsou následky protiprávního jednání měřitelné.
- Zákony stanoví poměrně vysoké horní hranice pokut, praxe bohužel možností daných zákonem nevyužívá.
- Většina výnosů z pokut uložených orgány životního prostředí směřuje k jeho zlepšení. Zákony ale nezakotvují účelovou vázanost pokut jdoucích do rozpočtů obcí a krajů. Až správní orgány přistoupí k ukládání vyšších pokut, bude vhodné zákonem účelovou vázanost těchto prostředků stanovit.

## 9. ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ DE LEGE FERENDA

Právní úprava odpovědnosti za správní delikty hraje v ochraně životního prostředí nezastupitelnou roli. Přestože se v poslední době vyzdvihuje zejména úprava odpovědnosti za trestné činy proti životnímu prostředí, hlavní břemeno zajištění plnění povinností na tomto úseku práva stále spočívá na orgánech státní správy a s jistotou lze konstatovat, že tomu tak bude i nadále. Kontrola plnění povinností v oblasti ochrany životního prostředí je založena na odborných znalostech z oblasti přírodních věd, tech-

nologie a mnoha dalších a jsou to právě pracovníci orgánů státní správy, kteří těmito znalostmi disponují. Ve prospěch odpovědnosti za správní delikty pak svědčí ještě jeden významný fakt. Tento odpovědnostní mechanismus je totiž jediným prostředkem, kterým lze vést k odpovědnosti právnické osoby. V oblasti ochrany životního prostředí má tato skutečnost důležitost dvojnásobnou. Činnost právnických osob totiž ohrožuje životní prostředí mnohem více než činnost občanů.

Právní úprava odpovědnosti za správní delikty na úseku ochrany životního prostředí není jednotná. Doposud chybí komplexní úprava základních institutů odpovědnosti a skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů jsou rozptýleny do mnoha zvláštních právních předpisů. Nelze ovšem říci, že by právě tato skutečnost byla ojedinělou a typickou pro právní úpravu České republiky. Rozptýlenost skutkových podstat správních deliktů do více právních předpisů byla zjištěna i u sledovaných právních úprav odpovědnosti za správní delikty ve vybraných zemích Evropy. Ačkoli někteří odborníci vytykají takové úpravě nepřehlednost, osobně se přikláním k názorům zastávajícím zařazení sankčních ustanovení do jednotlivých právních předpisů. Sankční ustanovení totiž odkazují na porušení konkrétních právních povinností z příslušného zákona, a jsou-li začleněna do stejného předpisu mohou být přesnější a srozumitelnější. Právní úprava celého úseku z oblasti práva životního prostředí se tak stává komplexnější.

Ve své práci jsem analyzovala právní úpravu správních deliktů v 17 relevantních zákonech sloužících k ochraně životního prostředí. Mým cílem bylo odpovědět na následující otázku :

***Napomáhá česká právní úprava odpovědnosti za správní delikty v ochraně životního prostředí plnění základních funkcí odpovědnostního mechanismu, a to funkce preventivní a kompenzační?***

Kromě toho jsem prostřednictvím srovnání jednotlivých právních předpisů usilovala o poskytnutí analýzy přístupů zvolených zákonodárcem pro úpravu deliktů odpovědnosti ve zvláštních zákonech práva životního prostředí.

Pro zjištění naplnění *funkce preventivní* jsem sledovala právní úpravu těchto institutů : subjekt deliktu, subjektivní stránka, okolnosti vylučující protiprávnost a zánik trestnosti, druh a výše sankce, objektivní stránka a formulace skutkových podstat.

Pro zjištění plnění *funkce kompenzační* jsem analyzovala tyto instituty : nápravná opatření, povaha sankcí a účelová vázanost finančních prostředků.

**K plnění funkce preventivní** nezbývá než na úvod konstatovat, že zásady správního trestání velmi často kolidují se zásadami, na nichž je založena ochrana životního prostředí. Z celé právní úpravy, a to zejména z právní úpravy přestupků a ze soudní judikatury, je zřejmé, že právě jejich dodržování je preferováno před základními zásadami ochrany životního prostředí. Obecně se jedná o instituty okolností vylučujících



protiprávnost, zániku trestnosti nebo například vyloučení některých osob ze stíhání za přestupek. Tyto instituty brání úplnému uplatnění principu odpovědnosti původce, čímž se snižuje i preventivní působení odpovědnosti. Nicméně při úpravě většiny z nich se vychází z požadavku právní jistoty a ochrany práv člověka vyjádřených jak v mezinárodních, tak i v evropských dokumentech. Přesto lze ve zvláštních úpravách správního trestání na úseku ochrany životního prostředí vysledovat jistý posun, zvláště v případech, kdy určitým jednáním může dojít k velkým a často nezvratným škodám na životním prostředí (např. porušení povinnosti v oblasti nakládání s chemickými látkami a přípravky, které nemá charakter odpovědnosti subjektivní).

Pro plnění funkce preventivní je samozřejmě důležité, aby odpovědnost směřovala proti tomu, kdo protiprávně jednal. Proto je nezbytné přesné určení *subjektu* správního deliktu. Zatímco u přestupků je situace zřejmá, subjektem je zde fyzická osoba, která se protiprávního jednání zaviněně dopustila, u jiných správních deliktů je určení subjektu nejasnější. Týká se to zejména fyzických osob vykonávajících podnikatelskou činnost. Označení těchto subjektů je značně nejednotné a mnohdy není ani výslovně řečeno, že subjekt se musí dopustit svého jednání při svých podnikatelských aktivitách. Přitom právě tato skutečnost je důvodem pro zařazení podnikajících fyzických osob do stejné skupiny subjektů s právními osobami. Z hlediska preventivního působení je uvedení těchto dvou subjektů ve stejné sankční skupině důležité, neboť nutnost prevence je u nich vyšší, a to vzhledem k potencionálnímu ohrožení životního prostředí. Zařazení do stejné skupiny je logické i z jiných důvodů: oba subjekty jsou adresáty stejných povinností, většinou jednájí za účelem dosažení zisku a mohou jednat prostřednictvím svých zaměstnanců.

V této souvislosti je třeba rovněž vyzdvihnout přípustnost souběžného postihu právní osoby nebo fyzické osoby za správní delikt a zaměstnance jako fyzické osoby za přestupek nebo trestný čin.

Jak již bylo uvedeno výše, některé instituty správního trestání brání uplatnění principu odpovědnosti původce, a tedy postihu toho, kdo protiprávně jednal. Hovoříme-li o subjektu deliktu, jsou takové instituty upraveny v přestupkovém právu. Zatímco věkové omezení lze považovat za přípustné, méně vhodné se zdá vyloučení postihu osob na základě jejich postavení, a to zvláště tam, kde tyto osoby nepodléhají povinnému kárnému postihu podle zvláštních předpisů.

Preventivně lze samozřejmě působit hlavně na subjekt, který si je své odpovědnosti a svého jednání vědom. V tom smyslu je důležité analyzovat otázku *zavinění*, jako vnitřního vztahu subjektu deliktu k jeho jednání. Zavinění, které tvoří subjektivní stránku deliktu, je výslovně požadováno pouze u přestupků. Pouze fyzická osoba totiž může jednat zaviněně. Je-li si subjekt vědom následků protiprávního jednání, bude se snažit jednat s nejvyšší opatností tak, aby zákonem stanovené povinnosti

neporušil (nebude-li to pro něj výhodnější). Jsou-li tedy řádně nastaveny sankce, objektivní odpovědnost na jednání fyzické osoby nic nemění. Z toho důvodu se domnívám, že založení odpovědnosti fyzických osob bez ohledu na zavinění v některých právních předpisech (např. zákon o chemických látkách, zákon o Antarktidě) není nutné. Při správném nastavení sankcí postačí pro naplnění preventivní funkce odpovědnost subjektivní.

Jiná situace samozřejmě nastává při jednání právnických osob a podnikajících fyzických osob. Jejich jednání totiž může být výsledkem jednání několika osob (zaměstnanců), takže ve spleti vnitřních vztahů často nelze viníka vysledovat. Je-li tedy zjištěno, že skutková podstata správního deliktu byla naplněna v souvislosti s činností právnické osoby, je v souladu s odpovědností původce třeba postihnout tuto právnickou osobu, resp. podnikající fyzickou osobu. V rozporu s uvedenou zásadou a bez významu pro preventivní působení objektivní odpovědnosti je absence úpravy liberačních důvodů. Skutečnost, že subjekt nese odpovědnost též za následky, které nemohl ovlivnit, nezvyší jeho opatrnost. Přestože správní orgány velmi často uplatnění liberačních důvodů u správních deliktů založených na objektivní odpovědnosti opomíjejí, jejich aplikaci prosazuje soudní judikatura s odkazem na požadavek spravedlivého postihu.

Za nejkontroverznější instituty odpovědnosti za správní delikty v ochraně životního prostředí považují s ohledem na zásadu odpovědnosti původce ***okolnosti vylučující protiprávnost a zánik trestnosti***.

*Okolnosti vylučující protiprávnost* totiž způsobují, že jednání, které jinak naplňuje znaky správního deliktu, správním deliktem není. Výslovně jsou upraveny u přešupků, u jiných správních deliktů se jejich uplatnění dovozuje ze soudní judikatury. Ačkoli v důsledku těchto okolností původce nenese odpovědnost za své jednání, z hlediska celospolečenského je třeba platnost tohoto institutu uznat, neboť poskytuje ochranu jiným hodnotám (např. život u nutné obrany, pokrok u dovoleného rizika), jež převažují nad (v našem případě) zájmem na ochraně životního prostředí.

*Zánik trestnosti* pak znamená, že subjekt protiprávního jednání nelze v důsledku smrti nebo zániku subjektu nebo uplynutí lhůt sankčně postihnout. U smrti, resp. zániku subjektu již není původce, kterého by bylo možné vést k odpovědnosti. Přesto by bylo vhodné odpovědnost právního nástupce takového subjektu upravit, a to zejména u právnických osob, kde je cesta zániku a vytvoření nové právnické osoby velmi pravděpodobným způsobem, jak se vyhnout milionovým pokutám. Výklad učiněný judikaturou, který přechod povinností plynoucích ze sankční odpovědnosti nepřipouští, vede k oslabení preventivní funkce odpovědnosti. Z toho důvodu je třeba vítat právní úpravu navrhovanou v zákoně o odpovědnosti za přestupky. Přesto

bych však dala přednost řešení této problematiky pomocí institutu kauce při zahájení správního řízení.

*Uplynutí zákonem stanovených lhůt* rovněž způsobuje zánik možnosti subjekt protiprávního jednání postihnout. V českém právu životního prostředí se nejčastěji vyskytují jednoleté subjektivní lhůty a tříleté lhůty objektivní. Přestože jsou zjevnou překážkou uplatnění principu odpovědnosti původce, jsou v souladu s požadavkem přiměřenosti lhůt pro rozhodování o správních sankcích. Za nejvhodnější přitom považuji stanovení lhůt formou subjektivní lhůty počítané od okamžiku zjištění porušení ze strany správního orgánu a objektivní lhůty počítané od okamžiku porušení povinnosti. Tím je založena povinnost správního orgánu jednat v dostatečně krátké době, ale na druhou stranu je mu dána dostatečně dlouhá doba k rozhodnutí. V této souvislosti se, přes existující rozsudek Vrchního soudu v Olomouci, přikláním k nutnosti nabytí právní moci rozhodnutí v uvedené lhůtě. Pokud by byl přijat jiný výklad, mohlo by to znamenat neúměrné prodloužení celého procesu.

Hrozba *sankcí* má nepochybně preventivní účinek na jednání subjektů. Nejdůležitější a nejčastěji užívanou sankcí v oblasti správního trestání je pokuta. U ní se totiž vychází z předpokladu, že subjekt zachová dostatečnou opatrnost, neboť pro něj bude porušení povinnosti ekonomicky nevýhodné. Mým záměrem nebylo posoudit ekonomickou výhodnost či nevýhodnost porušení povinnosti, soustředila jsem se spíše na právní otázky související se stanovením povinností v jednotlivých zákonech. Většina právních úprav určuje možné sankce rozpětím od určité spodní hranice do pevně stanovené horní hranice sazeb. Tato rozpětí jsou obecně velmi široká a dávají velký prostor správnímu uvážení, se kterým si správní orgány v praxi ne vždy vědí rady, přestože zákon pro toto uvážení stanoví kritéria. Velmi často se pak stane, že v jednom rozpětí sazeb nalezneme skutkové podstaty správních deliktů velmi rozdílné závažnosti. Pro správní orgány by jistě bylo příhodnější podrobnější rozdělení skutkových podstat podle závažnosti, zvláště za stavu, kdy mnohé předpisy zakotvují obligatornost uložení pokuty. Obligatornost jistě přispívá k uplatnění principu odpovědnosti původce, pokud však v dané chvíli dáme přednost řádnému zabezpečení kompenzační funkce, je vhodné upravit možnost upuštění od potrestání v případě, že subjekt deliktu napraví škodlivé následky svého protiprávního jednání.

Problematiku *souběhu* odpovědnosti za naplnění skutkových podstat několika správních deliktů jedním skutkem zákony na ochranu životního prostředí neřeší, vyjma zákona o ochraně ovzduší. Zákon o přestupcích uplatňuje při výpočtu pokuty za souběh přestupků metodu absorpce, naopak u jiných správních deliktů se v praxi užívá metoda kumulace. Přes názory některých odborníků a již existující judikaturu považuji z hlediska preventivní funkce odpovědnosti a dále pak též z důvodu kompenzace za

vhodnější kumulativní princip zvláště tam, kde jednáním subjektu došlo k porušení povinností z různých právních předpisů.

Z hlediska preventivního účinku mají významné postavení *opatření sankčního charakteru*, zejména ta, která se týkají speciálních subjektů (např. odejmutí autorizace či osvědčení), nebo ta, která se týkají činnosti (zákaz činnosti, zastavení provozu apod.).

Pokud jde o *objektivní stránku* deliktu, ta je ve většině skutkových podstat vyjádřena pouze jednáním, bez dalšího upřesnění následku. Protiprávní se stává jednání bez ohledu na to, zda jím byl nějaký škodlivý následek způsoben. Postižitelná se tak stávají i zcela bagatelní porušení povinnosti většinou čistě administrativního charakteru. Místo, jako znak skutkové podstaty, je určeno u některých zvýšených pokut, jež jsou ukládány, dojde-li k protiprávnímu jednání ve zvláště chráněných územích.

Přestože není možné po zákonodárci vyžadovat čistě kasuistické *formulace skutkových podstat*, z důvodu nutnosti zajištění aplikace jedné ze základních zásad právního státu „*nullum crimen sine lege*“ je jejich zpřesnění nezbytné. Nepřesná formulace skutkových podstat v některých zákonech vylučuje sankční postih za závažná protiprávní jednání. Vyjádření protiprávního jednání pak mnohdy zcela neodpovídá textaci příslušných ustanovení o povinnosti, jejíž porušení je sankcionováno. Mnohé zákony obsahují zbytkové skutkové podstaty. Jejich použití v kombinaci s obligatorností uložení pokuty pak může vést ke stíhání povinností, jež mají čistě proklamativní charakter. Zvýšenou pozornost je třeba věnovat i *kritériím* stanoveným zákonem, jež mají být vzata v úvahu při stanovení výše pokuty. Ani základní kritéria – jako je závažnost jednání a způsobených následků, délka protiprávního jednání apod. – nejsou upravena jednotně. Taxativní výčet těchto kritérií v některých zákonech pak postrádá logický základ, neboť správní orgány by rovněž měly přihlížet ke konkrétním okolnostem případu.

Možnost uložení *nápravných opatření* je velmi důležitá pro naplnění kompenzační funkce odpovědnosti, tj. pro napravení škodlivých následků protiprávního jednání. Ve větší či menší míře jsou nápravná opatření založena ve všech sledovaných zákonech. Obecnou povinnost nápravy obsahuje zákon o životním prostředí. Rozsah a formu určuje správní rozhodnutí. To lze považovat za rozumné řešení, neboť zákonem nemohou být pokryty všechny možnosti nápravných opatření, které v dané situaci přicházejí v úvahu. Také z hlediska kompenzačního principu je to vhodné řešení, neboť správní orgány mohou přihlídnout ke všem okolnostem konkrétního případu a uložit nápravné opatření, které přispěje k nápravě škodlivých následků nejlépe.

Většina analyzovaných právních předpisů zakládá *fakultativní* možnost ukládat nápravné opatření. Obligatornost je - s výjimkou zákona o ochraně ovzduší – dána pouze tam, kde hrozí bezprostřední poškození. V tom smyslu je pro nápravu protiprávního stavu a prevenci způsobení škod obligatornost nezbytná.

*Zastupitelnost subjektů* jako adresátů nápravných opatření je upravena pouze vodním zákonem a zákonem o nakládání s GMO. Absence podobných ustanovení v ostatních právních předpisech je významným nedostatkem, neboť konkrétního původce protiprávního stavu mnohdy nelze zjistit.

Za velmi efektivní považují přípustnost *upuštění od potrestání*, pokud subjekt protiprávního jednání provede příslušná nápravná opatření. Taková možnost je však v právních předpisech ochrany životního prostředí založena jen ojediněle.

Obecnou povinnost k *náhradnímu plnění* je v současné době možné považovat pouze za povinnost nevynutitelnou. Dokud nebude určena metoda vyčíslení škody způsobené protiprávním jednáním, půjde o prázdné ustanovení.

Ze sankcí jsou z hlediska uplatnění kompenzačního principu nejdůležitější **pokuty a dále jejich účelová vázanost**. Právní předpisy ochrany životního prostředí se vyznačují nahodilým stanovením konkrétních sazeb pokut bez ohledu na možné způsobené konkrétní následky. Pro právnické osoby a fyzické osoby vykonávající nějakou kvalifikovanou činnost jsou stanoveny vyšší pokuty. S tím nelze než souhlasit, protože následky způsobené jejich aktivitami mohou být mnohem závažnější než následky jednání občana. Názor na to, o kolik závažnější, však zjevně není jednotný. Některé zákony upravují pětinasobně vyšší pokuty, některé i stonásobně za stejné protiprávní jednání u právnické osoby na straně jedné a u fyzické osoby jako občana na straně druhé.

V tom smyslu se jeví jako vhodnější určení výše pokut částečně objektivními kritérii, obdobně jako ve vodním zákoně u nedovoleného odběru vod, neboť tímto způsobem je vyjádřena alespoň závažnost protiprávního jednání.

Výše pokut, které je možné za protiprávní jednání uložit, není nezanedbatelná. Zdá se však, že správní orgány jsou rozsahem svých pravomocí zaskočeny. Většinou totiž ukládají pokuty na spodní hranici zákonného rozpětí.

Z jednotlivých zákonných ustanovení vyplývá, že *výnosy z pokut* jsou z velké části příjmem SFŽP, který má ze zákona poskytovat finanční prostředky na programy a opatření ke zlepšení životního prostředí. Zbylé výnosy jsou pak příjmem příslušných obcí nebo krajů, v tomto případě už bez účelového určení. Jediným zákonem zakotvujícím povinnost užít těchto prostředků ke zlepšení životního prostředí je zákon o ochraně ovzduší. Vzhledem k zanedbatelným příjmům z pokut do rozpočtů obcí tato skutečnost nemá většího významu. Až však státní orgány naleznou vůli využívat svých pravomocí a ukládat pokuty ve vyšších částkách, bude zákonné určení účelu, kterému mají výnosy z pokut sloužit, potřebné.

#### Doporučení de lege ferenda

V předchozí části byly prezentovány závěry analýzy jednotlivých právních předpisů. V nich jsem upozornila na řadu nedostatků a naopak rovněž pozitivních prvků,

s nimiž se lze ve sledovaných zákonech setkat. Ve svých doporučeních de lege ferenda se tedy zaměřím na shrnutí myšlenek, jež by dle mého názoru přispěly k odstranění zmíněných nedostatků. Na nejrůznějších místech této práce je možné nalézt doporučení týkající se jednotlivých analyzovaných institutů, z důvodu přehlednosti však v této kapitole uvedu pouze ta doporučení, jež považuji za nejvýznamnější.

V této souvislosti je nutné upozornit na připravovaný zákon o odpovědnosti za přestupky, který přináší kodifikaci správního trestání a obsahuje již řadu institutů řešících nedostatky dnešní právní úpravy. Jde především o právní úpravu okolností vylučujících protiprávnost, odpovědnosti zákonného zástupce fyzické osoby, liberačních důvodů při objektivní odpovědnosti právnických osob, jednání za právnickou osobu, nové druhy sankcí, ukládání sankcí při souběhu správních deliktů a upuštění od potrestání. Jsem přesvědčena, že jak právní praxe, tak právní teorie uvedenou kodifikaci uvítá. Většinu zmíněných institutů jsem diskutovala již v příslušných částech této práce. Z toho důvodu, pokud jde o návrh zákona o odpovědnosti za přestupky, zmíním v dalším textu pouze skutečnosti, jež bych doporučila v navrhované právní úpravě změnit, popř. do ní zařadit.

### *Doporučení týkající se subjektu správního deliktu*

Přehlednosti a snazší interpretaci právních úprav by napomohlo sjednocení označení fyzických osob vykonávajících podnikatelskou činnost, jež jsou sankčně postihovány ve stejné skupině jako právnické osoby. Vhodné by bylo výslovně stanovit, že tyto fyzické osoby se mohou správního deliktu dopustit jenom při výkonu podnikatelské činnosti, neboť jen z důvodu podnikání jsou zařazeny do skupiny, jež může být za porušení povinností sankcionována přísněji než protiprávní jednání fyzických osob jako občanů.

Pro zvýšení preventivní funkce odpovědnosti navrhuji založit odpovědnost objednatele díla v těch případech, kdy k protiprávnímu jednání došlo na jeho přímý pokyn. Dle mého názoru je objednatel díla právě tou osobou, která má z protiprávního jednání mnohem větší prospěch než osoba, která porušení povinnosti konkrétně způsobila.

### *Doporučení týkající se subjektivní stránky deliktu*

Dle mého názoru není nezbytné v oblasti právní úpravy ochrany životního prostředí zakládat skutkové podstaty deliktů fyzických osob postihovaných bez ohledu na zavinění. Domnívám se, že objektivní odpovědnost nevede ke zvýšení opatrnosti fyzické osoby při jejím jednání v osobním životě. Považovala bych za vhodnější a přípustnější změnit tyto skutkové podstaty na skutkové podstaty správních deliktů fyzických osob postihované na základě zavinění, popř. na přestupky.

### *Doporučení týkající se zániku trestnosti*

Nelze než souhlasit s navrhovanou úpravou přechodu povinnosti z pravomocného rozhodnutí o uložení pokuty na právního nástupce právnické osoby. Přesto se spíše přikláním k již několikrát zmíněnému návrhu H. Práškové o zavedení povinnosti kauce při zahájení správního řízení (ve své podstatě by šlo o modifikaci ustanovení § 70 připravovaného zákona o odpovědnosti za přestupky, kde je dána fakultativní možnost správního orgánu uložit povinnost složení záruky). Takový postup spíše odpovídá zásadě odpovědnosti původce.

### *Doporučení týkající se sankcí*

Sazba sankcí by měla být tam, kde je porušení povinnosti měřitelné, alespoň částečně založena na objektivních kritériích, podobně jako v případě sankcí za nedovolený odběr vod podle vodního zákona (např. u nedodržování emisních limitů, limitů hluku, nedovoleného vypouštění odpadních vod). Jako propracovanější se však jeví úprava sazeb podle polského zákona o ochraně životního prostředí, kde se ve výši sazeb odráží též složení látek, jež jsou vypouštěny.

Zákaz činnosti je třeba považovat za krajní prostředek postihu porušení zákonných povinností. Proto by měl být omezen pouze na závažná protiprávní jednání. Nedomnívám se, že je vhodné poskytnout správním orgánům úplnou volnost, kdy zákaz činnosti může být uložen za jakékoli porušení povinnosti.

Je zřejmé, že možnost uložení tzv. další pokuty při porušení povinnosti zvyšuje preventivní účinek odpovědnosti za správní delikty. Vazbu uložení další pokuty na porušení stejné povinnosti však považuji za zbytečně omezující. Další pokuta by měla být ukládána při porušení jakékoli povinnosti ze stejného právního předpisu, neboť dochází k opakovanému ohrožení, popř. poškození objektu tímto právním předpisem chráněného.

Pokud jde o ukládání pokut při souběhu správních deliktů, je připravovaný zákon o odpovědnosti za přestupky založen na principu asperačním, kdy se zvyšuje horní hranice sazby za přestupek nejpřísněji postižitelný o polovinu. Z hlediska principu odpovědnosti původce a kompenzační funkce odpovědnosti se přikláním spíše ke kumulativní metodě výpočtu sankcí zvláště tam, kde jsou porušeny povinnosti stanovené různými právními předpisy, neboť protiprávním jednáním dochází k ohrožení, popř. poškození více objektů ochrany.

### *Doporučení týkající se objektivní stránky deliktu*

Objektivní stránka mnohých správních deliktů je vyjádřena pouze jednáním. Domnívám se však, že začlenění následků jako součásti objektivní stránky deliktu by

mohlo zabránit postihování čistě bagatelních správních deliktů, jež fakticky neznamenají přímé ohrožení objektů chráněných zákonem.

### *Doporučení týkající se formulace skutkových podstat*

Formulace skutkových podstat by měla odpovídat slovnímu vyjádření zákonných povinností, jejichž porušení je sankcionováno.

Sankční ustanovení by měla obsahovat tzv. zbytkové skutkové podstaty. Uložení sankce by však dle mého názoru mělo být založeno pouze fakultativně, aby nedocházelo k postihu porušení, jež zákonodárce do právního předpisu začlenil spíše jako morální závazky než právem vynutitelné povinnosti.

Dle mého názoru by dále mělo dojít ke sjednocení kritérií správní úvahy pro stanovení výše sankce. Jistá kritéria, jako závažnost jednání a následků, délka protiprávního jednání apod., by měla být společná pro všechna řízení o správních deliktech. Výčet kritérií by ovšem neměl být taxativní, neboť správní orgány by měly mít možnost přihlédnout ke konkrétním okolnostem případu.

### *Doporučení týkající se nápravných opatření*

V zákonech na úseku ochrany životního prostředí chybí určení adresáta nápravných opatření tam, kde subjekt protiprávního jednání nelze zjistit. Domnívám se, že jde o závažný nedostatek, který by měl být vyřešen. Přitom navrhuji zvážit možnost uložení nápravných opatření vlastníku nemovitosti. Pro případ, že protiprávnímu stavu nemohl zabránit, by bylo třeba zakotvit náhradu nákladů spojených s nápravným opatřením.

Pro naplnění kompenzačního principu považuji za vhodnou úpravu upuštění od potrestání, pokud subjekt protiprávního jednání řádně splnil povinnosti vyplývající z rozhodnutí o nápravném opatření. V připravovaném návrhu zákona o přestupcích však doporučuji vyřešit otázku stavění běhu lhůty pro rozhodnutí o pokutě, popř. odkladného účinku tam, kde bylo subjektu protiprávního jednání uloženo nápravné opatření.

Vzhledem k tomu, že škody způsobené na životním prostředí mnohdy nelze napravit tak, aby byl obnoven původní stav, je velmi významným institutem náhradní plnění předpokládané zákonem o životním prostředí. Pro uvedení tohoto nástroje v život je nutné stanovit metodu vyčíslení škodlivých následků, ze kterého by správní orgán při stanovení náhradního plnění vycházel.



*Doporučení týkající se účelové vázanosti výnosů z pokut*

Vzhledem k horním hranicím sazeb pokut, které je možné za protiprávní jednání uložit, považuji za důležité zakotvit účelovou vázanost výnosů z pokut. Obce a kraje by tak měly užít takto získané finanční prostředky ke zlepšení životního prostředí.

Za důležité rovněž považuji vyřešení otázky určení výnosů z pokut, jež platí obce. Ty by v žádném případě neměly být příjmem rozpočtu obce, neboť by došlo k selhání všech funkcí odpovědnostního mechanismu. Doporučuji směřovat předmětné výnosy do SFŽP, popř. do rozpočtů krajů.

Závěrem mi nezbyvá než opakovat, co jsem uvedla několikrát v této práci a co již bylo mnohokrát řečeno i jinými autory: právní úprava odpovědnosti za správní delikty v ochraně životního prostředí je nejednotná, nesystematická, často vyvolávající značné interpretační potíže. A to i přesto, že mnohé zákony sloužící k ochraně životního prostředí byly přijaty v posledních letech, popř. byly v nedávné době významně novelizovány. Zákodárci se nepodařilo sjednotit terminologii a pružně reagovat na existující soudní judikaturu, díky které je možné překlenout některé z v této práci diskutovaných nedostatků právní úpravy.

Ačkoli připravovaný zákon o odpovědnosti za přestupky lze v oblasti deliktů odpovědnosti nepochybně považovat za významný krok ku předu, nelze od něj očekávat vyřešení všech současných problémů. Tento zákon upraví pouze obecné instituty správního trestání. Konkrétní skutkové podstaty správních deliktů, vymezení sankcí za jejich spáchání, nápravná opatření a mnoho dalších institutů budou stále obsaženy ve zvláštních právních předpisech. Plnění základních funkcí odpovědnostního mechanismu může být přitom zajištěno pouze tehdy, bude-li právní úprava v těchto právních předpisech stanovena ve vzájemných souvislostech.

Ve své práci jsem se snažila nastínit nejenom hlavní nedostatky současné právní úpravy odpovědnosti za správní delikty v ochraně životního prostředí, ale poukázat též na její klady a ty instituty a způsoby legislativního řešení, jež považuji z hlediska preventivní a kompenzační funkce odpovědnosti za vhodné a žádoucí. Věřím, že má práce poskytne podnět k zamyšlení při přípravě nových zákonů a napomůže při praktické aplikaci příslušných ustanovení o odpovědnosti za správní delikty v ochraně životního prostředí.

## SUMMARY

The protection of the environment has become one of the most important challenges, which our society faces today. Various forms of protection are applied: scientific, technical, economical, educational, organizational and, surely, legal.

The fundamental aim of all legal forms of environmental protection is the prevention of pollution and environmental harm and natural restitution in case such harm occurs. The specific role among all legal means plays liability, because law without sanctions and clear indication of consequences for infringement of rules becomes ineffective.

Although the great attention has been paid to criminal liability lately, the main burden of regulation is firmly rooted in administrative law, especially in environmental law, and in liability of a non-criminal character. This fact derives from professional background of public authorities, the need for economical and fast proceedings and the need to involve enterprises into liability.

The regulation of liability in the field of Czech environmental law is broad, complex and disunited. This paper seeks to find out *whether the regulation of liability in the Czech Republic contributes to the proper application of fundamental liability functions - the preventive function and the compensation function*. This was done through the analysis of the regulation of basic liability features, which were, based on the analysis conducted some years ago by M. Damohorsky, identified as:

- a) a liable person, the fault, circumstances causing non-liability and non-punishability, a type and amount of sanctions, a wrongful action and consequences leading to liability, legislative formulation of acts constituting the infringement (as for the preventive function),
- b) remedial measures, the character of sanctions and specific use of revenues from fines (as for the compensation function).

On the basis of the analysis the **major findings** were extracted. Some of the most important findings are as follows:

Regarding the preventive function of liability *the fundamental principles of liability law very often coincide with the fundamental principles on which the protection of the environment is based*. This typically pays for the regulation of circumstances causing non-liability and non-punishability, and non-punishability of some persons due to their position (status).

Natural persons as well as enterprises can be held liable for breach of environmental law. The sanctions for enterprises, which cannot be criminally liable, are higher than for natural persons, because their activities represent higher danger for the environment compare to activities of natural persons as citizens. Very important feature is that enterprises are liable regardless the fault. The main reason is that en-

terprises do not act themselves, but through their employees (natural persons). The same pays for natural persons doing business. That's why they belong to the same group of liable persons as enterprises. On the other hand, law should limit liability only to acts, which can a liable person influence. The absence of such regulation in the Czech law does not facilitate the functioning of liability. Neither does the introduction of liability of natural persons regardless the fault that occurs in some environmental acts.

The most applied *sanction* is a fine. Fines can have a preventive effect on the condition that they are on such a level that infringement of rules by a person does not economically pay off. The obligation of authorities to impose a fine and adding fines when a person breaches several rules contributes to the functioning of the prevention principle. However, referring to actions of different seriousness in the same group of sanctions is inappropriate. Many wrongful actions are defined without specification of consequences, which enables to punish even trivial infringement.

The withdrawal of authorization or a permit or a ban of an operation or activities has a great importance for the preventive function of liability.

The *formulation of acts* constituting the infringement often does not reflect the formulation of an obligation, which hinders the application of penalty clauses. The formulation of provisions encompassing all possible breaches of an act forces authorities to punish even trivial infringement.

*Remedial measures* are imposed by authorities, which is appropriate, because authorities can take into account all circumstances of a case. Most of environmental acts do not enable imposing of remedial measures on other people, but a liable person. The absence of such provisions hinders natural restitution.

Law stipulates the possibility of *high penalties for infringement* of environmental rules. However authorities do not employ high fines. The main reason probably is that they feel uneasy with such power. As for the revenue from fines, only one law regulates that the revenue must be used for the protection of the environment. Other acts do not specify the use of the revenue, which fact does not facilitate the application of a compensation principle.

On the basis of the analysis and conclusions, some recommendations were drawn up. The **most important recommendations** are as follows:

- Unification of the terminology concerning the liability of natural persons doing business
- Introduction of liability of a person who orders the wrongful action
- Natural persons liable only based on fault
- Financial sanctions based on measurable criteria

- Activity ban adopted only in serious circumstances
- Accumulated fines when several provisions of law are violated
- Introduction of infringement consequences as a condition for liability
- Introduction of unified criteria for determination of the fine amount
- Imposition of remedial measures on other people than an unknown liable person
- Duty of authorities to use revenues from fines for the protection of the environment

## BIBLIOGRAFIE

### **Knihy, monografie, články, časopisy, referáty, komentované právní předpisy**

Bell, Stuart: Environmental Law. 4th ed., London: Blackstone Press Limited, 1997.

Boguszak, Jiří, Čapek, Jiří, Gerloch, Aleš: Teorie práva, Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2001.

Červený, Zdeněk a Šlauf, Václav: Přestupkové právo. 11. vydání, Praha: LINDE PRAHA a. s., 2003.

Čermák, Karel: Paradigma právního vztahu a pojmání právní subjektivity v české právní kultuře, Právník 12/2001, str. 1193-1210.

Damohorský, Milan a kolektiv: Právo životního prostředí. 1. vydání, Praha: C. H. BECK, 2003.

Damohorský, Milan: Právní odpovědnost za ztráty na životním prostředí, Praha: Karolinum, 1999.

Damohorský, Milan: K některým problémům správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí, Životní prostředí a právo, AUC Iuridica 3-4/1999, Praha: Karolinum, 1999.

Damohorský, Milan: Problematika právní úpravy deliktů odpovědnosti právnických osob a fyzických osob při podnikatelské činnosti v oblasti ochrany životního prostředí, Správní právo 5/1993, str. 271-280.

Damohorský, Milan: K některým normám a právním prostředkům na úseku ochrany životního prostředí, Správní právo 4/1992, str. 24-42.

Dudová, Jana: K některým ústavněprávním aspektům uplatňování odpovědnosti v právu životního prostředí, Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí, Sborník z konference, Rýchory, KRNAP 22.-25. 9. 2000, Praha: PF UK, 2000.

Fábry, Valér: Ekologická odpovědnost (2. část). V Správní právo 4/1988, str. 206-219.

Gerloch, Aleš: Teorie práva. 2. vydání, Pelhřimov: Aleš Čeněk, 2001.

Gerloch, Aleš, Hřebejk, Jiří, Zoubek, Vladimír: Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva, 4. vydání, Praha: PROSPEKTRUM Praha, 2002.

Handlar, Jiří: Několik poznámek ke koncepci odpovědnosti jako sekundárního právního vztahu, Právník 2/2004, str. 169 a násl.

Hansel, Martin: Nad rozhodnutím Vrchního soudu v Olomouci, Právní rádce 1/2003.

Hendrych, Dušan a kolektiv: Správní právo. Obecná část. 5. rozšířené vydání, Praha: C. H. BECK, 2003.

Holub, Milan, Fiala, Josef, Bičovský, Jaroslav: Občanský zákoník. Poznámkové vydání s judikaturou a novou literaturou (včetně věcného rejstříku). 9. dopl. vyd., Praha: Linde Praha, a. s., 2002.

Jehlička, Oldřich, Švestka, Jiří, Škárková, Marta a kol.: Občanský zákoník: komentář. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2003.

Kafka, Adam: Trestné činy proti životnímu prostředí, Právní rádce 3/2003.

Kiss, Alexandre Charles, Shleton, Dinah: Manual of European environmental law, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Knappová, Marta, Švestka, Jiří a kolektiv: Občanské právo hmotné. Svazek I., 3. vyd., Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002.

Košičiarová, Soňa a kol.: Právo životného prostredia. Všeobecná časť, Šamorín: HEURÉKA, 2002, str. 248-253.

Langrová, Veronika, Hadroušek, David: Právní úprava kontroly v ochraně životního prostředí, České právo životního prostředí, ročník III, č. 2, 2003, str. 27-33.

Mates, Pavel: K problematice zavinění ve správním právu trestním, Právní praxe v podnikání 11/94, str. 34 a násl.

Mates, Pavel: Nad tzv. jinými správními delikty fyzických osob, Právní rozhledy 9/1997, str. 453-455.

Mates, Pavel a Mazanec, Michal: Právní úprava smíšených deliktů, Právní rozhledy 7/1999, str. 350-357.

Mates, Pavel a kolektiv: Základy správního práva trestního. 3. vyd., Praha: C. H. BECK, 2002.

Mikule, Vladimír: Ústavní a historické aspekty správního trestání, Správní právo 1/2002, str. 1-5.

Mikule, Vladimír: Poznámky k českému trestnímu právu správnímu, Pocta Otovi Novotnému k 70. narozeninám, Praha: CODEX Bohemia, s. r. o., 1998, str. 57-75.

Mlčoch, Svatomír: K závažným souvislostem správní odpovědnosti na úseku ochrany přírody, Správní právo 5/1988, str. 295-303.

Müller, Zdeněk: Odpovědnost za administrativní sankce, Správní právo 4/1994, str. 194-242.

Müller, Zdeněk: O odpovědnosti právní (1. část), Správní právo 8/1990, str. 449-476.

Müller, Zdeněk: O odpovědnosti právní (2. část), Správní právo 1/1991, str. 8-16.

Musil, Jan: Hranice mezi trestným činem a správním deliktem, deliktní odpovědnost právnických osob, Správní právo 1/2002, str. 19 a násl.

Musil, Jan: Trestní odpovědnost právnických osob – ano či ne?, Trestní právo 7–8/2000.

Pálenská, Drahomíra: Problematika správního trestání v praxi ochrany životního prostředí, Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí, Sborník z konference, Rýchory, KRNP 22.-25.9.2000, Praha: PF UK, 2000.

Pekárek, Milan, Damohorský, Milan, Průchová, Ivana, Pálenská, Drahomíra: Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentované znění, Brno: PrF MU v Brně, 2000.

Prášková, Helena: K některým otázkám souběhu správních deliktů právnických osob, Právo a zákonost 5/1992, str. 278-285.

Prášková Helena: Východiska budoucí právní úpravy správního trestání, Právní praxe 6-7/1999, str. 374-456.

Prášková, Helena: Zánik trestnosti správních deliktů právnických osob, Právní praxe 10/2000, str. 621-634.

Prášková, Helena: K některým otázkám reformy správního trestání, Správní právo 1/2002, str. 5-11.

Prášková, Helena: Ukládání sankcí při souběhu správních deliktů, Pocta Vladimíru Mikule k 65. narozeninám, Praha: ASPI Publishing, s. r. o., 2002, str. 317-331.

Radecki, Wojciech: Legal Responsibility in Environmental Protection, Varšava: Difin ed., 2002.

Seerden, Rene et al.: Public Environmental Law in the European Union and the United States. A Comparative Analysis, The Hague: Kluwer Law International, 2002.

Spirit, Michal a kol.: Základy právní vědy a veřejného práva, Praha: PROSPEKTRUM spol. s r. o., 1998.

Staněk, Jiří: Přestupky a jiné správní delikty podle lesního zákona, Lesnická práce 12/2003, str. 32-33.

Staša, Josef: K trestní odpovědnosti právnických osob. Správní právo 1/2002, str. 31-34.

Staša, Josef: Postih deliktů proti životnímu prostředí ve správním právu, Právo životního prostředí – Vlastnické právo, trestní právo a ochrana životního prostředí, Sborník z konference, Rýchory, KRNP 22.-25.9.2000, Praha: PF UK, 2000.

Štengová, Ivana, Plíva, Stanislav, Tomsa, Miloš, a kol.: Obchodní zákoník: komentář. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2003.

Tošovská, Eva: Odpovědnost za škody ze znečištění životního prostředí. Revize 1999, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 1997.

Vopálka, Vladimír: Cíle správy a správní tresty, Správní právo 1/2002, str. 24-31.

## Elektronické dokumenty

Bruce, Christopher: Applying Economic Analysis to Tort Law, The Expert Witness Newsletter, Vol. 3, No. 2., 1998. (Online.). Přístupné na: <http://www.economica.ca/ew32p2.htm> (2003, 19. srpna).

Bukowska, Joanna E.: Legal Aspects of Environmental Liability in Poland. (Online.). Přístupné na: <http://www.joensuu.fi/taloustieteet/ott/english/ip/practical/presentations/bukowska/bukowska.pdf> (2004, 19. února).

Bundeskanzleramt Republic Österreich. (Online.). Přístupné na: <http://www.ris.bka.gv.at>  
Council of Europe: Convention on the Protection of the Environment through Criminal law. (Online.). Přístupné na: [http://ue.eu.int/ejn/data/vol\\_b/4b\\_convention\\_protocol\\_accords/environement/172TXTen.html](http://ue.eu.int/ejn/data/vol_b/4b_convention_protocol_accords/environement/172TXTen.html) (2003, 7. ledna).

Council of Europe: Recommendation No. R (91)1 of The Committee of Ministers to Member States on administrative sanctions. (Online.). Přístupné na: <http://cm.coe.int/ta/rec/1991/91rl.htm> (2004, 5. února).

Council of Europe : Recommendation No. R (80)2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities. (Online.). Přístupné na: [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_affairs/Legal\\_co-operation/Administrative\\_law\\_and\\_justice/Texts\\_&\\_Documents/Recommendation\(80\)2.asp](http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Recommendation(80)2.asp) (2004, 19. února).

del Frate, Anna Alvazzi, Benjamin, Antonio Herman V., Heine, Günter, Norberry, Jennifer, Prabhu, Mohan: Environmental Protection at National and International Levels: Potentials and Limits of Criminal Justice. An overview of the empirical study. (Online.). Přístupné na: [http://www.iuscrim.mpg.de/verlag/online/Band\\_S68/4\\_overview.pdf](http://www.iuscrim.mpg.de/verlag/online/Band_S68/4_overview.pdf) (2004, 5. února).

European Commission: Study on Criminal Penalties in a Few Candidate Countries' Environmental Law, 2003. (Online.). Přístupné na: [http://europa.eu.int/\\_comm/environment/crime/criminal\\_penalties\\_candidate\\_countries\\_vol1.pdf](http://europa.eu.int/_comm/environment/crime/criminal_penalties_candidate_countries_vol1.pdf) (2004, 5. února).

European Commission: Komise COM(2000) 66 final. White Paper on environmental liability. (Online.). Přístupné na: [http://europa.eu.int/comm/environment/liability/el\\_full.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/liability/el_full.pdf) (2003, 7. ledna).

European Environmental Bureau: Analysis of the White Paper on Environmental Liability, Com (2000) 66 final. (Online.). Přístupné na: [http://www.eeb.org/publication/white\\_paper\\_on\\_environmental\\_lia.htm](http://www.eeb.org/publication/white_paper_on_environmental_lia.htm) (2003, 2. dubna).

Environmental Institute of Australia: Session 11: Debating „Command and Control vs Self Regulation and Incentive“, 2002. (Online.). Přístupné na <http://www.eia.asn.au/pdfconpapers/controlcommand.pdf> (2003, 1. září).

European Environmental Law Homepage. (Online.). Přístupné na: <http://www.eel.nl>



Faure, Michael G., Heine, Gunter: Criminal Penalties in EU Member States' Environmental Law, 2002. (Online.). Přístupné na: [http://europa.eu.int/comm/environment/crime/criminal\\_penalties1.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/crime/criminal_penalties1.pdf) (2004, 5. února).

Faure, Michael G., Heine, Gunter: Criminal Enforcement of Environmental Law in the European Union, 2000. (Online.). Přístupné na: <http://europa.eu.int/comm/environment/impel/criminal.pdf> (2004, 10. února).

Freshfields Bruckhaus Deringer: Environmental liability in Spain. Overview, 2002. (Online.). Přístupné na: <http://www.freshfields.com/practice/environment/publications/pdfs/2674.pdf> - env.liability (2003, 4. dubna).

Freshfields Bruckhaus Deringer: Environmental liability in Germany. Overview, 2003. (Online.). Přístupné na: <http://www.freshfields.com/practice/environment/publications/pdfs/2858.pdf> env.liability (2003, 2. dubna).

Huglo Lepage: Criminal Penalties in EU Member States' environmental law. Final Report, 2003. (Online.). Přístupné na: [http://europa.eu.int/comm/environment/crime/criminal\\_penalties2.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/crime/criminal_penalties2.pdf) (2004, 5. února).

Miljöregeringen: The Environmental Code, 2000. (Online.). Přístupné na: [http://miljo.regeringen.se/pressinfo/pdf/ds2000\\_61.pdf](http://miljo.regeringen.se/pressinfo/pdf/ds2000_61.pdf) (2004, 5. února).

Ministerio de Medio Ambiente: Información Ambiental. (Online.). Přístupné na: [http://www.mma.es/info\\_amb/act\\_pub](http://www.mma.es/info_amb/act_pub) (2004, 10. února).

Ministerstvo životního prostředí. (Online.). Přístupné na: <http://www.env.cz>.

Myers, Nancy: Dabating the Precautionary Principle, 2002. (Online.). Přístupné na: [http://www.healthytomorrow.org/pdf/dr\\_Myers.pdf](http://www.healthytomorrow.org/pdf/dr_Myers.pdf) (2003, 17. června).

OECD: The Polluter-pays principle as it relates to International Trade, 2002. (Online.). Přístupné na: [http://www.oalis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/988d25625e791068c1256c98003a2fcb/\\$FILE/JT00137174.PDF](http://www.oalis.oecd.org/olis/2001doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/988d25625e791068c1256c98003a2fcb/$FILE/JT00137174.PDF) (2003, 16. června).

The University of Hong Kong: The functions of Tort Law, 2003. (Online.). Přístupné na: <http://www.hku.hk/law/teaching/tort/functions.html> (2003, 19. srpna).

Tuelsen, Pernille Agaard: Environmental Liability as an Instrument in Danish Environmental Law?, (Online.). Přístupné na: <http://www.akf.dk/som/pdf/som32/8truelsen.PDF> (2003, 2. dubna).

### **Ostatní dokumenty a publikace**

Česká inspekce životního prostředí: Zpráva o činnosti v roce 2002, Praha: ČIŽP, 2003.  
Návrh zákona o odpovědnosti za přestupky a o řízení o nich (zákon o přestupcích), verze ke dni 7. 11. 2003.

Věcný záměr zákona o správním trestání (schválený usnesením vlády ČR č. 162 ze dne 20. února 2002).

### **Nepublikované dokumenty a vnitřní tisky**

Dvořák, Petr.: Přestupky a jiné správní delikty podle lesního zákona ve světle zákona o přestupcích.

Faure, Michael G.: Environmental Law and Economic, 2001.

Hadroušek, David: Judikatura v právu životního prostředí, 2000.

Hadroušek, David: Judikatura v právu životního prostředí 2000, 2001.

Hadroušek, David a Sobotka, Michal: Judikatura v právu životního prostředí 2001, 2002.

Krämer, Ludwig: Liability for damage to the environment and the European Union. Příspěvek na konferenci UEP – 10th Anniversary of the Institute for Environmental Policy – Approximation: The Never Ending Story, 30. – 31. 10. 2002.

Sobotka, Michal, Langrová, Veronika, Šír, Robert: Judikatura v právu životního prostředí 2002, 2003.

Stejskal, Vojtěch: Deliktní odpovědnost fyzických osob v ochraně životního prostředí, Dizertační práce, 2000.

## PŘÍLOHY

### *Příloha č. 1: Seznam právních předpisů analyzovaných v této práci (s účinností ke dni 1. 1. 2004)*

- 1) zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů
- 2) zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- 3) zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění zákona č. 521/2002 Sb.
- 4) zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů
- 5) zákon ČNR č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů
- 6) zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (zákon o lesích), ve znění pozdějších předpisů
- 7) zákon ČNR č. 62/1988 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů
- 8) zákon ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů,
- 9) zákon č. 16/1997 Sb., o podmínkách dovozu a vývozu ohrožených druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně a doplnění zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.,
- 10) zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- 11) zákon č. 157/1998 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- 12) zákon č. 153/2000 Sb., o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a produkty a o změně některých souvisejících zákonů
- 13) zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečištění, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci), ve znění zákona č. 521/2002 Sb.
- 14) zákon ČNR č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů
- 15) zákon ČNR č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, ve znění zákona č. 149/2003 Sb.
- 16) zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky a o změně zákona 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dal-

- ších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů
- 17) zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění zákona č. 274/2003 Sb.
- 18) zákon č. 276/2003 Sb., o Antarktidě a o změně některých zákonů (pozn. účinnost ode dne vyhlášení Protokolu o ochraně životního prostředí ke Smlouvě o Antarktidě ve Sbírce mezinárodních smluv)

***Příloha č. 2: Přehled právní úpravy správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí***

<b>Zákon č.</b>	<b>Přestupky</b>	<b>Jiné správní delikty FO</b>	<b>Správní delikty PO a podnikajících FO *</b>
62/1988 Sb.		X	X
200/1990 Sb.	X		
282/1991 Sb.		X	X
114/1992 Sb.	X		X
334/1992 Sb.			X
246/1992 Sb.	X	X	X
289/1995 Sb.	X	X	X
16/1997 Sb.	X		X
157/1998 Sb.		X	X
353/1999 Sb.		X	X
153/2000 Sb.			X
185/2001 Sb.	X		X
254/2001 Sb.			X
477/2001 Sb.		X	X
76/2002 Sb.			X
86/2002 Sb.	X		X
276/2003 Sb.		X	X

\* včetně správních deliktů osob vykonávajících určitou kvalifikovanou činnost (např. provozovatelé stacionárních zdrojů, výrobci, dovozci apod.)

Pramen: vlastní

**Příloha č. 3: Přehled správních deliktů na úseku ochrany životního prostředí podle jejich charakteru**

Zákon č.	Administrativní	Celkem	%	Poruchové
62/1988 Sb.	7	11	63	
282/1991 Sb.	-	4 <sup>x</sup>	0	X
114/1992 Sb.	8	61	13	X
334/1992 Sb.	-	3	0	
246/1992 Sb.	1	4 <sup>r</sup>	25	X
289/1995 Sb.	2	36	6	X
16/1997 Sb.	6	16	38	
157/1998 Sb.	2	19 <sup>xx</sup>	11	
353/1999 Sb.	2	5	40	
153/2000 Sb.	2	12	17	
185/2001 Sb.	3	18 <sup>xxx</sup>	17	
254/2001 Sb.	5	31 <sup>v</sup>	16	X
477/2001 Sb.	4	13 <sup>vv</sup>	31	
76/2002 Sb.	7	15	47	X
86/2002 Sb.	31	108 <sup>vvv</sup>	29	
276/2003 Sb.	2	22 <sup>+</sup>	9	X

x nezahrnuta skutková podstata § 4 písm. e) zákona

r nezahrnuta skutková podstata § 27 odst. 1 písm. b) a § 28 odst. 1 písm. c) zákona

xx nezahrnuta skutková podstata § 30 odst. 2 písm. i) zákona

xxx nezahrnuta skutková podstata § 66 odst. 4 písm. f) a g) a odst. 5 zákona, ustanovení § 66 odst. 1 zákona chápáno pro svůj charakter jako dvě skutkové podstaty

v nezahrnuta skutková podstata § 116 odst. 1 písm. e) zákona

vv nezahrnuta skutková podstata § 44 odst. 5 zákona

vvv vzhledem k formulaci skutkových podstat, nebyly započítávány celé skutkové podstaty podle jednotlivých písmen, nýbrž porušení povinností specifikovaných v daném ustanovení

+ zahrnuty pouze skutkové podstaty správních deliktů fyzických osob, skutkové podstaty správních deliktů právnických osob jsou totožné, takže na poměru se nic nemění

Pramen: vlastní

Pozn.: V tabulce jsou vyhodnoceny skutkové podstaty jednotlivých správních deliktů. Ve sloupci nazvaném jako „Administrativní“ jsem uvedla počet skutkových podstat, jež dle mého názoru svým charakterem odpovídají administrativním správním deliktům. Ve vedlejším sloupci je uveden celkový počet skutkových podstat správních deliktů, tedy nejen těch administrativních. Procentuální vyjádření počtu administrativních skutkových podstat k celkovému počtu skutkových podstat správních deliktů představuje sloupec s označením „%“. Zákony, jež obsahují skutkové podstaty poruchových (poškozovacích) správních deliktů jsou označeny v posledním sloupci.

Přestože v praxi může být pod jedním ustanovením skryto i více skutkových podstat správních deliktů, jsou pro větší přehlednost porovnávány texty jednotlivých ustanovení jako jediných skutkových podstat. Ačkoli tedy ustanovení § 66 odst. 2 písm. b) zákona o odpadech „neumožní kontrolním orgánům výkon kontrolní činnosti nebo neposkytne pravdivé nebo úplné informace související s nakládáním s odpady“ formuluje skutkové podstaty tří správních deliktů (neumožnění kontrolní činnosti, poskytnutí nepravdivých informací, poskytnutí neúplných informací), je toto ustanovení pro účely tohoto přehledu chápáno jako skutková podstata jediná. Pouze ojediněle bývají skutkové podstaty správních deliktů administrativního charakteru zařazeny do stejného ustanovení jako skutkové podstaty správních deliktů ohrožovacích a poškozovacích, stává se tak zejména v zákoně o ochraně ovzduší, kde jsou skutkové podstaty specifikovány označením ustanovení, k jejichž porušení došlo, dále v tzv. zbytkových klauzulích, které nebyly pro jejich obsáhlost vzaty v úvahu, a v ustanovení § 66 odst. 1 zákona o odpadech, které bylo začleněno jako dvě skutkové podstaty.

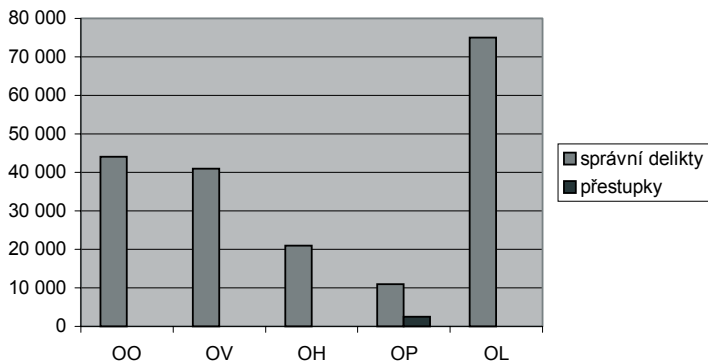
#### ***Příloha č. 4: Srovnání výše pokut fyzickým a právníckým osobám ve vybraných právních předpisech***

Oblast úpravy	Druh deliktu	Ustanovení	Pokuta
<b>CITES</b>	přestupek	16/1997 Sb. (§ 25/1a)	až 100 tis. Kč
	správní delikt <sup>+</sup>	16/1997 Sb. (§ 26/1a)	až 1 mil. Kč
<b>Příroda a krajina</b>	přestupek	114/1992 Sb. (§ 87/2a)	až 10 tis. Kč
	správní delikt	114/1992 Sb. (§ 88/2c)	až 1 mil. Kč
<b>Ochrana ZPF</b>	přestupek	200/1990 Sb. (35/1e)	až 5 tis. Kč
	správní delikt	334/1992 Sb. (§ 20/2b)	až 3 100 tis. Kč
<b>Prevence záv. havárií</b>	spr. delikt FO	353/1998 Sb. (§ 30/1a)	až 200 tis. Kč
	spr. delikt PO a podnikající FO	353/1998 Sb. (§ 30/3c)	až 1 mil. Kč
<b>Ochrana vod</b>	přestupek	200/1990 Sb. (§ 34/1a)	až 50 000 Kč
	správní delikt	254/2001 Sb. (§ 116/1a, 117)	podzem. 10Kč/m <sup>3</sup> povrch. 50Kč/m <sup>3</sup>

+ pokud není uvedeno jinak, jedná se o správní delikt právnické osoby a FO vykonávající nějakou kvalifikovanou činnost (většinou podnikání)

Pramen: vlastní

**Příloha č. 5: Průměrná výše pravomocných pokut uložených ČIŽP v roce 2002 dle složek (v Kč)**



Pozn: OO (ochrana ovzduší), OV (ochrana vod), OH (odpadové hospodářství), OP (ochrana přírody), OL (ochrana lesa).

Pramen: Zpráva o činnosti ČIŽP v roce 2002

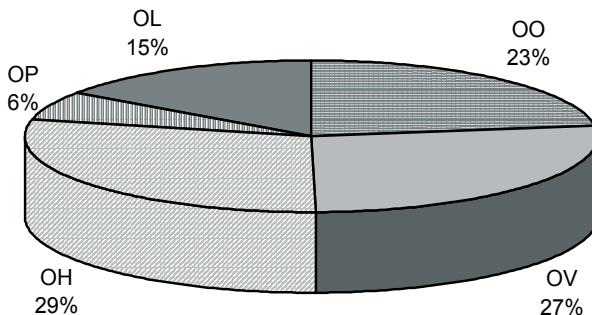
**Příloha č. 6: Přehled nejvyšších pokut pravomocně uložených ČIŽP v roce 2002 na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí**

Oblast úpravy	Správní delikt	Horní hranice pokuty	Uložená pokuta
Ochrana ovzduší	§ 7/1/b z. 309/1991	10 000 000 Kč	800 000 Kč
Ochrana vod	§ 116/1/b z. 254/2001	10 000 000 Kč	3 000 000 Kč
Odpady	§ 39/1/c, § 39/2/b, § 39/1/f z. 125/1997	1 100 000 Kč <sup>+</sup>	770 000 Kč
Chem. látky	§ 11, § 12, § 14/1, § 16/5 z. 157/1998	25 000 000 Kč <sup>+</sup>	220 000 Kč
Ochrana přírody	§ 88/1/c, § 88/2/c, n. z. 114/1992	2 000 000 Kč <sup>+</sup>	500 000 Kč

+ horní hranice pokuty určena za použití kumulativní metody výpočtu

Pramen: Zpráva o činnosti ČIŽP v roce 2002, vlastní

**Příloha č. 7: Srovnání výše pokut uložených na jednotlivých úsecích životního prostředí ČIŽP v roce 2002**



Pozn: OO (ochrana ovzduší), OV (ochrana vod), OH (odpadové hospodářství), OP (ochrana přírody), OL (ochrana lesa).

Pramen: Zpráva o činnosti ČIŽP v roce 2002

**Příloha č. 8: Výnosy z pokut uložených orgány ochrany životního prostředí ve vybraných městech České republiky v roce 2003 (v tis. Kč – zaokrouhleno)**

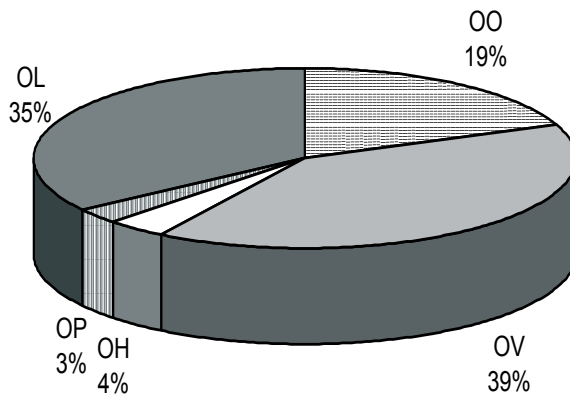
Město	Výnosy z pokut	Celkové příjmy	%	Výdaje na živ. prostředí	Účelové určení
Česká Lípa	78	796 099	0,01	-	Ne
Sokolov	71,3	510 831	0,01	611	Ano
Humpolec	7,5	245 887,4	0,003	104,5	Ano
Havl. Brod	154	-	-	-	Ne
Litomyšl	18	338 889,9	0,005	-	-
Semily	16,9	-	-	-	Ne
Hodonín	112	1 518 687,6	0,007	31 500	Ano
Blansko	58,5	-	-	18 746	Ano
Neratovice	49	-	-	340 (rok 2004)	Ne
Rakovník	-	-	-	-	Ne

Pramen: vlastní

Pozn.: Formou dotazníku bylo osloveno 20 náhodně vybraných měst České republiky, odpověď zaslala města uvedená v tabulce.



***Příloha č. 9: Srovnání počtu nápravných opatření uložených ČIŽP v roce 2002 dle jednotlivých úseků ochrany životního prostředí (z celkového počtu 835 nápravných opatření)***



Pozn: OO (ochrana ovzduší), OV (ochrana vod), OH (odpadové hospodářství), OP (ochrana přírody), OL (ochrana lesa).

Pramen: Zpráva o činnosti ČIŽP v roce 2002

## Ochrana prostředí mořského dna za hranicemi národní jurisdikce států \*

doc. JUDr. Jan Ondřej, CSc.

Znečišťování moře může pocházet ze Země, a to buď z pevniny, z řek nebo z atmosféry. Znečištění vyvolává dále činnost na mořském dně a znečišťování, které pochází z lodí. Způsoby znečišťování mořského prostředí se člení nejčastěji podle zdrojů znečištění. Existují čtyři<sup>1</sup> základní zdroje znečištění mořského prostředí: z lodí, ukládáním odpadů, činností na mořském dnu a z činnosti na pevnině. Podle R. R. Churchilla a A. V. Lowe, <sup>2</sup> kteří vycházejí ze studie UNEPu se odhaduje, že přibližně 12 % procent mořského znečištění pochází z lodí a je způsobeno např. únikem nafty při spalování z lodních motorů nebo únikem výfukových plynů do atmosféry. Část nafty unikne do moře rovněž při haváriích tankerů.

Dalších 10% znečištění tvoří *shazování odpadů do moře*, které vznikly jako výsledek činnosti na pevnině. Tato činnost se zejména rozvinula v 50. a 60. letech 20. století z důvodu relativní levnosti a částečně jako reakce na zpřísnění kontroly<sup>3</sup> znečišťování na pevnině. Uvádí se, že osmdesát až devadesát procent tohoto odpadu tvoří materiály vybagrované z přístavů, řek a jiných vodních cest.

Největším zdrojem znečištění moře je znečištění, které má svůj *původ na pevnině*. Uvádí se, že na celkovém znečištění mořského prostředí se podílí 44%. Zahrnuje zejména splašky a průmyslové odpady vypouštěné do řek nebo přímo do moře. Dále se jedná o chemikálie používané jako hnojiva a pesticidy v zemědělství. Tyto pesticidy<sup>4</sup> se dostávají do mořského prostředí jednak omýváním vodou ze zemědělských oblastí, jednak z ovzduší. Rovněž se jedná o těžkou vodu z elektráren.

Značné znečištění asi 33% tvoří *znečištění z atmosféry*, které je většinou způsobeno zdroji na pevnině. Jedná se o výfukové plyny z automobilů, z komínů továren, ale i domácností, chemického práškování v zemědělství apod.

Pokud jde o znečištění z *činnosti na mořském dnu*, podílí se na celkovém znečištění přibližně jedním procentem. Jedná se o znečištění způsobené z umělých plošin při provádění vrtů, částečně rovněž z různých nehod na těchto plošinách. Tato zařízení jsou však umístěna zpravidla na kontinentálním šelfu, kde vykonávají pobřežní státy

\* Článek je výstupem z grantového projektu Grantové agentury ČR (grant č. 407/01/1421 „Ochrana životního prostředí v mezinárodním právu“)

<sup>1</sup> Srov. Churchill, R. R., Lowe, A. V.: *The Law of the Sea*, third edition, Manchester University Press, Manchester, 1999, s. 329

<sup>2</sup> Srov. Churchill, R. R., Lowe, A. V., op. cit. 1, s. 330

<sup>3</sup> Srov. Churchill, R. R., Lowe, A. V., op. cit. 1, tamtéž

<sup>4</sup> Srov. Kopal, V.: *Vývoj mezinárodněprávní úpravy ochrany mořského prostředí proti znečišťování*, Stát a právo, č. 19, Academia, Praha, 1979, s. 205

svá svrchovaná práva za účelem průzkumu a využívání zdrojů této oblasti, zejména se jedná o těžbu ropy.. Určité znečištění může být rovněž výsledkem činností v *Oblasti mořského dna z hranicemi národní jurisdikce*. Do zahájení komerční produkce, zatím probíhá pouze fáze průzkumu, je však obtížné zhodnotit jaký vliv tato činnost bude mít. V současné době Mezinárodní organizace mořského dna Sbírá základní<sup>5</sup> údaje pro monitorování vlivu těžby na mořském dnu na mořské prostředí.

Znečišťování mořského prostředí lze členit také z hlediska *rozlišování znečišťovatelů jimiž je znečištění způsobeno*.<sup>6</sup> Dané látky případně energie lze rozdělit do tří hlavních skupin: *nafta, radioaktivní látky, záření a odpady a jiné nebezpečné látky*. Mezi jinými látkami zaujímají významné místo chlornaté uhlovodíky, kam patří zejména prostředky k hubení hmyzu jako je DDT, dieldrin, endrin a PBC.

*Mezinárodní právo* týkající se ochrany mořského prostředí je organizováno v první řadě ve vztahu k *různým zdrojům znečištění*<sup>7</sup> (ratione materiae) a až na druhém místě ve vztahu k různým mořským oblastem (ratione loci).

Až do počátku padesátých let nebyla přijata žádná mezinárodní smlouva týkající se znečištění moře.<sup>8</sup> V roce 1954 byla uzavřena Mezinárodní úmluva pro zabránění znečištění z lodí. Dále jsou obecné závazky státům týkající se zabránění znečišťování mořského prostředí obsaženy v čl. 24 a 25 Úmluvy o volném moři z roku 1958. Do konce 60. let 20. století bylo přijato málo pravidel týkajících se znečištění moří. Jednou ze smluv přijatých v tomto období je Smlouva o zákazu jaderných pokusů v ovzduší, kosmickém prostoru a pod vodou z roku 1963. Tyto pokusy mohou způsobit značné znečištění *ionizujícím zářením*. Smlouva zakazuje jaderné pokusy mimo jiné *v mořském prostředí, zákaz provádět zkoušky pod vodou se vztahuje i na jaderné pokusy na mořském dnu*. Od roku 1969 jako reakce na rostoucí mezinárodní znepokojení týkající se mořského znečištění je stále<sup>9</sup> uzavírána řada mezinárodních smluv týkajících se ochrany mořského prostředí.

Mimo jiné havárie naftových tankerů<sup>10</sup> jako např. Torrey Canyon v roce 1967, Amoco Cadiz v roce 1978, Exxon Valdez v roce 1989 a dalších v posledních třech desetiletí upozornily politiky, státy a veřejnost na rostoucí problémy mořského znečištění<sup>11</sup> a na nutnost přijmout mezinárodněprávní pravidla pro řešení problémů spojených se znečišťováním. Pod vlivem těchto havárií byly rovněž uzavřeny mezinárodní smlouvy.

<sup>5</sup> Srov. Churchill, R.R., Lowe, A.,V., op.cit. 1, s.330

<sup>6</sup> Srov. Kopal,V., op.cit., 4, tamtéž

<sup>7</sup> Srov.Brown,E.D., The International Law of the Sea, volume I, Introduction Manual, Dartmouth, Aldershot, 1994, s.336

<sup>8</sup> Srov.Brown,E.D., op.cit. 7, tamtéž

<sup>9</sup> Srov. Churchill, R.R., Lowe, A.,V., op.cit. 1, s. 333

<sup>10</sup> Srov. Churchill,R.R.,Lowe,A.V., op. cit. 1, s. 328

<sup>11</sup> Srov. Churchill,R.R.,Lowe,A.V., op.cit. 1, tamtéž

Jedná se např. o Mezinárodní úmluvu o zásazích na volném moři v případě havárií vedoucích ke znečištění naftou<sup>12</sup> z roku 1969.

Od 70. let 20. století byla uzavřena řada mezinárodních smluv týkajících se různých zdrojů znečištění. Jedná se např. o Úmluvu o předcházení znečišťování moře shazováním odpadků a jiných materiálů<sup>13</sup> z roku 1972 nebo o Úmluvu o prevenci znečištění z lodí<sup>14</sup> (MARPOL) uzavřenou v roce 1973 v rámci Mezinárodní námořní organizace. Tato Úmluva se vztahuje na znečištění z lodí jiná než je shazování odpadu. Další smlouvy se týkají jednotlivých regionů např. Baltického moře, Středozemního moře apod.

V 70. letech 20. století si státy stále výrazněji uvědomují nutnost *komplexnější mezinárodní ochrany* životního prostředí.

*Obecná východiska* pro právní úpravu životního prostředí jsou obsažena ve Stockholmské deklaraci o životním prostředí z roku 1972. Deklarace sama o sobě však není právně závazná.

Podle E. D. Browna<sup>15</sup> přinejmenším 5 z 26 Stockholmských zásad je relevantních k mořskému prostředí. Jedná se o zásady č. 1, 6, 7, 21 a 22, s tím, že minimálně zásadu 21 lze považovat za vyjádření vznikajícího obyčejového pravidla.

Rovněž na Konferenci OSN o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiru v roce 1992 byla přijata Deklarace obsahující zásady životního prostředí. Deklarace částečně přejímá zásady Stockholmské deklarace, vedle toho obsahuje nové zásady o *trvale udržitelném rozvoji*.

Na Konferenci byl rovněž přijat program pro rozvoj životního prostředí v 21. století, označený jako Agenda 21. Kapitola 17 této Agendy se týká ochrany oceánů, všech druhů moří včetně uzavřených a polouzavřených moří, pobřežních oblastí a ochrany racionálního využití a rozvoje živých zdrojů.

## **Ochrana prostředí mořského dna za hranicemi národní jurisdikce států v Úmluvě OSN o mořském právu**

Mezinárodněprávní ochrana mořského prostředí před znečištěním je v současnosti *komplexně* upravena v části XII Úmluvy OSN o mořském právu<sup>16</sup> z roku 1982. Článek 1 odst. 1 (4) Úmluvy vymezuje pojem *znečištění mořského prostředí*. Znamená přímé nebo nepřímé zanesení takových látek nebo energie člověkem do mořského prostředí, včetně ústí řek, které mají nebo mohou mít takové zhoubné účinky,

<sup>12</sup> Srov. český text in: Potočný, M., Ondřej, J.: Dokumenty mezinárodního práva III, Karolinum, Praha, 1997, s. 154 a násl.

<sup>13</sup> Srov. Potočný, M., Ondřej, J.: op. cit. 12, s. 150 a násl.

<sup>14</sup> Srov. Podrobněji k Úmluvě MARPOL Zástěrová, J. in: Šturma, P., Ondřej, J., Zástěrová, J., Problémy mezinárodněprávní ochrany životního prostředí, Iuridica 2-3/2002, Karolinum, Praha, 2003

<sup>15</sup> Srov. Brown, E. D.: op. cit. 7, s. 337

<sup>16</sup> Srov. Český text Úmluvy in: č. 240/1996 Sb. nebo Ondřej, J., Potočný, M.: Obecné mezinárodní právo v dokumentech, 2. vydání, C. H. Beck, Praha, 2004

jako jsou poškozování živých zdrojů a mořského života, ohrožení lidského zdraví, zabránění mořské činnosti včetně rybolovu či jinému oprávněnému využívání moře, zhoršení užité jakosti mořské vody a omezení podmínek pro rekreaci.

Úmluva však neobsahuje více než obecné zásady a rámec pro právní úpravu týkající se mořského znečištění. V tomto rámci musí být vytvořeny specifitější (konkrétnější) ustanovení ve speciálních smlouvách a národní legislativě, které upravují jednotlivé zdroje znečištění nebo se týkají jednotlivých geografických oblastí.

Úmluva OSN o mořském právu je komplexní pokud jde o ochranu mořského prostředí. Vztahuje se nejen na moře, ale i na mořské dno. Mořské dno se z hlediska právní úpravy člení na mořské dno, které je součástí *pobřežního moře* dále na *kontinentální šelf a mořské dno za hranicemi národní jurisdikce států*, která je označena jako *Oblast* (čl. 1 odst. 1 (1) Úmluvy). Jedná se o část mořského dna za hranicí kontinentálního šelfu. Oblast a její zdroje jsou Úmluvou prohlášeny za *společné dědictví lidstva* (čl. 136 Úmluvy).

Pro provádění režimu „společného dědictví lidstva“ ve vztahu k mořskému dnu je na základě Úmluvy o mořském právu založena *Organizace mořského dna*, sídlo Organizace je na Jamajce (v textu práce je obsažen název Organizace, ačkoli doslovný překlad je Úřad mořského dna, označení Organizace vyjadřuje podle názoru autora lépe podstatu této instituce).

Jedná se o *mezinárodní organizaci* jak je i vyjádřeno v *Dohodě týkající se vztahu mezi OSN a Mezinárodní organizací mořského dna*<sup>17</sup> ze 14. března 1997. OSN uznává podle čl. 2 odst. 2, že Organizace na základě Úmluvy a Dohody funguje jak *autonomní mezinárodní organizace* (angl. autonomous international organization) v pracovním vztahu k OSN založeném touto Dohodou.

Organizace má podle čl. 158 odst. 1 Úmluvy tři hlavní orgány, *Shromáždění*, ve kterém jsou zastoupeny všechny smluvní strany Úmluvy, *Radu*, která má 36 členů a *Sekretariát*. Úkolem *Organizace* je mimo jiné povolovat a kontrolovat činnost na mořském dnu.

Činnost v Oblasti mohou ve smyslu čl. 153 Úmluvy provádět *účastnické státy, státní podniky* nebo *fyzické* či právnické osoby, které mají *státní příslušnost* účastnických států nebo jsou jejich státními příslušníky účinně kontrolovány.

Činnost v Oblasti se provádí na základě kontraktu, tj. dohody mezi Organizací mořského dna a kontrahentem. Kontrahenti, pokud jde o *fyzické či právnické osoby*, jsou ve smyslu čl. 4 odst. 3 Přílohy III k Úmluvě navrhováni účastnickým státem,  *kterého jsou státním příslušníkem*.

<sup>17</sup> Srov. RES 57/57 Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Seabed Authority z 26. listopadu 1997

Činností se má na mysli *průzkumná a těžební činnost*. Ještě před průzkumem je prováděno vyhledávání. V souladu s Úmluvou, článek 4 odst. 4 Přílohy III k Úmluvě konkretizuje čl. 139 v tom smyslu, že navrhující stát zajistí v rámci svého právního systému, že navržený kontrahent bude činnost v Oblasti provádět v souladu s ustanovením kontraktu. Vnitrostátní úprava je nutná, protože Úmluva o mořském právu nestanoví přímo práva a závazky pro vnitrostátní subjekt.

První kontrakty<sup>18</sup> na 15 let byly uzavřeny v souladu s Předpisy pro vyhledávání a průzkum polymetalických konkrécií – viz níže, mezi Organizací a státním podnikem Yuzhmorgeologia z Ruska a mezi Organizací a Interocéanmetal Joint Organization (konsorcium Bulharska, Kuby, České republiky, Polska, Ruska a Slovenska) dne 29. března 2001. Ve stejný den Generální tajemník Organizace také podepsal kontrakt s Republikou Korea. Dále byl dne 22. května 2001 podepsán kontrakt s Čínskou asociací pro výzkum minerálních zdrojů oceánu. Dne 20. června 2001 byly podepsány kontrakty se společnostmi z Japonska a Francie. A konečně kontrakt mezi Organizací a vládou Indie byl podepsán dne 24. března 2002. Tím Organizace *uzavřela*<sup>19</sup> *kontrakty* se všemi původně registrovanými *průkopnickými investory* a byl tím ukončen prozatímní režim založený Rezolucí II k Úmluvě OSN o mořském právu.

Jeden z důsledků existence<sup>20</sup> takového kontraktuálního vztahu je závazek kontrahentů předkládat Generálnímu tajemníkovi Organizace *výroční zprávy* do 90 dnů po skončení kalendářního roku. Co má být obsahem těchto ročních zpráv obsahuje Příloha 4 k Předpisům. V roce 2003 předložili kontrahenti<sup>21</sup> druhé výroční zprávy.

Pokud jde o *jiné zdroje* zahájil Sekretariát<sup>22</sup> v roce 1999 práce na posouzení stavu znalostí a výzkumu jiných zdrojů než jsou polymetalické konkrécie. Mezi předběžnou agendu<sup>23</sup> jednání Rady na desátém zasedání Organizace v roce 2004 je zařazen i bod týkající se posouzení pravidel, předpisů a postupů pro vyhledávání a průzkum polymetalických sulfidů a kobaltem bohatých rud v Oblasti.

Součástí režimu *společného dědictví lidstva* týkajícího se *Oblasti* je i *ochrana mořského prostředí*. Ustanovení Úmluvy jsou však *obecná* a vyžadují proto další *konkretizaci* pro jejich provádění.

<sup>18</sup> Srov. Report of the Secretary-General of the International Seabed Authority under Article 166, paragraph 4, of the UN Convention on the Law of the Sea, ISBA 8/A/5, International Seabed Authority, eighth session, 7. června 2002

<sup>19</sup> Srov. op. cit. 18, tamtéž

<sup>20</sup> Srov. op. cit. 18, tamtéž

<sup>21</sup> Srov. Report of the Secretary-General of the International Seabed Authority under Article 166, paragraph 4, of the UN Convention on the Law of the Sea, ISBA 9/A/3, International Seabed Authority, ninth session, 2003

<sup>22</sup> Srov. op. cit. 18, tamtéž

<sup>23</sup> Srov. Provisional Agenda of the Council, ISBA 10/C/L.1, International Seabed Authority, tenth session, 24. května – 4. června 2004, dokument z 30. ledna 2004

Ve smyslu čl. 145 odst. 1 Úmluvy se, pro zajištění *účinné ochrany mořského prostředí před škodlivými vlivy*, které mohou vzniknout v důsledku činnosti v Oblasti, provádějí nezbytná opatření. *Za tímto účelem přijme Organizace mořského dna příslušná pravidla, předpisy a postupy.*

Tato pravidla se *týkají ochrany, snížení a kontroly znečišťování* a jiných nebezpečí pro mořské prostředí včetně pobřeží a *zasahování do ekologické rovnováhy mořského prostředí.*

- a) *Přitom zvláštní pozornost* bude podle čl. 145 a) věnována ochraně před škodlivými účinky takových činností jako je vrtání, bagrování, hloubení, zbavování se odpadu a stavba, provoz nebo údržba zařízení, dálkových potrubí a jiných zařízení, která mají vztah k takovým činnostem.
- b) Dále se daná pravidla *týkají ochrany a zachování přírodních zdrojů* Oblasti a zabránění poškození flóry a fauny mořského prostředí.

Daná *pravidla, předpisy a postupy* jsou přijímány Radou mezinárodní organizace mořského dna a to na *doporučení právní a technické komise* (čl. 165 odst. 2e). Jsou *předběžně používána* až do jejich *schválení* Shromážděním a zůstávají *předběžně v účinnosti* dokud nebudou schváleny Shromážděním nebo pozměněny Radou ve světle názorů vyjádřených Shromážděním [čl. 162 odst. 2 o(ii)].

Vyvstává *otázka právní závaznosti těchto pravidel, předpisů a postupů.* Úmluva neobsahuje žádná explicitní vyjádření v tomto směru. Důvodem pro přijímání těchto různých pravidel je *provádění Úmluvy*, které jsou pro státy právně závazné. Smluvní státy mají výslovnou povinnost podle čl. 139 Úmluvy zajistit, aby osoby mající jejich příslušnost prováděly činnost v souladu s Úmluvou. V této souvislosti lze dospět k závěru, že pokud  *má být naplněn předmět a účel* ustanovení Úmluvy týkajících se Oblasti musí být *akty Organizace právně závazné.* V opačném případě by Organizace stěžej mohla plnit pravomoci, které má podle Úmluvy. Fungování i existence celého mechanismu provádění Úmluvy by tím byla ohrožena.

Na *právní závaznost těchto aktů* Organizace lze usuzovat i z některých ustanovení Úmluvy a Dohody. Podle čl. 153 odst. 4 Úmluvy provádí Organizace takovou kontrolu nad činností v Oblasti, která je nezbytná pro *zajištění dodržování příslušných ustanovení Úmluvy, pravidel, předpisů a postupů* Organizace a *plánů prací schválených* v souladu s čl. 153 odst. 3 Úmluvy.

Z pravomoci Organizace *kontrolovat* dodržování daných ustanovení a aktů Organizace a rovněž *z povinnosti* účastnických států zajistit jejich *dodržování* lze usuzovat na *právní závaznost aktů* Organizace *v těchto případech.* Lze konstatovat, že *kontrola má význam* pouze tehdy, pokud jsou tyto *akty závazné.* Dokladem závaznosti je i oprávnění Organizace podle čl. 153 odst. 5 činit jakákoli opatření k zajištění dodržování části XI Úmluvy a plnění kontrolních a řídicích funkcí.

Rovněž při *vyhledávání* se počítá s prováděním *kontroly* Organizací. Podle čl. 2 odst. 1b Přílohy III k Úmluvě se vyhledávání provádí až poté, kdy Organizace obdrží uspokojivý písemný závazek, že předpokládaný prospektor bude postupovat *podle Úmluvy a podle příslušných pravidel*, předpisů a postupů Úřadu a ochrany mořského prostředí, a že přijme ověřování Organizace, že dodržuje tento závazek. K jeho provedení je třeba vnitrostátní úprava.

V článku 215 Úmluvy se přímo mluví o *prosazování* (angl. enforcement) dodržování mezinárodních pravidel, předpisů a postupů stanovených v souladu s částí XI k *zadržování, snížení a kontrole znečišťování* mořského prostředí v důsledku činnosti v Oblasti.

Navíc za mimořádných okolností *Rada* organizace podle čl. 162 odst. 2(w) Úmluvy za mimořádných okolností *vydává příkazy* (angl. orders), kterými může pozastavit nebo upravit provoz, aby se zabránilo *vážné újmě mořského prostředí*. Rada Organizace rovněž nemá schvalovat díly pro těžbu ze strany kontrahentů nebo Podniku, v případech, kdy existují podstatné důkazy o vážném nebezpečí újmy na mořském prostředí.

*Úmluva stanoví i sankce* v čl. 18 Přílohy III pro případ, že kontrahent provádí i přes varování Organizace svou činnost způsobem, který vede k *vážnému, trvalému a svévolnému* porušování základních podmínek kontraktu, části XI, *pravidel, předpisů a postupů* Organizace. Sankcí je *ukončení nebo pozastavení* kontrahentova práva Organizací mořského dna, místo toho může Organizace uložit kontrahentovi peněžité sankce.

Výše uvedené *sankce* mohou být uloženy i za porušení pravidel k *zabezpečování, snížení a kontrole znečišťování* mořského pobřeží a slouží k jejich prosazování ve smyslu čl. 215 Úmluvy.

Oprávnění Organizace ukládat *sankce* je výrazem toho, že se jedná o právně závazné akty, jinak by je Organizace mohla stěží ukládat.

## **Pravidla Organizace mořského dna (Úřadu) na ochranu mořského dna**

K *posílení ochrany mořského prostředí* při činnosti v *Oblasti* došlo v *Dohodě o provádění části XI Úmluvy OSN* o mořském právu<sup>24</sup> z roku 1994, která doplnila a pozměnila část XI Úmluvy a přílohy k Úmluvě. Dohoda z roku 1994 ukládá ve své Příloze oddíl 1 odst. 5(k) Organizaci *vypracovat včasné pravidla*, předpisy a postupy pro těžbu, včetně těch, které se zabývají ochranou a uchovávání mořského prostředí. Z časového hlediska se má na mysli období mezi vstupem Úmluvy v platnost<sup>25</sup> do schválení prvního plánu těžebních prací.

<sup>24</sup> Srov. Český text Dohody in : č. 241/1996 Sb.

<sup>25</sup> Úmluva OSN o mořském právu z roku 1982 vstoupila v platnost dne 16. listopadu 1994



Dohoda v oddílu 1 odst. 7 rovněž ukládá, aby navrhované *plány práce* (průzkumné později těžební) byly doplněny odhadem možného dopadu navrhovaných činností na životní prostředí.

*Pravidla Organizace na ochranu mořského prostředí* byly přijaty v roce 2000 na šesté Konferenci Organizace pro mořské dno v rámci předpisů pro *vyhledávání a průzkum polymetalických koncentrací*<sup>26</sup> v Oblasti. Tato pravidla se však *nevztahují na fázi těžby*.

Návrh pravidel byl vypracován v *právní a technické komisi* a od roku 1998 se návrhem pravidel zabývala Rada. Pravidla byla přijata Radou a ve stejný den došlo ke schválení textu pravidel Shromážděním.

V tomto dokumentu v nařízení 1 odst.3 je *poprvé definován pojem mořské prostředí* jako „fyzikální, chemické, geologické a biologické složky, podmínky a faktory, které ovlivňují a určují produktivitu a kvalitu mořského ekosystému, vod moří a orgánů a vzdušného prostoru nad těmito vodami, stejně jako mořského a oceánského dna a jejich podzemí“. Pravidla obsahují pojem *preventivního přístupu* s odkazem na Deklaraci<sup>27</sup> z Rio de Janeira z roku 1992. Organizace a státy mají při provádění činnosti v Oblasti aplikovat zásadu 15 Deklarace. Podle této *zásady musí státy za účelem ochrany životního prostředí přijímat podle svých schopností preventivní přístupy. Tam, kde hrozí vážná nebo nenapravitelná škoda, nesmí být nedostatek vědecké jistoty zneužit pro odklad účinných opatření, která by mohla zabránit poškození životního prostředí.*

Pravidla Shromáždění z roku 2000 obsahují i ustanovení týkající se ochrany mořského dna při činnosti *kontrahentů*. Nařízení 31 stanoví, že v souladu s článkem 145 Úmluvy každý *kontrahent* učiní nezbytná opatření pro zabránění, snížení a kontrolu znečištění a jiných rizik pro mořské prostředí, která vznikají z činnosti v Oblasti (odst. 3).

Dále nařízení 31 požaduje, aby v každém kontraktu byl požadavek, aby *kontrahent sbíral základní údaje* o životním prostředí ( angl.environmental baseline data) a *vzal v úvahu doporučení vydaná Právní a technickou komisí*. Doporučení vydaná *komisí* mohou obsahovat mezi jiným (inter alia) seznam průzkumných činností, které mohou být považovány za takové, že nemají škodlivé účinky na mořské prostředí (odst. 4). *Povinností kontrahenta* je spolupracovat s Organizací a sponzorujícím státem nebo státy při zakládání a provádění takového monitorovacího programu (odst. 4).

Kontrahent má povinnost podávat roční písemnou zprávu Generálnímu tajemníkovi Organizace mořského dna o provádění a výsledcích monitorovacího programu (odst. 5).

<sup>26</sup> Srov. Text dokumentu, International Seabed Authority Document, Council decision ISBA/6/A/18

<sup>27</sup> Srov. Zásada č.15 Deklarace z Rio de Janeira o životním prostředí a rozvoji in : Ondřej,J., Potočný,M., Obecné mezinárodní právo v dokumentech, 2. vydání, C.H. Beck.Praha, 2004

Na základě Nařízení 31 Pravidel Organizace mořského dna z roku 2000 přijala Právní a technická komise v roce 2001 Doporučení<sup>28</sup> pro kontrahenty pro posouzení možných vlivů na životní prostředí vzniklých z průzkumu polymetalických конкреcií v Oblasti.

Doporučení realizuje Nařízení 31 Shromáždění a obsahuje požadavky a podmínky týkající se *základních údajů*. Jedná se o informace, které mají být Sbírány a opatření, která mají být učiněna ( odst. 8 Doporučení).

Dále Doporučení zahrnuje *činnosti u kterých je vyžadováno posouzení vlivu na životní prostředí*. Jedná se např. o bagrování pro Sbíráání конкреcií, používání speciálního vybavení pro studium rušivých vlivů způsobených zařízeními pro Sběr apod.

Informace o *předchozím posouzení vlivu na životní prostředí* má kontrahent předkládat Generálnímu tajemníkovi, vedle toho má kontrahent předkládat i další informace (odst. 13 Doporučení). Tyto informace se týkají techniky Sbíráání конкреcií – pasivní nebo aktivní mechanické bagrování, hloubkového pronikání do mořského dna apod.

K *ochraně mořského prostředí* obsahují *Pravidla Shromáždění* z roku 2000 rovněž nařízení 32, které umožňuje, aby Rada *vydala příkaz* pozastavit nebo upravit provoz, k zabránění, a minimalizování vážné újmy na mořském prostředí (odst. 5). Dané ustanovení vychází z čl. 162 odst. 2 písm. (w) Úmluvy OSN o mořském právu.

V případě, že *kontrahent neučiní* bezodkladně opatření k zabránění vážné újmy v souladu s příkazem, Rada učiní sama nebo s jinými taková *praktická opatření*, jaká jsou nezbytná k zabránění a minimalizaci takové vážné újmy na mořském prostředí (odst. 6). Kontrahent rovněž poskytne Radě *záruky své finanční a technické způsobilosti* jednat v souladu s jejím příkazem nebo zajistit, že Rada může učinit nouzová opatření. Jestliže kontrahent neposkytne Radě takovou záruku, navrhuující stát nebo státy učiní na žádost Generálního tajemníka Organizace v souladu s čl. 139 a 235 Úmluvy *nezbytná opatření* pro zajištění toho, že kontrahent poskytne takové záruky (odst. 7).

## **Ochrana prostředí mořského dna za hranicemi národní jurisdikce a Česká republika**

Pro zajištění vnitrostátního dodržování Úmluvy je důležitý čl. 139, podle kterého jsou účastnické státy odpovědné za to, že *zajistí*, že činnost v Oblasti, prováděná jak státy, tak státními podniky, fyzickými nebo právníckými osobami, které mají příslušnost účastnických států nebo které se nacházejí pod účinnou kontrolou účastnických států bude prováděna v souladu s částí XI Úmluvy. Smluvní státy tedy *nesou odpovědnost za činnost svých osob* (fyzických nebo *právníckých*) nýbrž pouze za to, že *zajistí dodržování Úmluvy*. Mají tudíž *tzv. závazek bdělosti*.

<sup>28</sup> Srov. ISBA/LTC/1/Rev.1, Recommendation for the guidance of the contractors for the assessments of the possible environmental impacts arising from exploration for polymetallic nodules in the Area ze 13. února 2002

Pro splnění povinnosti stanovené článkem 139 Úmluvy zejména ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám přijímají státy příslušná legislativní opatření a rovněž správní opatření. Článek 153 odst. 4 Úmluvy rovněž ukládá účastnickým státům, aby v souladu s čl. 139 napomáhaly Organizaci přijetím všech nezbytných opatření se záměrem takové *dodržování zajistit*.

Úmluva *pokud jde o ochranu mořského prostředí* přímo stanoví smluvním státům povinnost podle čl. 209 odst. 2 Úmluvy přijmout *právní předpisy* k zabraňování, snižování a kontrole znečišťování mořského prostředí vyplývajícího z *činnosti v Oblasti*, která je prováděna plavidly, zařízením, konstrukcemi nebo jinými přístroji pod jejich vlajkou nebo v jejich registraci. Důležité je, že požadavky stanovené takovými právními předpisy *nesmějí být méně účinné* než mezinárodní normy, předpisy a postupy.

K provedení Úmluvy OSN o mořském právu byl ve vztahu k mořskému dnu v České republice přijat zákon č. 158/2000 Sb., *o vyhledávání, průzkumu a těžbě nerostných zdrojů z mořského dna za hranicemi pravomoci státu* a o změně některých zákonů.

Zákon upravuje *práva a povinnosti fyzických osob* s bydlištěm na území České republiky a *právnických osob* se sídlem na území České republiky, které budou provádět činnost na mořském dnu.

Nutnost přijetí zákona není dána pouze povinností, která obecně vyplývá z Úmluvy, nýbrž také konkrétními důvody vyjádřenými i v *důvodové zprávě*<sup>29</sup> vlády ČR k návrhu zákona. Jednou z hlavních okolností je ta skutečnost, že se Česká republika (dříve Československo) účastní na činnosti spjaté s mořským dnem od roku 1987 jako účastnická země společně organizace Interoceanmetal (IOM), která byla zřízena za účelem vyhledávání, průzkumu a průmyslového využívání polymetalických konkrací z mořského dna – Oblasti. Předmětem největšího zájmu jsou polymetalické konkrace s vysokými obsahy manganu, mědi, niklu, kobaltu a dalších kovů. Na činnosti organizace IOM se vedle České republiky podílí také Slovensko, Polsko, Ruská federace, Kuba a Bulharsko. Tyto státy poskytují na danou činnost finanční prostředky ze svých státních rozpočtů. Českou republiku zastupuje v Radě (nejvyšším orgánu IOM), Ministerstvo průmyslu a obchodu. Hlavním smyslem dosavadní činnosti uvedených zemí je, jak se uvádí v důvodové zprávě, připravit podmínky pro podnikání pro podnikatelské subjekty jednotlivých účastníků organizace IOM. V pokročilejší fázi se předpokládá, že jednotlivé státní podíly budou privatizovány tak, aby etapa těžby byla realizována již mezinárodním sdružením podnikatelských subjektů.

V roce 1991 získal IOM od Přípravné komise pro Organizaci mořského dna a Mezinárodní tribunál pro mořské právo, *práva průkopnického investora* přidělením

<sup>29</sup> Srov. Důvodová zpráva návrhu vlády ČR zákona o vyhledávání, průzkumu a těžbě nerostných zdrojů z mořského dna za hranicemi pravomoci států z roku 1999

průzkumného území na dně Tichého oceánu v oblasti Clarion-Clipperton o ploše 150 tisíc km<sup>2</sup>. Výměra vychází z Rezoluce II podle které nesmí přesáhnout oblast pro průzkopnického investora 150 tisíc km<sup>2</sup>.

Po nutných redukcích v souladu s čl. 8 Přílohy III Úmluvy (rozdělení na dvě části) bude pro průzkum k dispozici plocha 75 tisíc km<sup>2</sup>. V roce 2001 uzavřel IOM kontrakt s Organizací mořského dna na 15 let ( viz výše).

Pokud jde o úpravu *činnosti v Oblasti na základě zákona* č. 158/2000 Sb., v § 8 Zákona se ukládá oprávněné osobě ohlásit Úřadu (Organizaci mořského dna) svůj záměr *vyhledávat* ( vyhledávání předchází provádění průzkumu a těžby v Oblasti ). Ohlášení se předkládá v některém z jednacích jazyků OSN. V ohlášení se mimo jiné oprávněná osoba zaváže, že bude při vyhledávání *postupovat* podle *Úmluvy, Dohody a závazných zásad, pravidel , předpisů a postupů* vydaných Úřadem (§ 8 odst. 2 písm. g Zákona). Mezi dané normy patří i pravidla o ochraně prostředí mořského dna. Rovněž má povinnost souhlasit s *kontrolou* dodržování závazku podle písm. g) prováděnou Úřadem ( § 8 odst.2, písm. h Zákona).

Po vyhledávání následuje *průzkum a těžba* v Oblasti, které jsou v Zákoně označeny jako činnosti. Oprávněná osoba může provádět tuto činnost pouze na základě písemné smlouvy mezi ní a Úřadem (§ 9 odst. 1 Zákona). Jednání s Úřadem o činnosti v Oblasti lze zahájit až po vydání rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu o předchozím souhlasu k této činnosti (§ 9 odst. 2 Zákona) . V žádosti o předchozí souhlas se oprávněná osoba zaváže mimo jiné k tomu, že bude při činnosti v Oblasti postupovat podle *písemné smlouvy s Úřadem, Úmluvy, Dohody a závazných zásad, pravidel, předpisů a postupů* vydaných Úřadem (§ 10 odst. 1, písm. f Zákona). Rovněž vyjádří souhlas s kontrolou dodržování závazků podle písmene f) prováděnou Úřadem (§ 10 odst. 1, písm. g). Předchozí souhlas pro provádění těžby by potřebovala i IOM nebo její právní nástupci z České republiky pokud by chtěli těžbu provádět.

*Nesplnění závazku* podle § 10 odst.1, písm. f Zákona nebo *poškození mořského prostředí* je ve smyslu § 17 Zákona důvodem pro *zrušení* předchozího souhlasu Ministerstvem průmyslu a obchodu. *Poškození mořského prostředí* je v Zákoně vymezeno, že se jím rozumí znečištění mořského prostředí, přímým nebo nepřímým zanesením takových látek nebo energie člověkem do mořského prostředí, které mají či mohou mít takové zhoubné účinky, jako jsou poškození živých zdrojů a mořského života, ohrožení lidského zdraví, zabránění mořské činnosti včetně rybolovu, či jinému oprávněnému využívání moře, zhoršení užité jakosti mořské vody a omezení podmínek pro rekreaci [§ 2 odst. e) Zákona].

Zákon upravuje rovněž provádění vnitrostátní kontroly Ministerstvem průmyslu a obchodu (§ 16 Zákona) . Ministerstvo může rovněž ukládat pokuty až do výše 100 milionů Kč za porušení povinností stanovených zákonem (§ 18 Zákona ) .

Zákon upravuje v § 20 rovněž vztah k mezinárodním smlouvám, které se použijí v případě, že Zákon neupravuje určitý vztah. Mezinárodní smlouva by měla *přednost v případě odlišné úpravy od Zákona*. Pokud nejsou takové vztahy upraveny ani mezinárodní smlouvou, použijí se zásady a pravidla obecného mezinárodního práva.

Mezinárodního práva se týká i čl. 1 odst. 2 Ústavy č. 1/1993 Sb., České republiky, z kterého vyplývá vázanost ČR mezinárodními závazky smluvními, obyčejovými, případně i dalšími. Vztah k mezinárodním smlouvám upravuje výslovně čl. 10 Ústavy. Podle tohoto ustanovení jsou mezinárodní smlouvy k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament součástí právního řádu ČR a v případě, že stanoví mezinárodní smlouva něco jiného použije se mezinárodní smlouva.

Ustanovení Ústavy ČR dopadá i na Úmluvu OSN o mořském právu a Dohodu z roku 1994 a je v současnosti základem pro vnitrostátní realizaci těchto závazků. Článek 10 Ústavy se však zmiňuje pouze o smlouvách ke kterým dal souhlas Parlament. Pro smlouvy, které nespádají pod čl. 10, tj. případné smlouvy vládní a resortní má i nadále význam § 20 Zákona č. 158/2000 Sb.

## Summary

The Environmental Protection of the Sea-bed, beyond the Limits of the National Jurisdiction

The legal basis of the sea-bed (called Area) protection is included in the UN Convention on the Law of the Sea. According to article 145, necessary measures shall be taken in accordance with this Convention with respect to activities in the Area to ensure effective protection for the marine environment from harmful effect which may arise from such activities.

The provision is general and to this end the Authority shall adopt appropriate rules, regulations and procedures. The Assembly of the International Seabed Authority (international organization for performing the Convention on the Law of the Sea) approved Regulations on prospecting and exploration for polymetallic nodules in the Area on July 2000. These regulations include protection and preservation of the marine environment. The question is the legal nature of these Regulations. The interpretation of the Convention leads to the conclusion that these ones are legally binding.

States parties of the Convention shall have the responsibility to ensure that activities in the Area, shall be carried out in conformity with the Convention (art. 139). To this end, states adopt legislative and administrative measures. In Czech Republic, there was enacted law No. 158/2000 Coll. Of Laws concerning the sea-bed.



## Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

**Mezinárodní studentský seminář:  
„Aktuální otázky pozemkového práva“**

Ve dnech 23. – 25. října 2003 proběhla v Praze první část a ve dnech 16. – 19. dubna 2004 ve švýcarském Zürichu druhá část mezinárodního studentského semináře uspořádaného pod záštitou Univerzity Karlovy v Praze a Universität Zürich. Ze švýcarské strany dozírali nad odborným programem konference prof. Dr. iur. Heribert Rausch z katedry Správního práva a práva životního prostředí University v Zurichu a prof. Dr. iur. Heinz Rey z Katedry soukromého práva University v Zürichu, z české strany byly garanty doc. JUDr. Milan Damohorský, DrSc. a JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D. V Praze se aktivně zúčastnil svým úvodním příspěvkem o Pozemkovém vlastnictví v Československu i doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSC.

Českými a švýcarskými studenty byly připraveny zajímavé referáty k určitým problematickým aspektům pozemkového práva. Čeští studenti se tak věnovali mimo jiné i problematice restitucí zemědělské půdy a důsledkům neaplikovatelnosti zásady superficies solo cedit. Velice zajímavé, i když poměrně náročné byly referáty švýcarských studentů o specifikách švýcarského práva, zejména o přeměně a převodech zemědělské půdy, které je ve Švýcarsku relativně málo a úpravě vlastnictví k bytovým domům a bytovým jednotkám.

Zejména byl však důležitý a přínosný srovnávací moment právní úpravy švýcarské a české, kdy na stejná témata byly připraveny referáty jak z české tak švýcarské strany. V Praze tak zazněla z pohledu české i švýcarské právní úpravy témata Charakteristika pozemkového práva, Soukromoprávní omezení vlastnického práva k pozemkům, Účinky a funkce zápisů v Katastru nemovitostí, Omezení nabývání pozemkového vlastnictví cizinci a Územní plánování. V Zürichu byla tato témata doplněna o paralelní příspěvky k Vyvlastnění, Ochraně pozemků před emisemi a povodněmi, Ochráně zvláště chráněných oblastí a Historickým ekologickým škodám (starým zátěžím).

Čeští a švýcarští studenti měli jedinečnou možnost seznámit se s prací katastrálních úřadů v obou zemích. K zajímavým poznatkům patří, že katastr v Zürichu není digitalizovaný a zápisy v něm se provádí do 3 týdnů.

Součástí české části byla exkurze účastníků do Chráněné krajinné oblasti Český kras, na hrad Karlštejn a do Koněpruských jeskyní. V lomu Zlatý kůň a Na Kobyle uspořádali doc. Damohorský a prof. Rausch workshop na téma ochrany přírody, posuzování vlivů na životní prostředí, územní plánování a hornictví. Během švýcarské části proběhla část semináře na hradu Lenzburg v kantonu Aargau, kde byl prof. Thomasem Pfistererem, radním, přednesen příspěvek o Územním plánování v kantonu

Aargau s praktickými příklady na ovlivnění struktury sídel v tomto kantonu. Čeští studenti se 19. dubna zúčastnili i tradičních oslav „pálení sněhuláka“ v Zürichu.

Seminář se tak zaměřil na spojení soukromoprávních a veřejnoprávních aspektů pozemkového vlastnictví, kdy velký vliv na právní úpravu má politika a právní teorie daného státu. Seminář ukázal na shodné body úprav i na výrazné odlišnosti, které souvisí i s odlišným právním vývojem. Přesto může být přínosem pro české pozemkové právo nechat se některými švýcarskými instituty ovlivnit a naopak pro Švýcarsko může být například úprava povodní v ČR zajímavou inspirací.



**Markéta Lindnerová**



## Studijní pobyt absolventů Školy lidských práv 2003 v Nizozemí

Celkem 5 absolventů Školy lidských práv 2003 pořádané v září 2003 Ekologickým právním servisem a Ligou lidských práv mělo letos na jaře (1. – 12. 3. 2004) možnost zúčastnit se studijního pobytu v Nizozemí. Tento pobyt se uskutečnil ve spolupráci s The Netherlands Helsinki Committee a organizací Milieukontakt Oost-Europa, to vše v rámci projektu MATRA „Strengthening public participation and access to justice in human rights decision taking“ nizozemské vlády.

Program studijního pobytu byl členěn do dvou částí. První týden (úterý 2. 3. – pátek 5. 3.) byl věnován lidskoprávní tematice a účastníci měli možnost navštívit např. Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii (ICTY – International Criminal Tribunal for former Yugoslavia), kde se setkali také s českou soudkyní JUDr. Ivanou Janů, která u ICTY působí, Komisi pro právní ochranu dětí v Haagu nebo Nizozemský institut pro lidská práva (The Netherlands Institute for Human Rights – SIM), který funguje při Utrechtské univerzitě.

Druhý týden studijního pobytu byl zaměřen na otázky týkající se ochrany životního prostředí a jejich specifika v Nizozemí.

V pondělí 8. 3. 2004 měli účastníci možnost navštívit a seznámit se s činností organizací Milieukontakt Oost-Europa (Environmental Contact for Eastern Europe), která byla jedním z organizátorů studijního pobytu. Tato organizace sídlí v Amsterdamu a hlavním cílem její činnosti je posilování postavení nevládních organizací (NGO's) ve státech střední, východní a jihovýchodní Evropy a ve střední Asii, a to natolik, aby byly NGO's působící v těchto státech schopny efektivně ovlivňovat státní environmentální politiky a rovněž proenvironmentální chování ve společnosti. Milieukontakt Oost-Europa nabízí NGO's poradenství a zprostředkovává spolupráci s environmentálními organizacemi ze zemí Evropské unie.

V České republice měla organizace Milieukontakt Oost-Europa celkem 4 projekty, z toho dva se týkaly oblasti ochrany životního prostředí.

Následující den, v úterý 9. 3. 2004 se konala prezentace Joosta Ruttemana, který pracuje jako právník pro nevládní organizaci Zuid-hollandse milieufederatie (South Holland Environmental Federation), která působí jako tzv. environmental umbrella NGO pro provincii Jižní Holland. Účastníci pobytu byli seznámeni s konkrétním případem týkajícím se persistentních pesticidů, které se v Nizozemí běžně používaly v zemědělství a v němž se zmiňované nevládní organizaci podařilo prosadit zájmy ochrany životního prostředí a zdraví nad zájmem hospodářským.<sup>1</sup>

Ve středu 10. 3. 2004 navštívili účastníci pobytu Kancelář pro poskytování bezplatné právní pomoci, tzv. Rechtshulp Zuid-Holland Zuid. Prezentace připravená pro účastníky pobytu se týkala konkrétních případů z oblasti ochrany životního prostředí, v nichž se právníci z této kanceláře angažovali.

Kanceláře typu Rechtshulp nabízející bezplatnou právní pomoc pro nemajetné občany začaly v Nizozemí vznikat v 70. letech 20. století, kdy se veřejnost v širší míře dozvíдалa o problémech týkajících se životního prostředí. V té době většina právníků v zemi pracovala pro velké společnosti a nemajetní občané neměli zajištěno právo na právní pomoc.

V současné době existuje v Nizozemí celkem 19 takových kanceláří poskytujících bezplatnou právní pomoc. Největším jejich současným problémem je, že neexistuje žádná zastřešující organizace a jednotlivé kanceláře ani nespolupracují.

Rechtshulpy nejsou nevládními organizacemi, ale nadacemi podporovanými finančně nizozemskou vládou, což pro další existenci Rechtshulpů představuje poměrně závažný problém, neboť nizozemská vláda má tendenci snižovat finanční příspěvky těmto nadacím na minimum nebo je vůbec neposkytovat.

Druhá část dne (10. 3. 2004) byla věnována přednášce Jose Janssena, lektora kurzu Evropského environmentálního práva na Amsterdamské univerzitě, vědeckého pracovníka a člena Centra pro právo životního prostředí, zřízeného při Amsterdamské univerzitě. Přednáška byla zaměřena na základy evropského práva životního prostředí a na vybranou judikaturu Evropského soudního dvora.

Poslední den připraveného programu (čtvrtek 11. 3.) v rámci studijního pobytu byl věnován návštěvě celonárodní nadace Stichting Natuur en Milieu (Nature and Environment Foundation), která se specializuje na široký okruh otázek ochrany životního prostředí a jejím primárním cílem je lobování a snaha ovlivnit vládní politiku týkající se ochrany životního prostředí. Metoda jejich práce vychází z přesvědčení,

<sup>1</sup> Bližší informace k danému případu je možno vyhledat v knize „Handbook on Access to Justice under Aarhus Convention“, kterou vydalo The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC). Tato publikace je ke stažení na internetové adrese: <http://www.rec.org/REC/Programs/EnvironmentalLaw/PDF/accesstojustice.pdf>



že nizozemská společnost je více nakloněná diskusi spíše, než právní konfrontaci a řešení případného sporu před správními orgány či před soudy. O práci této nadace poinformoval účastníky pobytu prezident Evropského environmentálního úřadu (European Environmental Bureau) se sídlem v Bruselu, Ralph Hallo.

Tento studijní pobyt byl poslední z řady studijních pobytů absolventů Školy lidských práv, neboť projekt organizace Miliuekontakt Oost-Europa v ČR by měl k letošnému roku skončit, neméně významným důvodem je vstup České republiky do Evropské unie. Celkově byl studijní pobyt účastníky hodnocen jako velmi přínosný, a to nejen po odborné stránce.



**Mgr. Veronika Vlčková**

Katedra správního práva a správní vědy

PF UP v Olomouci



## Konference o přístupu veřejnosti k soudům při ochraně životního prostředí a jiných veřejných zájmů

Ve dnech 29. 4. – 30. 4. 2004 se konala pod záštitou ombudsmana JUDr. Otakara Motejla a ministra spravedlnosti JUDr. Karla Čermáka v Brně mezinárodní konference o přístupu veřejnosti k soudům při ochraně životního prostředí a jiných veřejných zájmů. Akci uspořádala nevládní organizace *Public Interest Lawyers Association (PILA)*, zastřešující společné aktivity právníků Ekologického právního servisu a Ligy lidských práv. První den konference se týkal otázek ochrany životního prostředí, proto z něj přinášíme následující informace.

Jako obsah a cíle konference organizátoři vytýčili následující<sup>1</sup> body:

- Potřeba a možnosti rozšíření přístupu k soudům při ochraně životního prostředí  
Diskuse na konferenci se bude zabývat odbornými výhradami, které lze k rozšíření přístupu mít, potenciálními výhodami, které může rozšíření přinést i konkrétními kroky, kterými je možné a vhodné rozšíření v České republice zajistit.
- Mezinárodní závazky České republiky vyplývající z Aarhuské úmluvy  
Úmluva právě prochází ratifikačním procesem (Senát již s její ratifikací vyslovil souhlas).<sup>2</sup> Diskuse bude zaměřena na otázku, zda tzv. třetí pilíř úmluvy, který upravuje přístup k soudní ochraně, vyžaduje provedení dalších změn v právním řádu České republiky.

<sup>1</sup> Citováno s použitím materiálu na [www.pilaw.cz](http://www.pilaw.cz).

<sup>2</sup> Poznámka redakce časopisu *České právo životního prostředí*: V době konání konference byl vysloven souhlas s ratifikací pouze Senátem, později však vyslovila souhlas i Poslanecká sněmovna, viz informace v tomto čísle časopisu v příslušné rubrice.

- **Závazky ČR vyplývající z legislativy Evropské unie**  
Při přípravě ratifikace Aarhuské úmluvy přijala Evropská unie směrnici zavádějící přístup k soudní ochraně při posuzování vlivů na životní prostředí a ve věcech integrovaného povolování (2003/35/EC z 26. 5. 2003). Připravuje se směrnice o přístupu k soudní ochraně ve všech věcech životního prostředí. Předmětem diskuse bude řádná transpozice těchto směrnic.
- **Žaloby k ochraně veřejného zájmu**  
Diskuse na konferenci se bude věnovat tomu, jak nejvyšší státní zástupce vykonává své oprávnění podávat žaloby k ochraně veřejného zájmu podle soudního řádu správního a možnostmi svěřit toto oprávnění i dalším subjektům.
- **Efektivita současného systému správního soudnictví při ochraně životního prostředí a jiných veřejných zájmů**  
Příliš úzce a nejasně formulované podmínky pro možnost přiznání odkladného účinku žaloby proti správnímu rozhodnutí způsobují, že soud často rozhoduje o záměru, který již byl realizován. Diskuse se bude zabývat možnostmi překonání tohoto nepříznivého stavu.
- **Výkon ústavního práva na příznivé životní prostředí jednotlivci a právníckými osobami**  
Ústavním soudem potvrzené právo jednotlivců na příznivé životní prostředí se v praxi příliš často nevyužívá a tak není zřejmý jeho rozsah. Právnícké osoby se dle názoru soudů práva na příznivé životní prostředí nemohou domáhat vůbec. Tyto dva okruhy problémů budou podrobeny diskusi.

První příspěvek přednesl doc. JUDr. Vladimír Mikule z katedry správního práva a správní vědy PF UK v Praze. Šlo o úvod do problematiky konference, ve kterém nejprve shrnul historická východiska ústavního základu soudního přezkumu správních rozhodnutí, počínaje prvními konstitučními zákony na našem území z roku 1867, přes úpravu ve dvacátém století až po čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod č. 23/1991 Sb., který znamenal jistý pokrok oproti éře komunistického režimu. Připomněl ústavní základ práva na příznivé životní prostředí v nové Listině základních práv a svobod, čl. 35 odst. 1 a čl. 41 odst. 1 LZPS č. 2/1993 Sb. Ústavní soud judikoval, že právo na příznivé životní prostředí je právem relativním a náleží pouze fyzickým osobám. Jedná se o veřejný statek a o právo subjektivní. Poté zaznamenal nové řešení od 90. let – ovlivňování výsledku soudního procesu kromě účastníků řízení a správních orgánů také občanskými sdruženími, která podle doc. Mikuleho vystupují jako reprezentanti zájmů veřejnosti, nikoliv veřejných zájmů. Občanská sdružení pak byla i v dalších řízeních podle dalších zákonů z oblasti životního prostředí. Dalším mezníkem pak bylo přijetí soudního řádu správního po roce 2000 a konečně podpis a proces ratifikace

Aarhuské úmluvy z roku 1998 – na základě novely Ústavy ČR, čl.10, z roku 2001, s její závazností nastanou změny.

Druhým vystupujícím byl prof. Dr. John Bonine, z University of Oregon, Faculty of Law, zakladatel *Environmental Law Alliance Worldwide*. Příspěvek se týkal přístupu ke spravedlnosti v záležitostech životního prostředí a byl zaměřen na tzv. občanské prosazování práva ochrany životního prostředí (*citizens enforcement*). Prof. Bonine nejprve připomněl několik smluvních dokumentů z oblasti mezinárodního práva, týkajících se tohoto tématu, a sice *Western Europe Judges Declaration 2002 – enforcement of environmental law*, *Eastern Europe/NIS Judges Declaration 2003*, dále Deklaraci o životním prostředí a rozvoji z Rio de Janeiro 1992, především čl.10 o přístupu a účasti veřejnosti při řešení otázek životního prostředí a konečně známé tři pilíře Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*). Poté se věnoval judikatuře v mezinárodním právu a právu jednotlivých národních států. Zmínil judikaturu Nejvyššího Soudu Austrálie kauza *Ogle vs. Stocks*, argentinskou kauzu *Albert Kathan* (ochrana fauny), indické případy uzavření chemických továren „*Taj Mahal case*“ a „*Ganga's Pollution Case*“, filipínskou kauzu ve věci žaloby nezletilého na rozhodnutí o pokácení lesa, či režim známý v USA jako *injury standing* (využití např. při ochraně krajinného rázu) nebo možnosti občanských žalob v Anglii na ohrožení životního prostředí. Závěrem přednesl prof. Bonine návrhy na řešení přístupu veřejnosti k soudní ochraně. Buď dojde k vyrovnání pozic soukromých osob a veřejnosti při ovlivňování rozhodování úřadů nebo druhé řešení: nikdo nesmí ovlivňovat rozhodování, tedy nikdo nebude mít přístup do správního řízení. Je však třeba zaručit právo svobody slova, petiční právo a ústavní právo na bezpečné životní prostředí s přístupem veřejnosti k soudu.

V rámci diskuse k oběma příspěvkům se účastníci konference dotkli mimo jiné pojmů „zájem veřejnosti kontra veřejný zájem“, „ochrana zájmů veřejnosti“ a jejich relevantnosti z hlediska přístupu veřejnosti k soudům. Prof. JUDr. Aleš Gerloch z pražské katedry teorie práva PF UK upozornil na možnou kolizi veřejných zájmů navzájem (příklad: návrh zákona o liniových stavbách), nebo na úpravu čl. 4 LZPS (porušení práva ve své podstatě může opravňovat až k návrhu na zrušení příslušného paragrafu). Prof. Bonine vyzdvihl význam Aarhuské konvence, zmínil i pochvalné vyjádření se generálního tajemníka OSN Koffiho Annana k ní. JUDr. Jan Mareček, předseda České společnosti pro stavební právo, upozornil na dvě definice veřejnosti dle Aarhuské úmluvy, obecné a dotčené, a vyzdvihl jejich význam. JUDr. Dostál z Ministerstva životního prostředí připomněl i možnost obcí hájit zájmy veřejnosti. Doc. JUDr. Ivana Průchová z brněnské katedry práva životního prostředí PF MU

zmínila diskutabilnost nového znění § 43 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění zákona č. 218/2004 Sb.

Třetím vystupujícím byl prof. Dr. Ludwig Krämer z Evropské komise, vedoucí odboru Governance DG Environment. Příspěvek se týkal 1) přístupu k soudům v záležitostech životního prostředí v EU, 2) přístupu k soudům na národní úrovni a 3) reformy těchto přístupů. Obecně má fyzická osoba přístup, když se a) rozhodnutí Komise týká určité skupiny nebo když se b) rozhodnutí Komise dotýká zájmů určité osoby. Prof. Krämer toto ilustroval na několika případech rozhodovaných Evropským soudním dvorem, týkajících se možnosti uplatnění *actio popularis*.<sup>4</sup> Poté poukázal na rigiditu a konzervativnost přístupu soudů k účasti veřejnosti v některých evropských státech. Např. v Německu či Portugalsku je zvýšená úloha soudu na posuzování zájmu žalobce v otázkách životního prostředí. V Portugalsku např. jde u *actio popularis* v případě umístění staveb často ze strany soudů o politické rozhodování než o právní posouzení. Dále prof. Krämer zmínil, že určitou formu *actio popularis* má i nová směrnice o environmentální odpovědnosti za zabránění a sanaci škod na životním prostředí.<sup>3</sup> Rovněž dále zmínil přípravu návrhu směrnice o přístupu veřejnosti k soudům v záležitostech životního prostředí na národní úrovni.<sup>5</sup> Základem je myšlenka, že členské státy mohou mít přísnější právní úpravu, pokud ji ovšem nemají, budou se řídit společnými pravidly, podle nichž by měl být zejména zajištěn přístup k národnímu soudu, aniž by musely NGO's prokazovat porušení subjektivního práva nebo zájem. Pan profesor dále poukázal na přípravu Evropské komise na ratifikaci Aarhuské úmluvy. Závěrem zmínil problém čl. 230 SES, který jako primární norma nemůže být nepřímou novelizován sekundárním předpisem.

V následující diskusi zazněly obavy účastníků konference, zda je vhodná doba pro snahu změnit konzervativní myšlení soudů uvolněním rozsahu přístupu veřejnosti a zda je vhodné, aby si některé státy ponechaly přísnější úpravu, pokud ji již mají (prof. Bonine). Podle prof. Krämera to Evropská Komise prosadí. Obecně si soudy v EU myslí, že status quo přístupu k soudu ve věcech ŽP je vyhovující. K tomu pan profesor poznamenal, že „uvidíme, jak se toto myšlení změní po vstupu 10 nových zemí do EU“. Na otázku, jaké jsou prozatím hlavní připomínky k návrhu směrnice o přístupu k národním soudům v ochraně životního prostředí, pan profesor odpověděl, že jsou to jednak 1) obavy ze zahlcení soudů a 2) problémy spojené se zasahováním do pravomoci na národní úrovni, neboť šest zemí dosavadní evropské 15 takovou legislativu ještě nemá.

<sup>4</sup> Např. rozhodnutí ESD ve věci C-321/95 P z 2. 4. 1998 – Greenpeace International versus Komise ES s podporou Španělska – reakce na rozhodnutí Soudu první instance ve věci T-585/93 – poskytnutí příspěvku z Evropského fondu pro regionální rozvoj na výstavbu dvou elektráren na Kanárských ostrovech. Žalobu Greenpeace ESD zamítl, mimo jiné pro absenci aktivní legitimace.

<sup>3</sup> Směrnice č.2004/35/EG z 21. 4. 2004, OJ L 143 z 30. 4. 2004.

<sup>5</sup> Návrh EP a Rady COM(2003)624 final ze dne 24. 10. 2003.

Čtvrtým vystupujícím byl Mgr. Pavel Černý z Ekologického právního servisu s příspěvkem na téma přístupu nevládních ekologických organizací k soudům. Nejprve zmínil dosavadní postoj soudů k této problematice a uvedl příslušnou judikaturu, zejména kauzy „Dukovany“ a „dálniční obchvat Plzeň“. Soudy dosud *actio popularis* zamítají z toho důvodu, že NGO nedisponuje subjektivním právem na příznivé životní prostředí. NGOs mohou podle ustálené judikatury žalovat jen na porušení procesních práv (pokud se to ovšem netýká jejich vlastních subjektivních práv, mezi ně však právo na příznivé životní prostředí podle soudů nepatří). V druhé části svého vystoupení se Mgr. Černý věnoval možným formám nápravy dosavadního stavu, a sice prostřednictvím využití 1) § 65 odst. 2 SŘS, 2) Arhuské úmluvy, která ve svém čl. 9 odst. 2 ve vazbě na čl. 6 a přílohu umožňuje podání správní žaloby; vedle toho je možné využití i tzv. generální klauzule, ale ta zajišťuje slabší postavení oprávněného subjektu, 3) Směrnice ES 2003/35/EC, o účasti veřejnosti při přípravě určitých plánů a projektů, jejímž cílem je zajištění soudního přezkumu výsledků procesů IPPC a EIA; tato směrnice vyvolává potřebu změny českých zákonů, 4) § 66 odst. 3 SŘS – přímá aplikace Arhuské úmluvy a směrnice ES 2003/35/EC.

Pátým vystupujícím byl JUDr. Milan Hulmák, Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni, katedra občanského práva, s příspěvkem na téma právo na příznivé životní prostředí z pohledu právnických osob. Poukázal na existenci čl. 35 odst. 1 LZPS ve světle judikátu „Dukovany“ a judikátu Ústavního soudu, kterým ÚS odmítl žalobu na zrušení některých ustanovení zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva zmínil rozhodnutí 1) Höchst a 2) Niemitz. Dále se věnoval usnesení soudce zpravodaje Ústavního soudu č.j. 1 US 282/97. Ten dovodil, že právo na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 LZPS se vztahuje jen k fyzickým osobám a na právnické osoby toto vztahovat nelze. JUDr. Hulmák podrobil toto usnesení kritice po stránce materiální i procesní. Pokračoval obhajobou konceptu práva na příznivé životní prostředí pro právnické osoby a na závěr vyjádřil víru v pomoc čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy a připravované směrnice o přístupu k soudům v případech ochrany životního prostředí na národní úrovni.

V diskusi k oběma příspěvkům<sup>6</sup> zaznělo mimo jiné:

Prof. Gerloch poukázal na skutečnost, že různé úmluvy a evropské normy mohou přijmout interpretaci, podle které by bylo lze dovodit, že právnické osoby subjektivní právo mají. Připomněl i nové znění čl. 10 ústavy ČR, podle kterého by mezinárodní úmluva, v tomto případě Aarhuská úmluva mohla platit přímo před zákonem. Doc. Průchová vyjádřila souhlas, aby bylo právo na příznivé životní prostředí přiznáno hmotněprávně i právnickým osobám, aby jej mohly využívat nejen nevládní ekologické organizace, ale třeba i podnikatelé v oblasti zemědělství, lázeňství, atd.

<sup>6</sup> K oběma příspěvkům viz též judikatura českých soudů na [www.pilaw.cz](http://www.pilaw.cz).

Prof. Bonine vyslovil podiv, jak je možné, že v ČR soudy odmítají právníckým osobám právo na příznivé životní prostředí, když máme podepsanou Aarhuskou úmluvu. Mgr. Černý na to zareagoval v tom smyslu, že tato úmluva je podepsána, ale dosud není ratifikována.

Šestým vystupujícím byl JUDr. Jan Mareček, advokát, předseda České společnosti pro stavební právo, který uvedl několik poznámek k účasti veřejnosti dle připravovaného nového stavebního zákona a pár poznámek k souvislostem platné environmentální legislativy a Aarhuskou úmluvou, zejména čl. 6 a 7. Jedním z cílů připravované nové právní úpravy je snaha upravit profesionálnější průběh procesu územního plánování a zejména územního řízení (bude rozhodováno o podstatných věcech, řízení bude povinně veřejné a ústní – snaha o zajištění souladu s Aarhuskou úmluvou). Měl by být zaveden nový institut – „zástupce veřejnosti“, který by měl zmocnění buď od obce, nebo NGO; ten by tak měl pak i aktivní legitimaci k eventuelní žalobě proti správnímu rozhodnutí. V předloze zákona je i návrh na veřejnou přípravu rozhodnutí zastupitelstva o územním plánu, zde by figuroval právě zmíněný zástupce veřejnosti, jehož připomínky by byly „námitkami“, o nichž by se tedy muselo rozhodovat. Vlastní „finále“ procesu, usnesení, by obsahovalo dvě části: jednak schválení správního rozhodnutí o vypořádání námitek, bez možnosti odvolání, ale s možností soudní žaloby a druhá část toho usnesení bude opatřením obecné povahy (nová kategorie aktu navrhovaná v předloze nového správního řádu) o vlastním územním plánu. Ten už nebude přezkoumatelný. Nebude se však moci podle něj postupovat dříve, dokud nebudou vypořádány výše uvedené námitky. V druhé části svého vystoupení se JUDr. Mareček věnoval kritice územního rozhodování z hlediska účasti veřejnosti podle zákona č. 100/2001 Sb. a zákona č. 114/1992 Sb. před novelou provedenou zákonem č. 218/2004 Sb. Podle něj jde zejména v případě § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. o úpravu nad rámec Aarhuské úmluvy (čl. 6 odst. 1). Nové znění § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. již JUDr. Mareček nekomentoval. Podobně neudržitelné je podle něho i vypořádávání se stavebního úřadu s připomínkami vznesenými NGO v rámci projednávání podkladů ke stanovisku EIA podle zákona č. 100/2001 Sb.

Sedmou vystupující byl opět zahraniční host, Mgr. Eva Kováčechová, advokátka, Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, Slovensko. Představila posluchačům jedno rozhodnutí Nejvyššího soudu Slovenska, týkajícího se práv fyzických osob podle zákona o odpadech. Jednalo se o skládku odpadu v městě Pezinoku (fakticky zavezená jáma bývalé hliníkárný odpadem bez zajištění jímání plynů, kontaminovaných vod, atd., 150 metrů od obytných domů). Provozovateli skládky byla několikrát prodloužena činnost, v souhlasech vždy byla podmínka opatřit si stavební povolení, tato podmínka nebyla nikdy splněna! Podle zákona o odpadech z roku 2001 se mají staré skládky buď schválit nebo uzavřít. Okresní úřad připomínky občanů

k nelegální skládce odpadů v blízkosti jejich bydliště sice projednával, ale nerozhodl. Ke správnímu řízení došlo až před krajským úřadem, který občany nevzal jako účastníky a vyloučil je z řízení. Následně odvolání slovenské ministerstvo životního prostředí zamítlo s následujícími argumenty: 1) neprokázal se dotčený zájem, 2) občany zastupuje podle zákona o odpadech obec, takže nemohou být zastoupeni ještě někým jiným, 3) účastníkem může být jen subjekt provozující skládku. Centrum pro podporu miestneho aktivizmu podalo proti tomuto rozhodnutí žalobu a Nejvyšší soud mu dal za pravdu s tím, že 1) zájmy občanů nemusí zastupovat jen obec, 2) občané mohou mít odlišné zájmy než obec, 3) správní úřad nikdy neprokázal, že občané nemohou být dotčeni na právu na životní prostředí, 4) správní úřad ignoroval námitky občanů, 5) soud na rozdíl od správních orgánů má za to, že existenci skládky byl porušen zákon.

V následné diskusi doc. JUDr. Soňa Košičiarová z Katedry správného práva a environmentálního práva bratislavské Právnické fakulty UK k příspěvku Mgr. Kováčechové upozornila, že tento případ byl spíše o procesních pochybeních než o ústavním subjektivním právu; upozornila však na jiný případ rozhodnutí slovenského Nejvyššího soudu, kdy nevládní organizace nejprve neúspěšně žalovala na právo na příznivé životní prostředí, pak ale po přeformulování petitu na porušení práva na informace o životním prostředí dosáhla úspěchu. Doc. JUDr. Milan Damohorský, proděkan Právnické fakulty UK v Praze a předseda České společnosti pro právo životního prostředí, vysvětlil pozadí formulace § 70 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb. v původním znění. JUDr. Ing. Filip Dienstbier připomněl kauzu stavby naproti budově českého ministerstva životního prostředí, kdy po vydání stavebního povolení bylo zrušeno územní rozhodnutí. Otevřel tak otázku institutu řetězení správních aktů a jeho dopadu na správní řízení a zajištění práv jejich účastníků včetně možnosti soudního přezkumu. JUDr. et Bc. Petr Petržílek, Ph.D., náměstek ministra životního prostředí pro legislativu a veřejnou správu, na to reagoval s vysvětlením, že případ ještě u soudu nebyl. JUDr. Mareček k institutu řetězení rozhodnutí vznesl řečnickou otázku, co dělat, když předchozí rozhodnutí je zrušeno pro nezákonnost, ale stavebník podle pozdějšího legálního rozhodnutí legálně staví; je otázka, zda územní rozhodnutí bylo porušeno z formálních nebo materiálních důvodů; řešením řetězení by bylo integrovat řízení. JUDr. Petržílek poukázal na proces integrovaného povolení podle IPPC zákona č. 76/2002 Sb. Poslanecká sněmovna koncem dubna schválila kontroverzní novelu, kdy by integrované povolení mělo být až po vydání stavebního povolení. Vyslovil také názor, že by územní rozhodování mělo být pod resortem Ministerstva životního prostředí.

Poslední příspěvek měla JUDr. Štěpánka Šišliková z Nejvyššího státního zastupitelství ČR na téma Zvláštní žalobní legitimace nejvyššího státního zástupce k ochraně veřejného zájmu podle soudního řádu správního.

Z původně ohlášených vystupujících se bohužel omluvil pan prof. Piet Gilhuis, Tilburg University Faculty of Law, Department of Constitutional and Administrative Law.

Konference pokračovala druhým dnem již na neenvironmentální témata. Akce byla hojně navštívena především zástupci právnických fakult z Prahy, Brna, Olomouce, Bratislavy, a nevládních organizací. Výsledky konference budou spolu s jednotlivými příspěvky zveřejněny v samostatném Sborníku. Již teď je však zřejmé, že je v oblasti přístupu veřejnosti k soudní ochraně v oblasti ochrany životního prostředí co zlepšovat, že se však blýská na lepší časy. Na konferenci zaznělo několik zajímavých podnětů, které budou ve Sborníku rozpracovány a budou nabídnuty odborné i laické veřejnosti k zamyšlení a využití, třeba při praktické realizaci přístupu veřejnosti k soudům při ochraně životního prostředí a jiných veřejných zájmů.

♣  
**JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.**  
♣





## Přednáška prof. Bonina na PF UK

V úterý dne 27. dubna 2004 se na Právnické fakultě Univerzity Karlovy uskutečnila přednáška profesora Johna Bonina z *University of Oregon School of Law* v USA na téma „*Access to Justice and Citizen Environmental Enforcement – Worldwide Trends*” (Přístup ke spravedlnosti a občanské prosazování právní ochrany životního prostředí – světové trendy), na jejíž organizaci se společně podílely Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, Česká společnost pro právo životního prostředí a *Public Interest Lawyers Association* (PILA, [www.pilaw.cz](http://www.pilaw.cz)). Přednáška v anglickém jazyce se konala v příjemném komorním prostředí místnosti č. 117 (tzv. Sborovna) za účasti studentů Právnické fakulty, jakož i odborníků z Ministerstva životního prostředí či Ekologického právního servisu.

Profesor John E. Bonine se zabývá právní ochranou životního prostředí více než 30 let. Působil v americkém Senátu a v *Environmental Protection Agency* (EPA), současně době je profesorem na Oregonské univerzitě, kde založil *Environmental Law Clinic*. Je také jedním ze zakládajících členů *Environmental Law Alliance Worldwide* (E-LAW) a členem jejího představenstva (zdroj: E-LAW, [www.elaw.org](http://www.elaw.org)). Jak napovídá název přednášky, věnoval se profesor Bonine v Praze jednomu z velmi aktuálních témat ochrany životního prostředí, totiž jejímu tzv. občanskému prosazování před nezávislými soudy. Soustředil se na jednu ze základních otázek této problematiky, kterou je aktivní legitimace veřejnosti při ochraně environmentálních zájmů.

Možnost veřejnosti domoci se soudní ochrany životního prostředí, ačkoliv ji lze bezpochyby považovat za jeden ze znaků demokratické společnosti, naráží na několik překážek jak právního, tak mimoprávního charakteru. Do první skupiny patří především skutečnost, že žalující strana není často schopna prokázat dostatečný zásah do svých subjektivních práv. „Pouhé“ porušení práva na příznivé životní prostředí (jehož existence má v současné době oporu v řadě mezinárodních dokumentů, jakož i v ústavách mnoha států) je zpravidla soudy považováno za nedostatečné. K mimoprávním problémům přístupu veřejnosti k soudům v environmentálních otázkách patří pak zejména rozdílná ekonomická síla a s ní související míra vlivu soukromé podnikatelské sféry a občanů (reprezentovaných nejčastěji různými asociacemi zabývajícími se ochranou životního prostředí). Profesor Bonine ponechal stranou teoreticko-právní podstatu sporů spojených s aktivní legitimací veřejnosti při soudní ochraně životního prostředí, zaměřil se spíše na stručný rozbor některých dokumentů a konkrétních případů, na nichž demonstroval současné světové trendy v přístupu k této složité otázce, a to jak v oblasti legislativní, tak soudní. Menší, ale významné místo věnoval také ekonomickým aspektům problematiky.

V úvodu přednášky připomněl profesor Bonine některé z nejdůležitějších dokumentů věnujících se občanskému prosazování ochrany životního prostředí přijaté na mezinárodní úrovni. Z dokumentů *soft law* zmínil především Deklaraci o životním prostředí a rozvoji přijatou na konferenci OSN konané v Rio de Janeiru v roce 1992 (účasti veřejnosti při řešení otázek týkajících se životního prostředí se zabývá čl. 10 Deklarace), z mezinárodních smluv pak největší pozornost věnoval Aarhuské úmluvě (Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, ke schválení úmluvy Poslaneckou sněmovnou České republiky viz toto číslo, str. 172) přijaté v rámci Evropské hospodářské komise OSN (EHK OSN) v roce 1998 (poznamenejme, že vzhledem k jejímu regionálnímu charakteru nejsou USA smluvní stranou úmluvy). Z méně známých dokumentů uvedl profesor Bonine dvě regionální deklarace neprávního charakteru, nicméně značného morálního významu – tzv. *London Bridge Statement*, prohlášení přijaté na Sympóziu o právu životního prostředí pro západoevropské soudce (*Symposium on Environmental Law for Western European Judges*), konaném v říjnu 2002 v Londýně za účasti řady významných soudců ze západní Evropy (profesor Bonine o tomto prohlášení hovořil jako o *Western Europe Judges Declaration*), a tzv. *Lviv Statement*, prohlášení přijaté na Prvním sympóziu o právu životního prostředí pro soudce ze střední a východní Evropy, Kavkazu a střední Asie (*First Symposium on Environmental Law for Judges of Central / Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*), konaném o půl roku později, v květnu 2003, ve Lvově na Ukrajině (o Lvovském prohlášení hovořil profesor Bonine jako o *Eastern Europe / NIS Judges Declaration*). Účelem těchto dvou sympózií bylo rozvinout na regionální úrovni ta ustanovení Implementačního plánu přijatého na Světovém summitu o udržitelném rozvoji v Johannesburgu, která se týkají role soudnictví pro dosažení trvale udržitelného rozvoje prostřednictvím efektivního prosazování práva životního prostředí. Dodejme, že tato dvě regionální sympózia navázala na Světové sympóziu soudců o trvale udržitelném rozvoji a roli práva (*Global Judges Symposium on Sustainable Development and the Role of Law*), pořádané Programem OSN pro životní prostředí (UNEP) v Johannesburgu v předvečer konání summitu (sympóziu se konalo v době od 18. do 20. srpna, summit od 26. srpna do 4. září 2002). Světové sympóziu soudců přijalo významnou deklaraci známou jako Johannesburgské zásady týkající se role práva a trvale udržitelného rozvoje (*Johannesburg Principles on the Role of Law and Sustainable Development*, v elektronické formě k dispozici na [www.unep.org/dpdl/symposium/Principles.htm](http://www.unep.org/dpdl/symposium/Principles.htm)), v níž reprezentanti soudní moci z 62 zemí světa vyjádřili své přesvědčení, že nezávislé soudnictví je nezbytným předpokladem pro implementaci, rozvoj a prosazování práva životního prostředí. Johannesburgské zásady byly následně předloženy summitu a vzaty v úvahu při tvorbě Implementačního plánu.

V další části přednášky se profesor Bonine zaměřil na podmínky přístupu veřejnosti k soudům v některých národních právních úpravách, přičemž největší prostor byl z pochopitelných důvodů věnován úpravě existující ve Spojených státech amerických. Příklady z oblasti legislativy byly následovány výčtem několika zajímavých soudních rozhodnutí, v nichž nejvyšší soudy různých států přiznaly veřejnosti velmi široké právo na přístup k soudu v environmentálních otázkách. Zajímavé v této souvislosti je, že uvedené příklady se vesměs týkaly zemí, které obvykle nejsou považovány za standardní demokracie západního typu (Chile, Argentina, Filipíny, Indie). Na konkrétních příkladech tak profesor Bonine demonstroval, že tato pozitivní tendence zdaleka není výsadou „bohatého Severu“, ale naopak ji lze považovat za skutečně celosvětovou. Přes tuto povzbudivou skutečnost je však třeba mít na zřeteli, že občanské prosazování právní ochrany životního prostředí se v každé zemi potýká s řadou problémů a bude trvat ještě velmi dlouho, než se stane samozřejmostí.

Jak již bylo výše zmíněno, je jednou z překážek širokého přístupu veřejnosti k soudům v této oblasti nepoměr mezi ekonomickou silou soukromé podnikatelské sféry a občanů, resp. jejich sdružení. Profesor Bonine v této souvislosti uvedl velmi výmluvný příklad Spojených států amerických – poměr mezi environmentálními právníky (*environmental lawyers*, tedy právníky zabývajícími se právem životního prostředí), kteří hájí zájmy soukromé sféry, a právníky hájícími zájmy občanů je přibližně 18:1! Jak velmi trefně podotkla jedna účastnice přednášky, být „pro-environmentálním“ právníkem ve Spojených státech je drahý koníček... S ekonomickou silou podnikatelského sektoru a jeho sociálním významem (zajištění pracovních míst) úzce souvisí, či spíše z nich vyplývá, i jeho vliv – ať už přímý či nepřímý – na výkon státní moci. Jak podotkl profesor Bonine na závěr své přednášky, pouze vyrovnání pozice veřejnosti s pozicí soukromé podnikatelské sféry může zajistit skutečně efektivní účast občanů při ochraně životního prostředí. Standardem by v tomto směru měla být ústavně zaručená svoboda slova, petiční a shromažďovací právo, jakož i právo na příznivé životní prostředí a přístup veřejnosti k soudu v environmentálních otázkách (druhé navržené řešení spočívající v zabránění vlivu jak soukromého sektoru, tak občanských sdružení, a svěření absolutní moci „rozumným“ státním úřadům, nutno vzhledem k nedokonalosti *Homo sapiens* bohužel pokládat za utopické).

Velmi zajímavý výklad profesora Bonina byl následován diskusí s přítomnými, která se zaměřila především na srovnání úpravy některých otázek práva životního prostředí v americkém a českém právu. Po oficiálním ukončení setkání se pan profesor přes únavu způsobenou časovým posunem mezi Spojenými státy a Prahou ještě několik desítek minut osobně věnoval některým zvláště vytrvalým účastníkům přednášky. Po více než dvou hodinách strávených na Právnické fakultě UK se vydal do Brna, kde se ve čtvrtek 29. dubna 2004 konal hlavní bod programu jeho cesty do České republiky – konference

na téma „Přístup k soudům při ochraně životního prostředí a jiných veřejných zájmů“ organizovaná nevládní organizací PILA (ke konferenci viz toto číslo, str. 153).

**Mgr. Karolina Žákovská**



### **Čtvrtá Valná hromada České společnosti pro právo životního prostředí**

Dne 18. února 2004 se uskutečnila ve Velkém sále Akademie věd ČR v Praze čtvrtá Valná hromada České společnosti pro právo životního prostředí. Byla to zároveň valná hromada volební, neboť skončilo tříleté funkční období Představenstva společnosti. Odstupující Představenstvo předložilo zprávu o činnosti a zprávu o hospodaření Společnosti za rok 2003 a za uplynulé tříleté funkční období. Ty byly Valnou hromadou schváleny, stejně tak i zpráva Revizní komise za rok 2003. Dále Valná hromada schválila návrhy plánu činnosti a rozpočet na rok 2004 a teze dalšího rozvoje ČSPŽP pro léta 2004 – 2006. Tento dokument otiskujeme v tomto čísle časopisu. Dále Valná hromada schválila členské příspěvky pro rok 2004 nezměněně jako v minulých letech, tj. ve výši 300,- Kč fyzické osoby individuální členové – výděleční, nevýděleční 150,- Kč, právnické osoby – kolektivní členové nejméně 500,- Kč a současně stanovuje způsob platby těchto příspěvků – převodem či poštovní poukázkou na účet Společnosti či hotovostní platbou hospodářce. Následovala volba nového Představenstva na funkční období 2004 až 2006. Bylo zvoleno nové Představenstvo v mírně obměněném složení: předseda ČSPŽP: doc. JUDr. Milan Damohorský, DrSc., místopředsedové: JUDr. Jana Zástěrová, CSc. a JUDr. Michal Sobotka, Ph.D., a členové: JUDr. Helena Dobiášová, JUDr. Martina Franková, Ph.D., Mgr. Hana Malá, Mgr. Helena Nekvasilová, JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D. a JUDr. Tereza Tichá. Na závěr schválila Valná hromada návrh usnesení, ve kterém mimo výše uvedené bylo i uděleno absolutorium odstupujícímu starému Představenstvu, a dále nové Představenstvo bylo vyzváno k soustavnému dalšímu rozšiřování členské základny Společnosti a postupnému ustavování odborných komisí a územních složek (na úrovni krajů bez právní subjektivity) a rovněž bylo pověřeno ke zpracování stanovisek v závažných legislativních návrzích týkajících se životního prostředí (zejména nový stavební zákon, novela zákona o vnitrozemské plavbě, novela zákona o ochraně přírody a krajiny atd.).



### **Plán činnosti na rok 2004 a teze dalšího rozvoje ČSPŽP pro léta 2004 – 2006**

Společnost bude dále rozvíjet svoje poslání v souladu se Stanovami, jmenovitě si klade za cíl:

Na úseku organizačním :

- zvýšit stav členské základny na 150 individuálních členů a pět členů kolektivních, zejména s důrazem na studenty,
- zvýšit předplatitelskou základnu časopisu ČPŽP,
- ustavit odborné komise a regionální pobočky bez právní subjektivity,
- zřídit PO BOX Společnosti.

Na úseku ekonomickém :

- průběžně zajišťovat zdroje pro financování chodu Společnosti, a to zejména a) granty a dotacemi, b) placenými posudky a analýzami, c) členskými příspěvky,
- řádně vést účetnictví a veškerou ekonomickou a evidenční dokumentaci Společnosti.

Na úseku publikačním a informačním:

- vydávat i nadále čtyři čísla časopisu ČPŽP ročně,
- vydat první anglický Sborník – ročenku Czech Environmental Law Yearbook,
- spolupracovat na vydávání ekologickoprávních titulů s nakladatelstvím Eva Rozkotová–IFEC (Mezinárodní právo životního prostředí, Pozemkové právo, Zemědělské právo, atd.),
- připravit drobné propagační a informační materiály o spolupráci v českém i světových jazycích,
- napomáhat při publikaci nejlepších rigorózních a disertačních studentských prací.

Na úseku vědeckém a odborném :

- uspořádat 3. České dny práva životního prostředí v roce 2005,
- uspořádat přednášky předních odborníků právních i mimoprávních – prof. Kerschner z Lince, prof. Caboglu z Istanbulu, prof. Bonine z University of Oregon, atd.,
- uspořádat odborný seminář o vztahu návrhu nového stavebního zákona k ochraně životního prostředí,
- vydávat stanoviska Společnosti k závažným legislativním návrhům a právním problémům,
- udržet a rozvíjet mezinárodní spolupráci s obdobnými subjekty v Evropě a ve světě.

Na úseku výchovném a osvětovém :

- úzce spolupracovat s katedrami a pedagogy učícími právo životního prostředí zejména na právnických fakultách českých univerzit,
- uspořádat první ročník Soutěže o nejlepší diplomovou práci v oboru práva životního prostředí (Olomouc 2004/5),
- uspořádat šestý ročník mezinárodní česko – polsko - slovenské konference práva životního prostředí (NP Šumava 2005),
- provozovat, rozšířit a aktualizovat vlastní internetové stránky a v jejich rámci poradenskou službu.

**Redakce**



## Zahraniční vztahy ČSPŽP v letech 2001 – 2003

Za první tři roky svého řádného fungování ČSPŽP navázala zcela mimořádně bohaté zahraniční kontakty (a řada dalších je ve stádiu své oficiální stabilizace); tyto úspěchy Společnosti na mezinárodní úrovni byly a jsou vysoce oceňovány i v rámci naší vnitrostátní sféry (např. udělováním grantů, dotací od Rady pro vědecké společnosti AV ČR, možností prezentace ČSPŽP – a to i přes své relativní „mládí“ – v prestižním AKADEMICKÉM BULLETINU č. 4/2003, str. 24–25, kde běžně dostávají přednost ke svému představení vědecké společnosti vzniklé mnohem dříve, nejednou i v 19. stol., atd.). Tyto zahraniční kontakty ČSPŽP jsou dnes již natolik bohaté, že do budoucna bude třeba uvažovat o jejich redukcí a pečlivém výběru a nadále udržovat jen ty nejdůležitější.

Pouze příkladmo a průřezově možno uvést aktivity ČSPŽP v rámci následujících organizací:

### 1. Mezinárodní nevládní specializované organizace

#### 1.1. – *Evropská asociace pro právo životního prostředí*

European Environmental Law Association – Association européenne de droit de l'environnement = E.E.L.A. – A.E.D.E. (blíže viz ČPŽP č. 2/2001, str. 86 – 88)

- ČSPŽP se stala prvním kolektivním členem E.E.L.A. z bývalých socialistických států
- 20 členů ČSPŽP jsou individuálními členy E.E.L.A.
- činnost E.E.L.A. v poslední době poněkud stagnovala (z různých, zejména též personálních důvodů), jak přiznal sám její předseda Andrew Waite ve svém dopise ze dne 5. prosince 2002, rozeslaném všem kolektivním členům Evropské asociace (k nahlédnutí v sídle ČSPŽP); značné oživení aktivit se očekává od r. 2004 ve spojitosti se zahájením činnosti nové předsedkyně Asociace, jíž se volbou v r. 2003 stala Rita Raum-Degrève, předsedkyně Lucemburské asociace pro právo životního prostředí (viz níže).

#### 1.2. – *Mezinárodní centrum pro srovnávací právo životního prostředí*

Centre International de Droit Comparé de l'Environnement – C.I.D.C.E. (blíže viz ČPŽP č. 2/2001, str. 88 – 90)

- ČSPŽP je kolektivním členem C.I.D.C.E.
- zástupce ČSPŽP byl zvolen do Správní rady C.I.D.C.E.
- z důvodů citelného nedostatku finančních prostředků nemohlo C.I.D.C.E. uskutečnit celou řadu významných plánovaných akcí, kupř. zorganizování semináře – debaty pro právníky, zabývající se právem životního prostředí, v Johannesburgu v létě 2002, který měl předcházet Světovému summitu o životním prostředí a na nějž byla pozvána i ČSPŽP...

### **1.3. – Evropská rada pro právo životního prostředí**

Conseil Européen du Droit de l'Environnement – C.E.D.E. (bliže viz ČPŽP č. 2/2002, str. 121 – 122)

- příprava našeho vstupu do C.E.D.E. po květnu 2004
- možnost pro české právníky ucházet se o Cenu Michela Despaxe (ČPŽP č. 2/2002, str. 118 – 119)
- návštěva předsedy C.E.D.E. – prof. Alexandra Kisse – v Praze (ČPŽP č. 2/2002, str. 106 – 111).

## **2. Mezinárodní nevládní organizace obecného zaměření**

### **2.1. – Společnost pro srovnávací legislativu**

(Société de Législation Comparée – S.L.C.; Paříž)

- otiskla informaci o vzniku ČSPŽP v prestižním čtvrtletníku, který vydává – *Revue Internationale de Droit Comparé*, No 1, 2001, p. 216;
- nabízí členům ČSPŽP otištění jejich kratších příspěvků v *R.I.D.C.*, a to včetně jazykové úpravy.

## **3. Mezinárodní vládní organizace obecného zaměření**

### **3.1. – Rada Evropy**

Council of Europe – Conseil de l'Europe (bliže viz ČPŽP č. 1/2001, str. 45 – 51)

- ČSPŽP se stala expertním místem RE (dopis Maguelonne Déjeant-Pons, vedoucí oddělení územního plánování, spolupráce a technické pomoci, ze dne 9. března 2001); prozatím však o vypracování žádné expertízy požádána nebyla.....
- ČSPŽP zdarma odebírá časopis *NATUROPA* (v anglické a francouzské verzi), který lze konzultovat v sídle Společnosti.

### **3.2. – O.S.N.**

- Knihovna O.S.N. v Ženevě odebírá 1 exemplář našeho ČPŽP (dopis Sigrun Habermann-Box, vedoucí Serial Publications Unit UNOG, ze dne 10. června 2002)

## **4. Evropská unie**

### **4.1. – Evropská komise**

- Komise každoročně posílá ČSPŽP (pro její jednotlivé členy) pozvánku na akci, kterou sama pořádá, a to tzv. Zelený týden (*Green Week – Semaine Verte*; bliže ČPŽP č. 1/2003, str. 62 – 63); náklady na cestu a pobyt v Bruselu však účastníkům nehradí...

- ČSPŽP zdarma odebírá časopis, který Komise vydává – „Životní prostředí pro Evropu“ – Environment for Europeans, L'environnement pour les Européens, Umwelt für Europäer, který lze konzultovat v sídle Společnosti; tento časopis, vycházející čtvrtletně, mohou bezplatně odebírat i jednotliví členové ČSPŽP – formuláře žádosti o odběr si možno vzít na Valné hromadě ČSPŽP či vyžádat v sídle Společnosti.

## 5. Státní orgány cizích států

### 5.1. – *Ministerstvo pro životní prostředí Francouzské republiky*

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable – M.E.D.D. (blíže ČPŽP č. 1/2004)

- ČSPŽP zdarma odebírá informační bulletin ministerstva “Ecologie & Développement Durable”, který je možno konzultovat v sídle Společnosti
- ministerstvo sdělilo Společnosti svoji internetovou adresu: [www.environnement.gouv.fr](http://www.environnement.gouv.fr), kde lze nalézt nejručnější relevantní informace
- ministerstvo poskytlo ČSPŽP návrh ústavního zákona týkající se Charty životního prostředí; návrh zákona ve francouzštině je k dispozici buď na Valné hromadě ČSPŽP nebo v sídle Společnosti.

## 6. Zahraniční univerzity a vysoké školy

### 6.1. – *Státní univerzita Piracicaba (Brazílie)*

- spolupráce s čelným představitelem brazilské vědy práva životního prostředí, jímž je prof. Paulo Affonso Leme Machado, který navštívil Prahu v r. 2002 a na PF UK proslavil dvě přednášky na témata: „Zemědělství, lesy a industrializace v Brazílii – inovace práva životního prostředí“, „Ochrana životního prostředí a MERCOSUR“ (blíže viz ČPŽP č. 3/2002, str. 104–106)

Společnosti věnoval svou práci:

“Direito Ambiental Brasileiro”, 10e edição, Sao Paulo, Ed. Malheiros, 2002, 1.038 p.; konzultovat ji lze v sídle Společnosti, do češtiny byla přeložena příslušná pasáž brazilské ústavy upravující problematiku ochrany životního prostředí (ČPŽP č. 1/2003, str. 74 – 76)

- v ČPŽP byl publikován článek o úpravě práva na životní prostředí v brazilské ústavě (ČPŽP č. 4/2003, str. 59 – 67)
- v jednání jsou další možnosti spolupráce (zejména též ve formě studijních pobytů a účasti na příslušných akcích – seminářích, konferencích, atd., finančně hrazených brazilskou stranou).

### 6.2. – *Marmarská univerzita v Istanbulu (Turecko)*

- významný představitel tureckého práva životního prostředí – Ibrahim Ö. Kaboglu – navštívil na podzim 2003 krátce Prahu, aby zde zjistil možnosti eventuální



spolupráce s ČSPŽP, neboť Turecko prozatím svou národní společnost pro právo životního prostředí dosud nezaložilo;

- ČSPŽP věnoval návrh nové turecké ústavy (v anglickém jazyce), vypracovaný Tureckou advokátní komorou a obsahující pečlivou, podrobnou a překvapivě moderní úpravu ochrany životního prostředí “Proposal for Constitution of Republic of Turkey 2001”, Second edition, Ankara, Turkish Bar Association, 2003, 179 p.; návrh lze konzultovat v sídle Společnosti
- doladit detaily spolupráce hodlá prof. Kaboglu během své další návštěvy Prahy, kterou plánuje na jaro 2004.

### **6.3. – Univerzita OSN (Tokyo) (blíže viz ČPŽP č. 2/2001, str. 65–68)**

- stále probíhají jednání o možnostech zapojení ČSPŽP do některých vědeckých programů univerzity
- vedení univerzity přislíbilo zvláštní pomoc v případě zájmu jednotlivých členů ČSPŽP o studium na této univerzitě

### **6.4. - Světová námořní univerzita (Malmö, Švédsko)**

World Maritime University – W. M. U. (blíže ČPŽP č. 1/2001, str. 78 – 80)

- vedení univerzity rovněž přislíbilo mimořádnou pomoc v případě zájmu členů ČSPŽP o studium na této instituci.

## **7. Zahraniční výzkumná a vzdělávací centra**

### **7.1. – Výzkumné centrum Berlín**

Wissenschaftszentrum Berlin – W.Z.B. Forschungsprofessur Umweltpolitik – prof. dr. Udo E. Simonis (blíže ČPŽP č. 2/2003, str. 103 – 105)

- WZB poskytlo ČSPŽP (a všem jejím jednotlivým členům) možnost objednávat si zdarma určité materiály vypracované v rámci Centra (Working Papers); jejich seznam v tištěné podobě si lze vyžádat na adrese WZB, seznam v elektronické podobě možno nalézt na internetových stránkách Centra: [www.wz-berlin.de/uta](http://www.wz-berlin.de/uta)
- WZB nabídla členům ČSPŽP participaci na příslušných výzkumných projektech Světové společnosti pro ekistiku (World Society for Ekistics – W.S.E.), která sídlí při berlínském Centru.

### **7.2. – U. N. I. T. A. R. (Ženeva)**

Institut Spojených národů pro výchovu a výzkum – United Nations Institut for Training and Research – Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche (blíže ČPŽP č. 4/2003, str. 85 – 88)

- vedení Institutu přislíbilo pomoc v případě zájmu členů ČSPŽP o studium pořádané touto institucí.

### **7.3. – I.D. L. I. (Řím)**

Mezinárodní ústav práva rozvoje – International Development Law Institute (I.D.L.I.) – Institut International de Droit du Développement (I.I.D.D.) (blíže ČPŽP č. 1/2003, str. 60 – 61)

- vedení Ústavu nabídlo pomoc v případě zájmu členů ČSPŽP o studium organizovaném tímto Ústavem.

## **8. Národní společnosti pro právo životního prostředí**

### **8.1. – Švýcarská společnost pro právo životního prostředí**

Vereinigung für Umweltrechts – V.U.R., Association pour le droit de l'environnement – A.D.E., Associazione per il diritto dell' ambiente – A.D.A., (blíže ČPŽP č. 1/2003, str. 70 – 71)

- přesto, že statut Společnosti nepředvídá žádné její aktivity směrem do zahraničí, vztahy s ČSPŽP jsou bezesporu nadstandardní: mj. naší Společnosti sdělila i svou internetovou adresu: [www.vur-ade.ch](http://www.vur-ade.ch), kde lze získat řadu nejrůznějších informací nejen o Švýcarské společnosti, ale především na ní možno číst časopis, který Společnost vydává, a to „Právo životního prostředí v praxi“ (Umweltrecht in der Praxis – URP, Le Droit de l'environnement dans la pratique – DEP) v jeho elektronické podobě (vychází však i v „klasické“ – tištěné formě).

### **8.2. – Lucemburská společnost pro právo životního prostředí**

Association luxembourgeoise pour le droit de l'environnement – A.L.D.E.

- ač vznikla již v r. 1994, dosud nevydává žádný časopis, k dispozici nejsou ani její internetové stránky; nicméně její aktivity jsou více než bohaté: pořádá četné akce – semináře, konference, studijní dny atd.; ČSPŽP věnovala některé své neperiodické publikace, např.
- Actes de la conférence sur “Les problèmes liés à la mise en oeuvre nationale du droit communautaire de l'environnement”, Luxembourg, A.L.D.E., novembre 1994;
- Rapport “La reconnaissance d'un droit à l'environnement au Grand-Duché du Luxembourg, Luxembourg”, A.L.D.E., mars 1996, etc., které lze konzultovat v sídle ČSPŽP.

### **8.3. – Francouzská společnost pro právo životního prostředí**

Société Française pour le Droit de l'Environnement (S.F.D.E.)

- S.F.D.E. pravidelně informuje ČSPŽP o svých aktivitách a zve ji (jednotlivé její členy) na různé akce, které pořádá, nehradí však účastníkům náklady na cestu a pobyt v místě akce.

#### **8.4– *Polská vědecká společnost pro právo ochrany životního prostředí***

Towarzystwo naukowe prawa ochrony srodowiska, Wroclaw (blíže viz ČPŽP č.2/2001, rozhovor s prof.Radeckim)

- ČSPŽP má velmi přátelské styky již od roku 2001, pravidelně si např.vyměňuje s touto společností publikace a časopisy České právo životního prostředí a Prawo i polityka ochrony srodowiska.

#### **9. Účast na mezinárodních kongresech**

##### **9.1. – II. Světové setkání právníků a společností pro právo životního prostředí**

Limoges (Francie), 9. – 10. 11. 2001 (blíže ČPŽP č. 2/2001, str. 69 – 70)

Setkání v Limoges předcházely (z časových důvodů poněkud komplikované) přípravné práce v rámci národních společností; citelný nedostatek času značně komplikoval i přípravné práce prováděné ČSPŽP. Tzv. Deklarace z Limoges II, přijatá 10. 11. 2001 na tomto setkání, se stala základním materiálem pro vypracování Deklarace z Johannesburgu, jež byla posléze přijata na Summitu OSN o životním prostředí, konaném v Jihoafrické republice v r. 2002.

Přes veškeré úspěchy nutno přiznat, že ne všechny do zahraničí zacílené aktivity ČSPŽP přinesly předpokládané výsledky.

Z těchto aktivit možno zmínit např.:

- dosavadní neúspěšnou snahu Společnosti získat nějakou finanční pomoc pro svou činnost od velkých mezinárodních (vládních) organizací – např. od OSN a jeho agencí (kupř. UNESCO), NATO, EHK aj.;
- nepřímé, ale zcela jednoznačné odmítnutí seriózního zájmu ČSPŽP o spolupráci na koncepci, propagaci, přípravě i realizaci naší expozice s generálním komisařem české účasti na světové výstavě EXPO 2005 v Aichi (Japonsko), která nese název “Moudrost přírody” a má být zaměřena na životní prostředí, energetické zdroje a růst lidské populace; dopisy ČSPŽP s vážně míněnými nabídkami zůstaly – s výjimkou jednoho jediného – bez jakékoli odezvy ...
- naši neúčast na volebním Valném shromáždění členů E.E.L.A., organizovaném ve Starém Epidauru (Řecko) v září 2003, a to z důvodu totální absence jakýchkoli bližších informací o konané akci, které ČSPŽP od tehdejšího předsedy A. Waita přes několikrát opakované a naléhavé urgencye neobdržela (stejně tak jako dosud neobdržela oficiální zprávu o průběhu a volebních výsledcích Valného shromáždění!).

\* \* \*

Dosažené úspěchy jsou pomíjivé (jako ostatně veškeré výsledky každé lidské činnosti), proto je třeba již dnes myslet na další aktivity!

V blízké budoucnosti ČSPŽP čeká zejména

- návštěva prof. I. Ö. Kaboglu z Istanbulu (předpokládaný termín – jaro 2004),
- oficiální přijetí do C.E.D.E. (předpokládaný termín schůzky C.E.D.E. s novými členy EU – začátek léta 2004, pravděpodobně v Terstu),
- přijetí naší Společnosti za člena B.E.E. (European Environmental Bureau – Bureau Européen de l'Environnement), blíže viz internetová adresa [www.eeb.org](http://www.eeb.org)

Je toho tedy mnoho, a proto je třeba již dnes začít !

**JUDr. Jana Zástěrová, CSc.**



## AKTUÁLNĚ

**Poslanecká sněmovna schválila Aarhuskou úmluvu**

Dne 7. 4. 2004 schválila Poslanecká sněmovna Úmluvu o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters) – tzv. Aarhuskou úmluvu. Pro bylo 96 poslanců, proti 31. Ratifikaci už koncem listopadu loňského roku schválil Senát. Nyní zbývá prezident republiky. Ratifikace Aarhuské úmluvy je také součástí vládního programového prohlášení a koaliční smlouvy mezi vládními stranami.<sup>1</sup>

Aarhuská úmluva byla sjednána dne 25. června 1998 na 4. konferenci ministrů životního prostředí regionu Evropské hospodářské komise (EHK) OSN „Životní prostředí pro Evropu“. Česká republika ji na této konferenci s výhradou ratifikace podepsala.<sup>2</sup> Úmluva má 40 signatářů a dosud ji ratifikovalo asi 30 zemí. Úmluva vstoupila v platnost dne 30. října 2001.

Úmluva je postavena na třech vzájemně provázaných pilířích:

- 1) zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti,
- 2) aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí,
- 3) zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí.

Aarhuská úmluva rozpracovává směrnici Rady Evropského společenství č. 90/313/EEC, o volném přístupu k informacím o životním prostředí, a především ji rozšiřuje o následující aspekty:

- účast veřejnosti v rozhodování o záležitostech životního prostředí (účast při řízeních týkajících se environmentálního rozhodování v orgánech veřejné správy),
- právo veřejnosti na přiměřeně rychlé a účinné soudní vyřízení stížností vztahujících se k úmluvě,
- setkávání signatářů úmluvy, na nichž budou sledovat zavádění úmluvy v praxi a její plnění v jednotlivých zemích, vyměňovat si zkušenosti a připravovat protokoly k úmluvě zavazující strany k vypracování zpráv a hlášení o konkrétních aktuálních otázkách týkajících se životního prostředí.

V současné době ovšem platí v EU další směrnice Rady a Evropského parlamentu č. 2003/4/EC z 28.1.2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, která uvedenou směrnicí z roku 1990 ke dni 14. 2. 2005 nahradí. Tato směrnice je již založena na stejných či obdobných principech, východiscích, cílech, postupech a ná-

<sup>1</sup> Viz text Programového prohlášení vlády, např. v časopise České právo životního prostředí č.3/2002 (5).

<sup>2</sup> Za Českou republiku ji podepsal tehdejší ministr životního prostředí Martin Bursík. V září 2001 byl zahájen proces její ratifikace, ovšem před parlamentními volbami jej parlament nestihl dokončit a projednávání návrhu skončilo v průběhu druhého čtení v Poslanecké sněmovně.

strojích, jako je tomu u Aarhuské úmluvy. Evropská společenství podepsala Aarhuskou úmluvu 25. 6. 1998, v současné době intenzivně připravuje její ratifikaci.

V českém národním právu je právo na informace a zpřístupňování informací o životním prostředí veřejnosti garantováno čl. 35 Listiny a zákonem č. 123/1998 Sb. Aktivní účast veřejnosti v rozhodovacích procesech týkajících se životního prostředí a zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí je již na tom poněkud hůře. V zásadě účast veřejnosti je upravena v několika málo zvláštních zákonech z oblasti práva životního prostředí, např. v zákoně o ochraně přírody a krajiny, zákoně o vodách, zákoně o posuzování vlivů na životní prostředí, atd., ale s omezeními. Zajištění právní ochrany v záležitostech životního prostředí je realizováno sice zejména zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, který ale některé požadavky Aarhuské úmluvy nenaplnuje, což potvrdila i nedávná mezinárodní konference „Přístup k soudům při ochraně životního prostředí a jiných veřejných zájmů“ pořádaná pod záštitou ombudsmana Otakara Motejla a ministra spravedlnosti Karla Čermáka organizací Public Interest Lawyers Association v Brně dne 29. 4. 2004.

Aarhuská úmluva je v mezinárodním kontextu považována za jeden z nejvýznamnějších dokumentů této doby - je charakterizována jako kvalitativní předěl v komunikaci mezi státní správou a občany, jako nástroj k prohloubení demokracie a k prosazení lidských práv a svobod. Z tohoto důvodu je Aarhuské úmluvě a její ratifikaci věnována mimořádná pozornost jak v EHK OSN, tak v dalších mezinárodních organizacích. Příprava ratifikace a implementace Aarhuské úmluvy je mj. pečlivě sledována Evropskými společenstvími, a to i ve vztahu k procesu rozšiřování Evropské unie.

**JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.**





### **Posuzování vlivů projektu na lokalitu soustavy NATURA 2000 – Porušení směrnice o stanovištích č. 92/43/ EHS**

*Rozhodnutí ESD ve věci C-209/02 Komise ES / Rakousko ze dne 29. 1. 2004*

Rakousko porušilo své povinnosti vyplývající z čl. 6 odst. 3 a 4 ve spojení s čl. 7 směrnice č. 92/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, neboť příslušný správní úřad ve Štýrsku povolil projekt k rozšíření golfového hřiště na území zvláště chráněné ptačí oblasti Wörschacher Moos vyhlášené k ochraně druhu z přílohy 1 směrnice č. 79/409/EHS o ochraně volně žijících ptáků - chřástala polního (*Crex crex*), a to i přesto, že na základě výsledků provedeného posuzování vlivů záměru na stanoviště tohoto ohroženého druhu podle čl. 6 odst. 3 a 4 směrnice č. 92/43/EHS by takový záměr měl negativní vliv na populaci tohoto druhu a jeho lokalitu, což je v rozporu s cíly směrnice.

#### **Poznámky:**

Zemská vláda rakouské spolkové země Štýrsko vydala dne 14. 5. 1999 rozhodnutí o povolení rozšíření golfového hřiště v katastru obce Wörschach. Na základě toho měly být postaveny další dvě nové jamky, a to v lokalitě zvané Wörschacher Moos, která je však vyhlášena jako chráněné území v kategorii ptačí oblast. Předmětem ochrany je v této ptačí oblasti chřástal polní, druh uvedený v Příloze I směrnice č. 79/409/EHS, o ptácích, ve znění směrnice č. 85/411/EHS.

Komise ES zaslala na základě stížnosti dne 4. listopadu 1999 Rakousku formální dopis podle čl. 226 SES. V něm vyložila, že z informací uvedených v obdržené stížnosti spolu s odbornými podklady k rozhodnutí štýrské vlády lze usuzovat, že pokud by došlo k realizaci projektu rozšíření golfového hřiště, mělo by to s vysokou pravděpodobností negativní vliv na místní populaci chřástala polního, ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice č. 92/43/EHS, o stanovištích. Odtud plyne, že by takový projekt mohl být povolen pouze při naplnění předpokladů uvedených v čl. 6 odst. 4 směrnice č. 92/43/EHS, o stanovištích. Žádné z těchto předpokladů však nebyly příslušnými úřady brány na zřetel. Rakousko tak zřejmě nevyhovělo svým povinnostem, vyplývajícím ze směrnice č. 79/409/EHS, o ptácích, ve spojení s čl. 6 odst. 3 a 4 a čl. 7 směrnice č. 92/43/EHS, o stanovištích.

V odpovědi Rakouska ze dne 12. ledna 2000 Zemská spolková vláda Štýrska uplatnila názor, že negativním účinkům projektu na přírodu a krajinu za podmínek v povolení ze dne 14. 5. 1999 by mělo být bez diskuse zabráněno, a tak z toho podle ní plyne, že není nutné posuzovat, zda projekt bude uskutečněn z naléhavých důvodů ekonomického charakteru, u kterých veřejný zájem převažuje nad zájmem ochrany

přírody. Zabránění očekávaným negativním účinkům projektu na chřástala polního by mělo být zajištěno podmínkami, které jsou uvedeny v předmětném rozhodnutí.

Dopisem ze dne 27. 7. 2000 předložila Komise ES odůvodněné stanovisko, ve kterém uvedla, že znalecký posudek, který štýrské zemské úřady zadaly doktoru Gepovi z Institutu pro ochranu přírody a krajinné ekologie v Grazu, měl prokázat, že plánované rozšíření golfového hřiště může patrně závažně ohrozit populaci chřástala polního. Účinnost podmínek uvedených v předmětném rozhodnutí, k zabránění takovému ohrožení, není přesvědčivá. Ostatně znalec v posudku zrazoval od komplexních podmínek rozhodnutí, které by jen částečně mohly redukovat příčiny ohrožení, sám doporučil konkrétní náhradní pozemky pro rozšíření golfového hřiště a zřízení obou hracích jamek ve stávajícím záměru posoudil jako neslučitelné se zachováním populace chřástala polního.

Komise uvedla v odůvodněném stanovisku také skutečnost, že jí byla předložena nová studie s názvem „Rozšíření, biologie a ekologie chřástala polního ve Štýrském údolí Ennstale“, která byla zadána doktoru Schäfferovi Institutem pro ochranu přírody a krajinné ekologie. Z něj vyplývá, že na základě současného dosaženého vědeckého stavu poznání biologie chování chřástala polního je nutné vycházet z toho, že pozemky určené projektem pro předpokládané rozšíření golfového hřiště plně tvoří biotop (louky) chřástala polního. Uskutečněním projektu by tedy byla chřástalem užívaná stanoviště zničena. Souhlas k realizaci plánovaného rozšíření golfového hřiště v obci Wörschach tak byl vydán v rozporu s ustanoveními v čl. 6 odst. 3 směrnice č. 92/43/EHS, o stanovištích, a to i přes negativní výsledky posouzení vlivů záměru s ohledem na dotčenou lokalitu.

Rakousku bylo uloženo, aby ve lhůtě dvou měsíců ode dne doručení tohoto odůvodněného stanoviska přijalo potřebná opatření k uvedení stavu do souladu se směrnicí.

Dopisem z 6. 12. 2000 Rakousko odpovědělo, že příslušná zemská vláda Štýrsko trvá na tom, že neporušila právo Společenství, neboť podle jejího názoru realizace sporného projektu v daném případě nemá mít žádné podstatné negativní vlivy ve smyslu čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích.

Dne 31. 5. 2002 podala Komise ES na Rakousko žalobu na neplnění povinnosti ze Smlouvy členským státem (čl. 226-227).

Rakouská vláda zásadně uplatnila názor, že rakouský Nejvyšší správní soud dne 27. 6. 2002 rozhodnutí štýrské vlády ze dne 14. 5. 1999 z důvodu porušení procesních předpisů zrušil. Jelikož tento nálezn Nejvyššího správního soudu má účinky ex tunc, sporné rozhodnutí štýrské vlády neexistuje. Vzhledem k tomu, že jde právě o toto rozhodnutí, na které se vztahuje žaloba Komise pro porušení SES, chybí již pro tuto žalobu důvod. K tomu bylo na základě nálezu Nejvyššího správního soudu zakázáno obě nové sporné golfové jamky hrát. Nové rozhodnutí, které má být na



základě žádosti provozovatele golfového hřiště vydáno, bude v souladu s právem Společenství. Závěrem vláda dovodila, že tedy řízení o předložené žalobě nemůže být preventivní, tj. založeno na již neexistujícím a na ještě nevydaném rozhodnutí. Komise ES přednesla názor, že námitka směřující ke stažení žaloby je ze dvou důvodů chybná. Za prvé, věc byla zrušením rozhodnutí z 14. 5. 1999 vrácena do stavu, v jakém se nacházela před vydáním tohoto rozhodnutí, avšak příslušný úřad je povinen vydat nové rozhodnutí, kterým má rozhodnout o žádosti účastníků řízení, zejména provozovatele golfového hřiště. Jelikož ještě toto nové rozhodnutí nebylo vydáno, nelze ještě ani uzavřít, zda minimálně formálně právní stránka porušení práva odpadla. Za druhé, sporný protiprávní stav existoval ještě, a to jak formálně, tak de facto, při uplynutí dvouměsíční lhůty, která byla žalované straně poskytnuta v odůvodněném stanovisku Komise ES ze dne 27. 7. 2000.

K těmto tvrzením Evropský soudní dvůr podotkl, že při rozhodování o tom, zda byla povinnost porušena či nikoliv, hraje podstatnou roli datum, k němuž je splnění posuzováno. Pokud členský stát nesplní svoji povinnost do lhůty poskytnuté Komisí v odůvodněném stanovisku a Komise podá návrh na rozhodnutí ESD, posuzuje ESD případ ke dni, určeném v odůvodněném stanovisku a nepřihlíží k tomu, když případně v mezidobí nastaly změny.<sup>1</sup> V předloženém případě je nesporné, že rozhodnutí ze dne 14. 5. 1999, které Komise ES považuje za příčinu porušení SES ze strany Rakouska, a na jehož obsahu bylo založeno odůvodněné stanovisko Komise, ke dni uplynutí lhůty, určené Komisí v odůvodněném stanovisku, ještě bylo účinné. Ostatně, jak i rakouská vláda přiznala, byly mezitím obě sporné golfové jamky, na které se rozhodnutí vztahovalo, postaveny. Proto nelze podle ESD v žádném případě u podané žaloby pro porušení SES usuzovat, že žalobní důvody odpadly.<sup>2</sup>

Z těchto důvodů je nutné námitky rakouské vlády na nepřipustnost žaloby odmítnout.

Dále se posuzovala otázka opodstatněnosti obsahu žaloby. Komise uvedla, že plánované rozšíření golfového hřiště na území prohlášeného za chráněné podle čl. 6 odst. 3 směrnice č. 92/43/EHS, o stanovištích, nemělo být povoleno. Zvláště tehdy, když bylo způsobilé toto chráněné ptačí území a populaci chrástala zásadním způsobem narušit a tím podstatně snížit funkci tohoto zvláště chráněného území ve vztahu k cílům ochrany stanoveným v právu Společenství. Ostatně nebyly by splněny ani podmínky postupu podle čl. 6 odst.4 směrnice o stanovištích.

Rakouská vláda trvala na tom, že s přihlédnutím k výsledkům řádně provedeného posouzení vlivů záměru a na jeho základě vydaného rozhodnutí ze dne 14. 5. 1999, včetně podmínek v něm uvedených, bylo jakékoliv podstatné ohrožení populace

<sup>1</sup> Srovnej např. rozsudky C-166/97 Komise/Francie nebo C-103/00 Komise /Řecko.

<sup>2</sup> Podobně judikoval ESD v případě C-240/86 Komise/Řecko.

chřástala ve zvláště chráněné ptačí oblasti vyloučeno. Dále tedy podle rakouské strany nebylo nutné postupovat podle čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích.

Evropský soudní dvůr se těmito názory zabýval s následujícími závěry.

Členské státy přijmou přiměřená opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany nedocházelo k ničení přírodních stanovišť a stanovišť druhů a vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takový rušivý zásah mohl podstatně ovlivnit plnění cílů této směrnice.

Ve vztahu k územím prohlášeným podle čl. 4 směrnice č. 79/409/EHS, o ptácích, za zvláště chráněná stanoviště čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích ve spojení s čl. 7 téže směrnice, že jakýkoliv plán nebo projekt, který se správou určité lokality přímo nesusouví nebo není pro péči o ni nezbytný, avšak bude mít pravděpodobně na tuto lokalitu významný vliv, a to buď samostatně, nebo v kombinaci s jinými plány nebo projekty, musí být předmětem odpovídajícího hodnocení svých důsledků pro lokalitu z hlediska cílů její ochrany. S přihlédnutím k výsledkům uvedeného hodnocení důsledků pro lokalitu a s ohledem na ustanovení odstavce 4 schválí příslušné orgány dotyčného státu tento plán nebo projekt teprve poté, když se ujistí, že nebude mít záporný vliv na celistvost příslušné lokality, a když si v případě potřeby opatřily stanoviště veřejnosti.

Podle čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, pokud navzdory negativnímu výsledku hodnocení důsledků pro lokalitu musí být určitý plán nebo projekt z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru uskutečněn a není-li k dispozici žádné alternativní řešení, zajistí členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany obecné spojitosti sítě NATURA 2000. O přijatých kompenzačních opatřeních informuje Komise. Jestliže se na dotyčné lokalitě vyskytují prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou zdraví lidí a veřejné bezpečnosti s nesporně příznivými důsledky pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu podle stanoviska Komise.

Podle čl. 7 směrnice o stanovištích, povinnosti vyplývající z ustanovení čl. 6 odst. 2, 3 a 4 této směrnice nahrazují povinnosti vyplývající z první věty článku 4 odst. 4 směrnice 79/409/EHS, pokud jde o území vyhlášená podle článku 4 odst. 1 nebo obdobně uznaná podle článku 4 odst. 2 výše uvedené směrnice, a to ode dne provádění této směrnice nebo ode dne vyhlášení nebo uznání členským státem podle směrnice 79/409/EHS podle toho, které datum je pozdější.

Je nesporné, že v roce 1998 v rámci procesu řízení o posuzování záměru projektu rozšíření golfového hřiště, které bylo provedeno před vydáním rozhodnutí ze dne 14. 5. 1999, byl zhotoven znalecký posudek, který štyrská vláda zadala odborníku

z Institutu pro ochranu přírody a krajinné ekologie v Grazu. Tento znalecký posudek byl ve sporném rozhodnutí citován.

Ve znaleckém posudku bylo uvedeno, že v tomto území, kde má být provedeno sporné rozšíření golfového hřiště, existuje populace chřástala. Rozšíření golfového hřiště by vedlo především k částečným ztrátám potravního prostoru a biokoridoru tohoto druhu, jakož i ke zničení struktur stanoviště druhu a jeho funkčního uspořádání fragmentací území využívaného místní populací chřástala. Opatření, která by podle navrhovaných podmínek sporného projektu měla zmírnit rušení populace chřástala, by byla jen částečně účinná, obtížně prosaditelná a její dlouhodobá efektivnost by byla sporná. Konečně zřízení obou sporných nových golfových jamek ohrožuje ochranu populace chřástala v zvláště chráněné ptačí oblasti Wörschacher Moos, která je jedinečným reprodukčním vnitroalpickým územím populace chřástala. Proto byly také ve znaleckém posudku uvedeny návrhy na náhradní pozemky pro realizaci rozšíření golfového hřiště.

Na základě výše uvedených úvah ESD konstatoval, že rozhodnutí rakouského úřadu z roku 1999 nebylo vydáno se zřetelem na požadavky čl. 6 odst. 3 směrnice o stanovištích. Kromě toho bylo zjištěno, že nebyly v daném případě splněny předpoklady pro použití čl. 6 odst. 4 směrnice o stanovištích. Pro rozhodnutí není relevantní, že v mezidobí byl na rozšířeném území golfového hřiště zjištěn výskyt několika samečků předmětného ptačího druhu, na což se rakouská vláda odvolávala jako důkaz, že realizace projektu neměla žádný podstatný negativní vliv na snížení ptačí populace.

Přeložil a poznámkami opatřil:  
**JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.**





## RECENZE A ANOTACE



*Zdeněk Madar: Právní ochrana životního prostředí v České republice.*

*Vysoká škola aplikovaného práva, s.r.o., Praha 2003, 166 stran, ISBN 80-86775-01-1*

Nová publikace zabývající se právem životního prostředí, vyšla jako učební pomůcka pro potřeby výuky na soukromé vysoké škole. Autorem je renomovaný odborník na právo životního prostředí doc. JUDr. Zdeněk Madar, DrSc., který fakticky v sedmdesátých a osmdesátých letech 20. století obor právo životního prostředí zakládal, či lépe řečeno (nejsem pamětník) byl jeho průkopníkem. Učil též v osmdesátých letech na Právnické fakultě v Praze. V devadesátých letech se věnoval publikacím v zahraničí.<sup>1</sup> Je členem České společnosti pro právo životního prostředí.

Učební pomůcka vychází z právního stavu k 15. srpnu 2003. Je rozdělena na tři části, první je nadepsána „Právní předpisy obecné povahy“, druhá pak „Ochrana hlavních složek životního prostředí“, třetí „Ochrana životního prostředí před zvláštními druhy ohrožení“. To se ovšem nedozvím z obsahu, kde část třetí není vůbec uvedena (jen její jednotlivé kapitoly), ale až na straně 131. To padá na vrub nedbalé práce editora.

První část je dále dělena na 9 kapitol. První z nich je věnována Ústavě České republiky a Listině základních práv a svobod. Přináší pouze základní výčet jednotlivých ustanovení obou ústavních předpisů relevantních ve vztahu k ochraně životního prostředí. Osobně postrádám ještě např. čl. 14 Listiny věnovaný omezení svobody pohybu z důvodu ochrany přírody. Výčet jednotlivých ustanovení není již dále komentován.

Kapitola druhá se týká podle názvu zákona o životním prostředí, autor ji doplňuje o některé další související úpravy. Po výčtu základních pojmů, základních zásad a základních povinností při ochraně životního prostředí pokračuje autor odpovědností a sankcemi. Tuto poslední podkapitolu doplňuje informací o trestněprávní ochraně životního prostředí podle trestního zákona a sankcemi fyzických osob podle zákona o přestupcích. Ve výčtu trestných činů proti životnímu prostředí autor neuvědíl § 181 g, § 181 h, § 186, § 203, ani § 178a trestního zákona. U pasáže věnované sankcím za přestupky v ochraně životního prostředí se autor omezil jen na § 45, tedy tzv. zbytkovou skutkovou podstatu, vůbec neuvádí základní skutkové podstaty, jako např. § 34 či § 35. Ve speciálních zákonech upravujících skutkové podstaty přestupků uvádí omylem vodní zákon.

<sup>1</sup> Např. Madar Z. – Kindl M.: Environmental Law – Czech Republic and Slovak Republic. Deventer-Boston, Kluwer Law and Taxation Publisher, 1994 nebo Madar Z.: Czechoslovak Environmental Protection Laws. In: Environmental Law: East and West. Strasbourg, Council of Europe, 1992, str. 16-32.

Základní zásady ochrany životního prostředí jsou čerpány pouze ze zákona č. 17/1992 Sb. Chybí např. princip komplexní a integrované ochrany, princip znečišťovatel platí, princip odpovědnosti státu, princip vysoké úrovně ochrany, atd.

Následující kapitoly třetí a čtvrtá se týkají horizontálních právních nástrojů, ale pouze posuzování vlivů na životní prostředí a integrované prevence a omezování znečištění. Tyto kapitoly jsou zpracovány solidně, osobně však nechápu vnitřní členění kapitoly posuzování vlivů na životní prostředí, která je rozdělena na a) pojem a předmět posuzování vlivů na životní prostředí a na b) stanoviska k posouzení vlivů záměrů, přičemž do posledně jmenované podkapitoly je zamíchána neorganicky celá problematika posuzování strategických koncepcí, která by si zasloužila samostatnou podkapitolu.

Pátá kapitola první části pojednává o právu na informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. U práva žadatele na informaci postrádám jednak fikci zamítavého rozhodnutí, jednak možnost odepřít informaci ze stanovených důvodů (autor uvádí jen nutnost).

Kapitoly 6, 7, 8 se věnují problematice veřejné správy v oblasti ochrany životního prostředí, přičemž autor člení text podle věcné působnosti na orgány obecné (kapitola 6.) a orgány speciální (kapitoly 7. a 8.). O úloze ostatních orgánů je pojednáno v jednotlivých kapitolách zabývajících se jednotlivými složkami ochrany životního prostředí. Kapitola 6. podává stručný výčet kompetencí vybraných čtyř ministerstev (přesto, že jde o učební pomůcku, chybí např. kompetence Ministerstva školství podle zákona o právu na informace o životním prostředí) a dále několikařádkové zmínky o krajích a obcích. Kapitoly 7. a 8. se věnují poněkud blíže kompetencím České inspekce životního prostředí a Státního fondu životního prostředí.

Obecnou část končí kapitola 9., týkající se ochrany veřejného zdraví. Podává základní přehled o obsahu zákona č. 258/2000 Sb.

Část druhá učební pomůcky, nadepsaná „Ochrana hlavních složek životního prostředí“, obsahuje devět kapitol. Jistě, každý autor má právo na svoji systematiku. Já osobně bych dal přednost systematice členící právo životního prostředí na obecnou a zvláštní část, a tu zvláštní část bych rozdělil na průřezové prostředky ochrany životního prostředí, na ochranu jednotlivých složek a ekosystémů a na ochranu životního prostředí před zvláštními zdroji ohrožení. Takové dělení je v ČR i v zahraničních doktrínách obvyklé.<sup>2</sup> Autor se však rozhodl jinak, a proto nerozlišuje mezi složkami a ekosystémy. V kapitolách 10. až 14. se věnuje (mnohem podrobněji než v obecné části) jednotlivým oblastem, a to ochraně ovzduší, vod, půdy (včetně ekologického zemědělství, pozemkových úprav, používání kalů či používání biocidů), přírody,

<sup>2</sup> Např. Kloepfer M.: Umweltrecht. 2.Auflage, Verlag C. H. Beck München, 1998, nebo Damohorský a kol.: Právo životního prostředí. 1.vydání. C.H.Beck Praha 2003.

lesa. Postrádám např. kapitolu věnovanou ochraně rostlinstva a živočišstva, konkrétně obchodu s ohroženými druhy, týrání zvířat, apod. V kapitolách 15. až 18. autor pojednává o ochraně životního prostředí před zvláštními druhy ohrožení, konkrétně o ochraně před hlukem a vibracemi, nakládání s odpady (včetně obalů), ochraně před zářením (včetně neionizujícího) a ochraně před chemickými látkami (včetně prevence průmyslových havárií). Postrádám např. kapitolu o geneticky modifikovaných organismech. Ale opět zdůrazňuji, že nejde o chybu, ale o odlišný názor na věc.

Pokud mi ale něco opravdu v učební pomůcce chybí, je to jednak absence úpravy územního plánování ve vztahu k ochraně životního prostředí, dále úprava účasti veřejnosti, zejména v řízeních týkajících se ochrany životního prostředí, a v neposlední řadě exkurz do evropského komunitárního práva a mezinárodního práva.

Na závěr si dovoluji zadoufat, že tato publikace je opravdu míněna jen jako základní orientační učební text, který bude v praktické výuce pedagogem hojně komentován a doplňován. Zřejmě i proto nejsou uvedeny žádné právně-teoretické úvahy a členění, jako např. právní a ekonomické nástroje ochrany životního prostředí apod. Publikace je podle autorovy předmluvy doplněna ještě Sborníkem z vědecké konference Právo a životní prostředí, konaný na Vysoké škole aplikovaného práva, s. r. o. v Praze v roce 2003. Tento Sborník obsahuje příspěvky autorů Josefa Blahože: Právo na životní prostředí jako základní lidské právo, Vlastislava Mana a Karla Schelleho: Ústavní základy ochrany životního prostředí, Milana Damohorského: Mezinárodněprávní ochrana životního prostředí, Petra Průchy: Správně právní odpovědnost v právu životního prostředí a reforma správního trestání, Jana Marečka: Územní plánování a posuzování vlivů na životní prostředí, Zdeňka Karlíka: Právní prostředky na ochranu krajiny a Zdeňka Madara: Vznik a vývoj práva životního prostředí v České republice.

**JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.**



*Kružíková Eva a kol.: Právo životního prostředí Evropských společenství  
Linde Praha, a. s., Praha, 2003, 410 s.*

Ústav pro ekopolitiku ve spolupráci s nakladatelstvím Linde, které se specializuje na vydávání právnícké a ekonomické literatury, vydal knihu Právo životního prostředí Evropských společenství – Praktický průvodce. Autory jsou pracovníci Ústavu pro ekopolitiku Eva Kružíková, Eva Adamová a Jan Komárek. Jde o jednu z prvních publikací na dané téma vůbec.

Kniha je obsahově členěna do čtyř kapitol: Úvod, Horizontální předpisy, Zvláštní předpisy a Přílohy. Každá kapitola je poté podrobněji dělena na jednotlivé oddíly, popřípadě pododdíly.

Úvodní kapitola se nejprve věnuje pojmu Evropská unie, přičemž je zde nastíněn vývoj úvah o sjednocení Evropy a několika větami popsány vývojové mezníky Evropských společenství. Poněkud nesourodě na mě působí zmínky o dalších mezinárodních organizacích vznikajících v Evropě po druhé světové válce.

Hlavních pět orgánů Evropské unie – Evropská rada, Evropský parlament, Rada EU, Evropská komise a Evropský soudní dvůr - je popsáno v dalším oddíle úvodní kapitoly. Jejich postavení mělo být dle názvu tohoto oddílu rozebráno z hlediska jejich rolí při ochraně životního prostředí. Výklad však autoři soustředili na postavení orgánů z hlediska jejich obecných pravomocí a co se týče ochrany životního prostředí, odkázali na zřejmost kompetencí vyplývajících z obecné charakteristiky orgánů. Zařazena je i krátká zmínka o Soudu prvního stupně. Další orgány EU jsou uvedeny pouze jmenovitě. Opomenut nebyl důležitý orgán v oblasti životního prostředí, Evropská agentura životního prostředí, a to zejména jeho úkoly, přičemž další pojednání o něm autoři směřovali do kapitoly o horizontálních předpisech.

Dále se již autoři poměrně podrobně věnují samotnému právu. Zvláštní pozornost zaměřili na vysvětlení rozdílu mezi pojmy právo Evropských společenství a tradiční mezinárodní právo, a to ze tří metodologických hledisek: obsah, nástroje a prameny práva. Osvětlují význam práva životního prostředí ES a zabývají se roztríděním a vymezením pramenů práva životního prostředí ES, vztahem komunitárních předpisů k právním řádům členských států. Proces přijímání předpisů na úseku životního prostředí Evropských společenství je výstižně popsán v pododdíle Zákonodárny proces.

V poslední pasáži obecné části této publikace jsou rozebrány obecné a zvláštní zásady politiky a práva Evropských společenství s ohledem na problematiku životního prostředí včetně odkazů na jejich pozitivní právní úpravu. Jedná se například o zásady subsidiarity, proporcionality, předběžné opatrnosti, udržitelného rozvoje a další.

Obsahem následujících dvou kapitol, které tvoří vlastní jádro publikace, jsou horizontální a zvláštní právní předpisy vztahující se k jednotlivým systémovým kategoriím životního prostředí. V rámci horizontálních předpisů je proveden rozbor právní úpravy sedmi oblastí vztahujících se k právu životního prostředí jako celku. Jsou jimi posuzování vlivů na životní prostředí, integrovaná prevence a omezování znečištění, právo na informace o životním prostředí, systém environmentálního řízení a auditu, označování ekologicky šetrných výrobků, finanční nástroje pro životní prostředí a standardizace a racionalizace zpráv o implementaci. Navíc je zde zahrnuta právní úprava Evropské agentury životního prostředí. Zvláštní neboli složkové předpisy pak zahrnují většinu složek životního prostředí nebo zdrojů jeho ohrožení, jak je známe z české právní úpravy, jako je voda, ovzduší, příroda, odpady, chemické látky, geneticky modifikované organismy, nebezpečné havárie, hluk.

Jednotlivé oddíly jak u horizontálních, tak i u zvláštních předpisů jsou systematicky členěny do dvou částí. První část, nazvaná právní předpisy, obsahuje analýzu právních předpisů ke každé oblasti či složce. U každé směrnice či nařízení je vždy uveden plný název v českém i anglickém jazyce, údaje o platnosti právního předpisu, údaje o lhůtě pro zajištění shody s právním předpisem (pouze u směrnic) a právním základě úpravy v primárním právu ES, východiska pro danou právní úpravu, zásady právní úpravy (zde je obsažen samotný popis obsahu právního předpisu) a na závěr způsob promítnutí právního předpisu do práva ČR. V druhé části pak autoři vybrali nejdůležitější rozhodnutí Evropského soudního dvora vztahující se k dané problematice, nastínili, v čem případ spočíval, včetně uvedení typu řízení, rozebrali je podle dílčích otázek, které vyvstaly během řízení před Evropským soudním dvorem.

Poslední kapitola se jeví jako vhodné doplnění celé publikace. Obsahuje resumé všech zmíněných právních předpisů, soudních rozhodnutí a použitých zkratk.

Jak jsem již na počátku předeslala, jedná se v této právní oblasti o průkopnickou práci, která dle mého názoru přinesla jasný a veskrze ucelený pohled na právní problematiku práva životního prostředí Evropských společenství. Téma knihy je nanejvýše aktuální, jak vzhledem ke zvyšujícímu se významu ochrany životního prostředí, tak pokud jde o rozšíření Evropské unie o deset kandidátských zemí (včetně České republiky).

Značná rozsáhlost práva životního prostředí zajisté neumožnila autorům postihnout veškeré oblasti tohoto právního odvětví (bylo by vhodné zmínit např. ochranu živočichů a rostlin, problematiku jaderné bezpečnosti a odpadu). Přesto však rozbor obsaženého *acquis communautaire* je velice podrobný a vyčerpávající a velkým přínosem je především uvedení a analyzování části judikatury Evropského soudního dvora.

Objevila jsem však i menší nedostatky. Pro zpřesnění bych doporučila nepoužívat pouze číslování článků Smlouvy o založení Evropského společenství platné k 1. 5. 1999, ale uvádět vždy v závorce příslušné označení článku před přečíslováním, které je rozhodující v mnoha judikátech Evropského soudního dvora.

Jako každá publikace snažící se zachytit pozitivní právní úpravu, tak i tato práce se potýká s problémem dynamického rozvoje práva, a proto již dnes musíme některé otázky brát za zodpovězené jinak. V tomto směru věřím, že se brzy dočkáme dalšího doplněného a aktualizovaného vydání.

Své uplatnění najde práce nejen mezi studenty vysokých škol jako doplňující studijní materiál, ale lze ji doporučit i širšímu právníckému publiku, především pracovníkům veřejné správy, advokátům či soudcům.

**Mgr. Jana Tkáčiková**

doktorandka Právnické fakulty MU v Brně

katedra práva životního prostředí a pozemkového práva





*Heribert Rausch/ Arnold Marti/ Alain Griffel: Umweltrecht. Herausgegeben von Walter Haller. Zürich 2004, 320 stran, ISBN 3725547432*

---

Anotovaná publikace představuje nové vydání úspěšné učebnice švýcarského práva životního prostředí a je horkou novinkou na knižním trhu. Autorský kolektiv pracující na Univerzitě v Zürichu pod vedením Heriberta Rausche, profesora práva životního prostředí, správního práva a správní vědy, předkládá všem zájemcům o právní a ekopolitické otázky spojené s ochranou životního prostředí tuto knihu.

Tématické okruhy tvoří – základní principy práva životního prostředí, ochrana jednotlivých složek životního prostředí proti zdrojům znečištění, ochrana biodiverzity, nástroje a prostředky vztahující se úzce k územnímu plánování a stavebnímu právu. Učebnice je myšlena jako zprostředkovatel základních poznatků z oboru práva životního prostředí, přičemž zájemcům o jejich prohloubení je určena doporučená literatura včetně komentářů k jednotlivým zákonům. Publikace je doplněna věcným rejstříkem umožňujícím rychlou orientaci.

Recenzi tohoto díla přineseme v některém z následujících čísel časopisu. Publikace je k dispozici pro zájemce k nahlédnutí či případné výpůjčce v sídle České společnosti pro právo životního prostředí.

#### Redakce



*Philippe Sands: Principles of International Environmental Law. Second edition. Cambridge University Press 2003. ISBN 0 521 817943 (hb.) ISBN 0521521068 (pb.). 1116 stran*

---

Publikace profesora Sandse „Principles of International Environmental Law“ je druhým přepracovaným a doplněným vydáním úspěšné knihy z roku 1995 věnované mezinárodnímu právu ochrany životního prostředí. Autor je univerzitní profesor práva a ředitel Centre for International Courts and Tribunals at University College London a spoluzakladatel Nadace pro mezinárodní právo životního prostředí a jeho rozvoj (FIELD).

Publikace o úctyhodném rozměru 1116 stran vychází z právního stavu k 1. lednu 2003 a věnuje se kromě základních rámcových právních otázek základů mezinárodního práva životního prostředí (včetně evropského komunitárního práva) dále ochraně jednotlivých složek, ekosystémů a zvláštních geografických oblastí a dále technické ochraně životního prostředí a horizontálním nástrojům. Nalezneme zde ale i kapitoly věnované odpovědnosti za environmentální škody, ekonomickým nástrojům ochrany životního prostředí, mezinárodnímu obchodu a jeho vztahu k životnímu prostředí, duševnímu vlastnictví a ochraně životního prostředí, apod. Vše je doplněno

bohatou judikaturou Mezinárodního soudního dvora, Evropského soudního dvora, seznamem mezinárodních smluv, věcným rejstříkem, atd.

Oproti vydání z roku 1995 autor reaguje např. na podpis Kyotského protokolu, summit 2002 v Johannesburgu, rozmach problematiky geneticky modifikovaných organismů, apod.

Recenzi přineseme v některém z příštích čísel časopisu.

**Redakce**



## ♠ PŘEHLED NOVÉ LEGISLATIVY ♠

**Sbírka zákonů 02 - 05/2004**

**325/2004 Sb.** – Vyhláška k provedení zákona o ochraně chmele – částka 105.

**324/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví seznam vinařských podoblastí, vinařských obcí a viničních tratí, včetně jejich územního vymezení – částka 105.

**323/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o vinohradnictví a vinařství – částka 105.

**322/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 97/1996 Sb., o ochraně chmele, ve znění pozdějších předpisů – částka 105.

**321/2004 Sb.** – Zákon o vinohradnictví a vinařství a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o vinohradnictví a vinařství) – částka 105.

**317/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 156/1998 Sb., o hnojivech, pomocných půdních látkách, pomocných rostlinných přípravcích a substrátech a o agrochemickém zkoušení zemědělských půd (zákon o hnojivech), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 147/2002 Sb., o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském a o změně některých dalších zákonů (zákon o Ústředním kontrolním a zkušebním ústavu zemědělském), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů – částka 104.

**308/2004 Sb.** – Nařízení vlády o stanovení některých podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy a na založení porostů rychle rostoucích dřevin na zemědělské půdě určených pro energetické využití – částka 102

**300/2004 Sb.** – Nález Ústavního soudu ze dne 10. března 2004 ve věci návrhu na zrušení části ustanovení § 106 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění zákona č. 83/1998 Sb. – částka 97.

**242/2004 Sb.** – Nařízení vlády o podmínkách provádění opatření na podporu rozvoje mimoprodukčních funkcí zemědělství spočívajících v ochraně složek životního prostředí (o provádění agroenvironmentálních opatření) – částka 81.

**241/2004 Sb.** – Nařízení vlády o podmínkách provádění pomoci méně příznivým oblastem a oblastem s ekologickými omezeními – částka 80.

**239/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví podrobný obsah a rozsah zadávací dokumentace stavby – částka 79.

**234/2004 Sb.** – Vyhláška o možném použití alternativního nebo jiného odlišného názvu nebezpečné chemické látky v označení nebezpečného chemického přípravku

a udělování výjimek na balení a označování nebezpečných chemických látek a chemických přípravků – částka 77.

**232/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se provádějí některá ustanovení zákona o chemických látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, týkající se klasifikace, balení a označování nebezpečných chemických látek a chemických přípravků, včetně Příloh 1–10 – částka 76.

**231/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví podrobný obsah bezpečnostního listu k nebezpečné chemické látce a chemickému přípravku – částka 75.

**227/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se provádějí některá ustanovení 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 (zákon o obchodování s ohroženými druhy) – částka 74.

**223/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví bližší podmínky hodnocení rizika nebezpečných chemických látek pro životní prostředí, včetně příloh – částka 73.

**222/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se u chemických látek a chemických přípravků stanoví základní metody pro zkoušení fyzikálně-chemických vlastností, výbušných vlastností a vlastností nebezpečných pro životní prostředí, včetně příloh – částka 73.

**221/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví seznamy nebezpečných chemických látek a nebezpečných chemických přípravků, jejichž uvádění na trh je zakázáno nebo jejichž uvádění na trh, do oběhu nebo používání je omezeno, včetně příloh – částka 73.

**220/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví náležitosti oznamování nebezpečných chemických látek a vedení jejich evidence, včetně příloh – částka 73.

**219/2004 Sb.** – Vyhláška o zásadách správné laboratorní praxe, včetně příloh – částka 73

**218/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a o stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů – částka 72.

**209/2004 Sb.** – Vyhláška o bližších podmínkách nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty – částka 70.

**208/2004 Sb.** – Vyhláška o minimálních standardech pro ochranu hospodářských zvířat – částka 69.

**207/2004 Sb.** – Vyhláška o ochraně, chovu a využití pokusných zvířat – částka 69.

**206/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví požadavky na odběr vzorků, postupy a metody zkoušení osiva a sadby – částka 68.

**204/2004 Sb.** – Nařízení vlády o stanovení bližších podmínek provádění společné organizace trhu se sušenými krmivými – částka 68.

**203/2004 Sb.** – Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 505/2000 Sb., kterým se stanoví podpůrné programy k podpoře mimoprodukčních funkcí zemědělství, k podpoře aktivit podílejících se na udržování krajiny, programy pomoci k podpoře méně příznivých oblastí a kritéria pro jejich posuzování, ve znění nařízení vlády č. 500/2001 Sb. – částka 68.

**202/2004 Sb.** – Vyhláška, o opatřeních pro předcházení a zdolávání afrického moru prasat – částka 67.

**201/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 202/2003 Sb., o veterinárních požadavcích na čerstvé maso, mleté maso, masné polotovary a masné výrobky, ve znění vyhlášky č. 375/2003 Sb., a vyhláška č. 381/2003 Sb., o veterinárních požadavcích na živočišny pocházející z akvakultury a produkty akvakultury, produkty rybolovu a živé mlže a o veterinárních podmínkách jejich dovozu ze třetích zemí – částka 67.

**197/2004 Sb.** – Vyhláška k provedení zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství) – částka 65.

**195/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 89/2002 Sb., o ochraně proti zavlékání škodlivých organismů při dovozu, průvozu a vývozu rostlin, rostlinných produktů a jiných předmětů a proti jejich rozšiřování na území České republiky a o soustavné rostlinolékařské kontrole, ve znění pozdějších předpisů – částka 64.

**194/2004 Sb.** – Vyhláška o způsobu provádění klasifikace jatečně upravených těl jatečných zvířat a podmínkách vydávání osvědčení o odborné způsobilosti fyzických osob k této činnosti – částka 64.

**193/2004 Sb.** – Vyhláška o ochraně zvířat při přepravě – částka 64.

**192/2004 Sb.** – Vyhláška o ochraně zvířat při chovu, veřejném vystoupení nebo svodu – částka 64.

**188/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů – částka 62.

**187/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů – částka 62.

**186/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Celní správě České republiky – částka 62.

**185/2004 Sb.** – Zákon o Celní správě České republiky – částka 62.

**175/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví podrobnosti o uvádění do oběhu osiva a sadby pěstovaných rostlin – částka 58.

**174/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 53/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb.,

o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, ve znění vyhlášky č. 263/2003 Sb. – částka 58.

**168/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů – částka 57.

**164/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví základní metody pro zkoušení nebezpečných vlastností chemických látek a chemických přípravků z hlediska hořlavosti a oxidační schopnost – částka 56.

**149/2004 Sb.** – Úplné znění zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, jak vyplývá z pozdějších změn – částka 50.

**147/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví podrobnosti o množitelských porostech a rozmnožovacím materiálu chmele, révy, ovocných a okrasných druhů a jeho uvádění do oběhu – částka 49.

**146/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 428/2001 Sb., kterou se provádí zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích) – částka 48.

**139/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví podrobnosti o přenosu semen a sazenic lesních dřevin, o evidenci o původu reprodukčního materiálu a podrobnosti o obnově lesních porostů a o zalesňování pozemků prohlášených za pozemky určené k plnění funkcí lesa – částka 46.

**136/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví podrobnosti označování zvířat a jejich evidence a evidence hospodářství a osob stanovených plemenářským zákonem – částka 44.

**135/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví hygienické požadavky na koupaliště, sauny a hygienické limity písku v pískovištích venkovních hracích ploch – částka 43.

**134/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 35/2004 Sb., kterou se stanoví náležitosti, forma elektronické podoby a datové rozhraní protokolu o kontrole jakosti pitné vody a vody koupališť – částka 43.

**133/2004 Sb.** – Vyhláška o podmínkách ozařování potravin a surovin, o nejvyšší přípustné dávce záření a o způsobu označení ozáření na obalu – částka 42.

**125/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví vzor poplatkového hlášení a vzor poplatkového příznání pro účely výpočtu poplatku za odebrané množství podzemní vody – částka 40.

**118/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů – částka 39.

**116/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se vyhláší Národní přírodní rezervace Býčí skála a stanoví její bližší ochranné podmínky a kterou se mění vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody

a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška č. 105/1997 Sb., kterou se vyhlášíje Národní přírodní rezervace Vývěry Punkvy a stanoví její bližší ochranné podmínky – částka 38.

**114/2004 Sb.** – Úplné znění zákona č. 91/1996 Sb., o krmivech, jak vyplývá z pozdějších změn – částka 36.

**112/2004 Sb.** – Nařízení vlády o Národním programu snižování emisí tuhých znečišťujících látek, oxidu siřičitého a oxidu dusíku ze stávajících zvláště velkých spalovacích stacionárních zdrojů znečišťování ovzduší – částka 35.

**104/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se provádí zákon o Antarktidě a o změně některých zákonů – částka 33.

**100/2004 Sb.** – Zákon 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 (zákon o obchodování s ohroženými druhy) – částka 32.

**99/2004 Sb.** – Zákon o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství) – částka 32.

**94/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů (zákon o obalech), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů – částka 30.

**93/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí) – částka 30.

**92/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění zákona č. 521/2002 Sb. – částka 30.

**88/2004 Sb.** – Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací – částka 27.

**86/2004 Sb.** – Usnesení Poslanecké sněmovny k zákonu, kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, přijatému Parlamentem dne 14. ledna 2004 a vrácenému prezidentem republiky dne 29. ledna 2004 – částka 26.

**85/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony – částka 26.

**82/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 353/1999 Sb., o prevenci závažných havárií způsobených vybranými nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky a o změně zákona č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o prevenci závažných havárií), ve znění pozdějších předpisů – částka 25.

**80/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, ve znění zákona č. 122/2000 Sb. – částka 25.

**79/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 147/1996 Sb., o rostlinolékařské péči a změnách některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů – částka 25.

**78/2004 Sb.** – Zákon o nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty – částka 25.

**77/2004 Sb.** – Zákon, kterým se mění zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů – částka 25.

**74/2004 Sb.** – Vyhláška o zrušení přírodních léčebných lázní na území obce Železnice – částka 24.

**73/2004 Sb.** – Nařízení vlády o zrušení lázeňského místa v obci Železnice – částka 24.

**60/2004 Sb.** – Nařízení vlády, kterým se mění nařízení vlády č. 350/2002 Sb., kterým se stanoví imisní limity a podmínky a způsob sledování, posuzování, hodnocení a řízení kvality ovzduší – částka 20.

**55/2004 Sb.** – Rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb do Evropského parlamentu – částka 18.

**35/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se stanoví náležitosti, forma elektronické podoby a datové rozhraní protokolu o kontrole jakosti pitné vody a vody koupališť – částka 11.

**29/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se provádí zákon č. 149/2003 Sb., o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin – částka 9.

**28/2004 Sb.** – Vyhláška, kterou se mění vyhláška č. 298/2000 Sb., kterou se stanoví seznam vinařských obcí, seznam viničních tratí a jejich vymezení, ve znění pozdějších předpisů – částka 9.