

ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 1/2015

Vol. LXI



IURIDICA  
1/2015  
Vol. LXI

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE  
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM  
2015

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

Všechny články tohoto čísla jsou recenzovány.

*Toto číslo vychází v rámci Programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) P06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc. – a je výstupem činnosti Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty UK v Praze v rámci PRVOUK P06.*

<http://www.karolinum.cz/journals/iuridica>  
© Univerzita Karlova v Praze, 2015  
ISSN 0323-0619 (Print)  
ISSN 2336-6478 (Online)

# OBSAH

Předmluva .....	7
<i>Vojtěch Stejskal</i> : Deliktní odpovědnost při prosazování ochrany biodiverzity – aspekty české právní úpravy de lege lata a de lege ferenda .....	11
<i>Soňa Košičiarová</i> : Princípy správneho trestania v ochrane životného prostredia .....	29
<i>Michal Maslen</i> : Aplikácia pojmu „trestné obvinenie“ v slovenskej právnej úprave zodpovednosti za správne delikty na úseku ochrany prírody a krajiny .....	39
<i>Ilona Jančářová</i> : Komparace vybraných aspektů správního a soudního trestání v oblasti ochrany přírody .....	57
<i>Tereza Snopková</i> : Příčinná souvislost jako podmínka pro správní trestání .....	73
<i>Michal Sobotka</i> : K souběhu deliktní odpovědnosti a odpovědnosti za ekologickou újmu při nakládání s odpady .....	87
<i>Branislav Cepek</i> : Implementácia smernice o ochrane životného prostredia prostriedkami trestného práva do právneho poriadku Slovenskej Republiky .....	97
<i>Roman Stec, Lukasz Ciołek</i> : Działalność straży przyrodniczych w Polsce, Czechach i na Słowacji oraz ich uprawnienia .....	105

## AUTOŘI

doc. JUDr. Branislav Cepek, Ph.D.  
(Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, Bratislava)  
Mgr. Łukasz Ciołek  
(Uniwersytet Siedlce, Wydział Humanistyczny)  
doc. JUDr. Iłona Jančářová, Dr.  
(Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně)  
Prof. JUDr. Soňa Košičiarová, Ph.D.  
(Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave)  
JUDr. Michal Maslen, Ph.D.  
(Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave)  
JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.  
(Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)  
JUDr. Michal Sobotka, Ph.D.  
(Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)  
Dr. Roman Stec  
(Uniwersytet Siedlce, Wydział Przyrodniczy)  
doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.  
(Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)

## PŘEDMLUVA

Ochrana životního prostředí je veřejným zájmem, deklarovaným i judikaturou Ústavního soudu ČR, přičemž právo na příznivé životní prostředí je jedním ze základních ústavně zaručených lidských práv. Avšak při výkonu svých subjektivních práv nikdo nesmí ohrožovat či poškozovat životní prostředí a další ústavně chráněné objekty přírody nad míru stanovenou zákonem. Při porušení těchto povinností mohou následovat a obvykle také následují režimy uplatňování právní odpovědnosti. V současné době je zřejmé, že lidské aktivity ve spojení s problémem rychlého růstu populace představují pro životní prostředí nadměrnou zátěž překračující kapacitu přírodních systémů, přičemž poškození životního prostředí může být nenapravitelné, pokud předemtné aktivity nebudou účinně regulovány, a to na různých úrovních (celosvětové, regionální či národní). Z hlediska zdrojů ohrožení se nejedná jen o tradiční nadměrné využívání přírodních zdrojů a zatěžování životního prostředí různými formami znečišťování (průběžné emise plyných a tekutých látek, ukládání odpadů, apod.), ale svoji roli hrají i jednorázové průmyslové havárie, často však s dalekosáhlými a dlouhodobými následky na lidské zdraví, životy, majetek a samozřejmě životní prostředí. I pod vlivem těchto událostí je zřejmé, že otázka prosazování právní odpovědnosti v oblasti ochrany životního prostředí je jednou ze stěžejních témat nejen tohoto právního odvětví, ale i celé environmentální politiky.

Podle čl. 7 Ústavy ČR je stát povinen dbát o ochranu přírodního bohatství a šetrné využívání přírodních zdrojů. Toto ustanovení určuje povinnosti státu ve vztahu k životnímu prostředí a stanoví hlavní zaměření jeho činnosti. V rámci těchto povinností je nepochybně třeba, aby si stát vybudoval nejen právní předpisy obsahující nástroje ochrany životního prostředí a soustavu orgánů veřejné správy, avšak stát také musí myslet na prosazování právních norem v praxi, včetně prosazování ochrany životního prostředí nástroji právní odpovědnosti. V právu životního prostředí rozlišujeme dva základní druhy právní odpovědnosti – odpovědnost za ztráty na životním prostředí a deliktní odpovědnost. Odpovědnost za ztráty na životním prostředí se dále dělí na odpovědnost za škody a odpovědnost za ekologickou újmu. Zvláštním případem je odpovědnost za staré zátěže (historické škody). Deliktní odpovědnost se dělí na odpovědnost trestněprávní a odpovědnost administrativně-právní. Deliktní odpovědnost v rámci práva životního prostředí se od počátku 90. let 20. století postupně stává jak v evropském,

tak i vnitrostátním právu významným prostředkem ochrany kvality životního prostředí, jednotlivých složek, zdraví a života zvířat, ale i člověka, včetně např. i jeho majetku. Její role při prosazování právní odpovědnosti se jeví v právu životního prostředí jako nezapustitelná a klíčová, jak ostatně dokládají i četná rozhodnutí správních orgánů a velmi bohatá judikatura Nejvyššího správního soudu ČR, v menší míře pak i judikatura trestních a civilních soudů.

V této monotematické publikaci se devět autorů z České republiky, Slovenska a Polska zabývá různými aspekty deliktní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek, a to jak z pohledu platného práva, tak i *de lege ferenda*. Základ tohoto monografického čísla tvoří upravené příspěvky, které zazněly na 15. ročníku mezinárodní vědecké konference z oblasti práva životního prostředí slovanských zemí středoevropského regionu (Česka, Polsko a Slovensko), která se uskutečnila ve dnech 10.–13. září 2014 v školicím středisku Univerzity Karlovy v Peci pod Sněžkou. V rámci programu proběhla druhý den konference sekce na téma „Správní a soudní trestání v ochraně životního prostředí“.

Rád bych za celý autorský kolektiv poděkoval prof. JUDr. PhDr. Michalu Tomáškoví, DrSc., proděkanovi pro vědu, výzkum a ediční činnost Právnické fakulty UK v Praze, který umožnil financování této konference a vydání tohoto monografického čísla Acta Universitatis Carolinae Iuridica v rámci Programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) P06 „*Věřejné právo v kontextu europeizace a globalizace*“.

*doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.,  
vědecký redaktor*



## FOREWORD

Environmental law may be subdivided into two basic kinds of environmental liability – liability for environmental loss and delictual liability. Liability for environmental loss is subdivided for civil liability for damage as well as public liability for ecological harm. A special case is responsible for the historical damage. Delictual liability is subdivided into criminal liability and administrative liability. The present monography focuses on the current aspects of delictual liability in Czech, Polish and Slovak environmental law. The articles are essentially based upon the contributions of the participants on the 15th annual international scientific Polish-Czech-Slovak conference relating to the environmental law, which took place on 10st–13rd September 2014 in the Training Center of the Charles University in the village Pec pod Sněžkou, Giant Mountains, Czech Republic. Organizer of the traditional conference was the Faculty of Law of the Charles University in Prague, Department of environmental law, and Czech Society for Environmental Law. Academic lawyers from Czech, Polish and Slovak universities as well as from Czech Institute of State and Law of Academy of Science and Polish Institute of Law of Academy of Science are traditional participants of this conference. The topics of this conference – 1) delictual liability in the field of environmental protection, 2) nature conservation and landscape protection and 3) legal aspects of the energy security, was based on lecture, reports and discussions.

We would like to thanks to all the participants – authors of the papers in our monography –, and special thanks go to the Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc., vicedean for the science, research and edition of the Faculty of Law, Charles University in Prague, since both the scientific conference and the monography were funded and enabled by the financial support within the Scientific Research Project PRVOUK 06 – Public law in the context of the europeisation and globalisation.

*doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.,  
science editor*



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

VOJTĚCH STEJSKAL

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

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

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

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

### ÚVODEM

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

<sup>3</sup> Viz čl. 2 Úmluvy o biologické rozmanitosti.

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

## 1. ADMINISTRATIVNĚ-PRÁVNÍ ODPOVĚDNOST PŘI PROSAZOVÁNÍ OCHRANY BIODIVERZITY

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

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

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

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

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

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

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

I. speciální

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

II. obecně koncipované – např. § 46.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.1 SUBJEKT

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

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

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

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

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

Zajímavá je konstrukce odpovědnosti fyzické osoby v zákoně č. 276/2003 Sb., o Antarktidě. Ustanovení § 27 v odst. 1 a 2 stanoví, že „fyzické osobě, která<sup>9</sup> ... lze uložit pokutu až do výše..., nejde-li o trestný čin“. Odstavec 8 pak stanoví, že „obecné podmínky odpovědnosti za delikty podle odst. 1 nebo 2 se posoudí a řízení o nich se provede podle zákona o přestupcích“. Nikde v § 27 ale zákon o Antarktidě výslovně nestanoví, že se v odst. 1 a 2 jedná o přestupek. Fyzická osoba pravděpodobně bude jednat subjektivně (dovozují z dikce odst. 8). Nabízí se ale zároveň otázka, zda se může podle zákona o Antarktidě dopustit jiného správního deliktu fyzická osoba v postavení podnikatele, když o té se v § 27 nehovoří, zákon zde používá jako subjekty odpovědnosti pouze fyzické osoby a právnické osoby.

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

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

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

V případě právnických osob zákony z oblasti ochrany životního prostředí na rozdíl od fyzických osob nerozlišují, zda má jít o komerční či nekomerční subjekty. Správního deliktu se tedy mohou teoreticky dopustit i spolky, v jejichž stanovách je předmětem hlavní činnosti ochrana přírody. V praxi jsou známy i případy, kdy Česká inspekce životního prostředí uložila pokuty za správní delikt podle § 4 zákona č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa, státním neziskovým subjektům: vědecké organizaci resortu Ministerstva životního prostředí – Agentura ochrany přírody a krajiny ČR – nebo Správě národního parku Šumava. Již v roce 1998 Vrchní soud v Praze ve svém rozhodnutí ze dne 24. 4. 1998, sp. zn. 7 A 38/97<sup>10</sup> konstatoval, že sankční odpovědnost podle ustanovení § 88 odst. 1, 2 zákona o ochraně přírody a krajiny lze vyvodit proti každé právnické osobě, která se dopustí protiprávního jednání na úseku ochrany přírody a krajiny, tedy i proti obci, a to bez ohledu na skutečnost, zda k protiprávnímu jednání právnické osoby došlo při výkonu podnikatelské činnosti či nikoli.

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

---

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

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



## 1.2 SUBJEKTIVNÍ STRÁNKA SPRÁVNÍCH DELIKTŮ

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

## 1.3 OBJEKTIVNÍ STRÁNKA SPRÁVNÍCH DELIKTŮ

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

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

V praxi se nicméně rozlišuje ještě další skupina správních deliktů menšího významu. Jde o protiprávní jednání, jež nedosahují stupně ohrožovacích deliktů. Ačkoli tímto jednáním dojde k porušení právních předpisů, nejde o porušení představující ohrožení životního prostředí, spíše o porušení povinností souvisejících s organizací ochrany určitého zájmu. Hovoříme o správních **deliktech administrativního charakteru**. Dle názoru Langrové<sup>13</sup> lze za správní **delikty administrativního charakteru** označit porušení oznamovací či ohlašovací povinnosti (pokud samozřejmě nejde o povinnost ohlásit vznik havárie, jejíž nesplnění může mít závažné důsledky pro životní prostředí), porušení povinnosti evidence, porušení povinnosti platit poplatky, popř. jiné finanční odvody či úhrady, porušení povinnosti monitoringu a porušení povinností ve vztahu ke kontrolním orgánům. Nesplnění těchto povinností nemá přímý důsledek pro ohrožení životního prostředí.

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

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

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

<sup>13</sup> Ibidem.

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

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

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

Inspirativním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu lze dokumentovat najednou jak otázky objektivní odpovědnosti, tak i otázky prokazování jednání a následku u správního deliktu na úseku ochrany biodiverzity. V rozhodnutí č. A 3/2003-47 ze dne 24. 2. 2005<sup>14</sup> Nejvyšší správní soud konstatoval, že k naplnění skutkové podstaty nedovoleného zasahování do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin podle § 88 odst. 1 písm. d) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, postačuje nepřipustné použití organických či průmyslových hnojiv nebo jakýchkoliv chemických prostředků, aniž se zároveň vyžaduje účinek spočívající ve zničení jedince (jedinců) zvláště chráněného druhu rostlin. I u této skutkové podstaty jiného správního deliktu jde o odpovědnost za protiprávní jednání bez ohledu na zavinění.

#### 1.4 FORMULACE SKUTKOVÝCH PODSTAT SPRÁVNÍCH DELIKTŮ

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

<sup>14</sup> Viz Sbírka rozhodnutí NSS 2006 5:468.

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

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

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

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

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

## 1.5 SANKCE A OCHRANNÁ OPATŘENÍ

Ze zásady *nulla poena sine lege* vyplývá požadavek zákonné formy vyjádření druhů a výše sankce, podmínek a způsobu jejich ukládání, i hledisek pro vyměření sankce v konkrétním případě.<sup>16</sup> 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>17</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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V oblasti ochrany biodiverzity se můžeme setkat s následujícími typy:

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

## 1.6 PODMÍNKY ZÁNIKU ODPOVĚDNOSTI

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST PŘI PROSAZOVÁNÍ OCHRANY BIODIVERZITY

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### 3. ÚVAHY DE LEGE FERENDA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ZÁVĚRY

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



## PRINCÍPY SPRÁVNEHO TRESTANIA V OCHRANE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA\*

SOŇA KOŠIČIAROVÁ

**Abstract: Principles of Administrative Punishment in Environmental Protection**

Author deals in his paper with analysis of the procedural principles, that are typical for proceedings, in which public authorities decide on penalties for administrative offenses. In the center of her attention is the issue of the right for a fair trial under the Art. 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. She analyzes the procedural principles that have to be respected by public authorities, when they are about to punish individuals for their offenses against the environment.

**Key words:** right to fair procedure, administrative punishment, specific procedural principles, offenses, protection of environment

**Kľúčová slova:** právo na spravodlivé konanie, správne trestanie, osobitné procesné princípy, priestupky, ochrana životného prostredia

### 1. PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES A SPRÁVNE TRESTANIE

Princípy správneho trestania vyjadrujú univerzálne právne idey, ktoré sa musia v právnom a demokratickom štáte uplatňovať v rámci hmotnoprávnej i procesnoprávnej úpravy administratívnoprávneho trestania právnických a fyzických osôb. Z hľadiska medzinárodných záväzkov členských štátov Rady Európy, medzi ktoré patrí Poľsko, Slovensko i Česká republika, nie je pritom rozhodujúce, či tieto delikty prejednávajú a rozhodujú o nich sudy alebo orgány verejnej správy a tiež nie je podstatné, o akú kategóriu správneho deliktu v zmysle vnútroštátnej regulácie ide.

Dôležitou garanciou osoby obvinenej zo správneho deliktu je jej *právo na spravodlivý proces* pred orgánom verejnej moci oprávneným vyvodzovať zodpovednosť. Týmto orgánom je nielen súd, ale aj orgán verejnej správy a úradné osoby, ktoré uskutočňujú výkon verejnej správy v mene tohto orgánu.

*Základné právo na spravodlivý proces vo verejnej správe* na Slovensku garantované čl. 36 ods. 1 a 4 Listiny základných práv a slobod a čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky vyjadruje právo každej fyzickej alebo právnickej osoby na taký právny stav, keď zákonná úprava zakotvuje *procedurálny postup* orgánu verejnej moci, v rámci ktorého sa

\* Tento referát bol vyhotovený v rámci projektu VEGA (č. 1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

rozhoduje o jej právach a povinnostiach. Ide o súčasť tzv. *pozitívneho záväzku štátu* – a to aj v zmysle *Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobod* (ďalej len ako „Dohovor“), ktorým je Slovenská republika viazaná. Jeho cieľom je zabezpečiť, aby vnútroštátna procesnoprávna úprava zodpovedala medzinárodne uznávaným požiadavkám a štandardom.

Podľa súdnej judikatúry „za spravodlivé prejednanie vecí možno považovať len taký postup vykonávateľa verejnej správy, ktorý rešpektuje všetky procesné princípy tvoriace súčasť štruktúry základných ľudských práv a slobôd bez ohľadu na formuláciu danú konkrétnou pozitívnou právnou úpravou“ (nález Ústavného súdu Českej republiky PL. ÚS 33/97 zo 17. decembra 1997).

Z tohto dôvodu sa sudy pri poskytovaní ochrany súkromným osobám v prípadoch, keď nejedná o zákonnú úpravu, ktorá by takéto procesné princípy explicitne zakotvovala, alebo v prípadoch, keď je zákonná úprava v tomto ohľade nedostatočná, uchylujú k aplikácii *všeobecných právnych princípov*,<sup>1</sup> odvolávajú sa na čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a taktiež na medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách. Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky Dohovor a judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva vzťahujúca sa naň predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväznú výkladovú smernicu pre interpretáciu a uplatňovanie zákonnej úpravy základných práv a slobôd zakotvených v druhej hlave ústavy.<sup>2</sup>

Článok 6 ods. 1 Dohovoru zakotvuje právo na spravodlivé *súdne* konanie. Jeho priama aplikovateľnosť však prichádza do úvahy, aj ak vykonávateľ verejnej správy rozhoduje o tzv. trestnom obvinení.

Výklad pojmu *trestné obvinenie* sa pritom odvíja od rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva. Za postupy vo verejnej správe, v ktorých sa rozhoduje o trestnom obvinení, judikatúra tohto súdu považuje konanie o priestupkoch a iných správnych deliktach, poriadkových sankciách a disciplinárnych deliktach. Rovnako tak robí aj judikatúra slovenských súdov.<sup>3</sup>

V oblasti ochrany životného prostredia na Slovensku má tento charakter procesný postup vykonávateľa verejnej správy, v ktorom rozhoduje o treste za priestupok fyzickej osoby, za správny poriadkový delikt fyzickej alebo právnickej osoby alebo za správny delikt právnickej a fyzickej osoby oprávnenej na podnikanie.<sup>4</sup> Z tohto dôvodu procesnoprávna úprava musí vo všetkých týchto prípadoch garantovať osobe, voči ktorej sa vyvodzuje zodpovednosť za porušenie zákonnej povinnosti pri ochrane životného prostredia, aj práva podľa čl. 6 ods. 2 a 3 a podľa čl. 7 ods. 1 Dohovoru.

Článok 6 ods. 2 Dohovoru zakotvuje *princíp prezumpcie neviny*, podľa ktorého sa v rámci práva na spravodlivý proces vyžaduje, aby sa každý, kto je obvinený z trestného

<sup>1</sup> Pozri napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 18/08 z 20. mája 2009.

<sup>2</sup> PIROŠÍKOVÁ, M.: *Komentár k vybraným článkom Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobod*. Bratislava: EURO IURIS – Európske právne centrum, o. z., 2008, s. 33–35.

<sup>3</sup> Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 29. apríla 2008, sp. zn. 8 Sžo 87/2008, „vo veciach priestupkov ide o veci trestného charakteru bez ohľadu na relatívne nízke sankcie. Vo všetkých veciach trestného charakteru musí mať osoba, proti ktorej sa vedie konanie, možnosť domôcť sa práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru.“ In: BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J.: *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2012, s. 203 a naśl.

<sup>4</sup> Orgány ochrany životného prostredia nemajú *de lege lata* právomoc vyvodzovať administratívno-právnu zodpovednosť za ďalšie kategórie správnych deliktov.

činu, považoval za nevinného, dokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom. Z uvedeného možno odvodiť aj základné procesnoprávne pravidlá, ktoré sa musia uplatňovať vo veci trestného obvinenia:

- dôkazné bremeno je v zásade na žalobcovi,
- v pochybnostiach v prospech obvineného (in dubio pro reo),
- neprípustnosť nezákonne získaného dôkazu,
- právo neobviňovať seba samého (nemo tenetur se ipsum accusare).

Odsek 3 čl. 6 Dohovoru zaručuje obvinenému *špeciálne minimálne práva* v konaní, a to:

- a) byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, podrobne oboznámený s povahou a dôvodom obvinenia vzneseného proti nemu;
- b) mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby;
- c) obhajovať sa osobne alebo prostredníctvom obhajcu podľa vlastného výberu, alebo pokiaľ nemá dostatok prostriedkov na zaplatenie obhajcu, aby sa mu poskytol bezplatne, ak to záujmy spravodlivosti vyžadujú;
- d) vypočúvať alebo dať vypočúvať svedkov proti sebe a dosiahnuť predvolanie na vypočúvanie svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok, ako v prípade svedkov proti nemu;
- e) mať bezplatnú pomoc tlmočníka, ak nerozumie jazyku používanému pred súdom, alebo ak týmto jazykom nehovorí.

Okrem toho obvinený má podľa čl. 7 ods. 1 Dohovoru právo na uloženie trestu výlučne na základe zákona.<sup>5</sup> Uvedené právo má nielen hmotnoprávny aspekt (nullum crimen sine lege), ale tiež procesnoprávny aspekt spočívajúci v príkaze stíhať len zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (nullus processus criminalis sine lege). Garantuje sa tým nemožnosť bezdôvodného stíhania jednotlivcov a zaručuje sa, že do práv osôb, ktoré sú stíhané odôvodnene, sa nebude zasahovať viac, než je to nevyhnutne nutné (princíp proporcionality).

## 2. PRÁVO NA SPRAVODLIVÝ PROCES VO VEREJNEJ SPRÁVE A PRÁVO NA DOBRÚ VEREJNÚ SPRÁVU

V európskom správnom priestore výklad obsahu práva na spravodlivý proces vo verejnej správe podlieha *doktríne o dobrej verejnej správe*.

Cieľom presadzovania požiadaviek dobrej verejnej správy je zabezpečiť efektívnosť a účinnosť výkonu verejnej správy ako služby verejnosti bez toho, aby táto nezákonne zasahovala do verejných subjektívnych práv a slobôd súkromnej osoby. Za týmto účelom výkon verejnej správy musia ovládať princípy, ktoré majú hmotnoprávny a procesnoprávny charakter.

<sup>5</sup> Podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru: „Nikoho nemožno uznať za vinného zo spáchania trestného činu na základe skutku alebo opomenutia, ktoré v čase jeho spáchania nie je považované podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva za trestný čin. Takisto nesmie byť uložený trest prísnejší, než aký bolo možné uložiť v čase spáchania trestného činu.“

Vzťah práva na dobrú verejnú správu a práva na spravodlivý proces vo verejnej správe je tak daný tým, že *právo na spravodlivý proces vo verejnej správe je súčasťou práva na dobrú verejnú správu*. Kým právo na spravodlivý proces vo verejnej správe sa odvodzuje zo základného práva na súdnu a inú právnu ochranu, právo na dobrú verejnú správu sa odvodzuje z čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Z tohto hľadiska *právo na dobrú verejnú správu je všeobecnejšie než právo na spravodlivý proces vo verejnej správe*.

*Procesnoprávne princípy*, ktoré sa majú uplatňovať v procesných postupoch orgánov ochrany životného prostredia, v ktorých rozhodujú o správnych deliktoch súkromných osôb, vyjadruje *odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách*.

Procesnoprávna úprava postupu musí – podľa odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách – garantovať minimálne:

- princíp konania o správnom delikte v primeranej lehote,
- princíp, že konanie o správnom delikte sa ukončuje rozhodnutím,
- špeciálne procesnoprávne princípy, ktoré sa aplikujú popri princípoch zakotvených rezolúciou Výboru ministrov (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k aktom správnych orgánov.

*Princíp konania o správnom delikte v primeranej lehote*. Článok 6 ods. 1 Dohovoru vyžaduje, aby každá vec, ktorá má charakter trestného obvinenia, bola prejednaná a rozhodnutá v primeranej lehote.

Lehota na prejednanie správneho deliktu pred orgánom verejnej správy má z právneho hľadiska poriadkový charakter a nemá vplyv na zánik zodpovednosti osoby za prejednávany správny delikt v dôsledku plynutia času. Vyjadruje primeraný časový rámec pre postup správneho orgánu a je vyjadrením požiadavky na efektívnosť a účinnosť verejnej správy.

*Právo na ukončenie konania o správnom delikte rozhodnutím* súvisí s princípom právnej istoty osoby, voči ktorej sa začal postup vykonávateľa verejnej správy vo veci správneho trestania. Takáto osoba má právny nárok na to, aby procesný postup (správne konanie) bol ukončený formou, ktorá má právne záväzný charakter.

V právnom štáte je neprípustná situácia, aby sa procesný postup neukončil spôsobom ustanoveným zákonom (t. j. rozhodnutím). Je to dôležité aj preto, lebo s inštitútom rozhodnutia je spätý inštitút *rei iudicatae*, ktorý v konaniach týkajúcich sa trestného obvinenia úzko súvisí s ďalším významným princípom – princípom *ne bis in idem*.

Výsledkom konania pritom nemusí byť len rozhodnutie, ktorým sa ukladá správna sankcia; môže ním byť aj rozhodnutie o upustení od uloženia správnej sankcie alebo rozhodnutie o zastavení konania z dôvodu, že obvinenému zo správneho deliktu sa nepodarilo preukázať spáchanie správneho deliktu.<sup>6</sup>

V zmysle odporúčania Výboru ministrov R (91) 1 medzi špeciálne procesné princípy vyjadrujúce procesné práva osoby, voči ktorej orgán ochrany životného prostredia vyvodzuje administratívnoprávnu zodpovednosť, patrí:

- právo byť informovaná o obvinení a dôvodoch tohto obvinenia,

<sup>6</sup> *The Administration and You: A Handbook (1997). Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons*. Council of Europe Publishing, 1996, s. 31.



- právo mať primeraný čas na prípravu obhajoby,
- právo byť informovaná o dôkazoch proti nej,
- právo byť vypočutá,
- právo na odôvodnenie rozhodnutia, ktorým sa ukladá správna sankcia,
- princíp, že dôkazné bremeno v konaní spočíva na správnom orgáne,
- princíp preskúmateľnosti rozhodnutia orgánu, ktorým sa ukladá správna sankcia.

Všetky tieto procesné práva sú súčasťou jej *práva na obhajobu*.

*Právo osoby byť informovaná o obvinení a dôvodoch obvinenia* zahŕňa právo:

- právo na informáciu o začatí procesného postupu orgánu verejnej správy a
- právo na informáciu o významných skutočnostiach týkajúcich sa postupu.

Článok 6 ods. 3 písm. a) Dohovoru zdôrazňuje právo obvineného byť informovaný nielen o dôvode obvinenia, to znamená o skutkoch, ktoré údajne spáchal a na ktorých sa obvinenie zakladá, ale tiež o právnej charakteristike týchto skutkov.<sup>7</sup>

Z uvedenej požiadavky vychádzal aj český Najvyšší správny súd, ktorý vyslovil názor v súvislosti s náležitosťami oznámenia správneho orgánu o začatí konania o sankcii vo veciach nakladania s odpadmi: „Vymedzenie skutku, pre ktorý je konanie podľa správneho poriadku začaté, musí byť konkrétne, rovnako tak ako musí byť z oznámenia o začatí konania zrejmé, o čom sa má v konaní rozhodovať; v sankčnom konaní je potom vhodné uviesť, aký postih za dané konanie hrozí. Takúto špecifikáciu nemožno považovať za predčasné konštatovanie zodpovednosti, ktorá sa skúma až v konaní.“<sup>8</sup>

Účelom tohoto procesného práva je poskytnúť obvinenému potrebné informácie, aby si mohol pripraviť svoju obhajobu. Trvá počas celého správneho konania až do jeho skončenia. To znamená, že právo obvineného na informáciu sa nevyčerpáva len realizáciou prvého úkonu správneho orgánu voči nemu. V priebehu správneho konania totiž môže dôjsť k zmenám skutkového základu obvinenia (napr. obvinenie sa rozširuje o ďalšie skutky), ako aj k zmenám právnej kvalifikácie. Nakoľko uvedené skutočnosti môžu mať podstatný vplyv na výsledné rozhodnutie správneho orgánu, nie je možné, aby nebol obvinený o týchto záležitostiach informovaný.

*Právo na prípravu obhajoby* zahŕňa podľa čl. 6 ods. 3 písm. b) Dohovoru právo mať primeraný čas a možnosti na prípravu svojej obhajoby.

Možnosť efektívnej prípravy na obhajobu obsahuje:

- právo poradiť sa s obhajcom,
- právo nahliadať do spisu,
- právo byť oboznámený so všetkými dôkazmi vykonanými v priebehu konania.<sup>9</sup>

Právo osoby, aby bola v správnom konaní o správnom delikte *vypočutá*, sa premieta do jej procesného *práva vyjadriť sa* ku každej veci pred vydaním rozhodnutia.

Podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 24. novembra 2010, sp. zn. 6 Sžo 165/2010, „treba rozlišovať medzi právom účastníka na vyjadrenie sa k začatiu správneho konania, právom na predkladanie alebo navrhovanie dôkazov a jeho

<sup>7</sup> SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s. r.o., 2006, s. 475.

<sup>8</sup> Rozsudok zo dňa 20. novembra 2003, č. k. 5 A 73/2002-34 Zb. NSS, roč. 2, č. 8/2004). In: LANGROVÁ, V.: *Přehled judikatury z oblasti životního prostředí*. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 254.

<sup>9</sup> SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. 2. rozšírené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, spol. s. r.o., 2006, s. 477 a nasl.

právom vyjadriť sa k podkladom alebo dôkazom zabezpečeným v konaní správny orgánom. Ak správny orgán vydal rozhodnutie vo veci bez toho, aby umožnil účastníkovi vyjadriť sa pred rozhodnutím, ide o procesné pochybenie, ktoré môže mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia o priestupku.<sup>10</sup>

*Princíp – dôkazné bremeno v konaní spočíva na správnom orgáne*, je explicitne vyjadrený v čl. 6 ods. 2 Dohovoru, podľa ktorého „každý, kto je obvinený z trestného činu, považuje sa za nevinného, dokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom“.

Toto ustanovenie vyjadruje princíp prezumpcie nevinu. Obvinený nie je povinný dokazovať nielen žiadnu skutočnosť svedčiacu v jeho neprospech, ale ani v jeho prospech (t. j. nie je povinný svoju nevinu preukazovať). V tejto súvislosti je nevyhnutné odlišovať ústavne zaručené právo nebyť donucovaný k sebaobvineniu, teda predložiť proti sebe dôkaz pod donútením, od právnej možnosti zhromažďovať dôkazy aj ich odňatím proti vôli obvineného, a v jeho neprospech.<sup>11</sup>

Odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 zakotvuje požiadavku, aby bol akt ukládajúci správnu sankciu prinajmenšom preskúmateľný z hľadiska jeho zákonnosti nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom. Je úlohou štátu, aby mal v tomto ohľade takú právnu úpravu, ktorá by nevylučovala, ani iným spôsobom nelimitovala prístup osoby k súdu.

Rovnaká požiadavka je obsiahnutá v čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ktorý súčasne vyžaduje, aby mal súd v takejto veci *úplnú jurisdikčnú právomoc*.<sup>12</sup> Ďalšia záruka ochrany osoby, voči ktorej osoby správny orgán vyvodil administratívnoprávnu zodpovednosť, vychádza z čl. 2 Protokolu č. 7 k Dohovoru. Ten zakotvuje právo dať preskúmať výrok o vine alebo treste súdom vyššieho stupňa.<sup>13</sup>

### 3. PROCESNOPRÁVNE PRINCÍPY V POSTUPOCH ORGÁNOV OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA PRI POSTIHU OSÔB ZA SPRÁVNE DELIKTY

Na Slovensku *neexistuje kodifikovaná* právna úprava konania o správnych deliktach, ktorá by vychádzala z procesnoprávnych princípov vyjadrených v čl. 6 ods. 3 Dohovoru a z procesnoprávnych princípov vyjadrených v odporúčaní Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách.

<sup>10</sup> In: BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J.: *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2012, s. 112 a nasl.

<sup>11</sup> ŠÍŠKEOVÁ, S. – LAVICKÝ, P. – PODHRÁZKÝ, M.: *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 652.

<sup>12</sup> Súd s tzv. úplnou jurisdikčnou právomocou je taký, ktorý má nasledujúcu právomoc:

- nie je pri preskúmaní rozhodnutí orgánov verejnej správy o uložení sankcie viazaný skutkovým stavom zisteným správny orgán,
- môže vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správnym orgánom alebo vykonať dokazovanie,
- má moderačné oprávnenie, t. j. možnosť upustiť od potrestania alebo znížiť výšku uloženej sankcie, čo je dôvodné vtedy, ak ide o postih za správny delikt zjavne neprimeraný.

<sup>13</sup> KOŠÍCIAROVÁ, S. In: KLÍMA, K. a kol.: *Odpovědnost veřejné moci*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2013, s. 255.

Právna teória už dlhšie poukazuje na fakt, že takáto situácia nie je vhodná. Okrem priestupkov fyzických osôb, ktoré sa prejednávajú na základe špeciálnej procesnoprávnej úpravy, orgány ochrany životného prostredia prejednávajú správne delikty na základe zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Tento zákon však *explicitne nevyjadruje špeciálne procesnoprávne princípy*, ktoré sa majú uplatňovať v rámci spravodlivého procesu vo veciach správneho trestania. Je potrebné ich odvodzovať z platného znenia správneho poriadku výkladom, čo môže byť pre správny orgán obťažné.

Kým analýze procesnoprávných princípov uplatňujúcich sa v konaní o správnych deliktach sa právna teória na Slovensku venuje pomerne podrobne,<sup>14</sup> na okraji záujmu vedeckého výskumu zatiaľ zostáva uplatňovanie práva na spravodlivý proces obvineného zo správneho deliktu v tzv. skrátených formách správneho konania, ktorými sú blokované a rozkazné konanie.

Pokuty za priestupky na úseku ochrany životného prostredia v *blokovom konaní* môžu ukladať:

- orgány štátneho dozoru vo veciach životného prostredia podľa § 86 písm. e) zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov,
- orgány ochrany životného prostredia<sup>15</sup> a členovia verejných stráží<sup>16</sup> podľa osobitných predpisov.

Procesný postup v blokovom konaní na Slovensku zakotvuje výlučne zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Osobitné zákony upravujúce právomoc orgánov ochrany životného prostredia a verejných stráží prejednávať priestupky v blokovom konaní na predmetnú procesnú úpravu výslovne odkazujú.<sup>17</sup>

V blokovom konaní podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb. sa *neuplatňuje procesné právo obvineného na obhajobu v celom jeho rozsahu*. Je to odôvodnené tým, že blokované konanie sa môže uskutočniť, len ak je správny delikt spoľahlivo zistený. V takej situácii využitie niektorých procesných oprávnení obvineného by sa javilo ako samoučelné a nemohlo by mať vplyv na rozhodnutie správneho orgánu vo veci samej.

Uvedený legislatívny prístup nie je v rozpore s odporúčaním Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách, ktoré umožňuje so súhlasom dotknutej osoby od vybraných procesnoprávných princípov v právnej úprave členského štátu Rady Európy upustiť, ak ide o *menej závažné prípady*, ktoré podliehajú *nízkym peňažným trestom*. Ochrana osoby, voči ktorej sa vyvodzuje zodpovednosť za priestupok, je však v blo-

<sup>14</sup> Pozri napríklad KOŠIČIAROVÁ, S.: *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r.o., 2012, s. 351 a nasl.

<sup>15</sup> Napríklad podľa § 32 ods. 1 zákona č. 237/2002 Z. z. o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov môže okresný úrad, odbor životného prostredia alebo Slovenská inšpekcia životného prostredia uložiť fyzickej osobe v blokovom konaní pokutu za priestupok.

<sup>16</sup> Napríklad podľa § 69 ods. 6 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov člen vodnej stráže je oprávnený ukladať a vyberať pokuty v blokovom konaní za priestupky na úseku ochrany vôd, vodných tokov a vodných stavieb.

<sup>17</sup> Pozri napríklad § 75 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny je člen stráže prírody je pri plnení úloh podľa tohto zákona oprávnený vo svojom obvode pôsobnosti ukladať a vyberať za priestupky na úseku ochrany prírody a krajiny pokuty v blokovom konaní v rozsahu a za podmienok ustanovených osobitným predpisom, pričom týmto osobitným predpisom je zákon SNR č. 372/1990 Zb.

kovom konaní zabezpečená tým, že ak namieta proti navrhovanej sankcii alebo proti prebiehajúcej skrátenej správnej konaní, musí správny orgán prejednať správny delikt v riadnom, neskrátenej správnej konaní.

V blokovej konaní sa na Slovensku uplatňujú nasledujúce *procesnoprávne princípy*:

- princíp stíhania zo zákonných dôvodov,
- princíp *ne bis in idem*,
- princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote,
- princíp povinnosti správneho orgánu dokazovať vinu,
- princíp, že konanie o správnej delikte sa ukončuje rozhodnutím orgánu,
- princíp, že rozhodnutie musí byť odôvodnené,
- princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené.

*Princíp stíhania zo zákonných dôvodov* vyžaduje, aby platná právna úprava zakotvila právomoc orgánu ochrany životného prostredia uložiť pokutu za priestupok v blokovej konaní. Z procesnoprávnej úpravy musí byť zrejmé, na základe čoho je možné začať skrátenej správnej konanie a za akých podmienok je možné uložiť páchatelovi priestupku sankciu. Uvedený princíp vyžaduje taktiež, aby zákon upravoval konkrétne pravidlá procesného postupu. Ich absenciu by bolo potrebné považovať za porušenie pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k právu osoby na spravodlivý proces vo verejnej správe. Tu treba poznamenať, že platná právna úprava blokovej konania podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb. je príveľmi stručná na to, aby z nej boli zrejmé všetky procesné práva a povinnosti subjektov tak, ako ich vyjadruje odporúčanie Výboru ministrov R (91) 1 o správnych sankciách.

*Princíp ne bis in idem* má z hmotnoprávneho hľadiska ten význam, že vybavenie vecí v skrátenej konaní predstavuje prekážku *rei iudicatae*,<sup>18</sup> z procesnoprávneho hľadiska začatie blokovej konania by malo predstavovať prekážku *litis pendentio*. V blokovej konaní však táto procesnoprávna prekážka nebude prichádzať do úvahy, vzhľadom k tomu, že prejednanie priestupku je vždy okamžitou reakciou vykonávateľa verejnej správy na protiprávne správanie osoby naplňujúce skutkovú podstatu priestupku, ktoré úradná osoba sledovala na mieste, takže konkurencia procesného postupu zo strany dvoch orgánov za ten istý priestupok je takmer vylúčená.

*Princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote* sa premieta v tom, že lehota od začatia skrátenej správnej konania až do uloženia pokuty je oveľa kratšia než v neskrátenej konaní. V blokovej konaní je táto skutočnosť spôsobená tým, že priestupok sa prejednáva na mieste.

*Povinnosť správneho orgánu dokazovať vinu* vyplýva zo skutočnosti, že skrátenej konanie je procedurálnym postupom, ktorý začína z úradnej povinnosti príslušný vykonávateľ verejnej správy.

*Princíp, že konanie o priestupku sa ukončuje rozhodnutím orgánu*, nie je podľa platnej právnej úpravy spochybniteľný, aj keď výsledkom blokovej konania je tzv. pokutový blok.

<sup>18</sup> Podľa § 76 ods. 1 písm. h) je povinný správny orgán konanie o priestupku zastaviť, ak sa v ňom zistí, že za priestupok už bola uložená blokovaná pokuta.

V prípade tzv. pokutového bloku, na ktorom sa vyznačujú údaje o tom komu, kedy a za aký priestupok bola pokuta v blokovom konaní uložená (§ 85 ods. 4 druhá veta zákona SNR č. 372/1990 Zb.), súdna judikatúra výkladom dospela k tomu, že prestavuje rozhodnutie správneho orgánu (pozri rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu zo dňa 15. januára 2009, č. k. 5 As 16/2008-68) a že pokutový blok sa stáva právoplatným po potvrdení súhlasu s uložením pokuty v blokovom konaní vlastnoručným podpisom páchatel'a priestupku (pozri rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu zo dňa 29. decembra 2010, č. k. 8 As 68/2010-81).<sup>19</sup> Uvedené závery však zákon SNR č. 372/1990 Zb. explicitne nezakotvuje, hoci by to tak *de lege ferenda* malo byť.

*Princíp, že rozhodnutie musí byť zverejnené*, možno z právnej úpravy blokového konania odvodiť len nepriamo a to vzhľadom na bežnú aplikačnú prax, keď obvinený z priestupku podpisuje pokutový blok s vyznačenými údajmi podľa § 85 ods. 4 zákona SNR č. 372/1990 Zb.

*Právo na odôvodnenie rozhodnutia*. Zo zákona SNR č. 372/1990 Zb. nevyplýva, že pokutový blok musí obsahovať rovnaké náležitosti ako rozhodnutie o priestupku, t. j. aj odôvodnenie rozhodnutia a poučenie o možnosti podať riadny opravný prostriedok a právo na informáciu o preskúmateľnosti rozkazu súdom.

Z povahy a cieľa samotného blokového konania je však zrejmé, že poverená osoba odôvodní páchatel'ovi priestupku svoje rozhodnutie uložiť pokutu v blokovom konaní na mieste.

Osoba, ktorej bola uložená pokuta v blokovom konaní *skôr, než podpíše pokutový blok*:

- má právo byť poučená o možnosti podať riadny opravný prostriedok,
- má právo na informáciu o preskúmateľnosti rozhodnutia súdom.

Orgán ochrany životného prostredia je taktiež povinný vopred poučiť obvineného z priestupku o jeho práve využiť zákonnú možnosť, aby bol jeho priestupok prejednaný v neskrátenom konaní pred správnym orgánom.

*Princíp zákazu reformatiois in peius* v blokovom konaní znamená, že obvinenému z priestupku nemožno v nasledujúcom neskrátenom správnom konaní uložiť iný druh sankcie alebo vyššiu výmeru sankcie, než je tá, ktorá by mu hrozila v blokovom konaní, za predpokladu, že sa pri prejednávaní priestupku v neskrátenom konaní nezistia nové podstatné skutkové okolnosti. Aj keď zákon SNR č. 372/1990 Zb. uvedený princíp na účely blokového konania explicitne nezakotvuje, musí sa uplatniť vždy, ak obvinený z priestupku nebol ochotný pokutu zaplatiť. V opačnom prípade by ho hrozba prísnejšej sankcie mohla odrádzať od využitia práva na obhajobu, ktoré mu v plnom rozsahu zaručuje procesnoprávna úprava neskráteného správneho konania o priestupku.

Rovnaký účinok má v tomto ohľade platné znenie § 79 zákona SNR č. 372/1990 Zb.; kým správny orgán nemôže uložiť občanovi, ktorý bol uznaný vinným z priestupku,

<sup>19</sup> FRUMAROVÁ, K.: K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013*. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2014, s. 40.

náhradu trov konania v blokovom konaní, musí tak urobiť, ak bol jeho priestupok prejednaný v neskrátenom správnom konaní.<sup>20</sup>

*Preskúmateľnosť právoplatného pokutového bloku súdom* je dôležitou požiadavkou v situácii, keď platná právna úprava vylučuje možnosť osoby, ktorej bola sankcia uložená v blokovom konaní, brániť sa proti blokovému konaniu podaním riadneho opravného prostriedku, prípadne využiť možnosť preskúmania zákonnosti blokového konania v rámci obnovy konania a mimo odvolacieho konania.

Súdna judikatúra však zaujala právny názor, že ak sa osoba „uspokojí s ukončením veci v blokovom konaní, znamená to, že nevyužila opravné prostriedky v správnom konaní, ktoré zákon pripúšťa, a preto sa nemôže úspešne domáhať súdnej ochrany (uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 11. augusta 2009, sp. zn. 1 Sžo 142/2009).<sup>21</sup> Jedinou možnosťou je, aby páchatel' priestupku namietal proti navrhovanej sankcii v blokovom konaní a v nasledujúcom neskrátenom konaní podal riadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu o priestupku.

Súdy v Českej republike taktiež vychádzali z toho, že zmyslom prieskumu rozhodnutí v správnom súdnictve je poskytnutie súdnej ochrany v prípadoch, keď osoby tvrdia, že boli na svojich právach dotknuté, ale sa ich nedomohli pred správnym orgánom, hoci sa o to pokúsili. Novšia judikatúra českého Najvyššieho správneho súdu však pripúšťa možnosť súdneho prieskumu rozhodnutí v blokovom konaní v prípadoch, keď sťažovateľ sponchybnuje skutočnosť, že sa priestupku dopustil, resp. že poskytol súhlas s jeho prejednaním v blokovom konaní (pozri rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu zo dňa 9. júna 2011, č. k. 9 As 2/2011-93),<sup>22</sup> čo sú samotné zákonné predpoklady toho, aby sa blokové konanie mohlo uskutočniť.

---

<sup>20</sup> Podľa § 1 vyhlášky MV SR č. 411/2006 Z. z., ktorou sa ustanovuje paušálna suma trov konania o priestupku v znení vyhlášky MV SR č. 531/2008 Z. z. paušálna suma trov konania o priestupku je: a) 16 eur, b) 49 eur, ak sa pribral znalec z odboru psychiatrie, c) 33 eur, ak sa pribral znalec z iného odboru ako psychiatrie.

<sup>21</sup> Pozri bližšie In: BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J.: *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o. 2012, s. 215 a nasl.

<sup>22</sup> FRUMAROVÁ, K.: K některým aspektům blokového řízení de lege lata a de lege ferenda. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října 2013*. Praha: Policejní akademie ČR v Praze, 2014, s. 41.

## APLIKÁCIA POJMU „TRESTNÉ OBVINENIE“ V SLOVENSKEJ PRÁVNEJ ÚPRAVE ZODPOVEDNOSTI ZA SPRÁVNE DELIKTY NA ÚSEKU OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY\*

MICHAL MASLEN

**Abstract:** **The Concept of “Criminal Charge” and the Criminal Offence Assessment Criteria Application on the Slovak Legislation on Liability for Administrative Offenses in the Section of Nature and Landscape Protection.**

The Act no. 543/2002 Coll. on the nature and landscape protection enables the public authorities to impose the offender of an administrative offence with the financial sanctions up to 33,193.91 Euro and forfeiture. The Act no. 300/2005 Coll. the Criminal Code establishes also the analogous legal instruments – in the form of financial penalty from 160.00 Euro up to 331,930.00 Euro and penalty of forfeiture. Author of the paper analyzes the possibility of the concept of “criminal charge” and the criminal offence assessment criteria application on the Slovak legislation on liability for administrative offenses in the section of nature and landscape protection.

**Key words:** financial sanction, forfeiture, financial penalty, forfeiture penalty

**Klíčová slova:** peňažná sankcia, prepadnutie veci, peňažný trest, trest prepadnutia veci

### 1. ÚVODNÉ POZNÁMKY

V tomto príspevku sa zaoberáme použitím pojmu *trestné obvinenie* v slovenskej právnej úprave zodpovednosti za správne delikty na úseku ochrany prírody a krajiny. Vzali sme si preto za cieľ skúmať, ako sa do slovenskej právnej úpravy premietajú *hodnoty*, ktoré od svojho vzniku postupne presadzovala Rada Európy. Rozhodli sme sa pre slovo *hodnoty*, pretože ho považujeme za presnejšie ako slovo *normy*. Rada Európy totiž právo netvorí, avšak výrazným spôsobom ovplyvňuje hodnotový systém Európy, ktorý jednotlivé členské štáty premietajú do svojich právnych poriadkov.<sup>1</sup> Radu Európy založilo dňa 5. mája 1949 desať európskych krajín. V súčasnosti sa k príslušnosti v tejto organizácii hlási 47 členských štátov. Táto medzivládna organizácia v prvom rade chráni ľudské práva, pluralitnú demokraciu a právny štát. Prispieva k uvedomovaniu si európskej kultúrnej identity a rozmanitosti a pomáha ich rozvoju. Hľadá spoločné

\* Tento príspevok bol vyhotovený v rámci grantu VEGA (č. 1/0092/13) „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

<sup>1</sup> Porovnaj: ZÁHORA, J.: *Európskej hodnoty trestného práva a ich zobrazenie v slovenskom trestnom práve*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a VEDY, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2012, s. 9.

riešenia problémov, ktorým čelí európska spoločnosť. Má za cieľ upevňovať demokratickú stabilitu v Európe podporovaním tradične uznaných politických, legislatívnych a ústavných reforiem fungovania štátnej moci.

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj ako „Dohovor“) je ústredným dokumentom Rady Európy, ktorá z neho vyvodzuje množinu subjektívnych práv priznaných jednotlivcom ako adresátom verejnej moci. Cieľom Dohovoru nie je teoretické ani iluzórne priznanie subjektívnych práv jednotlivcom, ale predovšetkým ich aktívna ochrana a presadzovanie v konfrontácii s verejnou mocou. K stretu práv jednotlivca s verejnou mocou dochádza najmä vo formalizovaných postupoch pred súdmi a inými verejnými orgánmi, v rámci ktorých tieto subjekty rozhodujú o právnom postavení adresátov verejnej moci. Centrálné miesto preto zaujíma právo na spravodlivý proces. Podstata tohto práva spočíva predovšetkým v spôsobilosti chrániť ostatné práva garantované Dohovorom a štrasburskými orgánmi ochrany práva. V rámci jeho vnútorného členenia možno rozlišovať dve integrálne súčasti práva na spravodlivý súdny proces. Prvým a nevyhnutným predpokladom realizovania práva na spravodlivý súdny proces je *právo na prístup k súdu*.<sup>2</sup>

Druhú základnú súčasť práva na spravodlivý súdny proces vytvára *právo na spravodlivé súdne konanie*. Vnútroštruktúru tohto práva vytvárajú jeho *objekt, subjekt a vzájomné vzťahy pri jeho výkone*. Dohovor a prax štrasburských orgánov ochrany práva stanovila *tri skupiny objektov práva na spravodlivé súdne konanie*. Dohovor v čl. 6 ods. 1 výslovne spomína *občianske práva a záväzky a trestné obvinenia* voči subjektom práva na spravodlivé súdne konanie.<sup>3</sup> Pre založenie pôsobnosti orgánov Rady Európy, ktoré sú oprávnené konať podľa Dohovoru, je rozhodujúce, či orgán štátu rozhoduje o občianskych právach alebo záväzkoch občana, alebo o akomkoľvek jeho trestnom obvinení. K uvedenej požiadavke kumulatívne pristupuje podmienka prejednávania veci nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, t.j. zaručenia spravodlivého procesu, ktorého jedným zo základných predpokladov je právo na súd a na prístup na súd, prípadne aby vec preskúmali nezávislé a nestranné tribunály zriadené zákonom s tzv. úplnou jurisdikciou (právomoc preskúmať vec po stránke skutkovej i právnej).<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Členské štáty Rady Európy majú pozitívny záväzok vytvoriť sústavu súdov spĺňajúcu požiadavky kladené na súd v článku 6 ods. 1 Dohovoru. Štáty sú zároveň povinné umožniť každému uplatňovať svoje práva na týchto súdoch. Podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd „Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého, alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spoločnosti.“ Zabezpečenie prístupu k súdu je napríklad požiadavkou nevytvárať rôzne procesné prekážky (K tomu bližšie pozri: SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv: z pohľadu judikatury a doktríny štrasburských orgánov ochrany práva*. 2. rozšírené a doplnené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 341–347).

<sup>3</sup> Súdna judikatúra túto skupinu objektov rozšírila aj o *iné konania*, ktoré buď súvisia s definíciou občianskych práv a záväzkov, alebo s trestnými obvineniami.

<sup>4</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 12/97 z 15. októbra 1998, zverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 122, pod č. 319/1998.



## 2. POJEM TRESTNÉ OBVINENIE

Čo sa týka trestného obvinenia ako objektu práva na spravodlivé súdne konanie, Európsky súd pre ľudské práva svojou rozhodovacou činnosťou dosiahol extenzívne vnímanie tohto pojmu.<sup>5</sup> Ustálená prax pod trestné obvinenie v zmysle článku 6 ods. 1 Dohovoru zaraďuje oblasť cestnej premávky, daňovú problematiku, oblasť obchodu a ekonomiky, penitenciárne záležitosti,<sup>6</sup> finančnú,<sup>7</sup> vojenskú, procesnú problematiku a oblasť verejného poriadku. Extenzívnou interpretáciou pojmu trestného obvinenia zaradil Európsky súd pre ľudské práva pod tento pojem posudzovanie správnych priestupkov<sup>8</sup> a iných správnych deliktov,<sup>9</sup> ale napríklad aj disciplinárnych deliktov a poriadkových sankcií.<sup>10</sup> Výklad pojmu *trestné obvinenie* Európskym súdom pre ľudské práva je autonómny a nezávislý na vnútroštátnej právnej úprave a judikatúre.<sup>11</sup>

- <sup>5</sup> Podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky je pre založenie pôsobnosti orgánov Rady Európy rozhodujúce, či sa v preskúmavacom konaní rozhodovalo o občianskych právach alebo záväzkoch občana, alebo či tento bol akokoľvek trestne obvinený. Ďalšou rozhodujúcou skutočnosťou je vyriešenie otázky, či vec prejednal nezávislý a nestranný súd zriadený zákonom. Jedným zo základných predpokladov záruk spravodlivého súdneho procesu je právo na súd a na prístup na súd s tzv. úplnou jurisdikciou (právomoc preskúmavať vec po stránke skutkovej i právnej). Rozhodovanie o priestupku sa v každom prípade dotýka občianskych (základných) práv obvineného. Z hľadiska charakteru niektorých priestupkov ich súdna judikatúra zaraďuje do kategórie trestných konaní, ktoré však vzhľadom na následok nespĺňajú kritéria ako trestné činy, a preto boli zverené do rozhodovacej právomoci správnych orgánov. V týchto prípadoch by preto do úvahy prichádzalo i preskúmanie dôvodnosti trestného obvinenia. (K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL ÚS 12/97 z 15. októbra 1998, zverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 122, pod č. 319/1998.)
- <sup>6</sup> Uvedený prístup rozvinul Ústavný súd Českej republiky a Najvyšší správny súd Českej republiky. Oba sudy posudzovali disciplinárne tresty, ktoré umožňuje česká právna úprava uložiť odsúdeným v zariadeniach na výkon trestu odňatia slobody. Pritom skúmali závažnosť jednotlivých trestov a intenzitu, ktorou sú schopné zasiahnuť do oblasti práv a slobôd jednotlivca. Vylúčenie pokarhania spod súdneho preskúmania nie je na rozdiel od samoväzby v rozpore s výkladom pojmu trestné obvinenie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru. (K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 29. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 32/08, Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 15. 6. 2012, sp. zn. 5 As 72/2012.)
- <sup>7</sup> Povahu trestnoprávneho obvinenia nadobúda aj obvinenie z porušenia cenových predpisov pri výkone podnikateľskej činnosti. Konanie o takomto správnom delikte musí rovnako ovládať zásada prezumpcie neviny. (K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 7. 2. 2007, sp. zn. 5 Afs 123/2006.)
- <sup>8</sup> So zreteľom k zásadám vyjadreným v čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktoré vyjadrujú princípy práva na spravodlivý proces, musí konanie o priestupku, takisto ako aj konanie o inom správnom delikte, podliehať totožnému režimu ako konanie o trestných činoch. (K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho správneho súdu zo dňa 18. 4. 2007, sp. zn. 4 As 10/2006-57.)
- <sup>9</sup> Podľa ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva nie je rozhodujúca klasifikácia protiprávneho konania na správne delikty a trestné delikty vnútroštátnym poriadkom. Súdna judikatúra preto považuje i sankcie v priestupkových veciach vo forme pokuty za sankcie represívneho charakteru. Posudzuje ich preto ako trestné veci, a to bez ohľadu na ich relatívne nízku hodnotu. Vo všetkých veciach, ktoré je možné subsumovať pod pojem „veci trestného charakteru“ musí mať osoba, proti ktorej sa vedie konanie, možnosť domôcť sa práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru. (K tomu bližšie pozri : Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. 3. 2010, sp. zn. 2 Sžo 255/2009.)
- <sup>10</sup> Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd a deliktami za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi. (K tomu bližšie pozri: rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 12. 3. 2009, sp. zn. 8 Sžo 147/2008.)
- <sup>11</sup> Súdna judikatúra nevylučuje prehodnotenie interpretácie za nezmeneného stavu právnych predpisov. Zmena však predstavuje závažný zásah do právnej istoty. Intenzitu zásahu preto vždy posudzuje vo svetle individuálnej situácie. Adresát právnej normy musí byť schopný takúto zmenu rozumne predvídať. Faktormi predvídateľnosti právnej praxe sú ustálenosť, jednotnosť, dlhodobosť, určitosť rozhodovacej

V prípade Engel a ostatní c. Holandsko<sup>12</sup> ustanovil Súd kritéria pre posudzovanie trestných činov. Rozhodujúca je v tomto smere *právna kvalifikácia príslušného porušenia zákona vo vnútroštátnom práve, samotná povaha tohto porušenia, ako aj povaha a stupeň závažnosti sankcie*. V otázke ukladanej sankcie je nutné za relevantné považovať *povahu a cieľ opatrení, kvalifikáciu trestu vo vnútroštátnom práve, konanie súvisiace s jeho prijatím a výkonom, rovnako ako jeho závažnosť*.<sup>13</sup> Toto rozhodnutie je súčasťou súvislej a približne 50 rokov dlhej judikatúry posudzovania pojmu trestné obvinenie.<sup>14</sup>

Napriek tomu, že text Dohovoru používa len pojem *trestný čin*, Súd v záujme zabezpečenia ochrany ľudských práv a základných slobôd prostredníctvom svojej judikatúry interpretuje pojmy trestná vec, trestné konanie, trestný čin a potrestanie *autonómne*, t. j. spôsobom, ktorý nie je pevne zviazaný s významom pripisovaným týmto pojmom právnymi poriadkami štátov, ktoré k Dohovoru pristúpili.

Podľa judikatúry Súdu [Engel a ostatní (1976), Öztürk (1984), Weber (1990)] sú rozhodujúcimi faktormi pre označenie danej veci ako trestnej pre účely Dohovoru *význam porušeného pravidla*, t. j. *povaha ustanovenia definujúceho trestný čin, charakter činu samotného a povaha i závažnosť možného trestu* (napr. výška pokuty). Podstatnú úlohu hrá to, aká je *podstata porušenia zákonom chráneného záujmu, ďalej či sú adresátmi danej normy všetci*, ale len niektoré špeciálne subjekty, a je treba i *zvážiť, či má hroziaca sankcia represívny účel a či je spôsobilá citelne zasiahnuť sféru páchatela deliktu*.

Dôsledkom doktríny o autonómnosti je, že nie je z právneho hľadiska podstatné, či skutok je vnútroštátnymi predpismi kvalifikovaný ako trestný čin, priestupok alebo iný správny delikt. Doktrína má svoje opodstatnenie preto, lebo situácia v právnej úprave zodpovednosti osôb v jednotlivých členských štátoch Rady Európy nie je rovnaká. Napríklad pokiaľ ide o príslušnosť orgánov na vyvodzovanie zodpovednosti osôb za priestupky, vo Francúzsku je priestupok druhom trestného činu. I v Nemecku je priestupkové právo súčasťou trestného práva. Obdobná situácia panuje aj v Chorvátsku, kde trestnopráva sústava rozoznáva tri druhy trestných deliktov, a to trestné činy, priestupky a disciplinárne delikty. Navyše chorvátska právna úprava vymedzuje kategóriu tzv. „najzávažnejších priestupkov“, medzi ktoré zaraďuje aj priestupky v ob-

---

činnosti a zmeny v právnych predpisoch. Platí však pravidlo, že zmena dlhodobej judikatúry – za nezmeneného stavu právnych predpisov – môže nastať len zo závažných a principiálnych dôvodov smerujúcich k dosiahnutiu určitej právom chránenej hodnoty, akú napr. ustanovuje Dohovor. (K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 25. 9. 2012, sp. zn. 15 Kse 4/2012.)

<sup>12</sup> Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 8. júna 1976, sťažnosti č. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72.

<sup>13</sup> K tomu bližšie pozri: SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv: z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práva*. 2. rozšírené a doplnené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 429.

<sup>14</sup> Pozri napr.: Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva Delcourt proti Belgicku zo dňa 17. 1. 1970, sťažnosť č. 2689/65; Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva Adolf proti Rakúsku zo dňa 26. 3. 1982, sťažnosť č. 8269/78; Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva Stocké proti Nemecku zo dňa 19. 3. 1991, sťažnosť č. 11755/85; Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva Tejedor Garcia proti Španielsku zo dňa 16. 12. 1997, sťažnosť č. 25420/94; Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva Oleksandr Volkov proti Ukrajine zo dňa 9. 1. 2013, sťažnosť č. 21722/11.

lasti ochrany životného prostredia.<sup>15</sup> Rozhodovanie o zodpovednosti za priestupky a iné správne delikty patrí v Slovenskej republike do pôsobnosti verejnej správy. Súdna judikatúra neváha vypomôcť si spomenutou „doktrínou autonómnosti“ aj vtedy, ak konkrétne právo, resp. princíp v oblasti trestania osôb vyplývajúci z Dohovoru nie je výslovne v zákonnej úprave správneho trestania zakotvený. Dôležitú úlohu v takejto situácii z hľadiska zabezpečenia ochrany práv obvinených osôb taktiež zohráva využitie analógie iuris a legis v prospech páchatel'a správneho deliktu. Uplatňovanie koncepcie pojmu „trestné obvinenie“ v slovenskej právnej úprave správneho trestania teda podľa judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vychádza z analogického použitia trestnoprávnej úpravy. Túto metódu odvodzuje súdna judikatúra najmä z čl. 6 ods. 1 Dohovoru a z Odporúčania Výboru Ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách.<sup>16</sup>

Slovenská judikatúra sa teda odvoláva na rozhodovaciu činnosť Súdu, podľa ktorej treba pojem *trestné obvinenie* pokiaľ ide o rozsah aplikovateľnosti čl. 6 ods. 1 Dohovoru vykladať autonómne od jeho definovania vo vnútroštátnom právnom poriadku členských štátov Dohovoru. Najvyšší súd Slovenskej republiky preto zastáva právny názor, že trestanie za správne delikty – *zahŕňajúce priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb podnikateľov* – musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska preto v jeho rozhodnutiach *cítiť snahu* vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu, na prospech obvineného zo správneho deliktu. Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd a deliktami za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určene prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi. Keďže čl. 6 ods. 1 veta prvá Dohovoru hovorí o *oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia* je podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré zakotvuje zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon a zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému verejná moc vyvodzuje administratívno-právnú zodpovednosť. Napokon aj Odporúčanie Výboru Ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách odporúča členským štátom Rady Európy, aby sa vo svojom práve aj praxi riadili zásadami, ktoré vyplývajú z tohto *Odporúčania*. Rozsah pôsobnosti vymedzuje toto Odporúčanie tak, že sa vzťahuje na správne akty, ktorými verejná moc ukladá postih za správanie, ktoré je v rozpore s uplatniteľnými pravidlami, či už ide o pokuty alebo iné opatrenia trestnej povahy bez ohľadu na to, či majú peňažnú alebo inú povahu. Tieto druhy postihu preto uvedené Odporúčanie považuje za správne sankcie. Podľa zásady č. 6 tohto Odporúčania je *nevyhnutné v rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií poskytovať*

<sup>15</sup> K tomu bližšie pozri: MASÁROVÁ, L.: Právna úprava priestupkov v Chorvátskej republike. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října. 2013*. Praha: Policejní Akademie České republiky v Praze, 2014, s. 141–151.

<sup>16</sup> Porovnaj: SREBALOVÁ, M.: Limity aplikácie zásad správneho trestania. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října. 2013*. Praha: Policejní Akademie České republiky v Praze, 2014, s. 235–244; KISELYOVÁ, Z.: Zásada zákonnosti v kontexte správnych deliktov právnických osôb. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října. 2013*. Praha: Policejní Akademie České republiky v Praze, 2014, s. 87–95.

okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle Rezolúcie č. (77) 31 aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní.<sup>17</sup>

Načrtnutý prístup Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v skutočnosti zodpovedá aj prístupu súčasnej vedy trestného práva. Táto zdôrazňuje ústavnú požiadavku, aby hranice obmedzení základných práv a slobôd boli jasné, a pre všetky prípady rovnako vymedzené zákonom. Pri striktnom uplatnení zásady zákonnosti nie je možné, aby pravidlá, čo je, a naopak, čo nie je trestným činom, boli určované inak ako na podklade zákona, najmä nie, aby boli určované voľnou, subjektívnou úvahou orgánov verejnej moci. Veda trestného práva, preto zdôrazňuje potrebu ustanovenia jednoznačne definovaných pojmov a kategórií – *obsahujúcich znaky trestnosti činu, vrátane jeho hraníc, kategorizácie a sankcií* – priamo zákonom. Zástupcovia teórie preto poukazujú na nevyhnutnosť hľadania rovnováhy medzi materiálnym a formálnym vymedzením trestného činu. Materiálna stránka trestného činu sa podľa niektorých predchádzajúcich úvah mohla prejavovať v tom, že čin formálne vykazujúci všetky znaky trestného činu, by bolo možné posúdiť miernejšie, t. j. na prospech jeho páchatel'a, nikdy nie naopak.<sup>18</sup> Hľadanie uvedenej rovnováhy je preto predovšetkým otázkou realizácie ústavnej zásady rovnosti pred zákonom a úlohou legislatívy.<sup>19</sup> Na tento problém poukazuje aj veda správneho práva. Problémom slovenskej právnej správneho trestania sa totiž v posledných rokoch stáva ustanovenie veľmi vysokých pokút za správne delikty, pričom predkladatelia zákona veľakrát nedokážu vysvetliť, prečo uvedenú výšku pokuty represívneho charakteru navrhujú.<sup>20</sup> Takáto *neuváženosť* môže sama o sebe zakladať použitie autonómneho výkladu.<sup>21</sup> Pre spresnenie treba uviesť, že sama výška pokuty ešte nemusí zakladať trestnoprávny charakter správneho deliktu. Avšak použitie *Engel kritérií* na

<sup>17</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 12. Marca 2009, sp. zn. 8 Sžo/147/2008.

<sup>18</sup> Pre ilustráciu striktné formálne vymedzenie trestných deliktov platilo na území Slovenska približne v druhej polovici 19. storočia. Vtedajšia právna úprava vychádzala z tripartície trestných činov. Zahŕňala zločiny (úmyselné činy), prečiny (úmyselné, ale aj nedbanlivostné konanie) a priestupky. Právnu úpravu týchto deliktov tvorili zákonný článok V/1878 Trestný zákonník, zákonný článok XL/1979 Trestný zákonník o priestupkoch a osobitné zákonné články. (K tomu bližšie pozri: LACLÁVIKOVÁ, M. – ŠVECOVÁ, A.: *Pramene práva na území Slovenska II. 1790–1918*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a VEDY, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2012, s. 529, 530, 553.

<sup>19</sup> K tomu bližšie pozri: MAŠLANYOVÁ, D.: Formálny prístup k chápaniu pojmu trestný čin. In: ŠIMOVČEK, I. (ed.): *Hodnoty trestného práva*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, spoločné pracovisko Trnavskej univerzity v Trnave a VEDY, vydavateľstva Slovenskej akadémie vied, 2012, s. 123–126.

<sup>20</sup> K tomu bližšie pozri: MASÁROVÁ, L.: Právna úprava priestupkov v Chorvátskej republike. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října. 2013*. Praha: Policejní Akademie České republiky v Praze, 2014, s. 151.

<sup>21</sup> Prikladom je prístup Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý odkazuje na judikatúru Súdu. Ako sme už uviedli Najvyšší súd Slovenskej republiky zastáva názor, že podľa ustálenej judikatúry Súdu nie je rozhodujúca klasifikácia protiprávneho konania na správne delikty a trestné delikty vnútroštátnym poriadkom. Preto Najvyšší súd Slovenskej republiky považuje i sankcie v priestupkových veciach vo forme pokuty považovať za sankcie represívneho charakteru a presadzuje záver, že ide o trestné veci, a to bez ohľadu na relatívne nízke sankcie. Vo všetkých veciach trestného charakteru preto musí mať osoba, proti ktorej sa vedie konanie, možnosť domôcť sa práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru. Čo je ale dôležitejšie Najvyšší súd Slovenskej republiky presadzuje zároveň s týmto východiskom aj záver, že o vec trestného charakteru môže ísť preto, že sankcie za správne delikty (i vzhľadom na ich spoločenskú nebezpečnosť) sú vyššie ako sankcie za priestupky, ktoré vo všeobecnosti právna prax a súdna judikatúra

delikt trestnoprávnej povahy môže viesť k rozštiepeniu právneho predpisu. Nie všetky správne delikty musia tieto kritéria automaticky spĺňať. Môžu sa napríklad vzťahovať iba na vymedzenú skupinu osôb. Sankcia ustanovená zákonom nemusí zodpovedať koncepcii vytvorenej Súdom. P. Molek sa preto prikláňa k všeobecnej aplikácii nárokov trestného obvinenia na právne predpisy za podmienky, že vymedzujú aj jediný priestupok, či správny delikt, ktorý uvedené nároky spĺňa.<sup>22</sup> Podľa H. Práškovéj je správne konanie o väčšine správnych deliktov konaním o trestnom obvinení v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru a musia sa naň vzťahovať záruky ochrany práva na spravodlivý proces.<sup>23</sup> Naopak podľa O. Pouperovej nie je možné aplikovať záruky podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru v plnom rozsahu na rozhodovanie orgánu verejnej správy.<sup>24</sup> Problémom uplatnenia analógie iuris je skutočnosť, že na riešenie situácie orgány verejnej moci nemajú k dispozícii obdobnú normu, o ktorú by sa mohli oprieť, a musia použiť syntézu zásad získaných z jednotlivých noriem pomocou abstrakcie. Rozhodovanie sa tak uskutočňuje za pomoci právnych zásad, či právnych princípov. Spornou však ostáva otázka, ktoré zásady majú orgány verejnej moci použiť. Rovnakou spornou je aj otázka, čo vytvára katalóg týchto zásad. Situáciu komplikuje aj skutočnosť, že tieto zásady samé o sebe často bývajú „vyblednuté, neostre“ a navzájom si môžu konkurovať. Spoločne s týmito faktormi rastie nebezpečenstvo, že právna úprava bude nepredvídateľná, pokiaľ nechceme hovoriť priamo o ľubovôli. Na druhej strane sa však v Českej republike aj na Slovensku stále viac a viac zdôrazňuje rozhodovacia činnosť súdov, ktorá na uvedené zásady odkazuje.<sup>25</sup>

Pojem *trestné obvinenie* sa preto týka rozhodovania o akomkoľvek protiprávnom konaní, ktoré môže orgán verejnej moci postihnúť trestom. Toto tvrdenie vyplývajúce z judikatúry *Európskeho súdu pre ľudské práva* má za následok, že akékoľvek verejnoprávne ustanovenie sankčnej povahy musí verejná moc posudzovať podľa jeho obsahu, nie podľa jeho označenia. Rozdiel medzi trestnými činmi a správny deliktami je často nejasný a býva výsledkom politického rozhodnutia, t. j. dekriminalizácie.<sup>26</sup>

Tento právny stav, ale zároveň otvára ďalšie otázky. *Môžeme v skutočnosti hovoriť o dekriminalizácii? Ak zákonodarca presunie určitý delikt z trestnoprávnej úpravy do oblasti správneho práva, stratí tento delikt svoju trestnoprávnu povahu v zmysle judikatúry súdu? Slovo dekriminalizácia znamená odstránenie trestného postihu vo vzťahu*

---

považuje za delikty trestnoprávneho charakteru. (K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. februára 2010, sp. zn. 2Sžo/200/2009.)

<sup>22</sup> MOLEK, P.: *Právo na spravodlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 323.

<sup>23</sup> K tomu pozri: PRÁŠKOVÁ, H.: Postavení obviněného v řízení o správních deliktech (vybrané problémy). In: *Aktuálně otázky správného konania. Zborník príspevkov zo sekcie správne právo medzinárodnej vedeckej konferencie Právo jako zjednocovatel' Európy – Veda a prax (21.–23. október 2010)*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 108.

<sup>24</sup> K tomu pozri: POUPEROVÁ, O.: Čl. 6 Úmluvy a správní řízení. In: *Vliv EÚ a Rady Európy na správní řízení v ČR a v Polsku*. Brno: Tribun EU, 2010, s. 26.

<sup>25</sup> K tomu bližšie pozri: MATES, P.: *Analógie ve správním právu*. Dostupné na: [http://www.google.sk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fspravni-pravo-6-11w-mates-pdf.aspx&ei=gEriU4ufG-aM7Ab934GwBA&usg=AFQjCNecZLnDbVIFPZgn40jvoS4\\_0hRm7g&bvm=bv.72197243,d.ZGU&cad=rja](http://www.google.sk/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mvcr.cz%2Fsoubor%2Fspravni-pravo-6-11w-mates-pdf.aspx&ei=gEriU4ufG-aM7Ab934GwBA&usg=AFQjCNecZLnDbVIFPZgn40jvoS4_0hRm7g&bvm=bv.72197243,d.ZGU&cad=rja) (6. 8. 2014, 17:33 hod.).

<sup>26</sup> K tomu bližšie pozri: ODEHNALOVÁ, J.: Soudní přezkum rozhodnutí o přestupku a právo na spravodlivý proces. In: *Přestupky a řízení o nich z pohledu teorie a praxe. Sborník z mezinárodní vědecké konference konané dne 4. října. 2013*. Praha: Policejní Akademie České republiky v Praze, 2014, s. 188.

k takým aktivitám, ktoré síce zostali zákonom zakázané, ale sú prístupné netrestnému postihu (napr. pokuta).<sup>27</sup> Ak však zákonodarca zachová v platnej právnej úprave možnosť uložiť za uvedené protiprávne správanie pokutu zodpovedajúcu svojou výškou peňažnému trestu podľa trestného práva, tak potom vzniká otázka, či naozaj protiprávne správne vo svojej podstate *dekriminalizoval*?

### 3. PRÁVNA KVALIFIKÁCIA A POVAHA DELIKTU

Kritérium právnej kvalifikácie je prvým kritériom pri autonómnom posudzovaní pojmu trestné obvinenie. Toto kritérium považujú štrasburské orgány ochrany práv za *pomerne relatívne*. Služi iba ako východiskový bod. Európsky súd pre ľudské práva podľa neho v zásade skúma len zaradenie deliktu do konkrétneho odvetvia právneho poriadku členského štátu. Ak vnútroštátne právo klasifikuje delikt ako trestný čin, Európsky súd pre ľudské práva považuje túto skutočnosť za rozhodujúcu pre posúdenie pôsobnosti štrasburských orgánov ochrany práv. V opačnom prípade Európsky súd pre ľudské práva nahliada za národnú klasifikáciu verejnoprávných deliktov a skúma vecnú realitu posudzovaného konania.<sup>28</sup>

Právna kvalifikácia predstavuje podľa súdnej judikatúry vyjadrenia všetkých skutkových okolností viažucich sa k spáchanému skutku. Vyjadruje preto všetky zákonom určené znaky príslušnej skutkovej podstaty deliktu. Právna kvalifikácia zodpovedá zákonnému vymedzeniu príslušných znakov deliktu v zmysle právne relevantného obsahu. Posúdenie, či skutková stránka spáchaného činu prináleží konkrétnej právnej kvalifikácii je následne vecou zákona zodpovedajúceho spôsobu vykonania a hodnotenia dôkazov.<sup>29</sup>

Právna kvalifikácia deliktu teda predstavuje posúdenie obsahovej stránky spáchaného skutku a jej hodnotenie v zmysle zákonom ustanovených kritérií deliktu,<sup>30</sup> t. j.

<sup>27</sup> K tomu bližšie pozri: Slovník.sk (dostupné na: <http://slovník.azet.sk/slovník-cudzích-slov/?q=dekriminaliz%C3%A1cia>; 21. 8. 2014, 18:11 hod.).

<sup>28</sup> K tomu bližšie pozri: *Guide to Article 6. Right to a Fair Trial (criminal limb)*. Council of Europe/European Court of Human Rights, 2014, s. 6, dostupné na: <http://www.echr.coe.int> (Case-Law-Case-Law Analysis – Case-Law Guides) (30. 8. 2014, 16:47).

<sup>29</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. Septembra 2013, sp. zn. 3 Tdo 7/2013.

<sup>30</sup> Túto povinnosť vyjadruje v zmysle súdnej judikatúry napr. § 91 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, podľa ktorého „*Pri určení výšky pokuty za iný správny delikt sa prihliadne na jeho závažnosť, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky vrátane vzniknutej ujmy, na rozsah a mieru hroziacej ujmy alebo ohrozenej spoločenskej hodnoty (§ 95) a na okolnosti, za ktorých bol spáchaný.*“ Rovnako vyjadruje vzťah skutkovej a právnej stránky spáchaného deliktu aj § 12 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, podľa ktorého „*Pri určení druhu sankcie a jej výmery sa prihliadne na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatela, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní*“; alebo § 12 ods. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb. o přestupcích, podľa ktorého „*Při určení druhu sankce a její výměry se přihlídně k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení.*“ Tento názor podporuje aj súdna judikatúra pri posudzovaní vzťahu protiprávneho správania, vyvodzovanej zodpovednosti a ukladanej sankcie. (K tomu bližšie pozri:

aj zaradenie činu do konkrétnej oblasti právnej úpravy. Podstatné je preto rozlišovanie, či konkrétne správanie porušuje súkromný – jednotlivý – záujem, a teda či sa konkrétny subjekt dopúšťa súkromnoprávneho deliktu, alebo či následok protiprávneho správania porušuje alebo ohrozuje celospoločenský záujem. Na rozdiel od súkromného práva, právo verejné neovládajú princípy ako *právna rovnosť subjektov právneho vzťahu vôle a dispozičná autonómia*.<sup>31</sup> Adresát verejnoprávneho vzťahu nevie ovplyvniť obsah podmienok a predpokladov, za ktorých si má splniť svoje povinnosti.

*Trestnoprávna povaha* obvinenia preto podľa českej súdnej judikatúry môže spočívať napr. v tom, že hodnoty chránené skutkovou podstatou správneho deliktu sú označené za verejný záujem a právny predpis ustanovuje osobitný režim zodpovednosti za nesplnenie verejnoprávnych povinností zodpovednými subjektmi voči štátu. Takým prípadom je aj verejný záujem na ochrane životného prostredia. Navyše splnenie verejnoprávnej povinnosti ustanovenej právnym predpisom nemôže jej adresát nijak poprieť obsahom súkromnoprávnych záväzkových vzťahov s ďalšími subjektmi, t. j. svoju zodpovednosť nemôže preniesť na iné osoby. Nesplnenie zmluvnej povinnosti prevádzkovateľom zariadenia, môže mať svojej následky v rovine súkromnoprávnych vzťahov, nie však v konaní o správnom delikte vlastníka. Samotné zaradenie deliktu do oblasti úpravy správneho práva a práva životného prostredia pri tom môže byť výrazom vôle zákonodarcu založenej na *čisto pragmatických dôvodoch*. Túto skutočnosť priznáva aj sama judikatúra porovnávaním princípov trestného a správneho práva. Zisťovanie a dokazovanie viny v situáciách, v ktorých porušenie povinnosti je výsledkom konania množstva jednotlivcov, môže byť náročné a zdĺhavé. Zákonodarca preto môže vytvoriť konštrukciu právnej úpravy zodpovednosti za správne delikty založenej na objektívnej zodpovednosti. Tradícia trestnoprávnej zodpovednosti je vybudovaná na individuálnej subjektívnej trestnej zodpovednosti.<sup>32</sup> Tento legislatívny zámer však nič nemení na trestnoprávnej povahe deliktu. Dokonca ju podľa nášho názoru môže navyše aj deklarovať.

Slovenská súdna judikatúra rovnako poukazuje aj na skutočnosť, že zodpovednosti za správny delikt na úseku ochrany prírody a krajiny nemôže jeho páchatel'a zbaviť ani vlastníckeho právo k predmetu ochrany. Súdy tak opätovne zdôrazňujú celospoločenský záujem ustanovený právnou úpravou a nemožnosť jednotlivca zbaviť sa povinnosti ustanovenej verejným právom. Takým prípadom je napr. poskytnutie súhlasu, resp. ohlásenie výrubu stromov a preukázanie podmienok na ich výrub. Vlastník pozemku sa preto nemôže odvolávať na skutočnosť, že na ovocné dreviny nachádzajúce sa na jeho pozemku sa nevzťahuje úprava zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, ale zákon č. 405/2011 Z. z. o rastlinolekárskej starostlivosti. Ochrana drevín je predmetom zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Preto tento predpis ustanovuje

---

Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 25. 8. 2004, sp. zn. 2 As 35/2004-53, alebo Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 31. 5. 2013, sp. zn. 5 As 77/2011-62.)

<sup>31</sup> *Na tomto mieste by sme sa chceli ospravedlniť predstaviteľom vedy súkromného práva, ktorí by s týmto zjednodušeným vyjadrením rozdielov medzi právom verejným a právom súkromným určite nesúhlasili. Uvedeným výrokom sme však predovšetkým chceli zdôrazniť podstatu verejnoprávnych vzťahov, v ktorých je pravidla aspoň jeden zo subjektov nositeľom verejnej moci.*

<sup>32</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 14. 5. 2014, sp. zn. 1 As 149/2013.

predpoklady pre zmenu, vznik a zánik práv a povinností subjektov právnych vzťahov. Podmienky ochrany zákonom ustanoveného záujmu – ochrany drevín – vymedzuje len zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Týmito podmienkami mal zákonodarca na mysli podmienky výrubu stromov.<sup>33</sup> Vlastník pozemku sa preto nemôže odvolávať na skutočnosť, že na režim ovocného sadu sa použije osobitná právna úprava, napr. zákon č. 597/2006 Z. z. o pôsobnosti orgánov štátnej správy v oblasti registračných odrôd pestovaných rastlín a uvádzaní množiteľského materiálu množiteľských rastlín na trh, ktorý upravuje register ovocných sadov a kontrolný ústav, ktorý tento register vedie. Takáto právna úprava nijakým spôsobom neruší ustanovenia zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Pokiaľ osobitné predpisy aj ustanovujú určité povinnosti vyplývajúce vlastníčkovi v súvislosti s vlastníctvom ovocného sadu, tieto nemajú žiaden dosah na ustanovenia zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Vlastník pozemku preto nemôže tvrdiť, že poľnohospodárske plodiny a kultúry potrebujú k prežitiu špeciálnu ochranu a metodiku pestovania, ktorá je upravená v osobitných predpisoch, a teda ochrana poľnohospodárskych plodín a kultúr so zameraním na životné prostredie sa vykonáva inou legislatívou než je zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Tomuto záveru svedčí aj skutočnosť, že § 8 ods. 1 písm. a) zákona č. 405/2011 Z. z. o rastlinolekárskej starostlivosti ukladá osobám na úseku rastlinolekárskej starostlivosti povinnosť dodržiavať opatrenia podľa osobitných predpisov. Uvedený zákon na tomto mieste v poznámke pod čiarou ako aplikovateľný osobitný predpis uvádza práve aj zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Aj v rámci rastlinolekárskej starostlivosti zákonodarca prikazuje osobám na úseku rastlinolekárskej starostlivosti plniť povinnosti vyplývajúce aj zo zákona o ochrane prírody a krajiny.<sup>34</sup>

Obdobne považuje *česká súdna judikatúra* za celospoločenský záujem na ochrane vzácných rastlín a živočíchov spolu s účinnými opatreniami proti ich nelegálnemu dovozu či vývozu. Ochrana takého záujmu je zároveň legitímnym cieľom. Súdna judikatúra preto priznáva, že právny poriadok poskytuje orgánom verejnej správy v tejto oblasti určité prostriedky a ustanovuje zároveň pravidlá ich použitia. Preukazovanie skutočností rozhodných pre záver o porušení zákona v tejto oblasti právnej úpravy prebieha aj na Slovensku v režime správneho konania za použitia správneho poriadku.<sup>35</sup> *Česká súdna judikatúra* však zdôrazňuje, že v prostredí právneho štátu treba trvať na zachovaní práv osôb, proti ktorým správny orgán vedie konanie o uložení sankcie.<sup>36</sup> Súdna judikatúra

<sup>33</sup> Napr. podľa § 47 ods. 4 písm. b) zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, podľa ktorého „súhlas na výrub dreviny sa nevyžaduje len pri obnove produkčných ovocných drevín, ak sa výsadba nových ovocných drevín uskutoční do šiestich mesiacov odo dňa výrubu“.

<sup>34</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 3. júna 2014, sp. zn. 5S/87/2013.

<sup>35</sup> Podľa § 90 ods. 3 písm. a) zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny „*Pokutu do 33 193, 91 eura a prepadnutie vecí môže orgán ochrany prírody uložiť podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktorá sa dopustí protiprávneho konania tým, že vykonáva činnosť zakázanú podľa § 26 ods. 5, § 34 ods. 1 alebo § 35 ods. 1 a 2.*“ Podľa § 34 ods. 1 písm. b) zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny „*Chránenú rastlinu je zakázané držať, prepravovať, predávať, vymieňať alebo ponúkať na predaj alebo výmenu.*“ Podľa § 35 ods. 1 písm. e) zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny „*Chráneného živočícha je zakázané držať, prepravovať, predávať, vymieňať alebo ponúkať na predaj alebo výmenu.*“ Podľa § 81 ods. 1 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny „*Na konanie podľa tohto zákona sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.*“

<sup>36</sup> Porovnaj: Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 31. 5. 2013, sp. zn. 5 As 77/2011.



preto na jednej strane chápe cieľ, ktorý sa zákonodarca a orgány verejnej moci snažia dosiahnuť – *ochrana ohrozených druhov rastlín a živočíchov* – zároveň však dodáva, že nemôže ustúpiť od garancii, ktoré právny poriadok v právnom štáte priznáva adresátom verejnej správy na základe právnej úpravy správneho konania a priestupkového zákona. Opačný postup by ohrozil základy právneho štátu.<sup>37</sup>

Súdna judikatúra sa tak aj v oblasti správnych deliktov odvoláva na tradične uznaný princíp trestného práva – *nullum crimen sine lege*. Jeho základy odvodzuje najmä z Listiny základných práv a slobôd<sup>38</sup> a posilňuje jeho aplikáciu prostredníctvom Odporúčania R (91) 1 Výboru Ministrov o správnych sankciách.<sup>39</sup> Tento dokument sa odvoláva nielen na zákonné ustanovenie sankcií, ale aj na zákonné vymedzenie podmienok, za ktorých verejná moc jednotlivca sankcionuje. Aj preto predstavuje tento princíp dôležitý nástroj proti zneužitiu trestania vo verejnej správe.<sup>40</sup> Jeho dôsledky sú však ďalekosiahlejšie, ako si uvedomujeme, pretože môže nadväzovať aj na *princíp ochrany dôvery občan v právo*. Tento argument potvrdzuje Najvyšší správny súd Českej republiky. Pokiaľ štátna moc svojou vlastnou protiprávnou činnosťou utvrdzuje jednotlivca v presvedčení, že sa správa v súlade so zákonom – t. j. *že chová chránené živočíchy v zajatí v súlade so zákonom, a že je držiteľom potrebnej výnimky* – nemôže ho následne potom, čo dôkladne zistí skutkový stav vecí, sankcionovať. Takéto rozhodnutie o uložení pokuty narušá *princíp dôvery jednotlivca v rozhodovaciu činnosť štátu, jeho akty a postup voči adresátom štátnej moci*.<sup>41</sup> Z ústavnoprávneho hľadiska je sotva akceptovateľná situácia, v ktorej štátny orgán autoritatívne preskúma a osvedčí určité skutočnosti, čím vyvolá v jednotlivcovi dobrú vieru v správnosť týchto skutočností a v samotný akt štátnej moci, aby následne jednotlivca sankcionoval za to, že tieto skutočnosti mocensky aprobované štátom v predchádzajúcom akte sú nesprávne. Uvedené závery odvodzuje súdna judikatúra z obsahu princípu legitímnych očakávaní v oblasti sankcionovania. Tak, ako sa adresát môže spoliehať na jasnosť, prehľadnosť a zrozumiteľnosť právnej úpravy *verejnoprávnej zodpovednosti*, môže sa rovnako spoliehať na postup a úkony orgánov štátnej moci, pri ktorých sa presumuje ich zákonnosť a správnosť. V opačnom prípade štát nemá legitímny dôvod na uplatňovanie sankcií voči jednotlivcom, ktorí sa spoliehali na správnosť jeho postupu.<sup>42</sup> Podľa našej mienky tento prístup súdnej judikatúry zodpovedá aj obsahu slovného vyjadrenia čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane

<sup>37</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 14. 10. 2013, sp. zn. 6 As 66/2013.

<sup>38</sup> Podľa čl. 39 Listiny základných práv a slobôd „*Iba zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne iné ujmy na právach alebo majetku možno za jeho spáchanie uložiť.*“

<sup>39</sup> Podľa čl. 1 tohto Odporúčania „*The applicable administrative sanctions and circumstances in which they may be imposed shall be laid down by law.*“

<sup>40</sup> Porovnaj: KOŠÍCIAROVÁ, S.: *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: Iura edition, spol. s r. o., 2012, s. 324.

<sup>41</sup> Podstatu uplatňovania verejnej moci v demokratickom právnom štáte vytvára princíp dobrej viery jednotlivca v správnosť aktov verejnej moci a ochrana dobrej viery v nadobudnuté práva konštituované aktmi verejnej moci, či už v konkrétnom prípade vyplývajú priamo z normatívneho právneho aktu alebo z aktu aplikácie práva. Princíp dobrej viery pôsobí bezprostredne v rovine subjektívneho základného práva ako jeho ochrana, v rovine objektívnej se potom prejavuje ako princíp prezumpcie správnosti aktov verejnej moci (Porovnaj: Nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 11. 5. 2005, sp. zn. II.ÚS 487/03.)

<sup>42</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 18. 4. 2013, sp. zn. 1 As 188/2012.

ľudských práv a základných, podľa ktorého nezávislý, nestranný a zákonom zriadený súd rozhoduje o *oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia* voči obvinenému.

Súdna judikatúra sa vyjadрила aj k celospoločenskému záujmu na ochrane lesov. Tento vyjadrujú najmä verejnoprávne povinnosti ustanovené predovšetkým vlastníkom lesov, a to právnymi predpismi na ochranu prírody a krajiny. Subjekt, ktorý nerešpektuje zákonné ustanovenia na ochranu prírody a krajiny – ktoré mal v pozícii vlastníka lesa rešpektovať – sa dopúšťa protiprávneho konania. Objektívna stránka takéhoto konania spočíva v tom, že si nevyžiada potrebné povolenia, stanoviská alebo udelenie výnimky. Súdna judikatúra v tejto súvislosti pripúšťa vyvodenie verejnoprávnej zodpovednosti voči protiprávne konajúcemu subjektu – majúc na mysli – *zodpovednosť za priestupky, zodpovednosť za iné správne delikty, alebo zodpovednosť trestné činy*. Za nepriaznivý následok postihujúci protiprávne konajúci subjekt považuje predovšetkým sankciu. Súdny v rámci svojej rozhodovacej činnosti teda deklarujú príbuznú – alebo lepšie povedané – obdobnú povahu *trestných činov, priestupkov a správnych deliktov pri ochrane prírody a krajiny*, a to predovšetkým skrz celospoločenského záujmu na ochrane hodnôt reprezentujúcich prírodu a krajinu.<sup>43</sup>

#### 4. ZÁVAŽNOSŤ SANKCIE

Tretie kritérium doktríny autonómnosti zamerala súdna judikatúra na povahu a prísnosť ukladanej sankcie. Podstatu tohto kritéria preto vytvára maximálna výška sankcie, ktorú platné právo umožňuje uložiť za protiprávne správanie ustanovené zákonom.

Spoločným dedičstvom politických tradícií a ideálov, duchovných a morálnych hodnôt, na ktoré odkazuje preambula Dohovoru a Štatút Rady Európy, sú v oblasti trestného práva princípy zákonnosti, humánosti, primeranosti trestu a rešpektovanie ľudskej dôstojnosti formulované ešte osvietencami.<sup>44</sup>

Princíp zákonnosti (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) a zákaz spätnej pôsobnosti trestných činov a trestov (*zákaz retroaktivity*) zaručuje čl. 7 ods. 1 Dohovoru ako fundamentálne právne princípy európskej právnej kultúry dohovorom výslovne zaručené. Tieto záruky zaisťujú ochranu slobody jednotlivca pred svojvoľným stíhaním, odsúdením či potrestaním. Zákonnosť (*nulla poena sine lege*) vyžaduje ukladanie trestu (*sankcií*) výlučne na základe zákona a vylučuje uloženie prísnejšieho trestu, než aký bolo možné uložiť na základe zákona účinného v čase spáchania trestného činu. Ustanovenie systému sankcií, podmienok ich ukladania a výkonu či ustanovenie hraníc trestných sadzieb patrí do právomoci štátov. Zmluvné štáty limituje čl. 3 Dohovoru zakazujúci mučenie a neľudské či ponižujúce zaobchádzanie alebo tresty. Tieto štáty nemôžu ospravedlňovať efektívnosťou. Vlastnou súčasťou každého trestu je povinnosť dotknutej osoby podrobiť sa zásahu do svojich práv v súlade s požiadavkami trestného

<sup>43</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 30. 9. 2013, sp. zn. 2 Aps 7/2012.

<sup>44</sup> K tomu bližšie pozri: REPÍK, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Nakladatelství ORAC, s. r. o., 2002, s. 29 a nasl.

systému za okolností, ktoré majú okrem iného vyjadrovať aj sociálne odsúdenie spáchaného trestného činu. Judikatúra preto priznáva význam subjektívnym pocitom (*následkom*), ktoré môže spôsobovať trest alebo sankcia. Nepriaznivý následok, ktorý postihuje páchateľa, môže vyvolávať pocity poníženia, prípadne duševné či fyzické nepohodlie, ktoré môže subjekt brániť na zodpovednosť vnímať ako „strádanie“ či „utrpenie“.<sup>45</sup>

Hodnotenie trestu alebo sankcie je svojou povahou relatívne a závisí na posúdení všetkých okolností daného prípadu. Dohovor je však živý nástroj, ktorý sa musí interpretovať vo svetle súčasných podmienok, poukázuc na vplyv rozvíjajúcich sa všeobecne akceptovaných štandardov trestnej politiky členských štátov Rady Európy.<sup>46</sup> Dohovor priamo nezakotvuje požiadavku primeranosti trestu, avšak judikatúra uplatňuje princíp proporcionality vyjadrujúci požiadavku zachovania spravodlivej rovnováhy *medzi všeobecnými záujmami spoločnosti a garanciami základných práv jednotlivcov*. Nevyhnutnosť rešpektovania tohto princípu zdôrazňuje aj pri zásahoch do práv chránených Dohovorom majúciach podobu trestných sankcií. Z judikatúry vyplýva, že aj aplikácia takých druhov trestov a zabezpečovacích (ochranných) opatrení, ktoré na jednej strane samy osebe nemožno neprimerané, môže viesť k porušeniu Dohovoru.<sup>47</sup> Otázkou primeranosti trestov a sankcií samotných vo vzťahu k jednotlivým trestným činom ustanoveným trestnou legislatívou jednotlivých štátov však Európsky súd pre ľudské práva považuje predovšetkým za doménu ich právomocí.<sup>48</sup>

Uvedené skutočnosti deklaruje aj slovenská súdna judikatúra napr. v otázke postihovania správneho deliktu protiprávneho výrubu drevín podľa § 90 ods. 1 písm. l) zákona 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny.<sup>49</sup> Formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúcemu zaradeniu medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvozené následky *v podobe sankcií*, vrátane príslušného konania, pritom či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov. Kriminalizácia, či naopak dekriminálnizácia určitého konania nachádza výraz v platnej právnej úprave a v ich zmenách, vo voľbe procesných nástrojov potrebných k odhaleniu a dokázaniu konkrétnych skutkov, ako aj v prísnosti postihu delikventa. V konaniach zisťovania správneho deliktu, rozhodovania o vine páchateľa za spáchanie deliktu a pri ukladaní sankcie zaň teda treba postupovať v súlade so zásadami trestnoprávnej zodpovednosti. Slovenská súdna judikatúra otvorene preto deklaruje, že je jednotná v tom, že presadzuje analogické použitie

<sup>45</sup> K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/09 z 2. Novembra 2011.

<sup>46</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Tyrer proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 5856/72.

<sup>47</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Soering proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 14038/88.

<sup>48</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Shimanek proti Rakúsku, sťažnosť č. 32307/96; Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Sawoniuk proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 63716/00; Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Weeks proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 9787/82.

<sup>49</sup> Podľa § 90 ods. 1 písm. l) zákona č. 543/2002 Z. z. „*Orgán ochrany prírody môže uložiť pokutu do 9 958,17 eura a prepadnutie vecí podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktorá sa dopustí protiprávneho konania tým, že ... l) nesplní povinnosť podľa § 4 ods. 6, § 7a ods. 2 a 5, § 7b ods. 3, § 35 ods. 7, § 41 ods. 12 a 14, § 47 ods. 2 a 7, § 57 ods. 3 alebo § 104 ods. 1, 5 až 9, 13 a 14.*“

trestnoprávných princípov i v správnom trestaní. Trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb – podnikateľov) podlieha obdobnému režimu ako trestný postih za priestupky, resp. trestné činy. Z tohto hľadiska preto vykladá aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému.<sup>50</sup>

Súdy teda zdôrazňujú nápadnú podobnosť správneho trestania s trestaním podľa trestného práva. Pripúšťajú existenciu medzery v zákone (*vacuum et silentio legis*), ktorú nevyhnutne prekonávajú výkladovou praxou založenou na jednoznačnom využití analógie práva. Idea právneho štátu neumožňuje zákonodarcovi, aby pri tvorbe právneho poriadku pripustil vznik nejasnosti (najmä vo forme legislatívnych medzier), resp. dvojznačnosti pri výklade právnych noriem. Naopak sa od neho očakáva splnenie predstavy o úplnosti právneho poriadku, ktorý poskytuje riešenie pre každý prípad. Toto všetko vytvára základnú požiadavku na sudcu na rozhodovanie orgánov verejnej moci podľa práva. Súčasne uvedená skutočnosť však vytvára aj neúmerné napätie na rozhodovací proces, pretože orgány verejnej moci musia rozhodovať podľa pravidiel, ktoré často vôbec neexistujú. Preto musia najmä súdy existujúce medzery vyplniť pravidlami mimo ich bežný zdroj (t.j. mimo legislatívnu činnosť suveréna).<sup>51</sup>

Ukladanie správnych sankcií vychádza podľa slovenskej súdnej judikatúry zo zásad ukladania trestov, pretože sankcia ukladá orgán verejnej moci za čin (správanie), ktoré je v rozpore so zákonom. Zaradenie uvedenej sankcie do oblasti správneho práva a práva životného prostredia nie je podľa Najvyššieho súdu Slovenskej republiky rozhodujúce, pretože zásady ukladania správnych sankcií vyplývajú z Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1.<sup>52</sup> V správnom konaní, v ktorom správny orgán rozhoduje o uložení správnej sankcie, je podstatné, či účastník konania spáchal správny delikt, t. j. či sa dopustil porušenia zákona a či toto porušenie zákona vytvára podmienky pre uloženie sankcie ustanovenej zákonom. Znenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ktoré hovorí o *akomkoľvek trestnom obvinení*, zakladá orgánom verejnej moci povinnosť poskytnúť obvinenému zo spáchania správneho deliktu rovnaké záruky ako obvinenému z trestného činu. Súdna judikatúra preto zvyrazňuje potrebu vychádzania z právnej teórie, ktorá v rámci verejnoprávnej zodpovednosti rozoznáva trestné činy, priestupky a iné správne delikty. Deliktom je len také porušenie, ktoré zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom je miera spoločenskej nebezpečnosti a iných správnych deliktov aj okruh páchatel'ov. V prípade správnych deliktov zákonodarca spojil nedovolené protiprávne konanie s nepriaznivým následkom v podobe v podobe postihu páchatel'a správnym orgánom (správne trestanie). Formálne označenie a rozlišovanie trestných činov a správnych deliktov a z toho vyodené následky v podobe trestov a sankcií je len vyjadrením trestnej politiky štátu.<sup>53</sup> Predstavuje preto len vyjadrenie spoločenskej potreby na ochrane ur-

<sup>50</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. 9. 2012, sp. zn. 6 SžP 3/2012.

<sup>51</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 27. 5. 2014, sp. zn. 1 SžP 14/2013.

<sup>52</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 28. 4. 2005, sp. zn. 3 SžN 68/2004.

<sup>53</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 14. 12. 2011, sp. zn. 6 Sž 19/2011.

čitých vzťahov a objektov.<sup>54</sup> Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd a správnymi deliktami, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi. Ústavnú ochranu vyplývajúcu z princípu zákonnosti treba vzťahovať aj na konanie o správnych deliktach.<sup>55</sup> Keďže čl. 6 ods. 1 veta prvá dohovoru hovorí „o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia“ je podľa názoru najvyššieho súdu nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v trestnom zákone a trestnom poriadku nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívno-právna zodpovednosť.<sup>56</sup>

## 5. POVINNOSŤ ŠTÁTU KRIMINALIZOVAŤ URČITÉ KONANIA

Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva pre zmluvné štáty Dohovorom povinnosť „kriminalizovať“ niektoré druhy konaní. K povinnosti zmluvných štátov nezasahovať do práv a slobôd garantovaných Dohovorom pristupuje ich pozitívny záväzok poskytnúť uvedeným právam a slobodám ochranu nevyhnutnú na zaistenie ich účinného rešpektovania. Tento záväzok požaduje predovšetkým prijatie adekvátnych opatrení na predchádzanie porušovania práv a na *uplatnenie sankcií za porušenia*, ku ktorým už došlo. Táto požiadavka sa pritom týka nielen vzťahu orgánov verejnej moci a jednotlivca, ale aj vzťahov medzi jednotlivcami navzájom. V prípade ochrany základných hodnôt a aspektov súkromného života môžu byť vyžadované prostriedky trestnoprávneho charakteru. Judikatúra preto zdôrazňuje, že povinnosť uložená zmluvným štátom zaručiť každému, kto podlieha ich jurisdikcii, práva a slobody uvedené v dohovore a prijatie opatrení spôsobilých zabrániť ich porušeniu.<sup>57</sup>

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva začala presadzovať nepriamu ochranu hmotného ľudského práva na životné prostredie prostredníctvom iných práv. Túto spojitost preukázala napr. v súvislosti s čl. 8 Dohovoru, ktorý zakotvuje právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obdobia a korešpondencie. V prípade straty hodnoty majetku v dôsledku poškodenia životného prostredia pripúšťa judikatúra aj použitie čl. 1 Protokolu 1 k Dohovoru, ktorý zakotvuje právo na pokojné užívanie majetku.<sup>58</sup> Ak štát nepostihne *trestnoprávne konanie* páchatela deliktu, ktorý škodlivé výpary a nadmernou hlučnosťou naruša právo jednotlivca na rešpektovanie obdobia, môže zlyhať pri plnení záväzkov vyplývajúcich z čl. 8 Dohovoru. Podľa súdnej judikatúry môže silné znečistenie životného prostredia negatívne ovplyvňovať dobrý zdravotný stav ľudí

<sup>54</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 23. 7. 2009, sp. zn. 3 Sžp 5/2008

<sup>55</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 29. 11. 2012, sp. zn. 5 Sžf 85/2011.

<sup>56</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 12. 3. 2009, sp. zn. 8 Sžo 147/2008.

<sup>57</sup> K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/09 z 2. Novembra 2011.

<sup>58</sup> K tomu bližšie pozri: JANKUV, J.: Ľudské právo na životné prostredie a jeho ochrana podľa Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (1950). In: KOŠČIAROVÁ, S. (ed.): *Rada Európy a ochrana životného prostredia*. Trnava: Typi Universitatis Tynaviensis, vydavateľstvo Trnavskej univerzity v Trnave, spoločné pracovisko TU a SAV, 2009, s. 98–101.

rovnako ako výkon práva na nerušené užívanie obydlia, ako aj zdravie jednotlivcov. Porušenie práva na nerušené užívanie obydlia môže od určitého stupňa intenzity viesť k sťažaniu súkromného a rodinného života a to i napriek tomu, že nemusí hroziť vážne ohrozenie zdravia. Súdna judikatúra na európskej úrovni preto už otvorila priestor pre spojitosť práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydlia s právom na životné prostredie a vytvorila priestor pre ochranu obetí poškodených aktivitami škodiacimi životnému prostrediu vo vzťahu k prakticky všetkým druhom znečistenia a poškodenia životného prostredia.<sup>59</sup> Na túto spojitosť odkazuje judikatúra aj v súvislosti s vypúšťaním škodlivých exhalátov do prostredia obydli sťažovateľov chemickou továrňou. Súdna judikatúra preto poukazuje na skutočnosť, že „... znečistenie životného prostredia sa môže dotknúť zdravia jednotlivcov a môže im zabrániť užívať si ich domovy takým spôsobom, že to negatívne ovplyvní ich súkromný a rodinný život...“.<sup>60</sup> Nepriamu ochranu práva na životné prostredie deklaruje judikatúra aj vo vzťahu k ochrane života jednotlivcov pri používaní jedovatých látok v bani.<sup>61</sup> Tento záver prijala judikatúra aj v prípade ochrany obydlia pred vážnym ekologickým ohrozením v dôsledku štátom povolených priemyselných aktivít oceliarne, ktorá nebola vo vlastníctve štátu. Porušenia Dohovoru sa preto štát môže dopustiť, ak zlyhá pri hľadaní rovnováhy medzi záujmami spoločnosti a efektívnym výkonom práva jednotlivca na rešpektovanie jej súkromného života a obydlia.<sup>62</sup> Rozsah ochrany práva na súkromie podľa čl. 8 Dohovoru môže zahŕňať i povinnosť štátnych orgánov prijať opatrenia na zabezpečenie rešpektovania súkromného života aj vo sfére vzťahov medzi jednotlivcami. V takom prípade za uvedenú povinnosť považuje aj ochranu jednotlivca pred znečisťovaním jeho pozemku inými jednotlivcami.<sup>63</sup>

Snahu Rady Európy presadzovať ochranu životného prostredia prostredníctvom nástrojov vyvodzovania verejnoprávnej zodpovednosti preukazuje napr. Dohovor na ochranu životného prostredia prostredníctvom trestného práva. Rada Európy pristúpila k zakotveniu ochrany životného prostredia prostredníctvom tohto dohovoru v roku 1998. Potreba vedenia spoločnej trestnej politiky a úloha trestného práva motivovala tvorcov dokumentu k jeho prijatiu a otvoreniu na podpis. Rada Európy pocítovala potrebu upraviť poškodzovanie životného prostredia v podobe ustanovenia trestných činov na ochranu životného prostredia. Zdôraznila preto celospoločenský záujem na jeho ochrane. Dohovor vymedzil tri skupiny protiprávných konaní, t. j. ustanovil požiadavky na tvorbu skutkových podstat o úmyselných trestných činoch, nedbanlivostných trestných činoch a iných trestných činoch a priestupkoch. Tento dohovor však ratifikovalo od roku 1998 iba Estónsko. Nikdy sa preto nezačal používať ako efektívny nástroj ochrany životného prostredia. Doktrína autonómnosti presadzovaná Radou Európy sa

<sup>59</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci López Ostra proti Španielsku, sťažnosť č. 16798/90.

<sup>60</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Guerra a ďalší proti Taliansku, sťažnosť č. 14967/89.

<sup>61</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Taskin a ostatní proti Turecku, sťažnosť č. 46117/99.

<sup>62</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Fadejeva proti Rusku, sťažnosť č. 55723/2000.

<sup>63</sup> K tomu bližšie pozri: Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Surugiu proti Rumunsku, sťažnosť č. 48995/99.

však prejavila aj pri tvorbe tohto dokumentu. Podľa čl. 9 uvedeného dohovoru „Každá zmluvná strana prijme vhodné opatrenia, ktoré môžu byť potrebné na to, aby mohla uložiť trestné alebo správne sankcie alebo opatrenia pre právnické osoby, v mene ktorej sa trestných činov uvedených v článkoch 2 a 3 sa dopustil ich orgány alebo ich členovia, alebo ďalší zástupcovia.“ Rada Európy teda v danom prípade nerozlišuje formálne zaradenie sankčného nástroja vnútroštátnym právnym poriadkom do konkrétnej oblasti verejného práva, ale zameriava sa na obsah a podstatu uvedeného nástroja. Túto skutočnosť potvrdzujú aj čl. 4 uvedeného dohovoru, podľa ktorého „Pokiaľ sa na ne nevzťahuje ustanovenia článkov 2 a 3, každá strana prijme také vhodné opatrenia, ktoré môžu byť nevyhnutné na zavedenie trestných činov a správnych deliktov, ktoré by mohli viesť k sankciám alebo iným opatreniam podľa svojho vnútroštátneho práva, ak boli spáchané úmyselne, alebo z nedbalosti...“

## ZÁVER

Oblasť trestného práva tradične patrí do sféry zvrchovanej právomoci štátov. Odrazom tejto skutočnosti je značne široká miera voľnosti uváženia zákonodarcu pri voľbe konkrétnej trestnej politiky. Ústava Slovenskej republiky, Dohovor, ako aj ďalšie pramene medzinárodného práva, predovšetkým medzinárodné zmluvy týkajúce sa ľudských práv, **zmluvy, ktorými štáty prevzali záväzok trestnoprávne postihovať určité konania** či opomenutia alebo naopak záväzok zdržať sa trestnoprávneho postihu určitých konaní či opomenutí, zmluvy týkajúce sa medzinárodnej (medzištátnej) spolupráce (pomoci) v trestných veciach, a napokon v špecifických oblastiach aj právo Európskej únie, vymedzujú priestor a medze, v rámci ktorých sa môže uplatňovať *tradičné právo štátu* trestať. Tento priestor je však pomerne široký pre rôzne koncepcie trestného práva (trestnej politiky), ktoré zodpovedajú právnym, kultúrnym a sociálnym podmienkam či tradíciám jednotlivých štátov. Ústava Slovenskej republiky, koncepcia Dohovoru a judikatúra Súdu profilujú základné princípy trestného systému právneho štátu, ktoré možno zaradiť do niekoľkých okruhov týkajúcich sa vo všeobecnosti podmienok trestnej zodpovednosti, povinnosti kriminalizovať isté druhy konaní a naopak zákazu kriminalizovať isté druhy konaní, procesných záruk spravodlivého konania, ako aj ukladania a výkonu sankcií. Vo väčšine prípadov sa súdna kontrola realizovaná európskym súdom pre ľudské práva sústreďuje na zlučiteľnosť aplikácie trestnoprávnej legislatívy. Slovenská súdna judikatúra považuje delikty pri ochrane prírody a krajiny za delikty trestnoprávnej povahy. Z rozhodovacej činnosti slovenských súdov vyplýva záver, že uvedené delikty rovnako podliehajú pojmu trestné obvinenie. Súdna judikatúra sa preto snaží nahliadať za ich zaradenie do oblasti správneho práva a práva životného prostredia. Súdny pri týchto záveroch vychádza najmä z povahy zákonom chráneného záujmu. Zákomom chránený záujem abstrahuje z pôsobnosti zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny. Typickým príkladom je preto napr. zákonom chránený záujem na ochrane drevín alebo zákonom chránený záujem na ochrane chránených druhov rastlín a živočíchov. Súdna Judikatúra preto deklaruje trestnoprávnu právnú povahu uvedených deliktov. Problémom však je, že ju často nezdôvodní a vychádza

z formálneho označenia správnych deliktov zákonom. Motiváciu súdnej judikatúry v tomto smere môže zapríčiniť práve predchádzajúca skúsenosť vyvolaná najmä rozhodnutiami Európskeho súdu pre ľudské práva v prípadoch I. Lauko v. Slovenská republika a J. Kadubec v. Slovenská republika. Súdna judikatúra preto argumentuje trestnou politikou a výrazom vôle zákonodarcu. Poukazuje na obdobnú povahu trestných činov a správnych deliktov a na skutočnosť, že je prirodzená. Uvedené závery vyplývajú z autonómneho výkladu pojmu trestné obvinenie. Ústavný súd Slovenskej republiky však použil v roku 2008 iné odôvodnenie vyplývajúce z princípov právneho štátu. Tieto neprijímajú skutočnosť, že jedna skupina osôb trestne obvinených by mala byť menej favorizovaná oproti inej skupine trestne obvinených osôb.<sup>64</sup> Táto požiadavka by sa mala uplatňovať bez ohľadu na akúkoľvek vnútroštátnu právnu kategorizáciu správnych deliktov. O to viac platí uvedená skutočnosť v prípade zabezpečenia prístupu súkromnej osoby k vnútroštátnemu súdu vo veci trestného obvinenia. Slovenská súdna judikatúra zaujala stanovisko, že nie je dôležité, či v danom prípade je uložená sankcia za správny delikt spôsobilá citelne zasiahnuť sféru páchatel'a deliktu, pretože vo vyššie označených rozhodnutiach Európskeho súdu pre ľudské práva išlo vždy o prípady, keď bola uložená pokuta v zanedbateľnej výške.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/08, z 20. mája 2009.

<sup>65</sup> V septembri 1998 Súd rozhodol v uvedených prípadoch o porušení čl. 6 ods. 1 Dohovoru. V oboch prípadoch bola osobám uložená pokuta za priestupok, a to v najnižšej možnej sume 2 000 Sk. Vtedy účinné znenie zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch uvádzalo, že rozhodnutia o priestupkoch sú súdom preskúmateľné len vtedy, ak uložená pokuta presahuje 2 000 Sk. Z kompetencie súdov tak bola zákonom vyňatá možnosť preskúmať zákonnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy, u ktorých bola pokuta nižšia ako 2000 Sk. V nadväznosti na túto skutočnosť a na návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol, že príslušné ustanovenie zákona je v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky. Rovnako rozhodol Súd rozsudkom z 20. októbra 2009 v prípade Čanady v. Slovenská republika. Sťažovateľ žaloval Slovenskú republiku pre porušenie práva zaručeného čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Ako vojak z povolania bol uznaný za vinného z disciplinárneho priestupku, za ktorý mu bola uložená pokuta. Skutok, ktorého sa dopustil, bol podľa zákona SNR č. 372/1990 Zb. priestupkom. Súd preto neakceptoval námietku vlády Slovenskej republiky, že čl. 6 ods. 1 Dohovoru nie je na predmetné správne konanie aplikovateľný. Uviedol, že sťažovateľ nebol postihnutý za skutok spočívajúci v porušení služobných povinností vojaka. S poukazom na svoje predchádzajúce rozhodnutia v podobných veciach konštatoval, že na konanie o skutku, za ktorý bola sťažovateľovi uložená pokuta, sa vzťahuje článok 6 ods. 1 v jeho „trestnej“ časti. (K tomu bližšie pozri: KOŠIČIAROVÁ, S. – MASLEN, M.: The right of access to court in matters of public administration decisions on administrative sanctions – case law of the European Court of Human rights and the Slovak Republic. In: *Naučni trudove. Ruse: University of Ruse*, 2013, s. 279–283.



## KOMPARACE VYBRANÝCH ASPEKTŮ SPRÁVNÍHO A SOUDNÍHO TRESTÁNÍ V OBLASTI OCHRANY PŘÍRODY

ILONA JANČÁŘOVÁ

**Abstract:** **Comparison of Selected Aspects of Administrative and Judicial Punishments in the Field of Nature Protection**

Act No. 114/1992 Coll., on nature protection provides with protection of all species of animals and plants. Endangered or rare plant and animal species are proclaimed specially protected species. The special protection represents stricter rules for their protection, such as prohibition to damage or destroy plant species and prohibition to injure or to kill animal species. This prohibition is enforced (beside the other regulatory instruments) by the set of administrative and criminal sanctions. The problem is that identical illegal behavior (damaging and/or destroying those species) can be considered as a crime or administrative delict. The aim of this contribution is find out criteria to distinguish administrative or criminal delicts in this field, what sanctions/punishments are available, what is the relation between criminal and administrative punishment and which one seemsto be more effective regarding to specially protected species.

**Key words:** nature protection, administrative punishment, criminal punishment, endangered species of animals and plants, sanctions, criminal liability, administrative liability, nature protection offences

**Klíčová slova:** ochrana přírody, správní trestání, soudní trestání, trestněprávní odpovědnost, ohrožené druhy, sankce

### ÚVOD

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZOPK) poskytuje (mimo jiné) ochranu všem druhům živočichů a rostlin. Nicméně ty druhy rostlin a živočichů, které jsou ohrožené nebo vzácné, vědecky či kulturně velmi významné, lze vyhlásit za zvláště chráněné; zvláštní ochrana představuje přísnější pravidla na jejich ochranu. Tyto zvláště chráněné druhy rostlin a živočichů jsou uvedeny na seznamech v příloze vyhlášky č. 395/1992 Sb.;<sup>1</sup> v nich se dle stupně jejich ohrožení člení na kriticky ohrožené, silně ohrožené a ohrožené.

Základním nástrojem přímé regulace ve vztahu ke zvláště chráněným druhům živočichů i rostlin je zákaz jakkoliv škodlivě či rušivě zasahovat do jejich přirozeného

<sup>1</sup> Vyhl. č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

vývoje s detailní specifikací uvedenou v ustanovení § 49 odst. 1 a § 50 odst. 1. a odst. 2.<sup>2</sup> Důležitý je i dovětek k tomuto pravidlu, že „stejně jako zvláště chráněný živočich nebo zvláště chráněná rostlina je chráněn i mrtvý jedinec tohoto druhu, jeho část nebo výrobek z něho, u něhož je patrné z průvodního dokumentu, obalu, značky, etikety nebo z jiných okolností, že je vyroben z částí takového živočicha nebo rostliny“.<sup>3</sup> Z takto stanoveného zákazu jsou pak stanoveny výjimky, které vyplývají buď přímo ze zákona anebo mohou být udělovány rozhodnutím příslušného orgánu ochrany přírody na základě § 56 ZOPK; tyto výjimečné situace však nejsou předmětem pozornosti tohoto příspěvku.

Dodržování výše uvedených pravidel je prosazováno za pomoci správních a trestních sankcí. Cílem tohoto příspěvku je zjistit, zda a jak je porušování předmětné povinnosti sankcionováno v rámci správního trestání, zda a jaké sankce obsahuje za porušování výše uvedených pravidel trestní zákoník, jaký je vztah mezi soudním a správním trestáním a které z nich lze považovat za účinnější postih delikventa.

## 1. ODPOVĚDNOST FYZICKÝCH OSOB

Co se týče správního trestání, v první řadě si nelze nevděkovat jisté diskrepance mezi formulací předmětného zákazu a odpovídajícími sankčními ustanoveními ZOPK. Zákon totiž výslovně zakazuje zvláště chráněné rostliny sbírat, trhat, vykopávat, ničit nebo jinak rušit ve vývoji, kdežto skutkové podstaty přestupků jsou formulovány poněkud odlišně. V rámci správně právní odpovědnosti fyzických osob nepodnikajících (tj. za přestupek) lze totiž uložit za výše uvedené jednání různou sankci (pokutu) v rozmezí, odstupňovaném podle závažnosti nedovoleného zásahu.

Pokuta až do výše 10 000 Kč může být uložena fyzické osobě, která „nedovoleně zasahuje do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin“<sup>4</sup> či „zraňuje, chová bez povolení zvláště chráněné živočichy nebo ptáky nebo jinak nedovoleně zasahuje do jejich přirozeného vývoje“.<sup>5</sup>

Pokuta do výše 20 000 Kč může být za přestupek uložena tehdy, pokud dojde ke zničení zvláště chráněných rostlin zařazených do kategorie ohrožených buď přímo,

<sup>2</sup> § 49 – **Základní podmínky ochrany zvláště chráněných rostlin**

(1) Zvláště chráněné rostliny jsou chráněny ve všech svých podzemních a nadzemních částech a všech vývojových stádiích; chráněn je rovněž jejich biotop. Je zakázáno tyto rostliny sbírat, trhat, vykopávat, poškozovat, ničit nebo jinak rušit ve vývoji. Je též zakázáno je držet, pěstovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat nebo nabízet za účelem prodeje nebo výměny.

§ 50 – **Základní podmínky ochrany zvláště chráněných živočichů**

(1) Zvláště chránění živočichové jsou chráněni ve všech svých vývojových stádiích. Chráněna jsou jimi užívaná přirozená i umělá sídla a jejich biotop. Vybrané živočichy, kteří jsou chráněni i uhynulí, stanoví Ministerstvo životního prostředí obecně závazným právním předpisem.

(2) Je zakázáno škodlivě zasahovat do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, zejména je chytat, chovat v zajetí, rušit, zraňovat nebo usmrcovat. Není dovoleno sbírat, ničit, poškozovat či přemísťovat jejich vývojová stádia nebo jimi užívaná sídla. Je též zakázáno je držet, chovat, dopravovat, prodávat, vyměňovat, nabízet za účelem prodeje nebo výměny.

<sup>3</sup> § 49 odst. 4 ZOPK.

<sup>4</sup> § 87 odst. 1 písm. b).

<sup>5</sup> § 87 odst. 1 písm. c).

nebo ke způsobení jejich úhynu nedovoleným zásahem do jejich životního prostředí<sup>6</sup> anebo pokud fyzická osoba usmrcuje zvláště chráněné živočichy zařazené do kategorie ohrožených přímo nebo způsobí jejich úhyn nedovoleným zásahem do jejich životního prostředí nebo chytá zvláště chráněné živočichy.<sup>7</sup>

Nejvyšší sazba pokuty až do výše 100 000 Kč se použije v případě, že delikvent zničí zvláště chráněnou rostlinu kriticky nebo silně ohroženého druhu nebo způsobí její úhyn zásahem do jejího životního prostředí,<sup>8</sup> resp. usmrtí zvláště chráněného živočicha kriticky nebo silně ohroženého druhu nebo způsobí jeho úhyn zásahem do jeho životního prostředí.<sup>9</sup>

Skutková podstata trestného činu neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami, obsažená v §§ 299 a 300 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník (dále jen TZ),<sup>10</sup> se do jisté míry obsahově překrývá s těmi, jež jsou formulovány v režimu ZOPK.

Zaměříme-li se pouze na otázku poškozování a ničení zvláště chráněných druhů, pak i v režimu TZ je třeba rozlišovat stupeň jejich ohrožení. U druhů zařazených v kategorii ohrožených druhů trestní zákoník navazuje na přestupek sankcionovatelný do výše 20 000 Kč, zatímco u druhů silně nebo kriticky ohrožených na přestupek sankcionovatelný pokutou do výše 100 000 Kč. Rozdíl mezi přestupkem a trestným činem spočívá v tom, že k naplnění skutkové podstaty trestného činu musí v rámci nedovoleného zásahu dojít k usmrcení, zničení či poškození minimálně 26 kusů jedinců zvláště chráněného druhu rostlin či živočichů. Vzhledem k tomu, že následně uvedená kvalifikovaná skutková podstata se týká jedinců silně a kriticky ohrožených, lze usuzovat, že v daném případě se bude jednat o zvláště chráněné druhy zařazené v kategorii ohrožených druhů. Pokud se jedná o jedince zařazeného do kategorie kriticky nebo silně ohrožený, pak

<sup>6</sup> § 87 odst. 2 písm. b).

<sup>7</sup> § 87 odst. 2 písm. c).

<sup>8</sup> § 87 odst. 3 písm. c).

<sup>9</sup> § 87 odst. 3 písm. b).

<sup>10</sup> § 299 TZ: Neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami

(1) Kdo v rozporu s jiným právním předpisem usmrtí, zničí, poškodí, odejme z přírody, zpracovává, doveze, vyveze, proveze, přechovává, nabízí, zprostředkuje, sobě nebo jinému opatří jedince zvláště chráněného druhu živočicha nebo rostliny nebo exemplář chráněného druhu a spáchá takový čin na více než dvaceti pěti kusech živočichů, rostlin nebo exemplářů, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta, zákazem činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty.

(2) Stejně bude potrestán, kdo v rozporu s jiným právním předpisem usmrtí, zničí, poškodí, odejme z přírody, zpracovává, doveze, vyveze, proveze, přechovává, nabízí, zprostředkuje, sobě nebo jinému opatří jedince silně nebo kriticky ohroženého druhu živočicha nebo rostliny nebo exemplář druhu přímo ohroženého vyhubením nebo vyhynutím.

(3) Odnětím svobody na šest měsíců až pět let, zákazem činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 jako člen organizované skupiny,

b) spáchá-li takový čin v úmyslu získat pro sebe nebo pro jiného značný prospěch, nebo

c) způsobí-li takovým činem dlouhodobé nebo nevratné poškození populace volně žijícího živočicha nebo planě rostoucí rostliny nebo místní populace nebo biotopu zvláště chráněného druhu živočicha nebo rostliny.

(4) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 ve spojení s organizovanou skupinou působící ve více státech,

b) spáchá-li takový čin v úmyslu získat pro sebe nebo pro jiného prospěch velkého rozsahu, nebo

c) způsobí-li takovým činem dlouhodobé nebo nevratné poškození místní populace nebo biotopu kriticky ohroženého druhu živočicha nebo rostliny.

chování naplňující skutkovou podstatu přestupku sankcionovatelného nejvyšší sazbou a trestného činu dle § 299 odst. 2 a § 300 je na první pohled identické – tj. usmrcení či zničení byť jen jednoho jedince tohoto druhu je dle ZOPK považováno za přestupek a dle TZ za trestný čin (u ohrožených druhů je hranice pomyslného rozlišení stanovena počtem 26 kusů). Výsledný překryv však v daném případě bude poněkud omezený, neboť TZ na rozdíl od ZOPK rozlišuje úmyslnou a nedbalostní formu zavinění,<sup>11</sup> u kterých jsou skutkové podstaty formulovány odlišně.<sup>12</sup> U nedbalostních trestných činů (§ 300 TZ) je totiž důraz nutno klást na jednu z dosud nevyslovených podmínek vzniku trestně právní odpovědnosti, a tou je skutečnost, že k usmrcení či zničení předmětných jedinců musí dojít z **hrubé nedbalosti**,<sup>13</sup> která musí být prokázána nejen v případě zničení či usmrcení jednoho jedince kriticky anebo silně ohroženého druhu, ale i v případě 26 a více kusů jedinců ohrožených druhů (přičemž postačí i nevědomá nedbalost).<sup>14</sup> Zajímavá je však i skutečnost, že TZ do skutkové podstaty obou skutkových podstat trestného činu neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (úmyslného i z nedbalosti) zahrnul i samotné poškození předmětných jedinců, čímž navazuje na přestupek nedovoleného zásahu do přirozeného vývoje sankcionovatelného pokutou do výše pouze 10 000 Kč bez rozlišení stupně ohrožení zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů.

Z výše uvedeného vyplývá, že delikt ní odpovědnost se vztahuje nejen k dokonání protiprávního jednání, jež vede ke zničení jedince zvláště chráněného druhu, ale postihováno je jak ve správně právní, tak v trestně právní linii i tzv. nedovolené zasahování do přirozeného vývoje, které k celkovému zničení jedince vést nemusí. Příkladem může být trhání květů sasanek (ohrožený druh), jež může být pokutováno coby přestupek do výše 10 000 Kč (nedovoleně zasahuje do vývoje). Pokud by natrhaných květů sasanek bylo více než 25 kusů, o trestný čin neoprávněného nakládání s chráněnými planě rostoucími rostlinami by se mohlo jednat pouze tehdy, jednal-li pachatel úmyslně nebo z hrubé nedbalosti.

Zničení či usmrcení byť jen jednoho jedince silně nebo kriticky ohroženého druhu tedy může založit správně právní odpovědnost fyzických osob, bylo-li zaviněné (ať už úmyslně nebo z nedbalosti), neboť pro přestupek platí, že pokud zákon nestanoví výslovně, že je třeba úmyslného zavinění, k odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, jako je tomu u přestupku nedovolených zásahů a usmrcení či poškození zvláště chráněných druhů; trestněprávní odpovědnost vznikne opět pouze tehdy, jed-

<sup>11</sup> K odpovědnosti za přestupek postačí zavinění z nedbalosti, nestanoví-li zákon výslovně, že je třeba úmyslného zavinění. (Viz § 3 z. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.)

<sup>12</sup> § 300 TZ – Neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti:

Kdo z hrubé nedbalosti poruší jiný právní předpis tím, že usmrtí, zničí, poškodí, odejme z přírody, zpracovává, opakovaně doveze, vyveze nebo převeze, přechovává, nabízí, zprostředkuje nebo sobě nebo jinému opatří jedince zvláště chráněného druhu živočicha nebo rostliny nebo exemplář chráněného druhu ve větším rozsahu než dvacetí pěti kusů nebo jedince kriticky ohroženého druhu živočicha nebo rostliny nebo exemplář druhu přímo ohroženého vyhubením nebo vyhynutím, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok, zákazem činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty.

<sup>13</sup> TZ § 16 (2) Trestný čin je spáchán z hrubé nedbalosti, jestliže přístup pachatele k požadavku náležité opatrnosti svědčí o zřejmé bezohlednosti pachatele k zájmům chráněným trestním zákonem.

<sup>14</sup> ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní zákoník II, Zvláštní část (§ 140–421)*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 3004.

nal-li pachatel úmyslně nebo z hrubé nedbalosti. Pouze v těchto případech tak dochází k tomu, že jednání by mohlo po formální stránce naplňovat skutkovou podstatu jak přestupku, tak trestného činu. Pokud však předmětný jedinec byl poškozen, usmrčen či zničen v nedbalosti, kterou nelze považovat za hrubou nedbalost, bude takové jednání přestupkem a nikoliv trestným činem.

Otázkou tedy zůstává, zda úmyslné anebo hrubě nedbalostní jednání v podobě poškození, resp. zničení či usmrcení jedince zvláště chráněného druhu bude v konkrétním případě postihováno jako přestupek nebo jako trestný čin. V tom případě je nutno především vycházet z definice přestupku,<sup>15</sup> za který se považuje „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 anebo **o trestný čin**“.

Proto v daném případě bude rozhodující, zda jednání naplňuje skutkovou podstatu trestného činu. Při uplatňování principu formálního pojetí trestného činu po přijetí z. č. 40/2009, trestní zákoník ve znění pozdějších předpisů (dále jen TZ), by se mohlo zdát, že odpověď na výše uvedenou otázku je zcela jednoduchá, neboť skutkové podstaty trestných činů uvádějí přesný počet poškozených, resp. zničených jedinců. Vedle tohoto principu je však třeba vycházet i z dalších zásad trestního práva, především ze zásady subsidiarity trestní represe a principu „ultima ratio“<sup>16</sup>. Zásada subsidiarity trestní represe, vyjádřená v § 12 odst. 2 TZ<sup>16</sup> totiž vyžaduje, aby „stát uplatňoval prostředky trestního práva zdrženlivě, to znamená především tam, kde jiné právní prostředky selhávají nebo nejsou efektivní, neboť trestní právo je třeba považovat za „ultima ratio“<sup>17</sup>, tedy za krajní prostředek k prosazování celospolečenských zájmů. Legální definice trestného činu, obsažená v § 13 odst. 1 TZ je tak doplněna a omezena hmotněprávním korektivem, který představuje zásada subsidiarity trestní represe. Procesněprávní korektiv, který představuje zásada oportunity, je vyjádřen ustanovení § 172 odst. 2 písm. c) trestního řádu (TŘ),<sup>18</sup> podle kterého „státní zástupce může zastavit trestní stíhání, jestliže vzhledem k významu a míře porušení nebo ohrožení chráněného zájmu, který byl dotčen, způsobu provedení činu a jeho následku, nebo okolnostem, za nichž byl čin spáchán, a vzhledem k chování obviněného po spáchání činu, zejména k jeho snaze nahradit škodu nebo odstranit jiné škodlivé následky činu, je zřejmé, že účelu trestního řízení bylo dosaženo“.<sup>19</sup> Uvedený procesní postup se tak uplatní i při hodnocení společenské škodlivosti podle § 12 odst. 2 TZ.<sup>20</sup>

Materiální korektiv, obsažený v § 12 odst. 2 TZ tak váže zjištění potřebné míry společenské škodlivosti z hlediska trestní odpovědnosti pachatele za spáchaný trestný čin na závěr, že nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu. Ze zásady subsidiarity trestní represe podle J. Jelínka vyplývá, že „trestným činem by

<sup>15</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích ve znění pozdějších předpisů.

<sup>16</sup> § 12 odst. 2 TZ: Trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu.

<sup>17</sup> ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 115.

<sup>18</sup> Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19</sup> JELÍNEK, J. a kol.: *Trestní právo hmotné*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 127.

<sup>20</sup> ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 120.

nemělo být jakékoliv jednání, které naplňuje znaky skutkové podstaty trestného činu, ale mělo by se jednat o jednání společensky škodlivé“. Může tedy hledisko společenské škodlivosti mít povahu významného interpretačního pravidla, které napomáhá zákonnou skutkovou podstatu konkrétního trestného činu i jeho formální znaky vyložit podle jejich smyslu? Podle autorů komentáře k trestnímu zákoníku je třeba tohoto pravidla použít „zejména“ k výkladu těch znaků trestných činů, které nemají jasnou spodní hranici.<sup>21</sup> Lze však uvedený materiální korektiv použít pro interpretaci tam, kde tato spodní hranice je jasně stanovena a není pochyb o naplnění formálních znaků trestného činu?

Po formální stránce bylo poškození anebo zničení zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin označeno za trestný čin, což samo o sobě indikuje důležitost zájmu společnosti na jejich právní ochraně. Proto lze usuzovat, že stanovení minimálního počtu poškozených jedinců (tj. 26 jedinců ohrožených a 1 jedinec silně či kriticky ohroženého druhu) jasně určuje hranici mezi trestným činem a přestupkem a při naplnění skutkové podstaty trestného činu není tudíž prostor pro zjišťování, zda se jedná o trestný čin či nikoliv. Trestní represe však může nastoupit až po posouzení všech okolností případu, za nichž byl spáchán.

Společenská škodlivost, která se zdá být v některých případech rozhodující pro kvalifikaci protiprávního jednání zničení či poškození zvláště chráněných druhů, není zákonným znakem trestného činu. Jak vyplývá z judikatorních závěrů,<sup>22</sup> má význam jako jedno z **hledisek pro uplatňování zásady subsidiarity trestní represe**. Trestní zákoník nevymezuje žádná hlediska pro stanovení konkrétní míry či stupně společenské škodlivosti činu, který se má považovat za trestný čin. Dle názoru soudu tedy zásadně platí, že každý protiprávní čin, který vykazuje všechny znaky uvedené v trestním zákoníku, je trestným činem, a proto ho obecně nelze považovat za čin, který není společensky škodlivý. Opačný závěr v podobě konstatování nedostatečné společenské škodlivosti lze učinit jen ve zcela výjimečných případech, v nichž z určitých závažných důvodů není vhodné uplatňovat trestní represí, a pokud posuzovaný čin svou závažností neodpovídá ani těm nejléčším, běžně se vyskytujícím trestným činům dané právní kvalifikace. S těmito závěry se autorka plně ztotožňuje.

Pokud příslušný orgán činný v trestním řízení dospěl k závěru, že nejde o trestný čin, věc postoupí příslušnému orgánu k projednání přestupku nebo jiného správního deliktu.<sup>23</sup> Naopak pokud by bylo o konkrétním činu zničení nebo poškození zvláště chráněných druhů živočichů a rostlin zahájeno nejdříve řízení o přestupku, pak orgán, který tento přestupek projednává, může zjistit, že okolnosti nasvědčují tomu, že jde trestný čin. V tom případě věc postoupí orgánům činným v trestním řízení a v souladu s ustanovením § 76 odst. 1 písm. l) zákona o přestupcích<sup>24</sup> řízení zastaví. V daném případě jde o zastavení z procesních důvodů a usnesení o něm nemá účinky pravomocně rozhodnuté věci, a tudíž není překážkou řízení jako „res iudicata“.<sup>25</sup> Není ani vyloučeno, že orgány činné v trestním řízení věc vrátí zase zpět příslušnému správnímu orgánu

<sup>21</sup> Ibid., s. 116–119.

<sup>22</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ČR 5 Tdo 17/2011-44, ASPI, stav k 15. 9. 2014.

<sup>23</sup> §§ 159a odst. 1 písm. b), 171 odst. 1, 188 odst. 1 písm. b), 314c odst. 1 písm. a), 222 odst. 2 TR.

<sup>24</sup> Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>25</sup> VEDRAL, J.: *Správní řád – komentář*. 2. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 597.

k projednání přestupku. V daném případě je důležité, že do běhu lhůty k projednání přestupku se nezapočítává doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo trestní řízení podle trestního řádu.<sup>26, 27</sup>

Pokud však státní zástupce využije možnosti, kterou mu poskytuje § 172 odst. 2 písm. c) trestního řádu, a rozhodne o zastavení trestního stíhání, je tím mimo jiné presumováno, že skutek byl trestným činem, ale již není zájem na tom, aby o něm proběhlo trestní řízení až do konce. Ve vztahu k trestnímu řízení se tedy jedná o věc rozhodnutou a zároveň je tak v daném případě vyloučen další postih daného skutku coby přestupku.

## 2. ODPOVĚDNOST PRÁVNICKÝCH OSOB

Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim ve znění pozdějších předpisů (dále jen TOPO) výslovně uvádí neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (§ 299 TZ) a neoprávněné nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti (§ 300 TZ) mezi trestnými činy, za něž jsou odpovědny právnické osoby. Pachatelem trestného činu neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (úmyslného i z nedbalosti) tak může být kdokoliv (fyzická i právnická osoba). Pokud se výše uvedeného jednání dopustí právnická osoba, může rovněž být posuzováno jako jiný správní delikt podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nebo jako trestný čin. I když skutková podstata jiného správního deliktu je v tomto případě formulována odlišně od přestupku,<sup>28</sup> lze konstatovat, že znaky kvalifikované skutkové podstaty trestného činu a jiného správního deliktu podle § 88 odst. 2 ZOPK jsou opět v mnohém shodné. Vzhledem k tomu, že zásada subsidiarity trestní represe se uplatní rovněž při posuzování trestných činů právnických osob, i v této souvislosti může orgán činný v trestním řízení v konkrétním případě dojít k závěru, že „i přes naplnění skutkové podstaty trestného činu nejde o trestný čin s ohledem na škodlivost případu, ve kterém postačuje uplatnění odpovědnosti podle jiného právního předpisu“.<sup>29</sup>

Vztah k řízení o správním deliktu řeší TOPO v ustanovení § 28.<sup>30</sup> Zatímco v prvním odstavci je formulována překážka věci rozhodované (*lis pendens*), ve druhém odstavci

<sup>26</sup> Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>27</sup> Viz § 20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>28</sup> ZOPK § 88(2): Orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 2 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že:

d) zničí jedince zvláště chráněného druhu rostlin buď přímo, nebo nedovoleným zásahem do jejich prostředí,

c) usmrcuje zvláště chráněné živočichy přímo nebo způsobí jejich úhyn nedovoleným zásahem do jejich prostředí.

<sup>29</sup> JELÍNEK, J. a kol.: *Trestní právo hmotné*. 3. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 130.

<sup>30</sup> TOPO § 28: (1) Zahájení trestního stíhání proti právnické osobě brání tomu, aby o téže skutku proti téže právnické osobě probíhalo řízení o správním deliktu; to nevylučuje uložení nucené správy nebo jiného nápravného opatření podle jiného právního předpisu.

(2) Trestní stíhání proti právnické osobě nelze zahájit, a bylo-li již zahájeno, nelze v něm pokračovat a musí být zastaveno, jestliže dřívější řízení pro týž skutek proti téže právnické osobě skončilo pravomocným rozhodnutím o správním deliktu a toto rozhodnutí nebylo zrušeno.

je zakotvena překážka věci rozhodnuté (*res iudicata*). V obou případech musí být splněna kumulativně totožnost subjektu i totožnost skutku. Překážka věci rozhodované je v TOPO upravena ve prospěch řízení trestního, čemuž je třeba správní řízení přizpůsobit, a to i za dlouhodobě kritizované neexistence zvláštního předpisu upravujícího řízení o správním deliktu, v němž by obdobné pravidlo bylo obsaženo. Ze stanovení přednosti trestního řízení před správním lze podle T. Grívný spatřovat obecnou zásadu *subsidiarity správního deliktu k trestnému činu*, tj. že o správní delikt se může jednat, jen pokud nejde o trestný čin.<sup>31</sup>

Pokud tedy bylo zahájeno správní řízení a správní orgán zjistí, že skutek má znaky trestného činu, tak řízení zastaví a věc postoupí orgánům policie nebo státnímu zástupci. K zastavení správního řízení by mělo dojít i v případě, že po jeho zahájení bylo následně zahájeno i trestní stíhání. Kdyby však k tomu nedošlo a ve věci by bylo vydáno pravomocné rozhodnutí správním orgánem, pak by se při naplnění výše uvedených podmínek (totožnost subjektu a totožnost skutku) jednalo o překážku věci rozhodnuté. Zjistí-li proto orgány činné v trestním řízení před zahájením trestního stíhání, že o skutku bylo pravomocně rozhodnuto v řízení o správním deliktu, věc odloží podle § 159a odst. 2 trestního řádu. Zjistí-li tuto skutečnost po zahájení trestního stíhání v přípravném řízení, státní zástupce rozhodne o zastavení trestního stíhání podle § 172 odst. 1 písm. d) trestního řádu.<sup>32</sup>

V souladu se zákonem o TOPO právnická osoba může být pachatelem trestného činu (např. podle § 299 odst. 1), byl-li trestný čin spáchán jejím jménem, v jejím zájmu nebo v rámci její činnosti, pokud tak jednaly fyzické osoby uvedené v § 8 odst. 1 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob ve znění pozdějších předpisů (dále jen TOPO) a lze-li právnické osobě přičítat spáchání tohoto trestného činu ve smyslu § 8 odst. 2 TOPO. Trestní odpovědnost právnické osoby je založena na přičitatelnosti, nikoliv na zavinění, a proto míru zavinění je třeba hodnotit přiměřeně ve vztahu k té fyzické osobě, jejíž jednání zakládá trestní odpovědnost právnické osoby a je jí přičitatelné.<sup>33</sup> Podle § 9 odst. 3 TOPO trestní odpovědností právnické osoby není dotčena trestní odpovědnost fyzických osob, vždy trestně odpovídá ten, kdo za právnickou osobu nebo jejím jménem v konkrétním případě jednal, tedy ten, kdo se jako fyzická osoba dopustil jednání, jehož znaky jsou uvedeny v trestním zákoníku.

### 3. SROVNÁNÍ DRUHŮ SANKCÍ UKLÁDANÝCH V RÁMCI SOUDNÍHO A SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ

Jak již bylo uvedeno výše, správní orgán za chování, jež je přestupkem v podobě nedovoleného zásahu do přirozeného vývoje anebo zničení či usmrcení jedince, resp. jedinců zvláště chráněného druhu může ukládat sankci v podobě pokuty.

(3) Stanoví-li jiný právní předpis ve věcech správních deliktů právnických osob lhůtu pro zánik odpovědnosti, nezapočítává se do jejího běhu doba, po kterou se pro tentýž skutek vedlo řízení podle tohoto zákona.

<sup>31</sup> ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 479–480.

<sup>32</sup> *Ibid.*, s. 481–489.

<sup>33</sup> *Ibid.*, s. 315.



Zákon o ochraně přírody a krajiny opravňuje rovněž k uložení nápravného opatření anebo k odebrání nedovoleně držených jedinců zvláště chráněných druhů. Sazba pokuty nemůže ani v těch nejzávažnějších případech přesáhnout výši 100 000 Kč, pokud přestupek nebyl spáchán ve zvláště chráněném území; v tom případě lze uložit pokutu dvojnásobnou. V úvahu přichází i uložení sankce v podobě propadnutí věci, a to případně i spolu s jinou sankcí ve smyslu ustanovení § 11 odst. 2 zákona o přestupcích. Odebrání nedovoleně držených jedinců má charakter ochranného opatření a nikoliv sankce a jeho uložení tedy není dotčena trestněprávní odpovědnost ani odpovědnost za přestupek či jiný správní delikt.<sup>34</sup>

Právnícké osoby lze ve správním řízení postihnout relativně citelnými pokutami a uložení nápravných anebo ochranných opatření v podobě odebrání nedovoleně držených jedinců. Konkrétně za nedovolený zásah do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin orgán ochrany přírody může uložit pokutu až do výše 1 000 000 Kč a za zničení či usmrcení jedinců zvláště chráněného druhu až do výše 2 000 000 Kč. Ačkoliv ZOPK neuvádí žádný minimální počet takto atakovaných jedinců, je zajímavé, že formulace ustanovení § 88 odst. 1 a 2 obsahuje množné číslo, co se týče objektu ochrany (usmrcuje zvláště chráněné živočichy), takže se ponechává poměrně velký prostor pro správní uvážení příslušného orgánu ochrany přírody. Rovněž na rozdíl od přestupků dle § 87 odst. 4 u jiných správních deliktů absentuje možnost uložit až dvojnásobnou pokutu, pokud byl delikt spáchán ve zvláště chráněném území. Správnímu trestání jiných správních deliktů jsou adresovány časté výtky – především chybí právní úprava obsahující jednotná společná pravidla pro postih jiných správních deliktů, speciální pravidla jsou obsažena v řadě právních předpisů, není zaručena proporcionalita při postihu srovnatelných správních deliktů atd.<sup>35</sup> Otázkou je, zda relativně nově přijatý TOPO má potenciál k odstranění uvedených nedostatků v rovině trestního soudnictví.

Trestní zákoník a zákon o trestní odpovědnosti právníckých osob nabízejí odlišnou škálu postihů za trestný čin neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami. Zejména jde o trest odnětí svobody, který lze uložit pouze osobám fyzickým a v režimu správního trestání k němu neexistuje srovnatelný protějšek. Výběr druhů trestů, jež lze v rámci soudního trestání uložit za trestné činy spáchané právníckou osobou, je oproti správnímu trestání mnohem rozmanitější a liší se i od postihů za trestné činy fyzických osob. Jejich výčet je obsažen v ustanovení § 14 a jedná se o zrušení právnícké osoby, propadnutí majetku, peněžité trest, propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty, zákaz činnosti, zákaz plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži, zákaz přijímání dotací a subvencí a uveřejnění rozsudku.

**Trest odnětí svobody** je trestem, jenž lze uložit za spáchání jak úmyslného, tak i nedbalostního trestného činu neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami. V případě úmyslného zavinění (§ 299 odst. 1 a 2)

<sup>34</sup> STEJSKAL, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Linde Praha, a.s., 2006, s. 532.

<sup>35</sup> Např. PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 174–180. ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní odpovědnost právníckých osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 11–14. JANČÁŘOVÁ, I. – BAHÝĽOVÁ, L. – PEKÁREK, M. – PRŮCHOVÁ, I. – VOMÁČKA, V.: *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 131–134.

může být pachatel potrestán za uvedený trestný čin odnětím svobody až na tři léta, zákazem činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty. Použití vyšší trestní sazby (na 6 měsíců až pět let, resp. 2 léta až osm let) je podmíněno dalšími okolnostmi, uvedenými v § 299 odst. 3 a 4 TZ.<sup>36</sup> Trestný čin neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti lze sankcionovat odnětím svobody až na jeden rok, zákazem činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty.<sup>37</sup>

**Ochranná opatření** jsou vedle trestů další trestněprávní sankcí. TOPO připouští na rozdíl od TZ pouze jediné ochranné opatření, a to zabrání věci nebo jiné majetkové hodnoty. Toto ochranné opatření může být ukládáno spolu s trestem, neboť systém trestních sankcí obsažených v TZ je koncipován jako dualistický, tzn. že umožňuje kumulaci trestu s ochranným opatřením, což jsou opatření výlučně preventivní povahy.<sup>38</sup> Trestní zákoník navíc umožňuje uložit převážnou většinu druhů trestů jak samostatně, tak i vedle jiného druhu trestu, např. trest propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty lze uložit vedle trestu odnětí svobody. To v zásadě platí i pro právnické osoby, jimž je možné uložit všechny tresty uvedené v § 15 odst. 1 TOPO. Nelze však např. uložit peněžitý trest vedle propadnutí majetku a trest propadnutí věci vedle zabrání věci.<sup>39</sup> Hlediska rozhodná pro výběr druhu a výměru trestu jsou obsažena v § 14 TOPO.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> TZ § 299 (3) Odnětím svobody na šest měsíců až pět let, zákazem činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 jako člen organizované skupiny,

b) spáchá-li takový čin v úmyslu získat pro sebe nebo pro jiného značný prospěch, nebo

c) způsobí-li takovým činem dlouhodobé nebo nevratné poškození populace volně žijícího živočicha nebo planě rostoucí rostliny nebo místní populace nebo biotopu zvláště chráněného druhu živočicha nebo rostliny.

(4) Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán,

a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 ve spojení s organizovanou skupinou působící ve více státech,

b) spáchá-li takový čin v úmyslu získat pro sebe nebo pro jiného prospěch velkého rozsahu, nebo

c) způsobí-li takovým činem dlouhodobé nebo nevratné poškození místní populace nebo biotopu kriticky ohroženého druhu živočicha nebo rostliny.

U nedbalostních trestných činů (§ 300) může být uložen trest odnětí svobody až na jeden rok, zákaz činnosti nebo propadnutím věci nebo jiné majetkové hodnoty.

<sup>37</sup> Podstata trestu propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty spočívá v tom, že se výrokem soudu odmíná vlastnické nebo podobné právo pachatele k věci nebo jiným majetkovým hodnotám, které jsou v určitém vztahu k jím spáchanému trestnému činu, a toto vlastnické právo přechází na stát. Cílem trestu zákazu činnosti je přímo zabránit pachateli v dalším páčání trestné činnosti. Viz ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vyd. Praha, C. H. Beck, 2012, s. 909–930.

<sup>38</sup> ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vyd. Praha, C. H. Beck, 2012, s. 486–494.

<sup>39</sup> *Ibid.*, s. 727.

<sup>40</sup> TOPO – § 14: Přiměřenost trestu a ochranného opatření

(1) Při stanovení druhu trestu a jeho výměry přihlédne soud k povaze a závažnosti trestného činu, k poměrům právnické osoby, včetně její dosavadní činnosti a jejích majetkových poměrů; přitom přihlédne též k tomu, zda právnická osoba vykonává činnost ve veřejném zájmu, která má strategický nebo obtížně nahraditelný význam pro národní hospodářství, obranu nebo bezpečnost. Dále soud přihlédne k působení právnické osoby po činu, zejména k její případné účinné snaze nahradit škodu nebo odstranit jiné škodlivé následky činu. Přihlédne také k účinkům a důsledkům, které lze očekávat od trestu pro budoucí činnost právnické osoby.

(2) Ochranné opatření nelze právnické osobě uložit, není-li přiměřené povaze a závažnosti spáchaného činu, jakož i jejím poměrům.

(3) Při ukládání trestních sankcí soud přihlédne i k důsledkům, které může mít jejich uložení na třetí osoby, zejména přihlédne k právem chráněným zájmům osob poškozených trestným činem a věřiteli právnické

Za nejprísnejší druh trestu na úseku trestání právnických osob je považováno **zrušení právnické osoby**. Jednou z podmínek pro jeho uložení je však skutečnost, že činnost trestně odpovědné právnické osoby spočívala zcela nebo převážně v páchání trestného činu, což v případě nedovolených zásahů do zvláště chráněných druhů významně omezuje aplikaci tohoto druhu trestu.

Ukládání **peněžitého trestu** je omezeno splněním podmínek, stanovených v § 67 TZ.<sup>41</sup>

Ustanovení § 39 odst. 7 zavazuje soud, aby při stanovení druhu a výměry trestu obligatorně přihlédl k tomu, že pachatel získal nebo se snažil získat trestným činem majetkový prospěch. Nevylučují-li to majetkové nebo osobní poměry pachatele, soud je povinen uložit mu některý z trestů, který ho postihne na majetku, a to propadnutí majetku, peněžitý trest nebo propadnutí věci či jiné majetkové hodnoty.<sup>42</sup>

Peněžitý trest je významnou alternativou ke krátkodobým trestům odnětí svobody navíc i v případech, kdy trestným činem nebyl získán majetkový prospěch, nicméně pachatel je osobou dosud netrestanou a jde o méně závažné trestné delikty, zejména přečiny. Úmysl získat pro sebe nebo pro jiného značný prospěch, resp. prospěch velkého rozsahu, je okolností, která podmiňuje použití vyšší trestní sazby ve smyslu § 299 odst. 3 písm. b), resp. § 299 odst. 4 písm. b), stejně tak je takovou okolností i dlouhodobé nevratné poškození populace předmětných zvláště chráněných druhů.

Peněžitý trest se ukládá v denních sazbách a činí nejméně 20 a nejvíce 730 celých denních sazeb. Denní sazba dle § 68 TZ činí nejméně 100 Kč a nejvíce 50 000 Kč. Počet denních sazeb u fyzických i právnických osob určí soud s přihlídnutím k povaze a závažnosti spáchaného trestného činu, přičemž výši jedné denní sazby peněžitého trestu stanoví soud se zřetelem k osobním a majetkovým poměrům pachatele.

Peněžitý trest může soud uložit i právnické osobě za spáchání úmyslného anebo nedbalostního trestného činu. Podle § 15 odst. 3 TOPO lze právnické osobě uložit tresty uvedené v odst. 1 téhož paragrafu (tj. mezi jiným i peněžitý trest) samostatně nebo vedle sebe bez dalších omezujících podmínek, pouze TOPO pro uložení peněžitého trestu stanoví, že nesmí být na újmu práv poškozeného. Výměra peněžitého trestu je u právnické osoby poněkud vyšší, neboť podle § 18 odst. 2 TOPO činí denní sazba tohoto trestu 1000 Kč a nejvýše 2 000 000 Kč.<sup>43</sup> Uvedené sazby nelze překročit ani směrem nahoru, ani směrem dolů. Konkrétní výměra ukládaného trestu není přitom omezena hodnotou majetkového prospěchu získaného trestnou činností a tímto trestem lze postihnout i majetek, který pachatel nabyl poctivou prací.<sup>44</sup>

osoby, jejichž pohledávky vůči trestně odpovědné právnické osobě vznikly v dobré víře a nemají původ nebo nesouvisí s trestným činem právnické osoby.

<sup>41</sup> Peněžitý trest může být v souladu s ustanovením § 67 TZ stanoven jako samostatný trest anebo vedle jiného druhu trestu za podmínek, že

a) pachatel získal nebo se snažil získat pro sebe nebo pro jiného majetkový prospěch

b) TZ ve zvláštní části výslovně dovoluje uložení peněžitého trestu za spáchaný trestný čin

c) peněžitý trest se ukládá za přečin a vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přečinu a k osobě a poměrům pachatele se současně neukládá trest odnětí svobody. Viz ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 886.

<sup>42</sup> ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 532.

<sup>43</sup> Při vynásobení počtu denních sazeb a jejich možné výše zjistíme, že dospělým osobám lze uložit peněžitý trest od 2000 Kč až do 36 000 000 Kč. Právnické osobě pak lze uložit trest v rozpětí od 20 000 Kč do 1 460 000 000 Kč.

<sup>44</sup> ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 895–897.

Dalším možným trestem ukládaným v trestním řízení soudním, jenž lze uložit samostatně nebo i vedle jiného druhu trestu fyzickým i právnickým osobám, je **propadnutí věci nebo jiné majetkové hodnoty**. Podstata tohoto trestu spočívá v tom, že se výrokem soudu odnímá vlastnické nebo podobné právo pachatele k věcem, které jsou v určitém vztahu k jím spáchanému trestnému činu a toto vlastnické právo přechází na stát.<sup>45</sup> Tento trest je třeba odlišovat od odebrání nedovoleně držených jedinců zvláště chráněných druhů ve smyslu § 89 ZOPK, které lze klást na roveň zabránění věci nebo jiné majetkové hodnoty podle § 101 TZ, jež má charakter ochranného opatření. Jak trest propadnutí věci, tak ochranné opatření v podobě zabránění věci (obecně), lze uložit i trestně odpovědným právnickým osobám. Za podmínek stanovených v § 70 odst. 3 TZ je soud dokonce povinen tento trest uložit.

Od propadnutí věci je třeba odlišovat **trest propadnutí majetku**, který však lze uložit zásadně pouze tehdy, odsuzuje-li se pachatel k výjimečnému trestu nebo za zvlášť závažný zločin, jímž se pachatel snažil získat pro sebe nebo pro jiného majetkový prospěch. V dalších případech je to možné pouze tehdy, jestliže to TZ výslovně dovoluje. Pro právnické osoby platí obdobné podmínky uložení tohoto trestu. Neoprávněné nakládání se zvláště chráněnými druhy nenaplnuje ani jednu z nich.

Dopustil-li se pachatel trestného činu v souvislosti s určitou činností, soud mu může uložit **trest zákazu činnosti** na jeden rok až deset let. Smyslem tohoto trestu je dočasně vyřadit pachatele z možnosti zastávat a vykonávat určité zaměstnání, povolání a funkce nebo vykonávat činnosti, k nimž je třeba zvláštního povolení či oprávnění nebo jejichž výkon upravují zvláštní předpisy (§ 73 TZ). Obdobnou sankci zakotvuje ustanovení § 11 odst. 1 písm. c) a § 14 zákona o přestupcích.<sup>46</sup> Trest zákazu činnosti umožňují i ustanovení TOPO (§ 15 odst. 1 písm. e) a § 20 odst. 1. Horní hranice sazby je u tohoto trestu prodloužena až na 20 let, dolní hranice je stejná jako u trestných činů fyzických osob, tj. 1 rok. Trest zákazu činnosti lze uložit jen tehdy, jestliže byl trestný čin spáchan v souvislosti s touto činností. Podobný dopad jako zákaz činnosti může mít i zrušení vydaného povolujícího rozhodnutí v režimu environmentálních předpisů, jakým je například ustanovení § 84 ZOPK. Toto ustanovení není sice ve vztahu k vybrané skutkové podstatě příliš relevantní, ale podobná možnost (odejmutí povolení či přímo zákaz činnosti) existuje ve většině z předmětných správně právních předpisů, a to včetně živnostenského zákona.

**Trest zákazu plnění veřejných zakázek, účasti v koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži** může soud uložit právnické osobě na jeden rok až dvacet let, jestliže tato osoba spáchala trestný čin v souvislosti s uzavíráním smluv na plnění veřejných zakázek nebo s jejich plněním, s účastí v zadávacím řízení o veřejných zakázkách, koncesním řízení nebo ve veřejné soutěži. Nerespektování uloženého trestu lze posuzovat jako trestný čin maření výkonu úředního rozhodnutí podle § 337 odst. 1 písm. a) TZ.

<sup>45</sup> Ibid., s. 909–911.

<sup>46</sup> § 14 zákona o přestupcích: Zákaz činnosti lze uložit jen za přestupky uvedené ve zvláštní části tohoto zákona nebo v jiném zákoně a na dobu tam stanovenou, nejdéle na dva roky, a jde-li o činnost, kterou pachatel vykonává v pracovním nebo jiném obdobném poměru, nebo k níž je třeba povolení nebo souhlasu státního orgánu, a spáchal-li pachatel přestupek touto činností nebo v souvislosti s ní.

Každé odsouzení právnické osoby se zaznamenává do evidence Rejstříku trestů. Údaje z evidence jsou veřejně přístupné, což by mělo napomáhat možnosti kontroly dodržování předmětného zákazu. Obdobná pravidla TOPO stanoví i v případě **trestu zákazu přijímání dotací a subvencí**. **Trest uveřejnění rozsudku** směřuje k odsouzení trestné činnosti právnické osoby prostřednictvím veřejného mínění. I když primárně není zaměřen na majetek, ekonomickou situaci právnické osoby může podstatným způsobem ovlivnit.<sup>47</sup>

#### 4. DALŠÍ OKOLNOSTI OVLIVŇUJÍCÍ ULOŽENÍ POSTIHU

Pro srovnání efektivnosti působení správně právních a trestněprávních sankcí je důležité i zařazení předmětného trestného činu do kategorie zločinů nebo přečinů, neboť pro ukládání sankce se k této skutečnosti pojí významné právní důsledky. Přečiny jsou ve smyslu § 14 TZ všechny nedbalostní trestné činy a ty úmyslné trestné činy, na něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby do pěti let. Zločiny jsou všechny trestné činy, které nejsou podle zákona přečiny. Trestný čin neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami lze tudíž zařadit do kategorie přečinů s výjimkou kvalifikované skutkové podstaty podle § 299 odst. 4.<sup>48</sup>

Jedním ze zmíněných právních důsledků této kategorizace je možnost **upuštění od potrestání** ve smyslu § 46 odst. 1, jež je možné pouze u přečinů.<sup>49</sup> K přečinům se rovněž pojí možnost ukládání **alternativních trestů** (obecně prospěšných prací, peněžitý trest, trest domácího vězení). Trestný čin neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami bude v souladu se zásadou subsidiarity trestní represe rovněž postihován často **podmíněným trestem odnětí svobody**, jelikož podle § 55 odst. 2 „za trestné činy, u nichž horní hranice trestní sazby odnětí svobody nepřevyšuje pět let, lze uložit nepodmíněný trest odnětí svobody jen za podmínky, že by vzhledem k osobě pachatele uložení jiného trestu zjevně nevedlo k tomu, aby pachatel vedl řádný život“. Kromě toho podle § 69 odst. 2 TZ na pachatele, kterému byl uložen peněžitý trest za přečin spáchaný z nedbalosti, se hledí, jako by nebyl odsouzen, jakmile byl trest vykonán nebo bylo od jeho výkonu pravomocně upuštěno.

Dalším z výše uvedených důsledků zařazení předmětných trestných činů do kategorie přečinů a zločinů je například možnost **zániku trestní odpovědnosti**. V konkrétním případě neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami trestní odpovědnost zaniká ve smyslu § 33 v případě všech trestných

<sup>47</sup> ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 420–440.

<sup>48</sup> § 299/4 TZ: Odnětím svobody na dvě léta až osm let bude pachatel potrestán,

- a) spáchá-li čin uvedený v odstavci 1 nebo 2 ve spojení s organizovanou skupinou působící ve více státech,
- b) spáchá-li takový čin v úmyslu získat pro sebe nebo pro jiného prospěch velkého rozsahu, nebo
- c) způsobí-li takovým činem dlouhodobé nebo nevratné poškození místní populace nebo biotopu kriticky ohroženého druhu živočicha nebo rostliny.

<sup>49</sup> § 46/1 TZ: Od potrestání pachatele, který spáchal přečin, jeho spáchání lituje a projevuje účinnou snahu po nápravě, lze upustit, jestliže vzhledem k povaze a závažnosti spáchaného přečinu a k dosavadnímu životu pachatele lze důvodně očekávat, že již pouhé projednání věci postačí k jeho nápravě i k ochraně společnosti.

činů podle §§ 299 i 300, jestliže pachatel škodlivému následku trestného činu zamezil nebo jej napravil, nebo učinil o trestném činu oznámení v době, kdy škodlivému následku trestného činu mohlo být ještě zabráněno. Účinná lítost předpokládá především, že trestný čin byl dokonán, tj. došlo k naplnění všech zákonných znaků příslušné skutkové podstaty. Nelze-li již v daném případě zabránit škodlivému následku nebo jej napravit, nepřichází v úvahu ustanovení o účinné lítosti a o zániku trestní odpovědnosti pachatele, což ve vztahu k usmrcení chráněného živočicha anebo zničení chráněné rostliny bude typické.<sup>50</sup> Trestní odpovědnost fyzických i právnických osob zaniká rovněž promlčením, přičemž stanovení horní hranice trestu odnětí svobody je určující pro délku promlčecí doby, jež u trestných činů činí tři roky anebo více. Například u trestných činů, u nichž je horní hranice trestní sazby odnětí svobody nejméně 3 léta, resp. 5 let, promlčení doba činí 5 let, resp. deset let. Pro počátek běhu lhůty je důležité zjištění, zda znakem trestného činu je účinek anebo zda účinek je znakem kvalifikované skutkové podstaty, neboť v tom případě promlčecí doba začíná běžet od okamžiku, kdy takový účinek nastal; jinak se počátek běhu této doby datuje k ukončení jednání pachatele. U trvajících trestných činů je, obdobně jako ve správním trestání, rozhodující okamžik, kdy byl odstraněn protiprávní stav, jehož udržování je zákonným znakem trvajících trestného činu.<sup>51</sup>

Kladem TOPO je ustanovení § 32 o zrušení, zániku a přeměně právnické osoby, jehož účelem je zabránit právnické osobě, aby se zbavila trestní odpovědnosti tím, že její orgány či zakladatel rozhodnou o jejím dobrovolném zrušení a zániku či o její přeměně. Předmětné ustanovení je založeno na oznamovací povinnosti, již má právnická osoba vůči orgánům činným v trestním řízení. Na základě tohoto oznámení je třeba ke zrušení, přeměně nebo zániku získat ještě souhlas ve formě rozhodnutí soudce v přípravném řízení či předsedy senátu v řízení před soudem.

## ZÁVĚR

Z výše uvedeného rozboru vyplývá, že správní a trestní delikt zničení, usmrcení či poškození, resp. nedovoleného zásahu do přirozeného vývoje zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů se sice do jisté míry překrývají, ale nejsou zcela totožné. Lze konstatovat, že zákonodárci se nepodařilo v daném případě dostatečně přesně a určitě odlišit oba typy trestních jednání, protože skutkové podstaty předmětných trestných činů a správních deliktů se v určitém rozsahu překrývají, byť totožné nejsou. Uplatňování zásady subsidiarity trestní represe je v praxi značně problematické a při překryvu skutkových podstat trestného činu a správního deliktu právní úprava nevymezuje, že posouzení míry společenské škodlivosti jednání nepatří do kompetence správních úřadů.

Popsaný problém má pak dalekosáhlé dopady do aplikační praxe, v níž teprve musí být posouzeno, zda konkrétní čin má být postihován jako správní delikt nebo jako trestný čin. Vzhledem k tomu, že česká právní úprava nestanoví, který subjekt je k tomu

<sup>50</sup> ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář. 2. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 444.

<sup>51</sup> ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 289.

příslušný, není vyloučeno, že jednání, jež naplňuje všechny znaky skutkové podstaty trestného činu, je sankcionováno jako správní delikt, aniž by věc byla nejprve postoupena orgánům činným v trestním řízení. Záleží tedy na úvaze správního orgánu, zda daný případ postoupí orgánům činným v trestním řízení nebo o něm rozhodne, čímž de facto znemožní případný trestně právní postih pachatele s ohledem na působení zásady *ne bis in idem*. Lze sice uvažovat o tom, že by mohlo dojít ke zrušení takového správního rozhodnutí pro nezákonnost, což v praxi však není obvyklé.

Zmíněný přesah správních deliktů a trestného činu by bylo možno řešit přeformulováním skutkových podstat tak, aby správní a soudní trestání na sebe navazovala a aby byla stanovena dostatečně určitá hranice mezi správním deliktem a trestným činem. Jinou možností by bylo zakotvení povinnosti správního orgánu postoupit věc orgánům činným v trestním řízení vždy, pokud jednání naplnilo formální znaky skutkové podstaty trestného činu, k posouzení, zda věc bude stíhána jako trestný čin či jako správní delikt.

Otázkou však zůstává, je-li to skutečně soudní trestání, jež umožní vyšší postih za trestný čin (s vyšším stupněm společenské škodlivosti), než jaký by mohl uložit správní orgán za správní delikt (s nižším stupněm společenské škodlivosti) v rámci správního trestání. Srovnáme-li v úvahu přicházející sankce a tresty, je na první pohled patrné, že soudní trestání disponuje širší škálou trestů, mezi nimi i trestem odnětí svobody, který jednoznačně má pro pachatele vyšší odrazující a postihující účinek než správně právní sankce.<sup>52</sup>

Peněžitý trest, jenž je typický pro správní trestání, mohou soudy ukládat rovněž i za spáchání trestného činu. Srovnáme-li maximální výši rozpětí pokuty a peněžitého trestu (ať už se jedná o delikty fyzických či právnických osob), pak jednoznačně vyšší maximální peněžitý trest je možné uložit v rámci soudního trestání. Toto srovnání by však bylo značně zjednodušené, neboť trestní i správní předpisy stanoví omezující podmínky pro jejich ukládání, které je třeba rovněž vzít v úvahu. Při určení druhu správní sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl spáchán, k míře zavinění, k pohnutkám a k osobě pachatele, zda a jakým způsobem byl pro týž skutek postižen v disciplinárním řízení. Podmínky uložení správní sankce za jiný správní delikt jsou stanoveny v režimu zvláštních právních předpisů nejednotně. Obecně však lze konstatovat, že ani přestupkový zákon, ani předmětné environmentální předpisy nestanoví majetkové poměry pachatele správního deliktu jako kritérium pro vyměření výše pokuty, nicméně z judikatorních závěrů vyplývá pravý opak.<sup>53</sup> V soudním řízení trestním soud zjišťuje majetkové poměry pachatele a od tohoto zjištění se odvíjí určení výše jedné denní sazby a soud si zároveň udělá úsudek o dobytosti či nedobytnosti peněžitého trestu. Je-li zřejmé, že by peněžitý trest byl nedobytný, pak se v soudním řízení neuloží, resp. uloží se v takové celkové výměře, v jaké je dobytý. Za velkou výhodu soudního trestání však lze považovat skutečnost, že soud je povinen ve výroku stanovit náhradní trest odnětí svobody pro případ, že by peněžitý trest nebyl ve stanovené lhůtě vykonán. V případě nezaplacení peněžitého trestu ve stanovených lhůtách se nejdříve nařídí jeho vymáhání, a v případě neúspěšného vymáhání, je-li zjevné, že by výkon rozhodnutí peněžitého

<sup>52</sup> Viz též ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní odpovědnost právnických osob. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 11–14.

<sup>53</sup> MŽP: *Judikatura v právu životního prostředí 2008*. Praha: MŽP, 2009, s. 51.

trestu mohl být zmařen, se nařídí výkon náhradního trestu odnětí svobody.<sup>54</sup> Na druhé straně tento náhradní trest nelze uložit právnické osobě; tu však lze postihnout i jinými druhy trestů, jež správní trestání nezahrnuje.

Ze srovnání nabízených druhů postihů vyplývá, že efektivnějšími prostředky disponuje soudní trestání, což je vzhledem k vyšší společenské nebezpečnosti trestných činů logické. Na druhé straně je třeba přihlížet k tomu, že trestní zákoník zakotvuje okolnosti, ovlivňující podstatným způsobem uložení trestu, jako je možnost upuštění od potrestání, ukládání podmíněných nebo alternativních trestů a další. Ačkoliv trestní zákoník zvýšil trestní sazbu trestu odnětí svobody, mnohými autory (Jarmič, Chmelík, Bahýľová a další) je stále vnímána jako nepřiměřeně nízká. Přestože lze vyzpozorovat stále větší důraz na postih trestných činů proti životnímu prostředí, neodpovídá tato snaha trendu ve vývoji počtu odhalených trestných činů a odsouzených pachatelů.<sup>55</sup> K tomu je třeba přičíst i skutečnost, že nejčastěji ukládanými tresty byly v minulosti tresty odnětí svobody s podmíněným odkladem a peněžitý trest, přičemž skutečně ukládaná výše peněžitého trestu bývá nižší než výše pokut, které lze uložit ve správním řízení.<sup>56</sup>

Z výše uvedeného lze uzavřít, že posoudit efektivitu prosazování práva na ochranu životního prostředí prostřednictvím soudního trestání ve srovnání se správním trestáním je značně obtížné, neboť v konečném důsledku bude záležet na konkrétní praktické aplikaci předmětných ustanovení. Správní a soudní trestání tudíž lze jednoduše srovnávat pouze co do množství sankcí a jejich rozpětí, s výsledkem ve prospěch soudního trestání.

Naopak velkou výhodou správního trestání právnických osob a fyzických osob podnikajících, je objektivní charakter odpovědnosti za jiný správní delikt, což se projevuje zejména v nepoměrně vyšší úspěšnosti pravomocného uložení sankce. Na druhé straně správnímu trestání je vytýkáno, že chybí právní úprava obsahující jednotná společná pravidla pro postih jiných správních deliktů, speciální pravidla jsou obsažena v řadě právních předpisů, není zaručena proporcionalita při postihu srovnatelných správních deliktů, existují problémy s vymáháním pokut, absentuje společenského odsouzení atd.

Soudní trestání naopak vyniká větší variabilitou trestů včetně možnosti ukládat trest odnětí svobody (i jako náhradní trest), větším rozpětím peněžitých trestů, pravomocí orgánů činných v trestním řízení zasahovat do ústavně zaručených základních lidských práv a svobod atd. I v této oblasti však existuje řada okolností snižujících účinnost působení trestních sankcí a jejich odstrašující efekt. Záleží proto na konkrétní rozhodovací praxi, jaký druh trestu a jeho výměra budou stanoveny v konkrétním případě. Budou-li však předmětné delikty podrobeny trestnímu stíhání, a to bude podle ustanovení § 172 odst. 2 písm. c) trestního řádu zastaveno, nebo budou ukládány tresty odnětí svobody s podmíněným odkladem, u kterých se, pokud se pachatel během zkušební doby osvědčí, na něj hledí, jako by nebyl odsouzen,<sup>57</sup> pak lze důvodně pochybovat o tom, že soudní trestání je dostatečně odrazujícím, přiměřeným a účinným nástrojem ochrany životního prostředí.

<sup>54</sup> ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní zákoník I. § 1 až 139. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 885–901.

<sup>55</sup> JARMÍČ, L.: Trestní právo a ochrana životního prostředí. *iPrávník*, dostupné na: [http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/trestni-pravo/art\\_7577/trestni-pravo-a-ochrana-zivotniho-prostredi.aspx](http://www.ipravnik.cz/cz/clanky/trestni-pravo/art_7577/trestni-pravo-a-ochrana-zivotniho-prostredi.aspx), (5. 10. 2014).

<sup>56</sup> JANČÁROVÁ, I. – BAHÝĽOVÁ, L. – PEKÁREK, M. – PRŮCHOVÁ, I. – VOMÁČKA, V.: *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 157–187.

<sup>57</sup> § 83 TZ



## PŘÍČINNÁ SOUVISLOST JAKO PODMÍNKA PRO SPRÁVNÍ TRESTÁNÍ\*

TEREZA SNOPKOVÁ

### **Abstract:** Causality as a Condition for Administrative Punishment

In the article I deal with the basic requirements of the liability for administrative offences. The administrative offence is defined as a conduct of a natural or legal person which is violating public law duties, interferes into social relations and which has formal as well as material elements expressed by the law. The law defines the punishment applied by the administrative authority. Formal elements of the administrative offence involve physical elements which are: conduct (positive or negative act in violation of public law), causal relationship and the consequence – effect. The administrative liability is based on the existence of the causal relationship (causal nexus) between the conduct and the effect. In the context of administrative punishment it is not enough to detect harmful consequence – effect. A prerequisite for the application of liability for administrative offences is always unlawful conduct which is associated with the effect through the causal relationship. When analysing the administrative liability it must be distinguished between the form of no-fault liability and the fault liability.

**Key words:** administrative offence, causal relationship, strict liability, fault liability, unlawful conduct

**Klíčová slova:** správní delikt, příčinná souvislost, objektivní odpovědnost, subjektivní odpovědnost, protiprávní jednání

### ÚVOD

Odpovědnost za správní delikty představuje jednu z forem deliktní odpovědnosti, tedy odpovědnosti za porušení právní povinnosti. Správní trestání, které je rozhodováním o vině a trestu za porušení práva, dopadá na poměrně velkou skupinu deliktních jednání, a to v zásadě tehdy, pokud se nejedná o delikty soudní, tj. trestné činy. Hranice využití správního, resp. soudního trestání, není vždy zcela jednoznačná,<sup>1</sup> nicméně toto odlišení není předmětem příspěvku.

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

<sup>1</sup> O konkurenci přestupkového a trestního řízení se zmiňuje JUDr. Fiala, když odkazuje na starší i současné závěry k tomu, že doposud nebyla nalezena obecně platná hranice mezi oběma typy deliktů. Libovůle zákonodárce v zařazení protiprávního jednání do té které kategorie (pozitivně-právní vymezení deliktu) je však podle Fialy významně korigována judikaturou Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k čl. 6

V příspěvku se zabývám povahou samotných správních deliktů a jejich členěním. Dále pak jednotlivými znaky skutkové podstaty, které musí být naplněny, aby se v konkrétním případě jednalo o správní delikt.

Mezi obligatorní znaky objektivní stránky deliktu patří též příčinná souvislost. Právě povaze a nezbytnosti naplnění příčinné souvislosti mezi jednáním a následkem pro uložení správní sankce je věnována zvláštní pozornost a praktické příklady v závěru příspěvku.

## 1. POJEM SPRÁVNÍ DELIKT A DRUHY SPRÁVNÍCH DELIKTŮ

Správní delikty nejsou v českém právním řádu obecně definovány (kromě přestupků jako jednoho druhu správních deliktů). Z literatury lze dovodit, že správní delikt je:

- jednání fyzické nebo právnické osoby,
- které porušuje povinnosti stanovené zákonem v oblasti veřejné správy nebo uložené na základě zákona,
- tím zasahuje (ohrožuje) do společenských vztahů,
- má obecné i konkrétní znaky stanovené zákonem,
- zákon s tímto protiprávním jednáním spojuje hrozbu správním trestem,
- tento správní trest ukládá po provedeném řízení správní orgán.<sup>2, 3</sup>

Správní delikty lze různým způsobem klasifikovat. Kritériem pro jejich odlišení může být zejména pachatel deliktu (fyzická či právnická osoba), požadavek na zavinění (subjektivní či objektivní odpovědnost), způsob spáchání deliktu a další.<sup>4</sup>

Zatímco přestupky upravuje v současné době samostatný zákon, a to zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích (byť skutkové podstaty přestupků jsou zejména v dalších zákonech), skutkové podstaty jiných správních deliktů nejsou ani částečně kodifikovány. Základní „druhové“ členění jiných správních deliktů tak, jak vyplývá z literatury,<sup>5</sup> je následující:<sup>6</sup>

---

Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Viz FIALA, Z.: Ke konkurenci přestupkového a trestního řízení – odstranění překážky věci rozhodnuté. In: MASLEN, M. – HRNČÁROVÁ, N. (eds.): *Trestnoprávní a administrativněprávní zodpovědnost*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2014, s. 23; Viz též MATES, P. a kol.: *Základy správního práva trestního*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 23–28.

<sup>2</sup> Např. PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 141; srov. MATES, P. a kol.: *op. cit.*, pozn. 1, s. 13; HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 423.

<sup>3</sup> Publikace „Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy“ uvádí jako základní předpoklady vzniku správněprávní odpovědnosti: (1) právem definované chování správněprávního subjektu, (2) protiprávnost chování, které naplňuje skutkovou podstatu deliktu, (3) existence následku jednání, (4) příčinná souvislost mezi chováním a následkem. Jako pátý znak uvádí zavinění, pouze však v případě subjektivní odpovědnosti. Viz JANČÁROVÁ, I. – PEKÁREK, M. – PRŮCHOVÁ, I. – BAHÝLOVÁ, L. – VOMÁČKA, V.: *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 105. K tomu dále znaky skutkové podstaty.

<sup>4</sup> K možné klasifikaci srov. MATES, P. a kol.: *op. cit.*, pozn. 1, s. 18; srov. též PRÁŠKOVÁ, H.: *op. cit.*, pozn. 2, s. 239–240; srov. HENDRYCH, D. a kol.: *op. cit.*, pozn. 2, s. 426.

<sup>5</sup> Srov. např. HENDRYCH, D. a kol.: *op. cit.*, pozn. 2, s. 429; srov. též MATES, P. a kol.: *op. cit.*, pozn. 1, s. 17–18; srov. též JANČÁROVÁ, I. – PEKÁREK, M. – PRŮCHOVÁ, I. – BAHÝLOVÁ, L. – VOMÁČKA, V.: *op. cit.*, pozn. 3, s. 107.

<sup>6</sup> Na toto členění odkazuje též zpracovatel věcného záměru nového přestupkového zákona, viz věcný záměr přestupkového zákona, str. 8. Vláda České republiky schválila tento věcný záměr zákona o odpovědnosti

- jiné správní delikty fyzických osob,
- správní delikty právnických osob,
- správní delikty právnických a tzv. podnikajících fyzických osob (správní delikty „podnikatelů“),<sup>7</sup>
- správní disciplinární delikty
- správní pořádkové delikty,
- platební delikty.

V deliktíni odpovědnosti v právu životního prostředí (v rovině správního trestání) jsou řešeny jak přestupky, tak jiné správní delikty. Z jiných správních deliktů mají zásadní význam správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících. Činnosti regulované v oblasti práva životního prostředí jsou svojí povahou činnosti provozované v rámci podnikatelské, resp. kvalifikované činnosti. V této souvislosti půjde zejména o smíšené správní delikty.

Správní trestání právnických osob, resp. fyzických osob podnikajících je pro oblast ochrany životního prostředí klíčové. Samotná úprava přestupků by s ohledem na obrovský vliv průmyslových/obchodních společností nemohla zajistit dostatečnou preventivní, represivní ani satisfakční funkci správního trestání. Přitom není reálné v rámci organizačních struktur společností najít konkrétního jediného viníka (k tomu též objektivní odpovědnost, viz dále).

## 2. ZNAKY SPRÁVNÍHO DELIKTU

Základními znaky správního deliktu jsou podle Práškové<sup>8</sup> protiprávnost, typové znaky tvořící skutkovou podstatu, obecné znaky správního deliktu (obecné požadavky na subjekt/pachatele) a společenská škodlivost činu. Společenská škodlivost představuje materiální znak správního deliktu. Při zdůraznění škodlivosti jako znaku deliktu se hovoří o materiálním pojetí deliktu.<sup>9</sup>

Ostatní znaky lze označit jako formální. Mezi nimi lze rozlišit obecné formální znaky (protiprávnost) a typové znaky (znaky skutkové podstaty).<sup>10</sup> Protiprávnost vyjadřuje

za přestupky a řízení o nich (zákon o přestupcích) usnesením ze dne 3. dubna 2013 č. 229. Věcný záměr předpokládá společnou právní úpravu pro přestupky, které však budou zahrnovat nejen stávající přestupky, ale také další správní delikty. Navrhuje se sjednocení stávajících přestupků, jiných správních deliktů fyzických osob, správních deliktů právnických osob a fyzických osob podnikajících do jednoho předpisu, v němž bude kodifikována úprava obecných podmínek odpovědnosti.

<sup>7</sup> Tyto delikty jsou označovány též jako smíšené delikty. Jejich podstatou je to, že nerozlišují subjekt – pachatele. Jejich jednotícím znakem je charakter prováděné činnosti a pouze provádění této činnosti klasifikuje subjekt jako odpovědný za předmětný správní delikt. Zvláštní zákony pak nutně nemusí odlišovat subjekt fyzickou, resp. právnickou osobu, ale odkazují pouze na vazbu ke kvalifikované činnosti.

<sup>8</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: *op. cit.*, pozn. 2, s. 185.

<sup>9</sup> Jak ovšem konstatuje Mates, materiální pojetí deliktu je zdůrazněno u přestupků. Srov. MATES, P. a kol.: *op. cit.*, pozn. 2, s. 14; k materiální stránce správního deliktu též rozsudek NSS ze dne 14. 12. 2009, č.j. 5 As 104/2008-4.

<sup>10</sup> Mates považuje za pojmové znaky správního deliktu: protiprávnost, škodlivost, zákonné vyjádření skutkové podstaty, objekt, objektivní stránku, subjekt, subjektivní stránku, trestnost, zákonné zmocnění k uplatnění odpovědnosti v rámci veřejné správy, srov. MATES, P. a kol.: *op. cit.*, pozn. 1, s. 13. Mates dále ve vztahu k přestupkům odlišuje formální a materiální znaky. Za obecné považuje obecné zákonné znaky a znaky skutkové podstaty (typové znaky). Obecné znaky jsou shodné pro všechny přestupky, typové

skutečnost, že byly porušeny hodnoty, které stát svými normami ve veřejném zájmu chrání. Protiprávní jednání (spáchání deliktu) zakládá hmotněprávní odpovědnostní vztah mezi pachatelem a státem, resp. orgánem veřejné moci, který na jedné straně přináší právo a povinnost potrestat pachatele a na druhé straně povinnost pachatele nést následky svého deliktního jednání.<sup>11</sup>

Typovými znaky skutkové podstaty jsou objekt, objektivní stránka, subjekt a subjektivní stránka. Objektem správního deliktu je v obecné rovině řádný výkon veřejné správy. Druhově lze rozlišit objekty podle příslušné oblasti (v právu životního prostředí např. na úseku nakládání s vodami). Z hlediska konkrétní skutkové podstaty je individuálním objektem zájem na plnění konkrétní povinnosti, jejíž porušení má být sankcionováno (v oblasti nakládání s vodami je správním deliktem např. nerespektování opatření obecné povahy k regulaci obecného nakládání s vodami, viz § 125a odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., vodní zákon).

Objektivní stránka správního deliktu zahrnuje jednání, následek a příčinnou souvislost (kauzální nexus). Jedná se o obligatorní znaky objektivní stránky, které musí být v každém případě naplněny (tedy i u skutkových podstat smíšených deliktů). Bez naplnění všech tří znaků nelze dovést odpovědnost za správní delikt. V praxi bývá kritizován přístup správních orgánů, které se spokojí pouze se zjištěním škodlivého následku (popř. účinku) a už se nezabývají tím, zda ho vyvolalo protiprávní jednání subjektu a zda existuje příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním a následkem.

Jednáním je vždy protiprávní jednání, které zahrnuje volní složku (subjektivní složka) a projev vůle (objektivní složka).<sup>12</sup> Přitom může jít o jednání komisivní, ale též opomenutí (omisivní jednání).<sup>13</sup> Ve vztahu k jednání (pokud jde o smíšené správní delikty) je třeba vzít v úvahu aktuální trendy, které vyžadují, aby při uplatnění deliktovní odpovědnosti byly aplikovány obecné zásady uplatňování odpovědnosti za škodu v soukromém právu a jednání bylo přičitatelné právnícké osobě, resp. fyzické osobě podnikající. Předpokladem vzniku odpovědnosti je to, že povinnost byla porušena při provozní činnosti subjektu a k porušení došlo jednáním osob, které právnícká osoba/fyzická osoba k činnosti použila.<sup>14</sup> Následkem je porušení nebo ohrožení individuálního objektu správního deliktu.

Delikty lze s ohledem na následek dělit na poruchové (takové, kdy vzniká konkrétní škoda nebo újma na chráněném objektu) a ohrožovací (takové, kdy samotné ohrožení je považováno za trestné, protože představuje nebezpečí pro chráněné společenské zájmy). V oblasti práva životního prostředí je kladen důraz na ohrožovací delikty.

Velkou skupinu správních deliktů tvoří porušení povinností mít povolení k činnosti, která má negativní dopad na životní prostředí, a z toho důvodu je regulována předpisy

---

znaky – znaky skutkové podstaty individualizují jednotlivé přestupky. Materiálním znakem je společenská škodlivost. Srov. MATES, P. a kol.: *op. cit.*, pozn. 1, s. 52–53. Podle Hendrycha jsou obecnými znaky správního deliktu jednání, protiprávnost, trestnost, odpovědná osoba, zavinění, znaky deliktu, srov. HENDRYCH, D. a kol., *op. cit.*, pozn. 2, s. 422–426; dále srov. též JANČÁŘOVÁ, I. – PEKÁREK, M. – PRŮCHOVÁ, I. – BAHÝLOVÁ, L. – VOMÁČKA, V.: *op. cit.*, pozn. 3, s. 108.

<sup>11</sup> Srov. HENDRYCH, D. a kol.: *op. cit.*, pozn. 2, s. 424.

<sup>12</sup> Blíže k jednání srov. PRÁŠKOVÁ, H.: *op. cit.*, pozn. 2, s. 141–142.

<sup>13</sup> V případě deliktů lze rozlišit ty, které lze spáchat jednáním nebo opomenutím a dále delikty, které lze spáchat jak konáním, tak nekonáním (nepravé omisivní delikty).

<sup>14</sup> Blíže viz rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. listopadu 1994, sp. zn. 6 A 12/94.

práva životního prostředí (např. povolení k vypouštění odpadních vod, povolení ke kácení dřevin).

Další delikty se týkají provozování zařízení s platným povolením, ale v rozporu s ním (např. porušení závazných podmínek integrovaného povolení). Rozsáhlou skupinu deliktů tvoří případy porušení zákonem stanovených zákazů a příkazů. Jako zvláštní skupinu lze vymezit ohrožovací delikty, které se váží na pochybení v evidenčních nebo ohlašovacích povinnostech.

Třetím prvkem objektivní stránky skutkové podstaty je příčinná souvislost. Následek správního deliktu musí nastat v důsledku jednání odpovědného subjektu. Pouze při existenci příčinné souvislosti lze vyvozovat odpovědnost za správní delikt. Příčinnou souvislostí se zabývá soukromoprávní teorie, např. komentář k občanskému zákoníku (jedná se o komentář k již neplatné právní úpravě, ale závěry k příčinné souvislosti považují za obecně platné).<sup>15</sup>

Teorie občanského práva nachází příčinnou souvislost v předvídatelnosti škody. Tj. příčinnou souvislost lze dovést tam, kde jde taková škoda předvídat, tedy kde se podle obvyklého chodu věci škoda stává.

Teorie podmínky (sine qua non) pak stanovuje, že kauzalita mezi příčinou a následkem je tehdy, pokud by následek bez příčiny nenastal.<sup>16</sup> V literatuře je odkazováno na naplnění takové podmínky tzv. „but for“ testem, který má prokázat, že určité jednání (popř. opomenutí) je příčinou škody poškozeného, přičemž při neexistenci takového jednání by škoda nevznikla.<sup>17</sup>

Na základě judikatury Ústavního soudu, resp. Nejvyššího soudu je třeba vzít v úvahu doplnění prvně uvedené podmínky vyjádřenou v teorii adekvátní příčinné souvislosti. „Podle této teorie je příčinná souvislost dána tehdy, jestliže je škoda podle obecné povahy, obvyklého chodu věci a zkušeností adekvátním důsledkem protiprávního úkonu nebo škodní události. Současně se musí prokázat, že škoda by nebyla nastala bez této příčiny...“ Ústavní soud dále v nálezu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. I. ÚS 312/05, ve vztahu k teorii adekvátnosti příčinné souvislosti rozvedl, že „pro odpovědnost za škodu není nutné, aby vznik určité škody byl pro jednatelovo [škůdce] konkrétně předvídatelný, nýbrž je dostatečné, že pro optimálního pozorovatele není vznik škody vysoce nepravidelný.“<sup>18</sup>

K příčinné souvislosti se vyjadřuje Nejvyšší správní soud též v rozhodnutí ze dne 18. května 2011 23 Cdo 1583/2010, kdy konstatuje, že: „Otázka existence příčinné souvislosti je předně otázkou skutkovou, neboť v řízení se zjišťuje, zda protiprávní úkon škůdce a vzniklá škoda na straně poškozeného jsou ve vzájemném poměru příčiny a následku. Příčinná souvislost se nepředpokládá, nýbrž musí být prokázána, a v tomto směru jde o otázku skutkových zjištění. Příčinná souvislost je dána, vznikla-li škoda v důsledku protiprávního jednání škůdce, tedy za pravidelného průběhu věci by bez škůdceva jednání vůbec nenastala. Škoda musí být nezprostředkovaným následkem pro-

<sup>15</sup> ŠVESTKA, J. – SPÁČIL, J. – ŠKÁROVÁ, M. – HULMÁK, M. a kol.: *Občanský zákoník I. § 1 až 459. Komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1205–1206.

<sup>16</sup> Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2011 sp. zn. 28 Cdo 3471/2009.

<sup>17</sup> Viz příspěvek zabývající se zdravotnickým právem: DOLEŽAL, T.: Problematika příčinné souvislosti při wrongful birth a wrongful life žalobách. *Časopis zdravotnického práva a bioetiky*, 2013, č. 3, s. 59.

<sup>18</sup> Plně citováno z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 3. 2011 sp. zn. 28 Cdo 3471/2009.

tipravního jednání, které je její hlavní příčinou, nesmí jít o příčinu jen vedlejší, popř. příčinu zkoumanou jen v obecné rovině bez rozboru jednotlivých prvků konkrétní situace. Pokud dojde k řetězení jednotlivých příčin a následků, musí škoda bezprostředně vzejít z jednání škůdce. Právní posouzení příčinné souvislosti spočívá ve stanovení, mezi jakými skutkovými okolnostmi má být její existence zjišťována.<sup>19</sup>

Obecným závěrem z citovaných rozhodnutí je to, že příčinná souvislost je vždy nedílnou součástí objektivní stránky skutkové podstaty deliktu a vždy musí být posouzena. To ostatně vyplývá i z dalších zdrojů.<sup>20</sup>

Na základě výše naznačených trendů mají být obecné zásady uplatňování odpovědnosti za škodu v soukromém právu aplikovány též ve veřejnoprávní sféře, tj. též pro oblast správního trestání. Přes toto doporučení je třeba vést v patrnosti, že se jedná o odlišné systémy, které nelze zcela ztotožnit.

Určitým limitem při aplikaci soukromoprávních závěrů na veřejnoprávní delikty je to, že u správních deliktů v ochraně životního prostředí je škodlivý následek vyjádřen již jako neplnění určité veřejnoprávní povinnosti a není vyžadována měřitelná škoda.

Příčinnou souvislostí se zabývají též publikace věnované veřejnému právu. Mates poukazuje na to, že obecné chápání příčiny jako jakéhokoliv jevu, bez něhož by jiný jev (následek, stav, situace) nenastal, či nenastal určitým způsobem, je pro oblast správního trestání (konkrétně přestupků) příliš široké. Využívá se tak zásada „umělé izolace jevů“. Podle této zásady se zjišťuje, zda příčinou následku popsaného ve skutkové podstatě bylo jednání pachatele popsané ve skutkové podstatě. Ze všech jevů je izolováno jednání odpovědné osoby na straně jedné a následek jako znak skutkové podstaty na straně druhé.<sup>21</sup>

Kromě toho je využívána zásada gradace příčinné souvislosti. Podle této zásady je příčinou každý jev, bez kterého by následek nenastal, nebo by následek nenastal tak, jak nastal. Zjišťuje se, které příčiny měly skutečný význam pro vznik právně relevantního následku.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> K tomu též náleží Ústavního soudu ze dne 27. 10. 2009, sp. zn. I. ÚS 3109/08: „O vztah příčinné souvislosti mezi protiprávním úkonem (resp. právně relevantní škodnou událostí) jde v situacích, vznikla-li škoda následkem protiprávního úkonu, což znamená, že protiprávní úkon a škoda jsou ve vzájemném poměru příčiny a následku. Je-li doloženo, že nebyl protiprávní úkon, ke škodě by nedošlo, je tato podmínka ve své podstatě splněna, jinými slovy, příčinou vzniku škody může být jen ta okolnost, bez jejíž existence by škodný následek nevznikl. Přitom zjištění existence příčinné souvislosti mezi vznikem škody a protiprávním úkonem je otázkou skutkovou, avšak právním posouzením je otázka určení těch právních skutečností, mezi nimi je třeba vztah příčinné souvislosti zjišťovat...“

<sup>20</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: *op. cit.*, pozn. 2, s. 256–258; srov. MATES, P. a kol.: *op. cit.*, pozn. 1, s. 160. Oproti tomu z publikace prof. Gerlocha by bylo možné dovodit zavádějící informaci, že příčinná souvislost se váže pouze k objektivní stránce při uplatnění subjektivní odpovědnosti, blíže viz GERLOCH, A.: *Teorie práva*. 6. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 179, 182. Podrobněji k odlišení subjektivní a objektivní odpovědnosti viz dále.

<sup>21</sup> Srov. MATES, P. a kol.: *op. cit.*, pozn. 1, s. 65.

<sup>22</sup> K tomu též usnesení Nejvyššího soudu 8 Tdo 621/2011-24: „Státní zástupkyně dále v obecné rovině vysvětlila, že trestní odpovědnost je omezena dvěma specifickými zásadami posuzování příčinné souvislosti, a to zásadou umělé izolaci jevů a zásadou gradace příčinné souvislosti. Zásada umělé izolace jevů omezuje zjištěné příčiny a následky na trestněprávně relevantní příčiny a trestněprávně relevantní následky. To znamená, že ze všech možných příčin a následků podle teorie podmínky je třeba vybrat uměle izolovat pouze určité příčiny a určité následky. Z množiny příčinných vztahů jsou tedy izolovány trestněprávní příčiny a trestněprávní následky. Příčin, které vedou k následku relevantnímu z hlediska trestního práva, může být v konkrétním případě i větší počet, přičemž typické je to právě u trestného činu ublížení na zdraví z nedbalosti podle § 223 a § 224 tr. zák. Druhou specifickou zásadou omezující trestní odpovědnost je

Oproti soukromoprávním závěrům zde chybí úvaha o potřebě toho, aby vznik škody byl předvídatelný, resp. nebyl vysoce nepravděpodobný.

Pro účely správního trestání je tedy nezbytné v zásadě izolovaně posoudit jednání a následek (popsané ve skutkové podstatě). Pokud mezi nimi je příčinná souvislost a pokud by bez konkrétního jednání následek nenastal, pak je na místě hodnotit protiprávní jednání v rámci správního trestání (popř. trestního práva).

Třetím typovým znakem skutkové podstaty správního deliktu je subjekt. Pouze subjekt vymezený ve skutkové podstatě může být odpovědný za správní delikt. Pachatelem deliktu je osoba, která svým jednáním naplnila všechny znaky správního deliktu, a která je též deliktně způsobilá.

Subjektem přestupku je pouze fyzická osoba (§ 23 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), která je deliktně způsobilá. Deliktní způsobilost je vázána na dosažení určitého věku a na přičetnost.<sup>23</sup>

Deliktní způsobilost právnické osoby (§ 118 a násl. občanského zákoníku), která je subjektem v případě správních deliktů právnických osob a správních deliktů smíšených, je vázána na její existenci, resp. vznik. Mates k tomu dodává, že právnické osoby veřejného práva při výkonu vrchnostenské veřejné správy by neměly odpovídat za správní delikt.<sup>24</sup> Při určování odpovědnosti právnických osob vyvstávají otázky přičitatelnosti jednání právnické osobě a dále otázka, kdo nese odpovědnost, pokud dojde k porušení povinnosti při provádění prací na objednávku právnické osoby. Přestože je třeba tuto věc posuzovat případ od případu, určující je v zásadě to, komu je podle zvláštního zákona adresována porušovaná povinnost, resp. kdo je určen jako odpovědný subjekt za spáchání správního deliktu.<sup>25</sup>

Deliktní způsobilost fyzické osoby jako subjektu smíšeného správního deliktu není v právní úpravě blíže specifikována. Pro vznik odpovědnosti bude kromě analogicky využitých ustanovení přestupkového zákona určující charakter prováděné činnosti. Protiprávní jednání pak bude spojené s touto kvalifikovanou činností (např. s postavením podnikatele).

Posledním typovým znakem správního deliktu, resp. skutkové podstaty je subjektivní stránka.

Subjektivní stránka představuje vnitřní stránku deliktu – vnitřní psychický vztah pachatele k protiprávnímu jednání.<sup>26</sup> Projevuje se ve formě zavinění. Zavinění je ovšem spojené s činností fyzické osoby a nelze je bezprostředně spojit s jednáním právnické

---

*zásada gradace příčinné souvislosti. Zjištěných příčin, stejně jako následků významných pro trestní právo, může být nekonečná řada. Jednání jako příčina následku však není nikterak stejnorodé a není vždy stejné, naopak může vyjadřovat rozlišné stupně způsobení následku. Stupeň způsobení následku může být různý, různé příčiny a podmínky mají různý vliv na způsobení následku. Stupeň způsobení následku přitom může klesnout na tak nepatrný stupeň, že příčinná souvislost je prakticky bez významu, a tedy o trestný čin nejde.“*

<sup>23</sup> Viz § 5 přestupkového zákona.

<sup>24</sup> Srov. MATEŠ, P. a kol.: *op. cit.*, pozn. 1, s. 161.

<sup>25</sup> Např. LANGROVÁ, V.: Právní odpovědnost za správní delikty v ochraně životního prostředí. *České právo životního prostředí*, 2004, č. 2, s. 53; HUMLÍČKOVÁ, P.: Subjekty deliktní odpovědnosti v právu životního prostředí [cit. 2014-03-11]. Dostupné z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/files/spravnitrestani/HumlickovaPetra.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/spravnitrestani/HumlickovaPetra.pdf).

<sup>26</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: *op. cit.*, pozn. 2, s. 297.

osoby, která nemá (jako fikce vytvořená právem) vlastní, původní poznání a vůli, které jsou podstatou zavinění.

Vedle konstrukce subjektivní odpovědnosti, tj. odpovědnosti, která je vázána na zavinění, byla vytvořena konstrukce odpovědnosti objektivní, tj. oproštěné od požadavku na zavinění jako součásti skutkové podstaty správního deliktu. V těchto případech nebude vyžadováno naplnění subjektivní stránky jako typového znaku skutkové podstaty.

### 3. SYSTÉM OBJEKTIVNÍ A SUBJEKTIVNÍ ODPOVĚDNOSTI

Správní právo, potažmo právo životního prostředí zahrnuje jak správní delikty vázané na zavinění (zejména přestupky), tak správní delikty, kde není vyžadováno zavinění. Jde zejména o skupinu smíšených správních deliktů, ale obecněji o správní delikty právnických osob a fyzických osob podnikajících.

Ve vztahu k charakteristice typových znaků skutkových podstat správních deliktů je třeba zmínit, že kromě existence, resp. neexistence subjektivní stránky, mezi nimi není v dostupné literatuře nastíněn žádný rozdíl. Takže je třeba konstatovat, že pro oba odpovědnostní systémy je nezbytné naplnit vždy znaky objektu, objektivní stránky (jednání, následek, příčinná souvislost) a subjektu.

Zavinění se vyžaduje zásadně pro správní delikty fyzických osob ve formě přestupků a další delikty fyzických osob mimo smíšené správní delikty.

Zavinění není vyžadováno pro fyzické osoby podnikající a právnické osoby. Jejich odpovědnost je konstruována jako objektivní, nebo též odpovědnost za výsledek (k tomu označení viz poznámky níže). „*K vyvození objektivní odpovědnosti tedy postačuje samotný fakt porušení nebo nesplnění povinností stanovených zákonem nebo uložených na jeho základě.*“<sup>27</sup>

Rozlišení mezi znaky subjektivní a objektivní odpovědnosti přináší tabulka v publikaci Teorie práva od prof. Gerlocha, kterou si dovoluji převzít do tohoto příspěvku.<sup>28</sup>

<b>subjektivní odpovědnost</b>	<b>objektivní odpovědnost</b>
objekt	objekt
subjekt	subjekt
objektivní stránka – protiprávní jednání – škodlivý následek – příčinná souvislost mezi jednáním a následkem	objektivní stránka protiprávní stav, resp. protiprávní jednání jiné osoby, než která nese odpovědnost
subjektivní stránka	neexistence subjektivní stránky

<sup>27</sup> Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 4 As 28/2006-65.

<sup>28</sup> Srov. GERLOCH, A.: *op. cit.*, pozn. 20, s. 182.



Předmětná tabulka vzbuzuje dojem, že příčinná souvislost není sine qua non pro vyvození objektivní odpovědnosti. Domnívám se, že smyslem odlišení mělo být zdůraznění toho, že objektivní odpovědnost je vázána na existenci protiprávního stavu, ve vztahu k němuž není třeba prokazovat zavinění, a že protiprávní jednání určité osoby bude přičítáno právní osobě jako celku, popř. fyzické osobě podnikající. Kromě toho v tabulce vymezená objektivní odpovědnost odpovídá právní úpravě již neplatného ustanovení § 420a, resp. 421a občanského zákoníku z roku 1964, tedy soukromoprávnímu odlišení subjektivní a (absolutní) objektivní odpovědnosti za škodu.<sup>29</sup> Jak je patrné z citovaného rozhodnutí Vrchního soudu, naplnění příčinné souvislosti je obligatorním prvkem objektivní i subjektivní odpovědnosti za škodu.

Pro účely veřejnoprávní odpovědnosti za správní delikt je třeba kromě obecné teorie práva vzít v úvahu další komentáře.

Ve věci požadavku na naplnění znaku objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu – míněno ve věci požadavku na protiprávní jednání Mates uvádí: „*Vcelku výjimečně by nemuselo být požadováno protiprávní jednání, ale pouze protiprávní stav, který je někomu přičítán k odpovědnosti.*“<sup>30</sup> V modelovém výčtu pojmových znaků správního deliktu však uvádí jako první znak právě protiprávnost. Protiprávnost jako obligatorní znak správního deliktu vyplývá též z odkazů uvedených výše a samotného vymezení pojmu správní delikt v teorii.<sup>31</sup>

Pro úvahy ve vztahu ke správnímu trestání je tedy třeba jako podmínku odpovědnosti vyzdvihnout existenci protiprávního jednání a jeho spojitost (příčinnou souvislost) s následkem.<sup>32</sup> V tomto směru bude schéma odlišné od obecné právní teorie naznačené výše.

K objektivní odpovědnosti je třeba upozornit na její nejpřísnější formu. Tedy formu označovanou jako absolutní objektivní odpovědnosti, tj. bez možnosti zbavení se odpovědnosti. Tato forma se ovšem v praxi vyskytuje výjimečně.<sup>33</sup> Pro oblast ukládání

<sup>29</sup> Z rozhodnutí Vrchního soudu VS Praha 6 A 12/94: „*Pro právní úpravu obecné odpovědnosti za škodu platí, že tato odpovědnost vzniká porušením právní povinnosti (§ 420 odst. 1 o.z.) a nebo vznikem škody, způsobené provozní činností (§ 420a o.z.). V prvním případě (porušení právní povinnosti) se ke vzniku odpovědnosti vyhledává porušení právní povinnosti či způsobení protiprávního stavu, vznik škody jako majetkové újmy a příčinné souvislosti mezi oním porušením povinnosti a škodou, a konečné zavinění. Zavinění se předpokládá a odpovědnosti podle § 420 o.z. se zproští ten, kdo prokáže, že nezavinil (přičemž zavinění a tedy i vyvinění samozřejmě musí mířit jak k jednání, tak k následku, tak i ke kauzálnímu nexu). Ve druhém případě (způsobení škody provozní činností) postačí, vznikla-li škoda jako důsledek činnosti některým ze způsobů, uvedených v ustanovení § 420a odst. 2, písm. a) až c) o.z. V těchto případech se nevyhledává nejen zavinění (a nedostatek zavinění tedy nejenže nepůsobí zánik odpovědnosti, ale je právně zcela bezvýznamný), ale nezkoumá se ani porušení právní povinnosti či způsobení protiprávního stavu. Postačí průkaz, že tu byla provozní činnost v některé z forem zákonem předpokládaných, že vznikl škodlivý následek a že mezi provozní činností a tímto následkem je příčinný vztah. Zproštění této odpovědnosti přichází v úvahu jen tehdy, prokáže-li ten, kdo škodu způsobil, že škoda vznikla neodvratitelnou událostí, která nemá původ v provozu anebo vlastním jednáním poškozeného (§ 420a odst. 3 o.z.).“*

<sup>30</sup> Srov. MATES, P. a kol.: *op. cit.*, pozn. 1, s. 13.

<sup>31</sup> Tento závěr potvrzuje též Prášková: srov. PRÁŠKOVÁ, H.: *op. cit.*, pozn. 2, s. 11.

<sup>32</sup> Na rozdíl od odpovědnosti za škodu – viz rozhodnutí Vrchního soudu č.j. VS Praha 6 A 12/94: „*Pro právní úpravu obecné odpovědnosti za škodu platí, že tato odpovědnost vzniká porušením právní povinnosti (§ 420 odst. 1 o.z.) a nebo vznikem škody, způsobené provozní činností (§ 420a o.z.).*“

<sup>33</sup> Též v soukromoprávní úpravě odpovědnosti za škodu došlo k významným změnám. Občanský zákoník z roku 2012 (dále též „NOZ“) v ustanovení § 2895 upravuje obecné pravidlo, podle něhož se škoda hradí bez ohledu na zavinění (forma objektivní odpovědnosti) pouze v případech stanovených zvlášť zákonem.

sankcí je absolutní odpovědnost s ohledem na judikaturu v podstatě vyloučena. V tomto směru lze připomenout rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 25. listopadu 1994, sp. zn. 6 A 12/94, které se odklání od směřování objektivní odpovědnosti s odpovědností za výsledek (tedy absolutní odpovědnosti): „*Základním předpokladem pro uložení sankce tak bude zejména skutečnost, že poškození nebo ohrožení zákonem chráněného zájmu nastalo provozní činností právnické osoby, nebo tehdy, jestliže tento důvod vznikl při činnosti právnické osoby jednáním nebo opominutím osob, které právnická osoba k této činnosti použila. Odpovědnost za správní delikt má objektivní a nikoli absolutní charakter; nejde tedy o odpovědnost za zavinění, ale ani o odpovědnost za výsledek.*“

Liberační důvody v objektivní odpovědnosti přibližují správní odpovědnost právnických osob odpovědnosti fyzických osob za přestupek spáchaný v nedbalosti. Vzhledem k tomu, že nedbalost je porušením povinné opatrnosti fyzickou osobou, je to srovnatelné s vynaložením veškerého úsilí u osoby právnické. Tomu odpovídá obecný liberační důvod obsažený i ve věcném záměru zákona o přestupcích: „*Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“<sup>34</sup> Právnická osoba tedy neodpovídá za protiprávní stav vyvolaný událostí, vyšší mocí nebo neodvratitelným zásahem třetí osoby.

Důležitá je v tomto směru úvaha docentky Práškové, která konstatuje, že: „*Sporné může být, zda [komentář autorky příspěvku: v závorce uveden odkaz na již neplatné ustanovení § 420a odst. 2 občanského zákoníku] postačí pro odpovědnost za správní delikt samotný nástup škodlivého následku nebo zda je třeba, aby bylo zjištěno a prokázáno porušení právní povinnosti.*“<sup>35</sup> Rozhodně souhlasím s příkloněním se k druhé variantě, neboť jedině v ní budou zkoumány všechny znaky relevantní pro naplnění skutkové podstaty a tedy odpovědnosti za správní delikt.<sup>36</sup> Pokud nebude naplněn některý znak skutkové podstaty, pak je třeba hledat řešení nastalé situace např. v oblasti nápravy ekologické újmy, ekonomických nástrojů apod.

---

Pro případy porušení zákonné povinnosti není v NOZ objektivní odpovědnost založena. Pro tyto případy se uplatní domněnka zavinění z nedbalosti (§ 2911 NOZ). Ustanovení § 2924 a 2925 občanského zákoníku upravují škodu z provozní činnosti, resp. škodu způsobenou provozem zvláště nebezpečným. Podle těchto ustanovení se nahrazuje škoda vzniklá z provozu, ať již byla způsobena vlastní provozní činností, věci při ní použitou nebo vlivem činnosti na okolí, resp. škoda způsobená zdrojem zvýšeného nebezpečí.

Odpovědnosti za škodu se lze v prvním případě zprostit, pokud ten, kdo provozuje závod nebo jiné zařízení sloužící k výdělečné činnosti prokáže, že vynaložil veškerou péči, kterou lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo.

V druhém případě se ten, kdo provozuje závod nebo jiné zařízení zvláště nebezpečné povinnosti zprostit, prokáže-li, že škodu způsobila zřejmější vyšší moc nebo že ji způsobilo vlastní jednání poškozeného nebo neodvratitelné jednání třetí osoby. V úvahu je třeba vzít též výkladová pravidla v § 2912 odst. 1 a 2 NOZ. Srov. též JANČÁŘOVÁ, I. – PEKÁREK, M. – PRŮCHOVÁ, I. – BAHÝĽOVÁ, L. – VOMÁČKA, V.: *op. cit.*, pozn. 3, s. 213 a násl.

<sup>34</sup> Shodnou formulaci lze nalézt v řadě předpisů práva životního prostředí, např. v § 38 odst. 1 zákona o integrované prevenci: „*Právnická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“

<sup>35</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: *op. cit.*, pozn. 2, s. 320.

<sup>36</sup> Srov. též JANČÁŘOVÁ, I. – PEKÁREK, M. – PRŮCHOVÁ, I. – BAHÝĽOVÁ, L. – VOMÁČKA, V.: *op. cit.*, pozn. 3, s. 193.

Závěrem této části lze konstatovat, že nezbytnou podmínkou pro uplatnění objektivní odpovědnosti za správní delikty je vždy naplnění objektivní stránky jak v protiprávním jednání, tak v příčinné souvislosti mezi jednáním a následkem.

#### 4. PRAKTICKÉ PŘÍKLADY PROKAZOVÁNÍ PŘÍČINNÉ SOUVISLOSTI

Jako příklad z praxe, v němž mělo prokazování příčinné souvislosti zásadní význam na rozhodnutí, lze zmínit posouzení vypouštění odpadních vod bez čištění přímo do řeky Labe v roce 2012. Ve Dvoře Králové nad Labem je funkční čistírna odpadních vod (dále jen „ČOV“), na níž je sváděna kanalizační síť obsluhující většinu města. ČOV je vlastněna subjektem odlišným od vlastníka kanalizační sítě. Vlastníkem této sítě je město Dvůr Králové nad Labem, vlastníkem čistírny odpadních vod soukromý subjekt. Provozovatelem čistírny je další soukromý subjekt. Provozovatelem kanalizační sítě nebyl v posuzované době její vlastník, ale společnost Vodovody a kanalizace, s.r.o.

S ohledem na nedořešené spory ohledně plateb za čištění vod (tedy spory mezi vlastníkem, resp. provozovatelem kanalizační sítě a vlastníkem, resp. provozovatelem čistírny odpadních vod) přistoupil provozovatel čistírny odpadních vod k uzavření nátoky na čistírnu. Při uzavření nátoky začaly odpadní vody po akumulaci ve sběrné nádrži přepadat z kanalizační sítě přímo do Labe.

Česká inspekce životního prostředí (dále jen „ČIŽP“) jako kontrolní orgán pro oblast nakládání s vodami uložila v daném případě pokuty za nedovolené vypouštění odpadních vod do vod povrchových provozovateli a vlastníku kanalizace (společnosti Vodovody a kanalizace, s.r.o., a městu Dvůr Králové nad Labem).<sup>37</sup> ČIŽP vycházela z ustanovení § 125a odst. 1 písm. b) vodního zákona, podle kterého se právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí správního deliktu tím, že nakládá s povrchovými nebo podzemními vodami podle § 8 odst. 1 bez povolení k nakládání s vodami (bez povolení k vypouštění odpadních vod do vod povrchových). Vycházela z principu uplatnění objektivní odpovědnosti, tudíž nezkoumala zavinění.

Nicméně Ministerstvo životního prostředí (dále jen „MŽP“), které rozhodovalo o odvoláních proti oběma uloženým pokutám, konstatovalo, že nepovolené vypouštění odpadních vod bylo dáno cíleným uzavřením čistírny odpadních vod ze strany jejího provozovatele. Za tento krok nemůže být dle MŽP odpovědný provozovatel kanalizační sítě. MŽP dovozuje, že nestačí zkoumat, zda byl porušen zákon, ale musí tu být též konkrétní odpovědná osoba, škodlivý následek a především příčinná souvislost mezi jednáním (ať již konáním či opomenutím) odpovědného subjektu a škodlivým následkem.<sup>38</sup>

V dané věci se lze přiklonit k tvrzení MŽP, že bezprostřední příčinou znečištění Labe nečištěnými odpadními vodami bylo zastavení nátoky na ČOV. Z pohledu provozovate-

<sup>37</sup> Rozhodnutí o uložení pokuty za porušení VodZ Městu, č.j. ČIŽP/45/OOV/SR01/1201919.006/12/KBD – P 06/12, rozhodnutí o uložení pokuty za porušení VodZ spol. Vodovody a kanalizace Dvůr Králové n. L., s.r.o., č. j.: ČIŽP/45/OOV/SR01/1201960.005/12/KBD – P 07/12.

<sup>38</sup> Z rozhodnutí MŽP č. j. 554/550/12-Hd 39564/ENV/12.

le a vlastníka kanalizační sítě lze upozornit též na to, že tyto subjekty počítaly s plněním smluvních podmínek dojednaných s provozovatelem ČOV (resp. upravených rozhodnutím Ministerstva zemědělství), ale zejména mohly vycházet ze zákona o vodovodech a kanalizacích, který upravuje povinnost plynulého provozu kanalizace včetně jejich součástí (tj. včetně ČOV).

Vedle toho je však důležité zabývat se otázkou, zda provozovatel (vlastník) kanalizační sítě odpadní vody vypouštěl či nikoliv. V tomto směru lze tvrdit, že odpadní vody přepadající přes gravitační komoru do Labe, představovaly v podstatě vypouštění odpadních vod (bez povolení) do vod povrchových z kanalizační sítě.

Je tedy otázkou, zda při aplikaci zásad zkoumání příčinné souvislosti lze dojít k závěru, že nebyla dána příčinná souvislost mezi jednáním a následkem, jak učinilo MŽP. Nebo zda bylo na místě spíše aplikovat liberační důvod upravený v § 125l odst. 1 vodního zákona, podle něhož: „*Právník osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.*“

V každém případě v dané věci nedošlo k potrestání žádného subjektu za nepovolené vypuštění odpadních vod do vod povrchových. Provozovateli a vlastníku čistírny odpadních vody byly uloženy pokuty za neplnění požadavků stanovených zákonem o vodovodech a kanalizacích, tj. nezajištění plynulého a bezpečného provozování vodovodu nebo kanalizace. Rozhodnutí o těchto pokutách jsou podle dostupných informací přezkoumávána soudem.

Jiným případem, který lze zmínit, je probíhající spor, v němž statutární město Ostrava žaluje stát (konkrétně vládu České republiky, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo dopravy) za porušování veřejného subjektivního práva na příznivé životní prostředí spočívající v nedostatečné a neefektivní ochraně čistoty ovzduší a v nesprávné implementaci komunitárního práva do práva vnitrostátního, kterým bylo způsobeno, že „*nebyl vytvořen dostatečně funkční a efektivní systém vedoucí k dodržování imisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší v územní působnosti žalobce stanovených směrnici Rady 96/62/ES...*“<sup>39</sup> Městský soud v Praze, který ve věci rozhodoval (po zrušení původního rozhodnutí, kterým odmítl žalobu města Ostravy, Nejvyšším správním soudem), konstatoval, že z věcného hlediska nebyly předloženy takové důkazy, které by prokázaly nečinnost či pasivitu žalovaného v zajišťování čistoty ovzduší. Dále konstatoval, že nebyl prokázán příčinný vztah mezi jednáním žalovaného (namítanou pasivitou) a překročeními imisními limity. S tím souvisí též konstatování, že závazky vůči EU nese Česká republika, a nelze tedy dovést, že by pochybení způsobily žalované strany (Vláda ČR, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo dopravy).

Proti zamítavému rozhodnutí Městského soudu v Praze podala Ostrava kasační stížnost.<sup>40</sup>

Byť zde nejde o oblast správního trestání, výstupy mohou mít význam ve vztahu k úvahám nad prokazováním příčinné souvislosti.

<sup>39</sup> Relevantní judikatura k této věci: usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 3. 2013, č. j. 3 A 54/2010 – 173; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, čj. 6 Aps 1/2013 – 51, <http://www.nssoud.cz>.

<sup>40</sup> Informace dostupná ke dni 10. 10. 2014 z: <http://www.ostrava.cz/cs/o-meste/aktualne/mesto-podalo-kasacni-stiznost-kvuli-zamitnute-zalobe-na-stat>.

Otázkou příčinné souvislosti se zabýval např. též Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí č. j. 1 As 86/2011 – 50. V daném případě se jednalo o vyjasnění toho, kdo je odpovědný za rušení zvláště chráněných živočichů podle zákona o ochraně přírody a krajiny. Zda je to subjekt, který prakticky škodlivě zasahuje do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, anebo ten, kdo si měl obstarat výjimku podle § 56 zákona o ochraně přírody. Zda je odpovědným subjektem realizátor akce nebo její objednatel. Z hlediska prokázání příčinné souvislosti ve vztahu ke skutkové podstatě správního deliktu uvedeného v § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny<sup>41</sup> lze v souladu se závěry Nejvyššího správního soudu konstatovat, že tím, kdo je odpovědný za „nedovolený zásah do přirozeného vývoje“ je ten, kdo činnost skutečně provádí (a kde je příčinná souvislost mezi činností a zásahem do přirozeného vývoje), nikoliv ten, kdo ji objednává.<sup>42</sup>

## ZÁVĚR

Smyslem příspěvku bylo ověření požadavku na prokázání příčinné souvislosti jako obligatorní součásti skutkové podstaty správních deliktů. Mezi typové znaky skutkové podstaty správního deliktu patří objekt, objektivní stránka a subjekt. Pro správní delikty vázané na zavinění je typovým znakem též zavinění, tj. subjektivní stránka. K tomu, aby byla uplatněna objektivní odpovědnost, postačí porušení nebo nesplnění povinností daných zákonem nebo uložených na jeho základě, aniž by bylo prokazováno zavinění.

Objektivní stránka skutkové podstaty správního deliktu zahrnuje vždy jednání, následek a příčinnou souvislost mezi jednáním a následkem. Přitom rozlišení systému subjektivní a objektivní odpovědnosti nemá vliv na posuzování potřeby prokázání příčinné souvislosti. V obou systémech platí nezbytnost naplnění všech tří znaků objektiv-

<sup>41</sup> „Orgán ochrany přírody uloží pokutu až do výše 1 000 000 Kč právnické osobě nebo fyzické osobě při výkonu podnikatelské činnosti, která se dopustí protiprávního jednání tím, že usmrcuje nebo chová ptáky s výjimkou těch, kteří mohou být loveni, nebo zvláště chráněné živočichy bez povolení, anebo jinak nedovoleně zasahuje do jejich přirozeného vývoje.“

<sup>42</sup> Tímto závěrem však nejsou řešeny zásadní otázky, které ve vztahu k odpovědnosti Nejvyšší správní soud nastiňuje, a které nejsou řešeny ani v jiných předpisech práva životního prostředí: „V nyní projednávaném případě však nelze dospět při výkladu § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny k jinému závěru, než že za tento správní delikt je odpovědná osoba (či osoby), jež nedovoleně škodlivě zasáhla do přirozeného vývoje zvláště chráněných živočichů, nikoli osoba, jíž příslušelo vyžádat si povolení k takovému zásahu, resp. osoba, jež si objednala práce, v jejichž rámci došlo ke škodlivému zásahu. Opačný výklad by totiž vedl k nezákonnému rozšiřování deliktně odpovědných osob a k rozporu se zásadou právní jistoty a zásadou in dubio pro mitius.“

Nejvyšší správní soud je proto vzhledem k výše uvedenému toho názoru, že by na úseku správních deliktů v oblasti ochrany životního prostředí k vyššímu preventivnímu působení práva přispěla úprava odpovědnosti objednatele díla, zvláště když k protiprávnímu jednání dochází na jeho přímý pokyn a objednatel díla je často právě tou osobou, která má z protiprávního jednání mnohem větší prospěch než osoba, která porušení povinností konkrétně způsobila. V obecné rovině kritiky současné úpravy odpovědnosti podle zákona o ochraně přírody a krajiny (zejména co se týče subjektu správního deliktu) se lze tedy se stěžovatelem ztotožnit. Konkrétní námítky však Nejvyšší správní soud, jak vyplývá ze shora uvedeného, neshledal důvodnými.“ Plně citováno z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 86/2011 – 50.

ní stránky skutkové podstaty správního deliktu. V úvahu však připadají určité odlišnosti ve vymezení objektivní stránky při uplatnění soukromoprávní odpovědnosti za škodu.

Ve vztahu ke zjištění příčinné souvislosti je u správních deliktů přednostně uplatňována zásada umělé izolace jevů a zásada gradace příčinné souvislosti. Obě zásady vycházejí ze zkoumání jednání a následku tak, jak jsou popsány ve skutkové podstatě, a hledání příčinné souvislosti mezi nimi. Prokázání příčinné souvislosti je především otázkou skutkových zjištění.

Na úseku správního trestání v oblasti práva životního prostředí převažují ohrožovací delikty. Správní delikt je často spáchán tím, že provozovatel nezíská povolení vyžadované zákonem (škodlivý následek je dán samotným porušením veřejnoprávní normy). Na rozdíl od soukromoprávního postupu není pro zjišťování příčinné souvislosti nezbytný vznik škody.

V rámci správního trestání obecně nestačí zjišťovat škodlivý následek – výsledek. Předpokladem pro uplatnění odpovědnosti za správní delikty je vždy protiprávní jednání, které je při posuzování příčinné souvislosti spojeno s následkem.

Přestože příčinná souvislost není výslovně zmiňována ve skutkové podstatě správního deliktu, z hlediska teorie se jedná o obligatorní součást skutkové podstaty správního deliktu.

## K SOUBĚHU DELIKTNÍ ODPOVĚDNOSTI A ODPOVĚDNOSTI ZA EKOLOGICKOU ÚJMU PŘI NAKLÁDÁNÍ S ODPADY

MICHAL SOBOTKA

**Summary:** **Concurrence of Delictual Liability and Liability for Environmental Harm in Waste Management Regulation**

This article discusses the scope of the Czech environmental legislation applicable to liability for environmental harm caused by illegal treatment of waste. It covers specific legislation implementing Environmental Liability Directive, Waste Management Legislation as well as specific oriented legislation for the protection of water, soil, forest and nature. Finally it stresses some aspects of administrative and criminal offences liability regime that can be used as incentives for voluntary remedy of environmental harm on the side of the polluter.

**Key words:** delictual liability, liability for environmental harm, administrative and criminal offences, illegal treatment of waste, voluntary remedy of environmental harm

**Klíčová slova:** nakládání s odpady, ekologická újma, odpovědnost za správní delikty

### ÚVOD

Odpady představují jeden ze základních potenciálních zdrojů ohrožení životního prostředí. Podle Zprávy o životním prostředí bylo v České republice v roce 2013 vyprodukováno celkem 30 620 tis. tun odpadů, z čehož bylo 4,7 % odpadů nebezpečných.<sup>1</sup> Přestože jsou dnes odpady vnímány především jako potenciální zdroj surovin a energie a nastavení právní úpravy odpadového hospodářství směřuje nakládání s nimi především směrem k jejich využití, jedná se do jisté míry o cíl sekundární. Primárním cílem vždy bylo a i nadále zůstává zajistit ochranu životního prostředí před nepříznivým působením odpadů a při nakládání s nimi.<sup>2</sup> Dosažení obou zmíněných cílů vyžaduje uplatňování racionálně nastaveného systému nástrojů regulace, jehož tradiční a nedílnou součástí je i uplatňování právní odpovědnosti. Její význam podtrhuje mimo jiné i skutečnost, že nelegální nakládání s odpady patří v podmínkách České republiky mezi nejčastěji řešené případy protiprávního jednání na úseku ochrany životního pro-

<sup>1</sup> *Zpráva o stavu životního prostředí České republiky 2013*. Praha: Ministerstvo životního prostředí, s. 181 [dostupné na <http://www.mzp.cz>; cit. 16. 11. 2014].

<sup>2</sup> Srovnej především čl. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 98/2008 o odpadech a o zrušení některých směrnic.

středí, jak dokládají údaje o činnosti základního kontrolního orgánu – České inspekce životního prostředí.<sup>3</sup>

V rámci právní odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí, označované souhrnně jako ekologicko-právní odpovědnost, rozlišujeme dvě základní oblasti právní odpovědnosti: *odpovědnost deliktní*, zahrnující odpovědnost<sup>4</sup> za správní delikty a trestněprávní odpovědnost a *odpovědnost za ztráty na životním prostředí*, která zahrnuje odpovědnost za škodu a ekologickou újmu.<sup>5</sup> Následující text je zaměřen na některé podmínky uplatňování veřejnoprávních typů odpovědnosti, tedy odpovědnosti deliktní a odpovědnosti za ekologickou újmu, a především na jejich vzájemné vztahy. Důvody, které vyvolávají potřebu diskutovat podmínky pro vznik odpovědnosti na uvedených úsecích, jsou mnohé. V případě deliktní odpovědnosti je jím především vývoj na úseku trestněprávní odpovědnosti. Zakotvení nových skutkových podstat trestných činů a zejména zakotvení trestněprávní odpovědnosti právnických osob nebylo nijak reflektováno na straně právní úpravy správních deliktů, což přináší řadu nejasností a stav určité nevyváženosti podmínek pro uplatňování těchto dvou typů deliktní odpovědnosti. Posledně uvedený důvod pak úzce souvisí s problematikou odpovědnosti za ekologickou újmu. Protiprávní jednání, postihované ať již jako správní delikt nebo trestný čin, s sebou vždy přináší riziko poškození životního prostředí, respektive takové poškození vyvolává. Základním cílem právní úpravy, i s využitím odstrašující úlohy trestní represe, má být takovým situacím předcházet. Dojde-li však přesto ke vzniku škodlivého následku, cílem musí být tento následek odstranit, neboť představuje nedovolenou a tudíž nekontrolovanou změnu životního prostředí. Jedním z prostředků k dosažení tohoto cíle by mělo být i nastavení určitých motivačních podmínek pro původce takového stavu, tento stav dobrovolně odstranit, přičemž je na tomto místě nezbytné pragmaticky připomenout finanční náročnost nápravných opatření. Jistým paradoxem současné právní úpravy pak je, že motivační prvky jsou v tomto směru výrazněji zakotveny na úseku trestní odpovědnosti.

Právní úprava nakládání s odpady<sup>6</sup> představuje určitý typ průřezové právní úpravy. Jako průřezovou úpravu při ochraně životního prostředí označujeme ten typ úpravy, která se zaměřuje na ochranu životního prostředí jako celku a nikoliv jen některé z jeho součástí (složková úprava). Odpady představují potenciální zdroj ohrožení pro kteroukoliv složku životního prostředí a právní úprava nakládání s nimi je proto koncipována tak, aby postihovala jakékoliv negativní dopady nakládání s odpady.<sup>7</sup> S ohledem na

<sup>3</sup> Viz *Výroční zpráva 2013*. Praha: Česká inspekce životního prostředí, s. 11 [dostupné na <http://www.cizp.cz>; cit. 16. 11. 2014].

<sup>4</sup> Srovnej např. DAMOHORSKÝ, M. a kol.: *Právo životního prostředí*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 73.

<sup>5</sup> Tamtéž nebo PEKÁREK, M. – PRŮCHOVÁ, I. – DUDOVÁ, J. – JANCÁŘOVÁ, I. – TKÁČIKOVÁ, J.: *Právo životního prostředí*, I. díl. 2. přepracované vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 282 an.

<sup>6</sup> Nakládání s odpady je součástí širší oblasti činností označované jako odpadové hospodářství [srovnej § 4 písm. d) a písm. e) ZODP]. Oblast prevence vzniku odpadů, která není v pojmu nakládání s odpady zahrnuta, je pro účely tohoto textu úmyslně opomenuta.

<sup>7</sup> I zde však lze nalézt konkrétní ustanovení reflektující dopady do konkrétní složky životního prostředí. Např. regulace nakládání s kaly zajišťuje především ochranu zemědělské půdy (§ 32 a 33 ZODP) nebo podmínky pro spalování odpadů (§ 22 ZODP) směřující na ochranu ovzduší.



existenci složkové právní úpravy tak lze protiprávní nakládání s odpady a jeho důsledky často postihovat jak v režimu odpadové legislativy, tak podle zvláštní, složkové úpravy.<sup>8</sup>

## 1. ODPOVĚDNOST ZA EKOLOGICKOU ÚJMU PŘI NAKLÁDÁNÍ S ODPADY

Nutno předeslat, že přestože odpovědnost za ekologickou újmu představuje úhelný kámen v systému ekologicko-právní odpovědnosti, její praktické uplatňování není bez obtíží. Jedním z důvodů je samotná konstrukce ekologické újmy jako takové. Zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, kterým byl tento institut do českého (československého) právního řádu zakotven definuje ekologickou újmu v § 10 jako „*ztrát[u] nebo oslabení přirozených funkcí ekosystémů, vznikajících poškozením jejich složek nebo narušením vnitřních vazeb a procesů v důsledku lidské činnosti*“, tedy jako určitou nežádoucí změnu ekosystému v **důsledku** narušení některého z jeho prvků lidskou činností. Lidská činnost, která je obecně pokládána za činnost schopnou vyvolat vznik ekologické újmy, je činnost protiprávní<sup>9</sup> a pouze v tomto případě lze hovořit o vzniku odpovědnosti za ekologickou újmu.<sup>10</sup> Samotná protiprávní činnost však vznik ekologické újmy automaticky nezpůsobuje, respektive vznik ekologické újmy není spjat s každou protiprávní činností. Povinnosti (nejenom) při nakládání s odpady směřují na velmi odlišné typy činností a porušení každé jedné z nich nevyvolává takový stav, který by vedl k nežádoucím funkčním změnám v ekosystému. Například odkládání odpadů na místech k tomu neurčených (lidově řečeno založení „černé skládky“) takovou činností být může a zpravidla je. Na druhé straně právní úprava ukládá celou řadu povinností „administrativní“ povahy (vedení evidence, ohlašovací povinnosti apod.), jejichž porušení ke vzniku ekologické újmy přímo vést nemůže. Jejich porušení však může umožňovat či zastírat protiprávnost faktického nakládání s odpady a proto je i s jejich porušováním spojováno riziko vzniku ekologické újmy. Platná právní úprava konstrukce odpovědnosti za ekologickou újmu v nejšířším slova smyslu tak zahrnuje dva základní modely: první vyžadující prokázání porušení určité povinnosti a současně nepříznivých následků pro životní prostředí a druhý, kdy postačí prokázání porušení stanovené povinnosti. Vzhledem k účelu stanovené povinnosti se v případě jejího porušení imanentně předpokládá minimálně riziko vzniku ekologické újmy, aniž by toto bylo nutné prokazovat.

<sup>8</sup> Odpady mohou být považovány např. za závadné látky podle § 39 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, zvláštní úprava nakládání s odpady se uplatňuje ve zvláště chráněných územích podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny [např. § 16 odst. 1 písm. b), § 26 odst. 1 písm. a)], zvláštní pravidla pro spalování mj. komunálního odpadu upravuje zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší v § 16 odst. 4 a 5 atd.

<sup>9</sup> Srovnej § 8 odst. 2 ve vazbě na § 5 a § 11 zákona č. 17/1992 Sb.

<sup>10</sup> Vznik ekologické újmy může být pochopitelně vyvolán i činností „po právu“. Např. v případě zásahů do zvláště chráněných částí přírody na základě výjimky udělené podle § 43 zákona o ochraně přírody a krajiny. V takovém případě je ovšem vznik ekologické újmy aprobován a nepředpokládá se její náprava. Maximálně lze uvažovat o realizaci kompenzačních opatření, které povedou ke zmírnění následků povolené činnosti.

Základním principem odpovědnosti za ekologickou újmu je povinnost její nápravy. Ustanovení § 27 odst. 1 zákona č. 17/1992 Sb. jako primární způsob nápravy vyžaduje obnovení přirozených funkcí narušeného ekosystému. Ustanovení zákona č. 17/1992 Sb. jsou obecně vnímána jako vyjádření určitých základních zásad a principů s tím, v konkrétních případech se postupuje podle speciální právní úpravy na jednotlivých úsecích ochrany životního prostředí.

První z těchto speciálních úprav, relevantní i pro oblast nakládání s odpady, představuje zákon č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újme a o její nápravě a o změně některých zákonů (dále je „zákon o ekologické újmě“).<sup>11</sup> Tento zákon upravuje speciální režim odpovědnosti za ekologickou újmu definovanou v § 2 písm. a) vznikající v souvislosti s vymezeným okruhem činností. Mezi tyto činnosti náleží dle přílohy č. 1 k tomuto zákonu mj. „*provozování zařízení k využívání, odstraňování, sběru nebo výkupu odpadů podle zvláštního právního předpisu*“. I přesto, že režim odpovědnosti vymezený tímto zákonem má aplikační přednost před složkovou úpravou,<sup>12</sup> v praxi se vůbec nevyužívá<sup>13</sup> a postupuje se důsledně právě podle složkových právních předpisů. O příčinách tohoto, zjevně protiprávního stavu lze do jisté míry jen spekulovat. Jedním z důvodů by mohlo být právě komplikované vymezení samotné ekologické újmy a tudíž i prokázání jejího vzniku v konkrétním případě. I tak lze ale z vymezení ekologické újmy podle zákona č. 167/2008 Sb., vycházet při identifikaci klíčových složek životního prostředí, kterými jsou v tomto směru voda, půda a příroda a krajina. Vzhledem k povaze odpadů jako transversálního zdroje ohrožení životního prostředí je okruh složkové právní úpravy relevantní pro řešení potenciálních důsledků nakládání s nimi nutné hledat právě na úseku právní ochrany jmenovaných složek životního prostředí.

V režimu zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (dále jen „vodní zákon“) lze odpady vnímat především jako závadné látky ve smyslu § 39 vodního zákona,<sup>14</sup> který současně upravuje i základní režim pro nakládání s takovými látkami. V případě nakládání s odpady lze mít za to, že je-li nakládání s nimi v souladu se zákonem o odpadech, je současně zajištěno i splnění základní povinnosti podle § 39 odst. 1 zákona o vodách.<sup>15</sup> Řadu dalších povinností dle § 39 je však třeba vnímat ve vztahu k právní úpravě nakládání s odpady jako povinnosti speciální.<sup>16</sup> Porušení povinností při nakládání se závadnými látkami může vést k nežádoucím následkům v podobě závadného stavu, který spočívá v ohrožení povrchových nebo podzemních vod a jejich prostředí. K odstranění závadného stavu je pak vodoprávní úřad nebo Česká inspekce životního prostředí oprávněna

<sup>11</sup> Blíže k odpovědnosti podle tohoto zákona viz zejména STEJSKAL, V. – VÍCHA, O.: *Zákon o předcházení ekologické újme a o její nápravě s komentářem, souvisejícími předpisy a s úvodem do problematiky ekologicko-právní odpovědnosti*. Praha: Leges, 2009.

<sup>12</sup> Srovnej § 21 odst. 3 zákona č. 167/2008 Sb. Složkovou úpravu s ohledem na speciální vymezení.

<sup>13</sup> Viz <http://www.cizp.cz>, kde lze nalézt k datu 8. 9. 2014 sdělení, že ČIŽP doposud neevduje žádný případ ekologické újmy dle zákona 167/2008 Sb. Vzhledem ke dni účinnosti zákona (17. srpna 2008) se zdá ale být krajně nepravděpodobné, že by za dobu více než šesti let nenastal žádný případ ekologické újmy, který by měl být řešen v režimu tohoto zákona.

<sup>14</sup> *Stricto sensu* mohou být za odpady považovány i odpadní vody podle § 38 vodního zákona, neboť definici odpadu podle § 3 odst. 1 zákona o odpadech naplňují; zákon o odpadech je ale ze své působnosti v § 2 odst. 1 písm. a) vylučuje, proto jim nebudeme dále věnovat pozornost.

<sup>15</sup> Klíčovou povinností podle zákona o odpadech je v tomto směru povinnost původce zabezpečit odpady před nežádoucím znehodnocením, odcizením nebo **únikem** podle § 16 odst. 1 písm. f).

<sup>16</sup> Např. rozsah havarijního plánování.

ukládat nápravná opatření v režimu § 42 vodního zákona. Nápravné opatření lze primárně uložit jedině původci závadného stavu, tedy tomu, kdo porušil některou z povinností stanovenou zákonem o vodách. Řízení o uložení nápravného opatření není vázáno na řízení o správním deliktu, kterého se původce závadného stavu musel jinak rovněž dopustit. Příslušný orgán ukládající nápravné opatření musí původci prokázat porušení povinnosti, pokud již nebylo o správním deliktu pravomocně rozhodnuto.

Druhou základní složkou životního prostředí, intenzivně ohrožovanou nelegálním nakládáním s odpady, je půda, a to jak půda zemědělská, tak i půda lesní. Zákon č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ZPF“) si klade za cíl jak kvalitativní tak kvantitativní ochranu zemědělské půdy. Odpady nutno vnímat jako zdroj ohrožení kvality půdy. S výjimkou problematiky sedimentů,<sup>17</sup> zákon o ZPF problematiku odpadů nijak specificky neřeší. Zákon o ZPF chrání zemědělskou půdu před vnášením škodlivých látek ohrožujících zdraví nebo život lidí a existenci živých organismů (§ 3 odst. 1 zákona o ZPF). Odpady jako takové mezi tyto látky nepatří, ale mohou být zdrojem těchto látek, respektive zdrojem znečištění půdy ve sledovaných ukazatelích.<sup>18</sup> Ochrana před znečišťováním směřuje především na „vnitřní“ zdroje neboť povinnost předcházet znečišťování půdy je stanovena vlastníkům a nájemcům pozemků při hospodaření na zemědělském půdním fondu. V případě existence závažných důvodů, kterými musíme rozumět především překročení limitních hodnot znečištění stanovených prováděcím právním předpisem, může orgán ochrany zemědělského půdního fondu uložit opatření k odstranění zjištěných závad (§ 3 odst. 2 zákona o ZPF). Jiné osobě než vlastníku nebo nájemci pozemku nemůže orgán ochrany zemědělského půdního fondu opatření k odstranění závadného stavu uložit. Je-li tedy jeho původcem jiná osoba, orgán ochrany ZPF může toliko zakázat použití kontaminovaného pozemku k výrobě zemědělských výrobků vstupujících do potravního řetězce (§ 3 odst. 2 zákona o ZPF). Odstranění kontaminace jako případného důsledku nedovoleného nakládání s odpady by tak muselo být řešeno v režimu zákona o odpadech.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích (dále jen „zákon o lesích“), který zajišťuje ochranu lesních pozemků a vůbec lesa jako ekosystému, vychází z obdobné konstrukce úpravy nápravných opatření, jako je tomu v případě zákona o ZPF. Adresátem povinností a tedy i potenciálním adresátem nápravných opatření jsou zde vlastníci a nájemci lesů. Orgán ochrany lesa je oprávněn ukládat nápravná opatření podle § 51 odst. 1 zákona o lesích. Z textu tohoto ustanovení je zřejmé, že nedostatky, k jejichž odstranění by případné opatření směřovalo, musí mít svůj původ v hospodaření v lesích. Hospodaření v lesích mimo jiné zahrnuje i ochranu lesa před působením škodlivých činitelů, tedy i imisí a fyzikálních nebo chemických faktorů způsobujících poškození lesa [§ 2 písm. d), e) a f) zákona o lesích]. V této souvislosti se nabízí velmi zajímavá otázka, zda by odpady bylo možné považovat právě za škodlivé činitele působící na les právě prostřednictvím svých chemických vlastností. Pokud ano, bylo by povinností vlastníka jejich výskyt zjišťovat a popřípadě provádět nezbytná opatření [§ 32 odst. 1 písm. a) zákona o lesích]. Prak-

<sup>17</sup> Na sedimenty nevykazující žádnou z nebezpečných vlastností podle přílohy č. 2 k zákonu o odpadech, se zákon o odpadech nevztahuje.

<sup>18</sup> Vyhláška MŽP č. 13/1994 Sb. stanoví rizikové prvky a jejich maximální přípustné hodnoty v půdách (příloha č. 1) a ukazatele znečištění zeminy na půdách a hodnoty jejího přípustného znečištění (příloha č. 2).

ticky by to mohlo znamenat povinnost zjišťovat výskyt „černých“ skládek a realizovat opatření k jejich odstranění nebo minimálně prevenci jejich rozšiřování.<sup>19</sup>

Výslovně se zákon o lesích o odpadech zmiňuje v § 20 odst. 1 písm. o), dle kterého je zakázáno znečišťovat les odpady a odpadky.<sup>20</sup> Zákaz je stanoven v souvislosti s úpravou obecného užívání lesa (§ 19 zákona o lesích) a směřuje především na fyzické osoby užívající les v jeho rámci. Zákaz ale platí i pro vlastníky, nájemce a další uživatele lesa (§ 20 odst. 3 zákona o lesích, věta za středníkem). Uvedené ustanovení je v podstatě duplicitní k obecné úpravě nakládání s odpady podle zákona o odpadech.<sup>21</sup> Zákon o lesích upravuje porušení uvedené povinnosti jako správní delikt [§ 53 odst. 1 písm. r), § 54 odst. 2 písm. c) a § 55 odst. 2 písm. a) zákona o lesích], ovšem nápravu případného závadného stavu neřeší. V případě potřeby by proto bylo nezbytné postupovat i zde v režimu zákona o odpadech.

Na úseku právní úpravy ochrany lesa existuje pro řešení protiprávního jednání a jeho následků v podstatě duplicitní právní úprava. Vedle zákona o lesích je zde rovněž zákon č. 282/1991 Sb., o České inspekci životního prostředí a její působnosti v ochraně lesa. Podle § 3 tohoto zákona ČIŽP „zjišťuje nedostatky a škody na funkcích lesa jako složce životního prostředí, jejich příčiny a osoby zodpovědné za jejich vznik nebo trvání“ (§ 3 odst. 1) a „vyžaduje odstranění a nápravu zjištěných nedostatků, jejich příčin a škodlivých následků a ukládá opatření k jejich odstranění a nápravě“ (§ 3 odst. 2). Okruh osob a případů, vůči kterým a kdy Česká inspekce životního prostředí může uplatňovat svoji pravomoc je dán okruhem povinných subjektů podle zákona o lesích a povinností jim stanovených. Nad rámec možností orgánů ochrany lesa podle zákona o lesích tak inspekce může teoreticky ukládat opatření i fyzickým osobám v souvislosti s porušováním povinností při obecném užívání lesa.

Posledním z relevantních úseků právní úpravy ochrany životního prostředí je oblast ochrany přírody a krajiny představovaná zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody“). Zde může nedovolené nakládání s odpady představovat celou řadu nežádoucích zásahů, jak v oblasti obecné, tak zvláštní ochrany přírody a krajiny. Příkladem může být již několikrát zmiňovaná „černá“ skládka, která dle místa vzniku může představovat zásah do krajinného rázu, poškození významného krajinného prvku, zásah do zvláště chráněného území, porušení ochranných podmínek zvláště chráněných druhů rostlin či živočichů apod. Zákon o ochraně přírody odpady specificky zmiňuje pouze v případě vymezení základních ochranných podmínek národních parků [§ 16 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. d)] a chráněných krajinných oblastí [§ 26 odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. d)], kdy omezuje nad rámec obecné úpravy zákona o odpadech okruh odpadů a míst, na kterých s nimi lze ve zmíněných zvláště chráněných územích nakládat. Nápravná opatření zákon o ochraně přírody obecně v ustanovení § 86, a to způsobem, který velmi úzce váže na obecnou úpravu § 27 zákona

<sup>19</sup> Takový výklad by v podstatě umožňoval dovozovat subsidiární odpovědnost vlastníka lesa za nedovolené nakládání s odpady v lesích.

<sup>20</sup> Terminologické rozlišování odpadů a odpadků je bez jakéhokoliv významu a pojem odpadky je zcela nadbytečný. Obdobně používá obou termínů i zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích v § 47 odst. 1 písm. i).

<sup>21</sup> Podle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o odpadech lze s odpady nakládat, není-li v zákoně o odpadech stanoveno jinak, pouze v zařízeních, která jsou k nakládání s odpady určena. V této souvislosti je nutné upozornit na velmi obecnou definici zařízení, kterým podle § 4 písm. f) zákon o odpadech rozumí i místo.

o životním prostředí. Primárně vychází z nutnosti uvedení poškozené, zničené nebo nedovoleně změněné části přírody a krajiny do původního stavu, pokud je to možné a účelné (§ 86 odst. 1). V případě nakládání s odpady bude nedovolený způsob zpravidla spočívat v jejich odložení na místech, která k tomu nejsou určena a nápravné opatření tak bude směřovat primárně k jejich odstranění a sekundárně pak i k obnovení narušených částí přírody. Zatímco první část opatření by měla být možná a účelná vždy, druhá část nikoliv. Obnovení narušených částí nemusí nutně vyžadovat aktivní zásah ze strany člověka, ale pouze vytvoření podmínek pro působení přírodních procesů.

Na rozdíl od předcházející úpravy, podmínky pro uplatňování odpovědnosti za ekologickou újmu, v samotné jádrové úpravě nakládání s odpady – zákonu o odpadech, jsou v několika směrech odlišné. Určité omezení pro ukládání nápravných opatření představuje jejich vazba na řízení o správních deliktech. Pravomoc České inspekce životního prostředí je v § 76 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech založena tak, že: „[Inspekce] *ukládá právníkům osobám a fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokuty za porušení stanovených povinností podle § 66 odst. 2 až 5; současně může stanovit opatření a lhůty pro zjednání nápravy samostatným rozhodnutím.*“ Obdobně je založena pravomoc obecního úřadu obce s rozšířenou působností v § 79 odst. 1 písm. i) zákona o odpadech a obecního a újezdního úřadu v § 80 odst. 1 písm. b) a c) zákona o odpadech. Časová prodleva pro uložení nápravného opatření, která z této vazby plyne, může hrát v případě vzniku ekologické újmy určitou úlohu. Z citovaného ustanovení lze dovodit, že rozhodnutí o uložení nápravného opatření lze vydat nejdříve ve stejný okamžik jako rozhodnutí o správním deliktu, v jehož důsledku škodlivý následek vznikl. Na druhé straně, jednodušší podmínky pro ukládání nápravných opatření vyvěrají ze skutečnosti, že jeho uložení není podmíněno nedovolenou změnou některé ze složek životního prostředí. Dílčím nedostatkem právní úpravy zůstává nemožnost ukládat nápravná opatření fyzickým osobám ve vazbě na spáchání přestupků podle § 69 odst. 2 písm. a) a c) zákona o odpadech.<sup>22</sup>

V taxativně vymezených případech však orgány odpadového hospodářství mohou postupovat odlišně. Jedná se o opatření ukládaná celními orgány v souvislosti s přepravou odpadů [§ 77 odst. 1 písm. c) zákona o odpadech] a Ministerstvem životního prostředí při kontrole provozovatele kolektivního systému podle § 31p [§ 72 odst. 1 písm. v) zákona o odpadech]. V obou případech ale nejsou zmíněné orgány příslušné k ukládání sankcí. Specifickým typem opatření, jehož úlohou není působit k nápravě již vzniknuvší ekologické újmy, ale zabránění jejím vzniku *pro futuro*, je možnost omezit či zakázat již povolenou činnost.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Sankci za přestupek ukládá ČIŽP, která je ovšem oprávněna ukládat nápravná opatření pouze fyzickým osobám oprávněným k podnikání a právníkům osobám. Obecní úřad, který je oprávněn takto postupovat vůči fyzickým osobám, je na druhé straně vázán s ukládáním opatření na přestupky podle § 69 odst. 1 zákona o odpadech.

<sup>23</sup> Zde zejména oprávnění krajského úřadu podle § 78 odst. 1 písm. o), dle kterého lze zakázat provoz zařízení k odstraňování odpadů, ... a mohlo-li by v důsledku toho dojít k závažné ekologické újmě.

## 2. KE VZTAHU ODPOVĚDNOSTI ZA EKOLOGICKOU ÚJMU A DELIKTNÍ ODPOVĚDNOSTI

Primární podmínkou pro vznik odpovědnosti za ekologickou újmu je porušení některé z povinností stanovené na úseku právní úpravy ochrany životního prostředí. Nutným důsledkem porušení právní povinnosti je ovšem i vznik delikt ní odpovědnosti. A právě souběh těchto dvou typů odpovědnosti by měl být řešen, a to zejména v případě zákona o odpadech, kde je jejich vzájemná vazba velice úzká a do určité míry nevyhovující. Tuto skutečnost reflektuje i věcný záměr zákona o odpadech, aktuálně předložený do legislativního procesu.<sup>24</sup> Podle zpracovatele návrhu „[N]ápravná opatření bude možno ukládat i samostatně, protože jsou mnohdy účinnější a pro ochranu životního prostředí prospěšnější než finanční postih. Uložení sankce bude nově fakultativní.“<sup>25</sup> Citovaný text reflektuje dvě skutečnosti: (1) primárním cílem by mělo být odstranění závadného stavu a (2) finanční náročnost a další aspekty realizace nápravných opatření mohou být pro původce závadného stavu mnohem citelnějším zásahem než uložení sankce za správní delikt. Z hlediska ochrany životního prostředí je podstatnějším hlediskem aspekt sub 1, z hlediska původce závadného stavu aspekt druhý. Mělo by být ambicí zákonodárce uvedené zájmy do značné míry sladit.

Stávající právní úprava správního trestání na úseku nakládání s odpady umožňuje motivovat původce závadného jen velmi nepřím o. Základním kritériem pro uložení výše sankce je v případě správních deliktů právnických osob a fyzických osob oprávněných k podnikání závažnost ohrožení životního prostředí, popřípadě míra jeho poškození (§ 67 odst. 2 zákona o odpadech). Původce tím, že dobrovolně, a fakticky i ve velmi krátké době po vzniku, odstraní způsobné ohrožení či poškození životního prostředí, tak může výrazně ovlivnit výši ukládané sankce. Na rozdíl od jiných úseků právní úpravy, z výše diskutovaných se jedná pouze o úpravu v zákoně o vodách,<sup>26</sup> nelze podle zákona o odpadech od potrestání upustit zcela, a to ani v mimořádných případech.

Paradoxně mnohem příznivější je situace v případě uplatňování trestně-právní odpovědnosti. Trestní zákoník upravuje tři skutkové podstaty trestných činů, které lze uplatnit v případě nedovoleného nakládání s odpady. Vedle speciální skutkové podstaty v § 298 (Nedovolené nakládání s odpady) se jedná i o obecné skutkové podstaty Ohrožení a poškození životního prostředí podle § 293 a § 294 trestního zákoníku. Všechny uvedené trestné činy jsou zahrnuty i do výčtu v § 7 zákona č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim. Jak v případě trestní odpovědnosti fyzických osob, tak i v případě odpovědnosti právnických osob lze uplatnit institut účinné lítosti, vedoucí k zániku trestní odpovědnosti. Jedná se o institut, který oblast správního trestání nezná, byť právě na úseku ochrany životního prostředí by mohl být efektivním motivačním nástrojem k nápravě ekologické újmy.

<sup>24</sup> Dostupný na [http://www.mzp.cz/cz/zakon\\_o\\_odpadech\\_vecny\\_zamer](http://www.mzp.cz/cz/zakon_o_odpadech_vecny_zamer) [citováno ke dni 23. 11. 2014].

<sup>25</sup> Str. 47 věcného záměru.

<sup>26</sup> Viz § 1251 odst. 3 zákona o vodách, dle kterého lze zastavit řízení o správním deliktu, „jestliže pachatel přijme faktická opatření k odstranění následků porušení povinnosti, jakož i opatření zamezující dalšímu ohrožování nebo znečišťování podzemních nebo povrchových vod, a uložení pokuty by vzhledem k nákladům na učiněná opatření vedlo k nepřiměřené tvrdosti“. Výhradu k uvedenému ustanovení lze vznést v tom směru, že směřuje na zastavení řízení a nikoliv na upuštění od potrestání.

## ZÁVĚR

Platná právní úprava umožňuje řešit problematiku poškození či ohrožení životního prostředí způsobeného protiprávním nakládání s odpady relativně efektivně. V případě bezprostředního ohrožení či poškození specifické složky životního prostředí se jako efektivnější postup jeví využití režimu nápravných opatření podle příslušných složkových zákonů, v ostatních případech postup podle zákona o odpadech. V posledně jmenovaném případě sehrává určitou negativní roli vazba nápravných opatření na řízení o uložení sankce. Společným limitem, který nijak nesouvisí s kvalitou právní úpravy, je pochopitelně identifikace původce protiprávního stavu. Druhým aspektem, který by právní úprava naopak mohla reflektovat více, je finanční náročnost nápravných opatření, kde určitý prostor pro zvýšení motivace původce nabízí potlačení postihu v případě správních deliktů. S ohledem na finanční náročnost nápravných opatření je nutné připomenout i naprosto neakceptovatelný stav nulové aplikace zákona č.167/2008 Sb., který určité možnosti finančního zajištění tohoto druhu opatření zakotvil. V posledně uvedeném případě se ale jedná o problém obecný a nikoliv pouze o problém právní úpravy nakládání s odpady.





## IMPLEMENTÁCIA SMERNICE O OCHRANE ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA PROSTRIEDKAMI TRESTNÉHO PRÁVA DO PRÁVNEHO PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

BRANISLAV CEPEK

**Abstract:** **The Process of Transposition of the EU Directive on the Protection of the Environment through Criminal Law to the Slovakian National Law**

The presented study deals primarily with the process of transposition of the Directive on the Protection of the Environment through Criminal Law (Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008). The author suggests that there have been some major problems when introducing the above mentioned Directive into the Slovak legal system. He believes that one of the factors influencing this is the lack good lawmakers. Lawyers come across illogical legal relations and terms without being able to identify any link between them and thus lowering the level of their correct application. One of the practical problems is the proper application of the “ne bis in idem” principle.

**Key words:** Lisbon Treaty, problems of transposition, Directive on the Protection of the Environment through Criminal Law, environmental delicts, criminal law

**Klíčová slova:** Lisabonská zmluva, problematika implementácie, Smernice o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva, environmentálne delikty, trestní právo

Prijatím Lisabonskej zmluvy sa pôsobnosť Európskej únie v oblasti životného prostredia významne zmenila. Podľa článku 4 Zmluvy o fungovaní Európskej únie patrí oblasť „životné prostredie“ medzi 11 hlavných oblastí, v ktorých sa uplatňujú spoločné právomoci Únie a členských štátov. Podľa článku 3 Zmluvy o EÚ patrí do výlučnej právomoci EÚ aj naďalej oblasť „ochrana morských biologických zdrojov v rámci spoločnej politiky rybného hospodárstva“.

Je potrebné uviesť, že zrušením trojpilierovej štruktúry európskeho práva došlo k významnému posunu – posineniu efektívnych možností orgánov EÚ v oblasti „priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“, ktorá je ďalšou z 11 hlavných oblastí, v ktorých sa uplatňujú spoločné právomoci Únie a členských štátov.

Táto oblasť bola pôvodne upravená v rámci tretieho piliera (v Zmluve o EÚ), v dôsledku čoho nebola dostatočne efektívna kontrola včasnosti a správnosti tranzpozície legislatívnych aktov EÚ prijatých na základe článku 34 Zmluvy (spoločné stanoviská, rámcové rozhodnutia, rozhodnutia a dohovory) do právneho poriadku členských štátov, nakoľko nebola možnosť konania pre nesplnenie povinností podľa článku 226 až 228 Zmluvy o ES s následnou možnosťou konania pred Súdnyh dvorom EÚ. V tomto smere

boli najvýznamnejším nástrojom Rámcového rozhodnutia, ktoré boli po nadobudnutí účinnosti Lisabonskej zmluvy nahradené Smernicami.

Ďalšou zmenou, ktorá môže mať vplyv na environmentálne právo je aj právomoc Európskeho parlamentu a Rady ustanoviť minimálne pravidlá týkajúce sa vymedzenia trestných činov a sankcií v oblasti obzvlášť závažnej trestnej činnosti s cezhraničným rozmerom vyplývajúcim z povahy alebo dôsledkov týchto trestných činov alebo z osobitnej potreby bojovať proti nim na spoločnom základe. Jednou z 9 oblastí trestnej činnosti je organizovaná trestná činnosť, pod ktorú je možné podradiť aj závažné formy environmentálnej trestnej činnosti (nelegálny obchod s odpadmi a nebezpečnými odpadmi, jadrovými materiálmi, drevom, chránenými živočíchmi, ale aj organizované pytliactvo a iné).

V závislosti od trestnej činnosti môže Rada prijať rozhodnutie určujúce ďalšie oblasti trestnej činnosti, ktoré spĺňajú kritériá uvedené v tomto odseku. Tu je možné v budúcnosti očakávať, že Rada určí environmentálnu trestnú činnosť ako ďalšiu oblasť obzvlášť závažnej trestnej činnosti s cezhraničným rozmerom.

Právnym základom prijatia Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/99/ES o ochrane životného prostredia bol článok 175 odsek 1 Zmluvy o založení ES, vzhľadom na to, že životné prostredie a jeho ochrana je jedným zo základných cieľov Spoločenstva. To bolo základným dôvodom, pre ktorý bolo Súdny dvorom EÚ zrušené Rámcové rozhodnutie Rady 2003/80/SVV z 27. januára 2003 o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva., ktoré sa snažilo zabezpečiť dosiahnutie základného cieľa Spoločenstva v oblasti životného prostredia harmonizáciou trestného práva členských krajín (skutkové podstaty, sankcie, zodpovednosť právnických osôb) pre túto oblasť.

Prijatie Smernice je vyjadrením znepokojenia Spoločenstva z narastajúceho počtu deliktov proti životnému prostrediu a ich dôsledkov, ktoré presahujú hranice dotknutých štátov, pretože tieto delikty predstavujú ohrozenie vážne ohrozenie životného prostredia, a preto si vyžadujú primeranú reakciu. V Preambule a okrem iného deklaruje, že:

- existujúce systémy sankcií nepostačujú na dosiahnutie úplného súladu s právnymi predpismi v oblasti ochrany životného prostredia, pričom súlad by sa mohol a mal zvýšiť dostupnosťou trestných sankcií, ktoré sú prejavom spoločenského nesúhlasu kvalitatívne odlišnej povahy v porovnaní so správnymi sankciami alebo s občianskoprávnymi kompenzačnými mechanizmami,
- cieľ smernice (zabezpečenie účinnejšej ochrany životného prostredia) nie je možné uspokojivo dosiahnuť na úrovni členských štátov, ale aj z dôvodov rozsahu a dôsledkov tejto smernice ho možno lepšie dosiahnuť na úrovni Spoločenstva,
- v súlade so zásadou proporcionality podľa článku 5 Zmluvy o založení Es smernica neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie uvedeného cieľa,
- smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady, ktoré boli uznané najmä v Charte základných práv Európskej únie,
- v záujme dosiahnutia účinnej ochrany životného prostredia je obzvlášť potrebné zaviesť odrádzajúcejšie sankcie za skutky, ktorými sa poškodzuje životné prostredie, ktoré obvykle spôsobujú alebo môžu spôsobiť podstatnú škodu na ovzduší vrátane stratosféry, na pôde a vode a na živočíchoch alebo rastlinách, vrátane ochrany druhov.

Skutkové podstaty protiprávnych konaní, ktoré majú byť v rámci EÚ posúdené ako trestný čin sú rámcovo vymedzené v článku 3 smernice. Na základe definície pojmu „protiprávny“ je možné konštatovať, že smernica je normou blanketnej povahy, pretože pri vymedzení protiprávnych konaní, na ktoré sa smernica vzťahuje, odkazuje na:

1. Právne predpisy prijaté podľa Zmluvy o ES, ktoré sú uvedené v prílohe A,
2. Pokiaľ ide o činnosti, na ktoré sa vzťahuje Zmluva o Euratome, potom na právne predpisy prijaté podľa Zmluvy o Euratome, ktoré sú uvedené v prílohe B, alebo
3. porušenie zákona, administratívneho predpisu členského štátu alebo rozhodnutia príslušného orgánu členského štátu, ktorým sa vykonávajú uvedené predpisy.

Subjektom, voči ktorým sa má vyvodiť zodpovednosť za protiprávne konania (trestné činy) uvedené v smernici sú fyzické i právnické osoby, pričom vyvodenie zodpovednosti voči právnickej osobe za trestný čin nevyučuje vyvodenie trestnoprávnej zodpovednosti aj voči osobe fyzickej.

Členské štáty sú v zmysle tejto Smernice povinné vyvodiť zodpovednosť za trestný čin voči právnickej osobe v prípadoch, keď trestný čin bol spáchaný v prospech právnickej osoby akoukoľvek osobou, ktorá má v rámci nej vedúce postavenie a ktorá konala buď samostatne, alebo ako súčasť orgánu právnickej osoby na základe:

- a) oprávnenia zastupovať túto právnickú osobu,
- b) právomoci prijímať rozhodnutia v mene tejto právnickej osoby alebo
- c) právomoci vykonávať kontrolu v rámci tejto právnickej osoby.

Členské štáty sú povinné zabezpečiť, aby právnické osoby mohli byť zodpovedné, ak spáchanie trestného činu, ktorý je v prospech danej právnickej osoby, umožnil nedostatok dohľadu alebo kontroly zo strany osoby vo vedúcom postavení a trestný čin spáchala osoba, ktorá podlieha právomoci vedúceho pracovníka.

Čo sa týka subjektívnej stránky konania predpokladá sa úmyselné konanie alebo konanie z hrubej nedbanlivosti. Niektoré členské štáty zaviedli „hrubú nedbanlivosť“ ako nový druh zavinenia do svojho trestného práva (napr. ČR), ďalšia skupina štátov k výkladu tohto pojmu využíva ustálenú judikatúru Súdneho dvora EÚ, resp. viaceré krajiny vrátane SR v súlade s bodom 12 Preambuly postihujú ako trestný čin akékoľvek nedbanlivostné konanie, t. j. protiprávne konania ustanovené v smernici sú posudzované prísnejšie.

V článku 3 písmo a/ až i/ smernice sú vymedzené konania, ktoré sa majú posudzovať ako trestný čin, pokiaľ sú protiprávne a subjekt práva konal úmyselne alebo aspoň z hrubej nedbanlivosti, pričom pojmom „protiprávne“ je vyjadrené to, že konanie subjektu práva je v rozpore:

1. s právnymi predpismi v prílohách A, B alebo
2. s právnymi predpismi prijatými členskými štátmi na vykonanie týchto predpisov.

Jednotlivé konania a ich následky (objektívna stránka) sú vymedzené v písmenách a) až i) článku 3, pričom konania sú na základe škodlivej látky, resp. účinku alebo objektu ochrany, ktorý je (môže byť) protiprávnym konaním ohrozený/poškodený, rozdelené do týchto 9 skupín:

- a) vypúšťanie, emisia alebo zavádzanie množstva látok alebo ionizujúceho žiarenia do ovzdušia, pôdy alebo vody, ktoré spôsobuje alebo môže spôsobiť smrť alebo závažnú ujmu na zdraví, alebo podstatnú škodu na kvalite ovzdušia, na kvalite pôdy, vody alebo na živočíchoch alebo rastlinách;

- b) zber, preprava, zhodnocovanie alebo zneškodňovanie odpadu vrátane dohľadu nad takýmito operáciami a následnej starostlivosti o zariadenia na odstraňovanie odpadu a vrátane akcie, ktorú uskutočňujú obchodníci alebo sprostredkovatelia, ktoré spôsobujú alebo môžu spôsobiť smrť alebo vážnu ujmu na zdraví, alebo podstatnú škodu na kvalite ovzdušia, pôdy, vode alebo na živočíchoch alebo rastlinách;
- c) preprava odpadu, pokiaľ táto činnosť patrí do rozsahu pôsobnosti článku nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o preprave odpadu uskutočňuje sa v nezanedbateľnom množstve, či už v rámci jednej prepravy, alebo viacerých prepráv;
- d) prevádzkovanie závodu, v ktorom sa vykonáva nebezpečná činnosť alebo v ktorom sa skladujú alebo používajú nebezpečné látky alebo prípravky a ktoré mimo tohto závodu spôsobujú alebo môžu spôsobiť smrť alebo vážnu ujmu na zdraví, alebo podstatnú škodu na kvalite ovzdušia, na kvalite pôdy, vody alebo na živočíchoch alebo rastlinách;
- e) výroba, spracovanie, nakladanie, držba, skladovanie, preprava, dovoz, vývoz alebo odstraňovanie jadrového materiálu alebo iných nebezpečných rádioaktívnych látok, ktoré spôsobujú alebo môžu spôsobiť smrť alebo vážnu ujmu na zdraví alebo podstatnú škodu na kvalite ovzdušia, na kvalite pôdy, vody alebo na živočíchoch alebo rastlinách;
- f) usmrtenie, ničenie, držba alebo odchyt exemplárov druhov chránených voľne žijúcich živočíchov alebo rastlín s výnimkou prípadov, keď sa takéto konanie týka zanedbaného množstva týchto exemplárov a má zanedbateľný vplyv na stav ochrany druhov
- g) akékoľvek konanie, ktoré vedie k závažnému poškodeniu biotopu v chránenej lokalite;
- h) výroba, dovoz, vývoz, uvádzanie na trh alebo používanie látok, ktoré poškodzujú ozónovú vrstvu.

V záujme dosiahnutia účinnej ochrany životného prostredia je obzvlášť potrebné zaviesť odrádzajúcejšie sankcie za skutky, ktorými sa poškodzuje životné prostredie, ktoré obvykle spôsobujú alebo môžu spôsobiť podstatnú škodu na ovzduší vrátane stratosféry, na pôde a na živočíchoch alebo rastlinách, vrátane ochrany druhov.

V rámci transpozíčného procesu a expertných stretnutí zástupcov členských štátov Európskej únie pod gesciou Komisie boli identifikované všeobecné okruhy problémov, ktoré existujú pri transponovaní predmetnej smernice do národných legislatív členských štátov EÚ, pričom ide najmä o definíciu/výklad viacerých „neurčitých“ pojmov v smernici, pričom sa jedná o nasledovné pojmové problémy:

A) „podstatná škoda“. V záujme dosiahnutia účinnej ochrany životného prostredia je obzvlášť potrebné zaviesť odrádzajúcejšie sankcie za skutky, ktorými sa poškodzuje životné prostredie, ktoré obvykle spôsobujú alebo môžu spôsobiť podstatnú škodu na ovzduší vrátane stratosféry, na pôde a vode a na živočíchoch alebo rastlinách, vrátane ochrany druhov.

Článok 3, písmeno a), b)

„... podstatná škoda na kvalite ovzdušia, na kvalite pôdy, vody alebo na živočíchoch alebo rastlinách...“

B) „nezanedbateľné množstvo“, „zdanlivo prepojené prepravy“,  
Článok, 3 písmeno c)

„c) preprava odpadu, pokiaľ táto činnosť patrí do rozsahu pôsobnosti článku 2 ods. 35 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu a uskutočňuje sa v *nezanedbateľnom množstve*, či už v rámci jednej prepravy, alebo v rámci viacerých zdanlivo prepojených prepráv;“

C) „nebezpečná činnosť“, „nebezpečné látky alebo prípravky“,

„prevádzkovanie závodu, v ktorom sa vykonáva nebezpečná činnosť alebo v ktorom sa skladujú alebo používajú nebezpečné látky alebo prípravky a ktoré mimo tohto závodu spôsobujú alebo môžu spôsobiť smrť alebo vážnu ujmu na zdraví, alebo podstatnú škodu na kvalite ovzdušia, na kvalite pôdy, na kvalite vody alebo na živočíchoch alebo rastlinách;“

Za nebezpečné látky je podľa vyjadrenia zástupcov Komisie potrebné považovať látky uvedené/definované v prílohe 1 Smernice, a pre jednotlivé členské štáty aj tie nebezpečné látky, ktoré si stanovili členské štáty vnútroštátne nad rámec uvedenej Smernice.

D) „akékoľvek konanie, ktoré vedie k závažnému poškodeniu biotopu v chránenej lokalite;“

Problematickou sa javí byť aj jednotná transpozícia protiprávneho konania podľa článku 3 písmena i) Smernice do právnych poriadkov členských štátov, vzhľadom na nové/specifické kritérium klasifikácie látok (poškodzujúcich ozónovú vrstvu). Látky poškodzujúce ozón je možné definovať využitím Nariadenia (ES) č. 2037 Európskeho parlamentu a Rady z 29 júna 2000 o látkach, ktoré poškodujú ozónovú vrstvu a Montrealského protokolu o látkach, ktoré porušujú ozónovú vrstvu publikovaný pod č. 251/2006 Z. z. Oba uvedené právne dokumenty obsahujú v prílohách zoznamy kontrolovaných látok poškodzujúcich ozón.

Ako trestný čin má byť podľa uvedeného ustanovenia smernice posúdená: „výroba, dovoz, vývoz, uvádzanie na trh alebo používanie látok, ktoré poškodujú ozónovú vrstvu“. Tu je potrebné uviesť, že uvedená skutková podstata neobsahuje žiadne kvantitatívne kritérium, resp. kritérium závažnosti spôsobeného/hroziaceho následku.

Kritérium pre posúdenie protiprávneho konania ako trestný čin je preto možné/potrebné odvodiť z bodu 5 Preambuly.

V podmienkach platnej právnej úpravy SR by bolo možné protiprávne konania poškodzujúce ozónovú vrstvu podradiť pod všeobecnú skutkovú podstatu „Ohrozenie a poškodenie životného prostredia“ podľa § 300 Trestného zákona (úmyselné zavinenie) alebo podľa § 301 TZ (nedbanlivostné zavinenie), prípadne v závislosti od rozsahu/závažnosti následku – ohrozenia alebo poškodenia ozónovej vrstvy by mohlo prichádzať do úvahy aj právne posúdenie ako trestný čin „Všeobecného ohrozenia“ podľa § 284 (úmyselná forma konania), prípadne podľa § 285 (konanie z nedbanlivosti) TZ. Štatisticky je však pri trestných činoch podľa § 300 a 301 TZ dlhodobou vykazovanou minimálnou počet trestných vecí a to aj napriek ich relatívne ľahko naplniteľnej skutkovej podstate.

Osobitosti a význam objektu ochrany – ozónovej vrstvy, by však bolo primerané explicitné vyjadrenie ochrany tohto významného objektu v skutkovej podstate trestného činu.

V tomto smere sa javí ako vhodné riešenie doplnenie skutkovej podstaty trestného činu „Porušovanie ochrany vôd a ovzdušia“. Do názvu i skutkovej podstaty by bola zahrnutá ako ďalší objekt ochrany – ozónová vrstva. Ďalším možným riešením je rozdelenie pôvodnej skutkovej podstaty trestného činu (§ 303 TZ) a „Porušovanie ochrany ovzdušia a ozónovej vrstvy (§ 304 TZ). Do skutkovej podstaty „Porušovanie ochrany vôd“ by bolo vhodné zapracovať (obdobne ako v ČR) znenie článku 4, Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/35/ES zo 7. 9. 2005 o znečisťovaní mora z lodí a o zavedení sankcií za porušenia (Ú. v. L 255, 30. 9. 2005; s. 11-21) v znení Smernice 2009/123/ES z 21. 10. 2009, ktorá bola publikovaná v Úradnom vestníku EÚ pod č. L 280, 27/10/2009 s. 52–55, ktorej transpozícia bola stanovená do 16. 11. 2010.

Vyššie uvedené výkladové problémy je v zásade možné riešiť legislatívnou cestou prevzatím pojmov použitých v smernici a ich definovaním vo vnútroštátnej úprave alebo zapracovaním významovej podstaty týchto pojmov do vnútroštátneho právneho poriadku.

Vychádzajúc zo súčasnej právnej úpravy environmentálnych trestných činov je možné konštatovať, že slovenská právna úprava pri vymedzení následku pri trestných činoch proti životnému prostrediu išla cestou kvantifikácie následku vyjadrením škody (rozsahu činu) ako súhrnu ekologickej ujmy a majetkovej škody, čím je de facto vyjadrený zásah environmentálneho trestného činu do súkromnej i verejnej sféry.

Na základe uvedeného je zásadnou otázkou, ktorá je kľúčom k vyriešeniu väčšiny vyššie uvedených výkladových problémov kvantifikácia rozsahu/následku protiprávneho konania definovaného v smernici v rámci vnútroštátnej právnej úpravy. Táto hranica vytvorí „merateľnú“ hranicu pre posúdenie protiprávneho konania ako trestný čin, resp. iba ako správny delikt.

Vo vzťahu k priestupkom fyzických osôb je táto hranica zadaná v jednotlivých základných skutkových podstatách trestných činov proti životnému prostrediu ustanovením hranice výšky škody. Otázne je, či stanovené hranice pri jednotlivých trestných činoch podľa § 300 až 310 TZ sú primerané a to aj vzhľadom k obsahu predmetnej smernice.

Pri doterajších iných správnych deliktov, kde boli do účinnosti zákona č. 224/2010 Z. z. ukladané sankcie v rámci správneho konania, pri vychádzaní z rovnakého kvantitatívneho stanovenia hranice medzi trestným činom a iným správnym deliktom ako pri priestupku, kde bude potrebné postihovať významnú časť doterajších iných správnych deliktov ako trestné činy v trestnom konaní.

Kolízia trestného konania a priestupkového konania je vyriešená pojmovým vymedzením priestupku v ustanovení § 1 ods. 1 Priestupkového zákona, podľa ktorého priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt alebo trestný čin. V právnej praxi však nie je možné vylúčiť situácie, kedy správny orgán kvalifikuje protiprávne konanie páchatel'a alebo jeho časť iba ako priestupok a súčasne totožný skutok bude predmetom trestného konania na základe právneho posúdenia orgánom činným v trestnom konaní. Tu je potrebné uviesť, že do právoplatného skončenia veci, nie je jednoznačné, či skutok mal byť posúdený ako priestupok alebo ako trestný čin.

Správny orgán je pri právnom posúdení skutku v rámci priestupkového konania samostatný. Do právoplatnosti rozhodnutia v priestupkovom konaní nemá prokurátor v rámci dozoru žiadne právne nástroje na dosiahnutie toho, aby bol skutok, ktorý je predmetom priestupkového konania právne posúdený ako trestný čin. V tomto smere bude relevantný až právny názor súdu vyjadrený v právoplatnom rozhodnutí. Prokurátor môže po právoplatnosti rozhodnutia zasiahnuť do veci svojimi právnymi nástrojmi, či už protestom prokurátora alebo upozornením a následne aj podaním návrhu na súd na základe ust. § 27 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. Uvedené platí analogicky aj v prípade, ak sa popri trestnom konaní vedie o totožnom skutku správne konanie, ktorého predmetom je iný správny delikt.

V týchto sporných prípadoch, keď sa paralelne vedie trestné konanie a priestupkové konanie prichádza do úvahy dvojité postih za totožný skutok, čo je porušením zásady *ne bis in idem*. Táto zásada je vyjadrená jednak v článku 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj v článku 50 ods. 5 Ústavy SR. Zastavenie trestného stíhania podľa § 215 ods. 2 TP je vymedzené ako fakultatívny inštitút (jeho využitie je podmienené predchádzajúcim dostačujúcim rozhodnutím), čo je v rozpore s uvedenou a vytvára priestor na nedodržanie zákazu dvojitého postihu.

V jednotlivých právnych predpisoch environmentálneho práva sú uvedené skutkové podstaty priestupkov a sankcie za priestupky, pričom postup prejednávania priestupku je riešený odkazom na priestupkový zákon. Z uvedeného vyplýva, že vedenie spoločného konania je kľúčovou otázkou určenia orgánov príslušných konať o jednotlivých priestupkoch.

Pri posúdení otázky nutnosti transpozície horeuvedenej smernice do právneho poriadku SR je možné zvoliť dva základné princípy. Prvý prístup sa snaží extenzívnym výkladom právnej úpravy pragmaticky nájsť spôsob a argumenty k tvrdeniu, že slovenský právny poriadok v podstate vyhovuje požiadavkám, ktoré stanovuje smernica.

S využitím vágneho ustanovenia § 300 a 301 TZ (trestný čin Ohrozenia a poškodenia životného prostredia v úmyselnej a nebanlivostnej forme) je v podstate možné stíhať všetky trestné činy proti životnému prostrediu. Podľa správy o činnosti Prokuratúry SR za predchádzajúce roky však zistíme, že uvedený trestný čin deklarovaný v Trestnom zákone je v podstate formálny, nakoľko v praxi sa uvedené ustanovenia neuplatňujú. Pri reálnom zhodnotení aktuálneho stavu v oblasti environmentálnej kriminality, konfrontujúcom štatistické údaje správnych orgánov, orgánov činných v trestnom konaní a súdov, s tým čo vnímame, by bolo neprimerané konštatovať uspokojivý stav v oblasti ochrany životného prostredia. Práve naopak, je viac dôvodov pre to, konštatovať nespokojnosť s efektívnosťou právnych prostriedkov podľa platnej právnej úpravy environmentálneho i trestného práva, vrátane vyslovenia nespokojnosti s poznaním a využívaním existujúcich právnych prostriedkov a nástrojov.

Pri druhom prístupe založenom na dôslednom výklade obsahu smernice v súlade s jej cieľmi, ktoré sú vyjadrené najmä v Preambule smernice, je však zrejmé, že v prípade, ak by našou ambíciou bolo dôkladne sledovať a naplniť cieľ smernice, malo by to znamenať, že slovenskú právnu úpravu je potrebné významne zmeniť a posunúť k efektívnosti.

Na základe vyššie uvedených osobitostí environmentálnych deliktov sa javí byť vhodné stanoviť osobitný prístup v oblasti ukladania sankcií subjektom zodpovedným za spáchanie týchto deliktov.

V rámci transpozície smernice je potrebné zväžiť prepracovanie systému sankcií ukladaných za environmentálne trestné činy, ako aj za environmentálne priestupky a správne delikty. Do systému sankcií by bolo vhodné zapracovať obdobné nové druhy sankcií, aké boli uvedené v zrušenom rámcovom rozhodnutí.

Do zásad pre ukladanie sankcií je potrebné doplniť zásadu, v zmysle ktorej by súd pri trestných činoch, ktorými bolo spôsobené ohrozenie alebo poškodenie životného prostredia, a pri ukladaní sankcie zohľadnil záujem na prevencii, ochrane a reparácii škodlivého následku, ktorý hrozil alebo bol spôsobený na životnom prostredí a to najmä uložením primeraných obmedzení a povinností popri uloženom treste.

Zásadu v uvedenom zmysle by bolo vhodné premietnuť aj do úpravy podmieneného zastavenia trestného stíhania, zmiernu a dohody o vine a treste, resp. vyjadriť ju aj všeobecne v rámci základných zásad trestného konania (§ 2 TP) pri trestných činoch proti životnému prostrediu. Samozrejme, obdobnú zásadu by bolo možné vyjadriť aj v Priestupkovom zákone.

Sankcie za protiprávne konanie proti životnému prostrediu by mali smerovať okrem všeobecného odstrašenia najmä k reparácii spôsobeného následku a k predchádzaniu budúcim hroziacim škodám.

## ZÁVER

Cieľom príspevku bolo okrem priblíženia priebehu, problémov a výsledkov transpozičného procesu smernice o ochrane životného prostredia prostriedkami trestného práva poukázať na všeobecné problémy súvisiace s tvorbou slovenskej vnútroštátnej legislatívy, v ktorej chýba dostatočný počet kvalitných legislatívcoch s prierezovými znalosťami práva, prípadne efektívny systém, ktorý by systémovo zabezpečil optimálne zastúpenie odborníkov z praxe v legislatívnych skupinách. V aplikačnej praxi sa v dôsledku toho stretávame pri riešení bežných situácií s nesystematickými a nelogickými prvkami právnej úpravy správneho a trestného práva, teda právnych odvetví, ktoré nie sú budované vo vzájomnom súlade ako jednotný efektívny systém deliktuálneho práva ale iba ako dva nezávislé systémy s vonkajším väzbami.

V tomto smere by mohol v budúcnosti mať významnejšiu úlohu generálny prokurátor, ktorý na základe § 11 a § 12 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre, disponuje oprávnením predkladať predsedovi NR SR, resp. vláde SR podnety na prijatie zákonov, ich zmeny a doplnenia. Ďalším systémovým krokom by mohlo byť vypracovanie spôsobu tvorby prierezových pracovných skupín so zastúpením dotknutých subjektov na prípravu legislatívnych návrhov na odbornom základe.



## DZIAŁALNOŚĆ STRAŻY PRZYRODNICZYCH W POLSCE, CZECHACH I NA SŁOWACJI ORAZ ICH UPRAWNIENIA

ROMAN STEC, ŁUKASZ CIOŁEK

**Abstract:** **The Activity of Nature Conservation Guards and their Competences in Poland, the Czech Republic and the Slovak Republic**

The aim of the article is to analyze provisions concerning the activity of nature guards in Poland, the Czech Republic and the Slovak Republic. The National Park Guard which functions in Poland is a specific subject. Similarly to other Polish nature guards, the National Park Guards was created using police design. Such a solution is the materialization of the legislator's intent to assure specialization and professionalism of nature guards. Therefore, Polish nature guards are uniformed and armed formations empowered to extensive intrusion in the freedoms and rights of persons and citizens. Other solutions were presented in Czech and Slovak legislation. The authors have used comparative law method to describe the matter of activity of nature conservation guards in the Czech Republic and the Slovak Republic, presenting the model of activity of nature guards different from the Polish one.

**Keywords:** nature conservation, nature guards, national parks, competences of nature guards, the National Park Guard, nature guards in the Czech Republic and the Slovak Republic

**Klíčová slova:** ochrana přírody, stráž přírody, národní parky, působnost stráže přírody, Stráž národního parku, stráže přírody v České republice a Slovenské republice

### 1. ZADANIA I STRUKTURA STRAŻY PARKÓW NARODOWYCH

Straż Parków Narodowych utworzona została na mocy uchwalonej w 1991 r. ustawy o ochronie przyrody, znowelizowanej 16 kwietnia 2004 r. Straż ta przy wykonywaniu czynności służbowych ma obowiązek noszenia mundurów i korzysta z ochrony prawnej przynależnej funkcjonariuszom publicznym. Ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody na terenie parków narodowych zajmują się funkcjonariusze Straży Parku wchodzący w skład Służby Parków Narodowych.<sup>1</sup>

Podstawowym ogniwem organizacyjnym Straży Parku jest posterunek, którym kieruje komendant podlegający bezpośrednio dyrektorowi parku. W parkach narodowych,

<sup>1</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Kraków, 2005, s. 428–432.

zgodnie z art. 108 u.o.p., zadania związane z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody wykonują funkcjonariusze Straży Parku zaliczani do Służby Parku Narodowego. Funkcjonariuszem Straży Parku może być osoba, która: posiada obywatelstwo polskie; ukończyła 21 lat; ma pełną zdolność do czynności prawnych; nie została pozbawiona praw publicznych; posiada co najmniej wykształcenie średnie; posiada nienaganną opinię właściwego miejscowo komendanta Policji; posiada odpowiedni stan zdrowia potwierdzony orzeczeniem lekarskim i orzeczeniem psychologicznym oraz nie była karana za przestępstwa. Koszty orzeczeń lekarskich i psychologicznych ponosi osoba kandydująca na funkcjonariusza Straży Parku. Funkcjonariusz Straży Parku podlega co pięć lat okresowym badaniom lekarskim i psychologicznym, potwierdzonym orzeczeniem. Funkcjonariusz Straży Parku przy wykonywaniu ustawowych zadań ma prawo do: legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia oraz świadków przestępstwa lub wykroczenia w celu ustalenia ich tożsamości; kontroli dowodów wniesienia opłat, o których mowa w art. 12 ust. 3 u.o.p.; zatrzymywania i przekazywania Policji lub innym właściwym organom osób w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu w celu sprawdzenia ich ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc w przypadkach uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; zabezpieczenia jako dowodów rzeczowych, za pokwitowaniem, przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia, a także narzędzi i środków służących do ich popełnienia; kontroli i zatrzymania, za pokwitowaniem, dokumentów w zakresie legalności posiadania tworów lub składników przyrody i obrotu nimi, pochodzących z obszaru parku narodowego oraz kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku narodowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy.<sup>2</sup>

Uprawnienia Straży Parku Narodowego przysługują dyrektorowi parku narodowego, jego zastępcy, nadleśniczemu, konserwatorowi obrębu ochronnego, leśniczemu, konserwatorowi obwodu ochronnego, podleśniczemu, starszemu strażnikowi i strażnikowi. Są oni uprawnieni do dokonywania czynności, o których mowa w art. 108 ust. 5 pkt 1, a mianowicie: legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia oraz świadków popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości, oraz czynności, o których mowa w pkt 3–8, a więc: zatrzymywania i przekazywania Policji lub innym właściwym organom osób w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu w celu sprawdzenia ich ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc w przypadkach uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; zabezpieczenia jako dowodów rzeczowych, za pokwitowaniem, przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia, a także narzędzi i środków służących do ich popełnienia;

---

<sup>2</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Kraków, 2005, s. 432 i n.

kontroli i zatrzymania, za pokwitowaniem, dokumentów w zakresie legalności posiadania tworów lub składników przyrody i obrotu nimi, pochodzących z obszaru parku narodowego i kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku narodowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy.<sup>3</sup>

Funkcjonariusz Straży Parku ma prawo wykonywać swoje obowiązki służbowe w granicach parku lub poza jego granicami – w razie uzasadnionego podejrzenia, że przestępstwo lub wykroczenie zostało popełnione na szkodę parku narodowego. Przy wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 108 ust. 5 pkt 3–6, a mianowicie zatrzymywania i przekazywania Policji lub innym właściwym organom osób w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu w celu sprawdzenia ich ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc w przypadkach uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia; zabezpieczenia jako dowodów rzeczowych, za pokwitowaniem, przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia, a także narzędzi i środków służących do ich popełnienia – stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego lub przepisy kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego;<sup>4</sup> ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia.<sup>5</sup> Zgodnie zatem z art. 108 ust. 1 u.o.p. powołana została Straż Parku, której zadaniem jest podejmowanie działań związanych z ochroną mienia oraz zwalczaniem przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody na terenach parków narodowych. Funkcjonariusze Straży Parku Narodowego zaliczani są do Służby, w związku z czym, ustalając wzajemne relacje między tymi uwarunkowaniami podporządkowania służbowego, należy stwierdzić, że każdy funkcjonariusz wchodzący w skład Straży Parku będzie pracownikiem Służby Parku Narodowego, ale nie każdy pracownik Służby Parku Narodowego będzie funkcjonariuszem Straży Parku Narodowego. W przepisie tym określony został zakres przedmiotowy działania Straży Parku, do którego należy ochrona mienia oraz zwalczanie przestępstw i wykroczeń w zakresie ochrony przyrody.<sup>6</sup>

Z treści zatem art. 108 ust. 1 u.o.p. wynika, że realizuje SPN zarówno zadania w zakresie ochrony mienia, jak i ochrony przyrody oraz zwalczania kłusownictwa łowieckiego i rybackiego. Do właściwości straży zatem będzie należało ściganie wszystkich przestępstw i wykroczeń przeciwko ochronie przyrody, zarówno tych określonych w kodeksie karnym, kodeksie wykroczeń jak i w ustawie o ochronie przyrody, Prawo łowieckie i o rybactwie śródlądowym. Dlatego też należy zgodzić się z Gruszeckim i uwzględniając cały kontekst systemowy, w jakim funkcjonuje art. 108 ust. 1 u.o.p., należy opowiedzieć się za zwalczaniem przez Straż Parku przestępstw i wykroczeń przeciwko mieniu mających wpływ na stan środowiska przyrodniczego parku narodowego. W grupie tej należy przede wszystkim, umieścić: przestępstwa i wykroczenia związane

<sup>3</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Kraków, 2005, s. 433 i n.

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

<sup>5</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 395 z późn. zm.

<sup>6</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 598 i n.

z kradzieżą drewna w lesie, przestępstwa i wykroczenia łowieckie oraz przestępstwa i wykroczenia rybackie, a zatem zwłaszcza, że w praktyce będą one z reguły popełniane w zbiegu z przestępstwami i wykroczeniami z zakresu ochrony przyrody.<sup>7</sup>

W przepisach art. 108 ust. 2 u.o.p. przedstawione zostały wymagania formalne, jakie powinni spełniać funkcjonariusze Straży Parku Narodowego. Należy zatem zwrócić uwagę na fakt, że określone warunki powinny być spełnione przez kandydata do straży już na etapie ubiegania się o tę funkcję w ramach przyszłego zatrudnienia. Z reguły nie wiadomo, kiedy podjęta będzie przez dyrektora parku decyzja o zatrudnieniu strażnika. Brak któregoś z wymagań prawnych określonych ustawą na etapie ubiegania się o przyjęcie do pracy skutkuje tym, że kandydat ich nie spełnia. Natomiast zmiana faktyczna powstała już w trakcie zatrudnienia strażnika (np. prawomocny wyrok za przestępstwo) spowoduje rozwiązanie z nim umowy o pracę w trybie określonym w art. 52 k.p. bez zachowania okresu wypowiedzenia.<sup>8</sup> Spełnienie wymagań przez strażnika i kandydata do straży, określonych w art. 108 ust. 2 u.o.p. potwierdzać powinny stosowne dokumenty, na podstawie, których podejmowane mogą być decyzje o ich zatrudnieniu albo zwolnieniu lub odmowie zatrudnienia. W tym zakresie należy zwrócić jedynie uwagę na konieczność posiadania nienagannej opinii właściwego miejscowo komendanta Policji. Jest to też ustawowa przesłanka i to bardzo kontrowersyjna bowiem ustawodawca nie określił w jakiej formie prawnej ma być przedmiotowa opinia przedstawiona. W tym przypadku właściwy będzie komendant miejsca zamieszkania osoby ubiegającej się o przyjęcie do pracy w Straży Parku Narodowego. Wydania zatem takiej opinii nie można odmówić, ale powinno być ono poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym i sprawdzającym w miejscu zamieszkania kandydata.<sup>9</sup> Funkcjonariusze Straży Parku na podstawie art. 108 ust. 4 u.o.p. podlegają ponadto co 5 lat okresowym badaniom lekarskim i psychologicznym. Wprowadzenie tego obowiązku uwarunkowane było dwoma przyczynami. Z jednej strony przepisy z zakresu prawa pracy wymagają, aby wszyscy pracownicy przechodzili okresowe badania lekarskie (a zatem również funkcjonariusze Straży Parku narodowego), z drugiej zaś strony natomiast zgodnie z postanowieniami przepisu art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji,<sup>10</sup> osoby posiadające pozwolenie na broń w jednym z celów określonych w art. 10 ust. 2 pkt 1 i 2 u.b.a., obowiązane są raz na pięć lat przedstawić właściwemu organowi Policji (Komendantowi Wojewódzkiemu/Stołecznemu Policji), aktualne orzeczenie lekarskie i psychologiczne.<sup>11</sup>

W celu zatem właściwego wykonywania obowiązków w zakresie ochrony mienia na terenie parku narodowego i w jego sąsiedztwie oraz ochrony przyrody polski ustawodawca w art. 108 ust. 5 u.o.p. przyznał funkcjonariuszom następujące uprawnienia o charakterze policyjnym.<sup>12</sup>

<sup>7</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 599 i n.

<sup>8</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 598 i 599.

<sup>9</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 599.

<sup>10</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 576.

<sup>11</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 600 i n.

<sup>12</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 600–604.

Legitymowanie osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia oraz świadków przestępstwa lub wykroczenia w celu ustalenia ich tożsamości. Ustawodawca ustanowił, że legitymowanie jest ograniczone jedynie do osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia oraz świadków tych zdarzeń i to tylko w celu ustalenia ich tożsamości, a zatem ustalenia danych istotnych dla prowadzonego postępowania. Tożsamość osoby legitymowanej może być ustalona na podstawie: dowodu osobistego, tymczasowego dowodu osobistego, tymczasowego zaświadczenia tożsamości, dowodu tożsamości cudzoziemca, paszportu oraz innych niebudzących wątpliwości prawnych, dokumentów, oświadczeń osób, których tożsamość jest znana, a także telefonicznego lub osobistego porozumienia z osobami wskazanymi przez osobę poddaną legitymowaniu.<sup>13</sup>

Kontrola dowodów uiszczenia opłat za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary oraz za udostępnienie parku narodowego lub niektórych jego obszarów dla turystów. Uprawnienie to jest konsekwencją wprowadzonej w przepisie art. 12 u.o.p. możliwości pobierania opłat za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego tereny. Nie jest natomiast jasna pod względem prawnym sytuacja w przypadku nieposiadania przez osobę kontrolowaną biletu wstępu na teren parku. Opłaty te w zasadzie mają charakter cywilnoprawny i w związku z tym ich nieuiszczenie nie stanowi wykroczenia. Dlatego też jedynym rozwiązaniem w przypadku braku potwierdzenia wniesienia opłaty jest pobranie opłaty przez funkcjonariusza Straży Parku, oczywiście za pokwitowaniem w postaci biletu wstępu do parku narodowego na szlak turystyczny.<sup>14</sup> Nakładanie grzywien w drodze mandatu karnego za brak biletu wstępu na teren parku narodowego jest przekroczeniem uprawnień przez strażnika i jest to przestępstwo penalizowane przez art. 231 kk.

Zatrzymanie przez strażników i przekazywanie Policji lub innym właściwym organom osób w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia jest uprawnieniem ustawowym funkcjonariuszy SPN. Zatrzymanie jest jednym ze środków przymusu określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego<sup>15</sup> i zgodnie z art. 243 k.p.k. oznacza ujęcie osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa, zwłaszcza w sytuacji, gdy zachodzi obawa ucieczki sprawcy przestępstwa.<sup>16</sup> Przystępując do zatrzymania, funkcjonariusz Straży Parku Narodowego powinien sprawdzić, czy osoba zatrzymana nie posiada broni lub innego niebezpiecznego narzędzia służącego do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia albo stanowiących dowody rzeczowe lub podlegających przepadkowi. W sytuacji gdy jest to niezbędne, funkcjonariusz Straży Parku powinien udzielić niezbędnej pomocy medycznej osobie zatrzymywanej.<sup>17</sup> Należy zwrócić uwagę na fakt, że czynności te nie powinny być podejmowane w stosunku do osób określonych w art. 578 k.p.k., które nie podlegają orzecznictwu polskich sądów karnych. Należą do nich: uwierzytelnieni w Rzeczypospolitej Polskiej szefowie przedstawicielstw dy-

<sup>13</sup> KOTOWSKI, W.: *Komentarz praktyczny do art. 15 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*. LEX/el. 2003.

<sup>14</sup> Por. RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2006, s. 312 do 339.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.

<sup>16</sup> Por. STEFAŃSKI, R. A.: *Zatrzymanie według nowego Kodeksu karnego*. Prok. i Pr. 1997, nr 10, s. 32.

<sup>17</sup> Por. KOTOWSKI, W.: *Komentarz, do art. 1 ustawy o Policji*, LEX OMEGA.

plomatycznych państw obcych, osoby należące do personelu dyplomatycznego tych przedstawicielstw, osoby należące do personelu administracyjnego i technicznego tych przedstawicielstw, członkowie rodzin osób wymienionych wyżej w pkt 1–3, jeżeli pozostają z nimi we wspólnocie domowej oraz inne osoby korzystające z immunitetów dyplomatycznych na podstawie ustaw, umów lub powszechnie uznanych zwyczajów międzynarodowych. Uprawnienia funkcjonariuszy Straży Parku Narodowego nie mają charakteru samoistnego, a związane są jedynie z umożliwieniem przekazania osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia organom Policji lub innym właściwym organom w celu prowadzenia dalszego postępowania karnego lub w sprawach o wykroczenia. Z czynności przekazania powinien zostać sporządzony protokół postępowania określający okoliczności, w jakich doszło do zatrzymania osoby przekazywanej. Czynność ta powinna umożliwić uniknięcie sporów co do przekazania konkretnej osoby.<sup>18</sup>

Zatrzymanie i dokonywanie kontroli środków transportu w celu sprawdzenia ich ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Zasadniczym elementem, na który należy zwrócić uwagę przy stosowaniu tego środka, jest wystąpienie przesłanek uzasadnionego podejrzenia popełnienia wykroczenia lub przestępstwa, w związku z czym jedynie w określonych wyżej przypadkach funkcjonariusz Straży Parku Narodowego będzie mógł zatrzymać pojazd do kontroli. Sprawdzenie ładunku oraz przeglądanie zawartości bagaży powinno odbywać się w obecności ich właściciela, a jeżeli obecność właściciela nie jest możliwa, w obecności osoby trzeciej przybranej przez funkcjonariusza Straży Parku Narodowego. Z czynności tej powinien oczywiście zostać spisany protokół podpisany przez wszystkie osoby uczestniczące w tej czynności. Warunki szczegółowe dokonania tej czynności określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie sposobu i trybu legitymowania, zatrzymywania i dokonywania kontroli przez funkcjonariuszy Straży Parku Narodowego oraz sposobu i trybu legitymowania przez pracowników Służby Parków Krajobrazowych.<sup>19</sup>

Przeszukiwanie pomieszczeń i innych miejsc w przypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia to ustawowe uprawnienie strażników SPN. Analogicznie zatem do poprzednich sytuacji faktycznych i prawnych, przeszukiwanie może odbyć się jedynie w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Warunki prawne, z których zachowaniem powinny być przeprowadzone te czynności, określają art. 222–223 k.p.k. oraz art. 44 k.p.o.w., do których odsyła ustawodawca w art. 108 ust. 8 u.o.p.<sup>20</sup>

Zabezpieczenie jako dowodów rzeczowych, następuje zawsze za pisemnym pokwitowaniem przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia, a także narzędzi i środków służących do ich popełnienia. W tym przypadku ustawodawca upoważnił funkcjonariuszy Straży Parku Narodowego do zabezpieczenia jako dowodów rzeczowych dwóch grup przedmiotów. Po pierwsze mogą to być przedmioty uzyskane na

<sup>18</sup> Por. RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2006, s. 312 do 339.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 254, poz. 2536 Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody*. Kraków, 2010, s. 467 do 490.

<sup>20</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Kraków, 2005, s. 428 do 452.

skutek przestępstwa lub wykroczenia (np. skłusowane zwierzęta lub ryby). Po drugie przedmioty lub urządzenia, które służyły do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. W grupie tej można wyróżnić narzędzia bezpośrednio służące do popełnienia przestępstwa lub wykroczenia (np. sieć rybacka) oraz środki służące do ich popełnienia (np. samochód lub przyczepka samochodowa, którą przywieziono sieci rybackie, będące w tym przypadku tego zdarzenia narzędziem kłusowniczym albo broń palna, która służyła do kłusownictwa łowieckiego). Oczywiście, zatem zabezpieczenie dowodów powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w stosownym protokole z przeprowadzonych czynności, podpisanym przez funkcjonariusza Straży Parku Narodowego i osobę podejrzaną o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, a na zatrzymane przedmioty powinno być wystawione pisemne pokwitowanie. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie zawiera rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu legitymowania, zatrzymywania i dokonywania kontroli przez funkcjonariuszy Straży Parku oraz sposobu i trybu legitymowania przez pracowników Służby Parków Krajobrazowych.<sup>21</sup>

Kontrolowanie i zatrzymywanie za pokwitowaniem dokumentów w zakresie legalności posiadania towarów lub składników przyrody i obrotu nimi, pochodzących z obszaru parku narodowego oznacza, że w rozwiązaniu tym ustawodawca przyznał funkcjonariuszom Straży Parku Narodowego możliwość kontroli i zatrzymania dokumentów związanych z posiadaniem tworów przyrody. Aby jednak do tego mogło dojść, powinny być spełnione łącznie następujące warunki, to znaczy: dokumenty stanowią jednocześnie świadectwo pochodzenia składników przyrody i upoważnienie do obrotu nimi oraz przemawia za tym posłużenie się przez ustawodawcę przy realizacji tego rozwiązania konstrukcją prawną, którą odzwierciedla redakcja przepisu dodająca wyrazy oraz twory lub składniki przyrody, stanowiące przedmiot obrotu i muszą one pochodzić z obszaru parku narodowego. Brak zatem łącznego spełnienia tych przesłanek uniemożliwia zatrzymanie dokumentów. Na gruncie tego przyjętego rozwiązania prawnego może pojawić się wątpliwość, czy twory lub składniki przyrody powinny pochodzić z terenu parku narodowego, na którym Straż Parku Narodowego przeprowadza kontrolę, czy też generalnie z terenu parku narodowego. W przedmiotowym uprawnieniu do zatrzymania dokumentów nie ograniczono zasięgu terytorialnego pochodzenia towarów lub tworów przyrody do granic konkretnego parku narodowego. W związku z tym możliwe będzie zatrzymanie dokumentów uprawniających do posiadania i obrotu towarów lub tworów przyrody pochodzących ze wszystkich parków narodowych na terenie Polski.<sup>22</sup>

Kontrola podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku narodowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o ochronie przyrody to ustawowe uprawnienie Straży Parku. Aby z tego upoważnienia Straż Parku mogła skorzystać, podmiot kontrolowany musi prowadzić działalność gospodarczą w rozumieniu art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przez którą ustawodawca rozumie zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 254, poz. 2536 Por. RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2006, s. 312 do 339.

<sup>22</sup> Por. RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2006, s. 312 do 339.

zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Powinna być zatem ona prowadzona na terenie parku narodowego, przez co należy rozumieć faktyczne wykonywanie działalności gospodarczej w granicach parku narodowego, co nie ma związku z siedzibą podmiotu kontrolowanego, ujawnioną w ewidencji lub rejestrze spółek. Kontrola ta ograniczona została jedynie do przepisów ustawy o ochronie przyrody, co wyłącza interwencję w sytuacji naruszenia innych przepisów z zakresu szeroko rozumianej ochrony środowiska, co nie jest chyba uzasadnione, bo np. naruszenia w zakresie gospodarki wodno-ściekowej wpływają na stan środowiska przyrodniczego na terenie parku. Dlatego Gruszecki uważa, że de lege ferenda uprawnienia kontrolne Straży Parku w tym zakresie mogłyby zostać poszerzone, co mogłoby wpłynąć na efektywniejszą ochronę środowiska przyrodniczego na terenie parku. Zgodnie z postanowieniami art. 108 ust. 5 stawy o ochronie przyrody uprawnienia kontrolne przysługują jedynie funkcjonariuszom Straży Parku wymienionym w tym przepisie. Katalog ten ma charakter zamknięty, w związku z czym nie może być on rozszerzany na innych pracowników zaliczanych do służby parku narodowego. Osoba uprawniona do podjęcia czynności kontrolnych nie może ich również scedować na inną osobę w drodze upoważnienia. Czynności kontrolne (z wyjątkiem tych związanych z kontrolą wniesienia opłat za wstęp do parku) mogą być wykonywane zgodnie z art. 108 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody, zarówno w granicach parku, jak i poza jego granicami, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że przestępstwo lub wykroczenie zostało popełnione na szkodę parku narodowego. Uprawnienie ustawowe dla funkcjonariuszy S P N do kontroli podmiotów gospodarczych działających na terenie parku lub w jego bezpośrednim sąsiedztwie w ujęciu podmiotowym zalicza Straż Parku jako podmiot państwowy wykonujący funkcje policyjne w sferze gospodarki. Biorąc zatem kryterium podmiotowe można wyróżnić organy wykonujące funkcje policyjne i są to organy utworzone na wzór wojskowy albo policyjny jak również organy nie oparte na wzorach wojskowych albo policyjnych. Do takich podmiotów m.in. zalicza się Straż Parku Narodowego, której działalność koncentruje się na ochronie dóbr z policyjnego punktu widzenia i ta działalność wydaje się uzasadniona z uwagi na powstawanie bardzo dużej liczby zagrożeń dla dóbr chronionych przez te podmioty, a mianowicie ochronę zasobów przyrodniczych. Straż Parków Narodowych zgodnie z ustawą o ochronie przyrody wykonując swoje zadania policyjne realizuje ochronę w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego na obszarze parku narodowego. W takim ujęciu pojęcie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest pojęciem wieloznacznym i niedookreślonym co faktycznie oznacza, iż ustalenie treści tych pojęć należy do podmiotów wykonujących ustawy i inne akty prawne powszechnie obowiązujące w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Należy przy tym zauważyć, że wykonywanie funkcji policyjnych oznacza narzucanie ograniczeń inspirowanych myślą o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Realizacja celu policyjnej przez Straż Parku Narodowego w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz spokoju publicznego na terenie parku narodowego odnosi się do takich prawnych działań nie dopuszczających do powstawania zagrożeń dla stanów i dóbr chronionych podlegających ochronie policyjnej. W tym zakresie SPN wykonuje działania prewencyjno-zachowawcze. Chodzi tu zatem o takie działania, które nie dopuszczają do



powstania zagrożeń dla dóbr i stanów podlegającej tej ochronie. Instrumenty prawne w zakresie wykonywania funkcji policyjnych przez SPN są określone w przepisach prawa i to w źródłach rangi ustawowej.<sup>23</sup>

W przepisie art. 108 ust. 9 ustawy o ochronie przyrody, ustawodawca zawarł obligatoryjne upoważnienie dla Rady Ministrów do ustalenia jednolitych sposobów legitymowania i kontroli osób popełniających wykroczenia i przestępstwa przeciwko ochronie przyrody. Wykonując to upoważnienie ustawowe, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie sposobu i trybu legitymowania, zatrzymywania i dokonywania kontroli przez funkcjonariuszy Straży Parku oraz sposobu i trybu legitymowania przez pracowników Służby Parków Krajobrazowych.<sup>24</sup> Natomiast w przepisie art. 108 ust. 10 ustawy o ochronie przyrody. Przewidziano upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do wydania w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych rozporządzenia w sprawie zakresu i trybu współpracy Straży Parku z Policją oraz zakresu działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposób sprawowania tej kontroli. Wykonując to ustawowe upoważnienie, minister właściwy do spraw środowiska wydał rozporządzenie z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie zakresu i trybu współpracy Straży Parku z Policją oraz zakresu działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposobu sprawowania tej kontroli.<sup>25</sup> Rada Ministrów, kierując się potrzebą ustalenia jednolitych sposobów legitymowania i kontroli osób popełniających wykroczenia i przestępstwa przeciwko ochronie przyrody, określiła, w drodze rozporządzenia, sposób i tryb wykonywania następujących czynności: dla Straży Parku: legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia oraz świadków przestępstwa lub wykroczenia w celu ustalenia ich tożsamości, zatrzymywania osób w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, kontroli i zatrzymania, za pokwitowaniem, dokumentów dotyczących legalności posiadania tworów lub składników przyrody pochodzących z obszaru parku narodowego i obrotu nimi, kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku narodowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy; oraz dla Służby Parku Krajobrazowego: trybu legitymowania osób naruszających przepisy o ochronie przyrody, a w razie odmowy okazania dokumentu pozwalającego na ustalenie tożsamości – zwracania się do Policji lub innych właściwych organów o ustalenie ich tożsamości. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określił, w drodze rozporządzenia, zakres i tryb współpracy Straży Parku Narodowego z Policją oraz zakres działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposób sprawowania tej kontroli, kierując się potrzebą podejmowania wspólnych działań Straży Parku z Policją na obszarze parku narodowego w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń. Ponadto z przepisu art. 108a wynika uprawnienie dla strażników do kontroli podmiotów gospodarczych. Do takich kontroli

---

<sup>23</sup> Por. KOCOWSKI: *Policja gospodarcza*, s. 659 i n., (w:) HAUSER, R. – NIEWIADOMSKI, Z. – WRÓBEL, A. (red.): *System Prawa Administracyjnego*, Tom 8 A. Warszawa, 2013.

<sup>24</sup> Dz. U. Nr 254, poz. 2536.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 5, poz. 33 Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

działalności gospodarczej przedsiębiorcy mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.<sup>26</sup>

W kilku miejscach w ustawie przyznano organom ochrony przyrody możliwość kontrolowania sposobu korzystania ze środowiska (np. art. 56 ust. 7a, art. 77, 123 u.o.p.). W związku z tym, że w ustawie brak było jednolitych zasad przeprowadzania czynności kontrolnych, znajdowały do nich zastosowanie reguły wynikające z art. 379–380 p.o.ś. stanowiące *lex specialis* w stosunku do reguł wynikających z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W praktyce wywoływało to ten skutek, że kontrole w zakresie wykonywania działalności gospodarczej, w trakcie której dochodziło do korzystania ze środowiska, mogły być prowadzone na odmiennych zasadach. Dlatego też w celu ujednoczenia rozwiązań w tym zakresie do u.o.p. został dodany art. 108a określający, że do kontroli działalności gospodarczej, bez względu na to, czy jest ona związana z korzystaniem ze środowiska, czy też nie, stosowane są te same reguły wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.<sup>27</sup> W praktyce przyjęcie rozwiązań wynikających z art. 108a u.o.p. wywołuje ten skutek, że kontrole sposobu korzystania ze środowiska przyrodniczego przeprowadzane będą według dwóch różnych zasad. W stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą znajdować będą zastosowanie reguły wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, natomiast do pozostałych zasady wynikające z ustawy – Prawo ochrony środowiska. Takie zróżnicowanie nie wydaje się uzasadnione, zwłaszcza że na skutek wprowadzenia komentowanego rozwiązania pojawia się wątpliwość związana z ustaleniem, czy jego postanowienia znajdują zastosowanie do wszystkich sposobów korzystania ze środowiska, czy też tylko tych, których podstawę stanowią przepisy ustawy. Biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z postanowieniami art. 1 u.o.p. określa cele, zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu, to z punktu widzenia systemowego jej rozwiązania mogą znajdować zastosowanie tylko do ochrony przyrody. W związku z tym jednak kontrola działalności gospodarczej w zależności od zakresu korzystania ze środowiska będzie przeprowadzana na odmiennych zasadach, raz wynikających z ustawy o swobodzie gospodarczej, innym razem natomiast tych wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska. Dlatego też wydaje się, że z punktu widzenia jednolitości rozwiązań lepsze byłoby wprowadzenie komentowanego przepisu do tego ostatniego aktu prawnego. Wywołałoby to ten efekt, że kontrola działalności gospodarczej w zakresie korzystania ze środowiska byłaby przeprowadzana według takich samych reguł.<sup>28</sup>

W opracowaniu związanym z ochroną przyrody nie ma miejsca na szczegółowe omawianie zasad przeprowadzania postępowania kontrolnego na podstawie ustawy o swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. Dlatego też w tym zakresie należy sięgnąć do rozwiązań wynikających z art. 77–84d u.s.d.g. Z punktu widzenia ochrony przyrody istotne wydaje się jedynie zwrócenie uwagi na rozwiązania wynikające z art. 79 ust. 1 u.s.d.g. dotyczące obowiązku powiadomienia kontrolowanego o zamiarze przeprowadzenia kontroli. Obowiązek ten zgodnie z postanowieniami pkt 5 tego

<sup>26</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm. Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617).

<sup>27</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

<sup>28</sup> GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

przepisu nie znajduje jednak zastosowania w przypadku, gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego. Oczywiście organ zamierzający powołać się na ten wyjątek będzie musiał precyzyjnie wykazać, dlaczego w jego przekonaniu znajduje on zastosowanie. Drugim bardzo istotnym rozwiązaniem, o którym należy przypomnieć, jest wynikające z art. 82 ust. 1 u.s.d.g. ograniczenie, zgodnie z którym nie można podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli prowadzenia działalności gospodarczej (z ograniczeniami wynikającymi z tego przepisu). Z punktu widzenia ochrony przyrody nie można również zapominać o postanowieniach art. 83 u.s.d.g. wprowadzającego ograniczenia w odniesieniu do czasu przeprowadzenia czynności kontrolnych. Naruszenie przytoczonych reguł może bowiem skutkować kwestionowaniem prawidłowości dokonanych w trakcie kontroli ustaleń.

W przepisie art. 109 u.o.p., ustawodawca określił środki przymusu bezpośredniego, jakie funkcjonariusze Straży Parku mogą stosować wobec osób uniemożliwiających wykonanie zadań określonych w ustawie. W każdym przypadku funkcjonariusze Straży Parku przy korzystaniu ze środków przymusu bezpośredniego powinni kierować się dyrektywą zawartą w art. 109 ust. 2 u.o.p. o proporcjonalności stosowanych środków przymusu, które nakazują dostosować stosowany środek przymusu do zaistniałej sytuacji. W związku z tym w każdym indywidualnym przypadku funkcjonariusz Straży Parku powinien rozważyć, jaki środek zastosować, aby nie spotkać się z zarzutem przekroczenia uprawnień. Szczegółowe zasady w tym zakresie zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2004 r. w sprawie sposobów użycia środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Straży Parku oraz przydziału, przechowywania i ewidencji tych środków (Dz. U. Nr 245, poz. 2457). Przepis zatem art. 109 u.o.p. stanowi, że funkcjonariusz Straży Parku w przypadkach, o których mowa w art. 11 pkt 1–3, 8 i 8–14 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, może użyć środków przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1, 2 lit. a, pkt 7, 9, 12 lit. a i pkt 13 przywołanej ustawy lub wykorzysta te środki. Zgodnie z art. 11 u.s.p.b. funkcjonariusz Straży Parku Narodowego uprawniony do stosowania i wykorzystywania środków przymusu bezpośredniego, może ich użyć lub wykorzystać je w przypadku konieczności podjęcia co najmniej jednego z następujących działań: wyegzekwowania wymaganego prawem zachowania zgodnie z wydanym przez uprawnionego poleceniem; odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałania niszczeniu mienia; ujęcia osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą; zatrzymania osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą; pokonania biernego oporu; pokonania czynnego oporu oraz przeciwdziałania czynnościom zmierzającym do autoagresji. Przepis art. 12 w ust. 1 u.s.p.b. stanowi, że środkami przymusu bezpośredniego, których może użyć strażnik Straży Parku, są: (1) siła fizyczna w postaci technik: transportowych, obrony, ataku i obezwładnienia; (2) kajdanki zakładane na ręce; (3) pałka służbowa; (4) pies służbowy; (5) chemiczne środki obezwładniające w postaci ręcznych miotaczy substancji obezwładniających; (6) przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej.

Przepis art. 12 ust. 2 u.ś.p.b. mówi, że środki przymusu bezpośredniego, o których mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. b–d, pkt 7 i 12–13, uprawniony strażnik może wykorzystywać także wobec zwierzęcia, którego zachowanie zagraża bezpośrednio życiu lub zdrowiu uprawnionego lub innej osoby.

Artykuł 110 u.o.p. stanowi, że funkcjonariusz Straży Parku może być wyposażony w broń bojową oraz broń myśliwską, a pracownik Służby Parku w broń myśliwską. Funkcjonariusz Straży Parku może być dopuszczony do pracy z bronią, jeżeli: odbył szkolenie podstawowe dla funkcjonariuszy Straży Parku i zdał egzamin przed komisją egzaminacyjną; zdał egzamin ze znajomości przepisów dotyczących posiadania, używania i umiejętności posługiwania się bronią przed komisją, o której mowa w art. 16 ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 576 z późn. zm.), i posiada orzeczenie lekarskie i psychologiczne stwierdzające brak przeciwwskazań do pracy z bronią. Broń bojową i broń myśliwską dyrektor parku narodowego nabywa na podstawie decyzji administracyjnej wydanej przez właściwego miejscowo komendanta wojewódzkiego Policji, na wniosek dyrektora parku narodowego, zgodnie z ustawą o broni i amunicji. Dyrektor parku narodowego może przydzielić broń bojową lub broń myśliwską wraz z amunicją funkcjonariuszowi Straży Parku. Decyzję o wyposażeniu funkcjonariusza Straży Parku w broń bojową lub broń myśliwską na czas pełnienia służby podejmuje każdorazowo Komendant Straży Parku. Broń przydzielana jest wraz ze świadectwem broni. Funkcjonariusz Straży Parku ma prawo użyć broni bojowej w przypadkach, o których mowa: w art. 45 pkt 1 lit. a u.ś.p.b. (w celu odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby albo w razie konieczności przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu), w art. 45 pkt 2 lit. a u.ś.p.b. (gdy nastąpi konieczność przeciwstawienia się osobie niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby) oraz w art. 45 pkt lit. b u.ś.p.b. (gdy nastąpi konieczność przeciwstawienia się osobie, która usiłuje bezprawnie odebrać strażnikowi uprawnionemu broń palną lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania). Broń palna może być wykorzystana przez uprawnionego także w przypadkach, o których mowa w art. 47 pkt 1, 3, 5 i 6 u.ś.p.b., a mianowicie w przypadku zatrzymania pojazdu, jeżeli jego działanie zagraża życiu uprawnionego lub innej osoby albo stwarza zagrożenie dla ważnych obiektów lub obszarów; w przypadku zaalarmowania lub wezwania pomocy; w przypadku unieszkodliwienia zwierzęcia, którego zachowanie zagraża bezpośrednio życiu lub zdrowiu uprawnionego lub innej osoby oraz w przypadku oddania strzału ostrzegawczego. Broni myśliwskiej funkcjonariusz Straży Parku ma prawo użyć w następujących przypadkach: w celu eliminacji lub odstraszenia w granicach parku narodowego zwierząt stwarzających rzeczywiste i bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, a także w razie konieczności odstrzału, za zgodą dyrektora parku narodowego, zwierzęcia, które nie ma szans na przeżycie. Użycie broni bojowej powinno następować w sposób wyrządzający najmniejszą szkodę osobie, przeciwko której użyto broni i nie może zmierzać do pozbawienia jej życia, a także narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób (art. 12 u.ś.p.b.). Minister właściwy do spraw

środowiska określił, w drodze rozporządzenia, zakres szkolenia podstawowego oraz tryb powoływania komisji egzaminacyjnej, kierując się potrzebą posiadania przez funkcjonariuszy Straży Parku wiedzy niezbędnej do wykonywania zadań, natomiast Rada Ministrów określiła, w drodze rozporządzenia, sposoby i tryb postępowania przy użyciu broni bojowej przez funkcjonariusza Straży Parku, kierując się potrzebą wykonywania zadań w zakresie ochrony przyrody i mienia parku narodowego przez Straż Parku. Minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określił, w drodze rozporządzenia, sposób ewidencjonowania i przechowywania broni bojowej oraz broni myśliwskiej wraz z amunicją, kierując się potrzebą zabezpieczenia broni bojowej oraz broni myśliwskiej wraz z amunicją, będącej w dyspozycji Straży Parku. Przepisy dotyczące dopuszczania, przydzielania i wyposażania w broń myśliwską stosuje się odpowiednio do pracowników Służby Parku Narodowego. Przy analizie przepisów prawnych dotyczących uprawnień strażników, ich wyposażenia w środki przymusu bezpośredniego, broń palną, inne urządzenia takie jak chociażby samochody, skutery śnieżne i inne, należy również odnieść do ustroju straży parku narodowego i odpowiedzieć na pytanie, czy obowiązująca struktura posterunków jest efektywna i wystarczająca do realizacji przez strażników ustawowych zadań.<sup>29</sup> W przepisie art. 110 ust. 1 u.o.p. określono, że funkcjonariusz Straży Parku może być wyposażony w broń bojową oraz broń myśliwską, a pracownik Służby Parku w broń myśliwską. W obu wymienionych przypadkach chodzi oczywiście o broń palną, zgodnie bowiem z postanowieniami art. 4 ust. 1 pkt 1 u.b.a. zarówno broń bojowa, jak i myśliwska są jej rodzajami. Na gruncie obowiązujących przepisów prawa pojęcie broni bojowej i broni myśliwskiej nie jest definiowane. W związku z tym trzeba im nadawać takie znaczenie, jakie mają one w języku potocznym, a o zaliczeniu do jednej z tych grup będzie decydował cel, w jakim dany rodzaj broni został wytworzony przez producenta. Dlatego też do grupy broni bojowej będzie należało zaliczyć te rodzaje broni palnej, które zostały wytworzone do wykorzystania przez jednostki wojskowe oraz inne służby zmilitaryzowane przeciwko ludziom. Natomiast do grupy broni myśliwskiej należy zaliczyć te rodzaje broni, które zostały wyprodukowane w celu wykonywania prawa polowania. Zróżnicowanie celów, w jakich może być użyta broń palna, poskutkowało wyposażeniem funkcjonariuszy Straży Parku w dwa rodzaje broni. Rodzaj użytej broni uzależniony będzie od tego, czy ma być ona użyta przeciwko ludziom, czy zwierzętom. Natomiast pracownicy Służby Parku niebędący w Straży Parku nie są uprawnieni do interweniowania przeciwko ludziom, dlatego też przyznano im jedynie prawo posługiwania się bronią myśliwską.<sup>30</sup>

Przepis art. 110 ust. 2 u.o.p. określa, jakie wymagania formalne powinien spełniać funkcjonariusz Straży Parku, aby mógł posługiwać się bronią palną bojową i myśliwską. Należą do nich odbycie szkolenia podstawowego i zdanie egzaminu przed komisją egzaminacyjną na warunkach określonych przez ministra właściwego do spraw środowiska oraz posiadanie orzeczenia lekarskiego i psychologicznego, stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy z bronią. Szczegółowe zasady szkolenia oraz trybu powoływania komisji egzaminacyjnej zostały określone w rozporządzeniu Ministra

<sup>29</sup> Por. RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2006, s. 312 do 339.

<sup>30</sup> Por. RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2006, s. 312 do 339.

Środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie zakresu szkolenia podstawowego dla funkcjonariuszy Straży Parku oraz trybu powoływania komisji egzaminacyjnej (Dz. U. z 2005 r. Nr 5, poz. 34), wydanym na podstawie art. 110 ust. 10 u.o.p. Nie zwalnia to jednak funkcjonariusza Straży Parku od zdania egzaminu przed komisją powołaną na podstawie art. 16 u.b.a. ze znajomości przepisów dotyczących posiadania, używania i umiejętności posługiwania się bronią palną. W praktyce może pojawić się wątpliwość, które ze szkoleń i egzaminów funkcjonariusz Straży Parku powinien przejść w pierwszej kolejności. Uwzględniając fakt, że prawo do posługiwania się bronią przez funkcjonariuszy Straży Parku będzie wynikało dopiero ze zdania egzaminu przed komisją, należy stwierdzić, że w pierwszej kolejności funkcjonariusz Straży Parku powinien odbyć szkolenie podstawowe i zdać egzaminy, które są niezbędne do pełnienia obowiązków w ogóle, a dopiero w drugiej kolejności zdobyć uprawnienia do posługiwania się bronią palną. Uprawnienie to należy potraktować jako dodatkowe kwalifikacje niezbędne do pełnienia funkcji w Straży Parku.<sup>31</sup>

Kolejnym istotnym problemem, na który należy zwrócić uwagę, to przepis art. 110 ustawy o ochronie przyrody, który uprawnia do posługiwania się bronią myśliwską przez pracowników Służby Parku. W ustawie brak jest jakichkolwiek prawnych rozwiązań regulujących zdobywanie przez nich uprawnień do posługiwania się tym rodzajem broni palnej myśliwskiej. Dlatego też osoby chcące posługiwać się nią przy wykonywaniu czynności służbowych powinny na zasadach ogólnych określonych w ustawie o broni i amunicji przejść wymagane badania lekarskie i psychologiczne oraz zdać egzamin. Wydaje się jednak, że brak rozwiązań w tym zakresie oraz określenia warunków szkolenia pracowników Służby Parku Narodowego jest bardzo istotnym niedopatrzeniem ustawodawcy, które powinno zostać usunięte.<sup>32</sup>

W przepisie art. 110 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody określono, że broń bojową i myśliwską dyrektor parku narodowego nabywa na podstawie decyzji administracyjnej wydanej na podstawie art. 9 ustawy o broni i amunicji przez Komendanta Wojewódzkiego/stołecznego Policji właściwego miejscowo ze względu na siedzibę parku narodowego. Pozwolenie takie zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o broni i amunicji powinno określać: cel, w jakim zostało wydane, rodzaj broni oraz liczbę egzemplarzy broni. Oczywiście nabycie broni na powyższych zasadach jest tylko jednym ze środków zapewniających jej właściwe wykorzystanie. Nie mniej istotne jest określenie sposobu jej przydziału do wykorzystania w celach służbowych. W rozpatrywanym przypadku w art. 110 ust. 4 u.o.p. określono, że dyrektor parku może przydzielić broń bojową lub broń myśliwską wraz z amunicją funkcjonariuszowi Straży Parku. Przydział ten ma charakter fakultatywny i zależy od uznania dyrektora parku, który kierując się przesłankami faktycznymi, takimi jak np. występujące zagrożenia, podejmuje w tym zakresie stosowną decyzję. Nie będzie to oczywiście decyzja w rozumieniu art. 104 k.p.a., ale czynność o charakterze wewnętrznym związanym ze stosunkiem służbowym łączącym dyrektora parku z funkcjonariuszem Straży Parku. W każdym przypadku powinno to być jednak udokumentowane. Wraz z przydziałem broni na tej podstawie powinno być przekazane świadectwo (art. 9 ust. 8 u.b.a.). Czynność ta jest niezbędna do umożliwienia

<sup>31</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

<sup>32</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

wykazania przez funkcjonariusza Straży Parku, że broń została legalnie wprowadzona do obrotu. Niezależnie od przydziału broni służbowej, która ma charakter trwały (ale oczywiście odwołalny), zgodnie z art. 110 ust. 5 u.o.p. Komendant Straży Parku podejmuje decyzje o wyposażeniu funkcjonariusza Straży Parku w broń bojową lub broń myśliwską na czas pełnienia służby. Oczywiście nie odnosi się to do broni, która została już wcześniej przydzielona, ale do innych jej rodzajów. Posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem decyzji w tym zakresie nie było najszcześniejsze. Nie oznacza ona bowiem orzeczenia administracyjnego, ale czynność materialno-techniczną, która sama w sobie nie wywołuje skutków prawnych.<sup>33</sup> Określone wyżej reguły dotyczące dopuszczenia, przydzielania i wyposażenia w broń myśliwską, na podstawie art. 110 ust. 13 u.o.p., znajdują zastosowanie również do pracowników Służby Parku. Natomiast na podstawie art. 110 ust. 12 u.o.p. wydane zostało przez Ministra Środowiska rozporządzenie z dnia 6 lipca 2005 r. w sprawie sposobu ewidencjonowania i przechowywania broni bojowej oraz broni myśliwskiej wraz z amunicją, będącej w dyspozycji Straży Parku (Dz. U. Nr 139, poz. 1170).<sup>34</sup>

W art. 110 ust. 7 u.o.p. ustalone zostały przypadki, w jakich funkcjonariusze Straży Parku mogą użyć broni bojowej. Katalog ten ma charakter zamknięty, a użycie broni powinno mieć miejsce w ostateczności, gdy inne środki nie przyniosą pozytywnego efektu, w związku z czym nie mogą być one interpretowane w sposób rozszerzający.<sup>35</sup> Broń bojowa może być użyta: w celu odparcia bezpośredniego zamachu na życie własne lub innej osoby, przeciwko osobie, która wezwana do natychmiastowego porzucenia broni lub innego niebezpiecznego narzędzia nie zastosuje się do tego wezwania, a jej zachowanie wskazuje na bezpośredni zamiar ich użycia przeciwko funkcjonariuszowi Straży Parku lub innej osobie oraz przeciwko osobie usiłującej przemocą odebrać broń palną funkcjonariuszowi Straży Parku.<sup>36</sup> Przypadek ten jest rodzajowo zbliżony do kontratypru przestępstwa, jakim jest obrona konieczna, występująca zgodnie z art. 25 § 1 kodeksu karnego, w przypadku konieczności odparcia bezpośredniego i bezprawnego zamachu na dobro chronione prawem. W związku z tym może pojawić się pomysł, aby oba przypadki użycia broni przez funkcjonariusza Straży Parku traktować jak działanie w ramach obrony koniecznej. Sytuacje uzasadniające użycie broni bojowej zostały określone w sposób analogiczny do art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji (z wyłączeniem przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu). Na gruncie tego przepisu pojawił się jednak pogląd, że: „jeżeli określona osoba podejmuje – wykonując obowiązki służbowe – działanie w celu ochrony czy przywrócenia porządku lub spokoju publicznego, to wcale nie działa ona w obronie koniecznej, albowiem podstawę prawną jej działania stanowią obowiązki (i sprzężone z nimi uprawnienia) służbowe, w związku z czym legalność danego działania podlega ocenie pod kątem zgodności z przepisami określającymi podstawy oraz sposób wykonywania obowiązków i uprawnień służbowych tej osoby”.<sup>37</sup> Jeżeli zamach nie jest skierowany przeciwko

<sup>33</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

<sup>34</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

<sup>35</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

<sup>36</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

<sup>37</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

osobie działającej w ramach obowiązków i uprawnień służbowych, to działania tej osoby w ogóle nie można oceniać przez pryzmat znamion obrony koniecznej. W takim wypadku zatem o zakresie uprawnień tej osoby, eo ipso o tym, jakie działania tej osoby będą legalne, decydują wyłącznie przepisy dotyczące podstaw i sposobu wykonywania obowiązków i uprawnień służbowych. Jeżeli więc funkcjonariusz policji – wykonując obowiązki służbowe – działa w celu ochrony albo przywrócenia porządku lub spokoju publicznego, to może on użyć broni palnej jedynie w wypadkach wyraźnie przewidzianych w przepisie art. 17 ust. 1 ustawy o Policji.<sup>38</sup> Uwzględniając zatem fakt, że funkcjonariusze Straży Parku używają broni bojowej na podobnych zasadach jak policjanci, to pogląd ten znajduje swoje odpowiednie zastosowanie w stosunku do funkcjonariuszy Straży Parku Narodowego używających broni bojowej na podstawie art. 110 ust. 7 pkt 1 u.o.p. Na gruncie tego przepisu należy zwrócić również uwagę na fakt, że w przeciwieństwie do policjantów funkcjonariusze Straży Parku mogą użyć broni bojowej dopiero wówczas, gdy zamach na życie własne lub innej osoby ma już miejsce, a nie gdy występuje jego zagrożenie. Oczywiście przeprowadzenie ostrej granicy pomiędzy zagrożeniem bezpośrednim zamachem a wystąpieniem bezpośredniego zagrożenia jest bardzo trudne i nie da się wytyczyć precyzyjnej bariery między jednym stanem a drugim. Niemniej trzeba to mieć na uwadze. Szczegółowe zasady sposobu i trybu postępowania przy użyciu broni bojowej przez funkcjonariuszy Straży Parku zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie sposobów i trybu postępowania przy użyciu broni bojowej przez funkcjonariusza Straży Parku (Dz. U. Nr 254, poz. 2537), wydanym na podstawie art. 110 ust. 11 u.o.p. Aby przesłanka ta się spełniła, obydwa warunki określone w art. 110 ust. 7 u.o.p. powinny być spełnione łącznie, tj. adresat wezwania nie porzuca broni lub innego niebezpiecznego narzędzia, a jego zachowanie wskazuje, że zostaną one użyte przeciwko funkcjonariuszowi Straży Parku lub innej osobie. Pojęcie broni na gruncie obowiązujących przepisów prawa jest definiowane w przepisie art. 4 u.b.a. i należy przez nią rozumieć: broń palną, w tym broń bojową, myśliwską, sportową, gazową, alarmową i sygnałową; broń pneumatyczną; miotacze gazu obezwładniającego; narzędzia i urządzenia, których używanie może zagrażać życiu lub zdrowiu: broń białą w postaci i są to ostrzy ukrytych w przedmiotach niemających wyglądu broni; kastetów i nunczaków; pałek posiadających zakończenie z ciężkiego i twardego materiału lub zawierających wkładki z takiego materiału; pałek wykonanych z drewna lub innego ciężkiego i twardego materiału, imitujących kij bejsbolowy. Do tej broni ustawa zalicza również broń cięciwową w postaci kusz oraz przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej. Jak wynika z przedmiotowej definicji, pojęcie broni ma bardzo szeroki zakres przedmiotowy i mieszczą się w nim w zasadzie wszystkie rodzaje broni używane na różnych etapach rozwoju społeczeństwa. Podobnie przedstawia się sytuacja z niebezpiecznym narzędziem, chociaż nie jest ono definiowane w żadnym z obowiązujących przepisów prawa. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wypracowano jednak pogląd, że za narzędzie niebezpieczne mogą być uznane, przy określonym sposobie użycia, ciecze żrące czy trujące (np. kwas solny), może nim być także gaz, prąd elektryczny czy nawet

---

<sup>38</sup> Por. postanowienie SN z dnia 27 października 1994 r., III KRN 144/94, OSNKW 1995, nr 1–2, poz. 3.



sprężone powietrze, jak również chloroform, którego użycie pociąga za sobą potencjalne niebezpieczeństwo dla życia. O tym jednak, czy tego rodzaju „narzędzie“ może być uznane – w przeciwieństwie do broni, noża czy innego niebezpiecznego, ze względu na swe właściwości, przedmiotu – za niebezpieczne w rozumieniu ustawy, decyduje sposób jego użycia, nadający mu (lub nie) cechy narzędzia niebezpiecznego dla życia lub zdrowia ludzkiego, oraz zamiar sprawcy użycia takiego narzędzia w sposób czyniący je niebezpiecznym. Natomiast pod rządami kodeksu karnego przyjmuje się, że przy dokonywaniu oceny „niebezpieczności“ przedmiotu z punktu widzenia kwalifikacji prawnej z art. 223 k.k. i również także z art. 280 § 2 k.k., zatem istotne znaczenie będą miały takie cechy (właściwości) przedmiotu, które sprawią, że wykorzystanie zwykłych funkcji lub działania przedmiotu przeciwko człowiekowi spowoduje powstanie realnego zagrożenia o równowartości odpowiadającej użyciu broni palnej lub noża.<sup>39</sup> Poglądy te co do zasady są aprobowane zarówno w praktyce, jak i teorii prawa karnego. Wynika z nich jednak niezbicie, że każdy przypadek będzie wymagał indywidualnego rozważenia, pojęcie niebezpiecznego narzędzia ma bowiem bardzo szeroki zakres przedmiotowy. Natomiast zamiar użycia broni lub niebezpiecznego narzędzia przeciwko funkcjonariuszowi Straży Parku Narodowego będzie wymagał indywidualnego rozważenia w konkretnej sytuacji i niestety nie da się w tym zakresie udzielić żadnych generalnych wskazań. Ta przesłanka użycia broni bojowej została określona bardzo precyzyjnie z prawnego punktu widzenia i ocena danej sytuacji w przypadku użycia broni należy do strażnika. Zamiar odebrania broni funkcjonariuszowi Straży Parku Narodowego powinien być już jasny i czytelny na etapie jego realizacji i strażnik powinien takie zdarzenie przewidzieć. Istotne natomiast jest to, że ta podstawa zachodzi jedynie wówczas, gdy próba odebrania obejmuje broń palną, a nie inne jej rodzaje (np. gazową).<sup>40</sup> W tym ujęciu przedstawione zostały jedynie pewne ogólne standardy użycia broni bojowej wypracowane w teorii i praktyce prawa, które powinny być uwzględniane przy użyciu broni bojowej przez funkcjonariuszy Straży Parku Narodowego. Szczegółowe zasady w tym zakresie zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie przepisu art. 110 ust. 11 ustawy o ochronie przyrody, określającym zasady i tryb postępowania przy użyciu broni bojowej przez funkcjonariuszy Straży Parku Narodowego.<sup>41</sup> Ponadto zgodnie z przepisem art. 110 ust. 9 ustawy o ochronie przyrody użycie broni bojowej powinno następować w sposób wyrządzający najmniejszą szkodę osobie, przeciwko której użyto broni, i nie może zmierzać do pozbawienia jej życia, a także narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób. Dlatego też w każdym przypadku użycia broni bojowej wszystkie te elementy powinny być brane pod uwagę przy jej użyciu.<sup>42</sup>

Zasady użycia broni myśliwskiej zostały określone w przepisie art. 110 ust. 8 ustawy o ochronie przyrody i może ono mieć miejsce: w celu eliminacji lub odstraszania w granicach parku zwierząt stwarzających rzeczywiste, bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi i w razie konieczności odstrzału, za zgodą dyrektora parku na-

<sup>39</sup> Por. postanowienie SN z dnia 19 maja 2003 r., I KZP 13/03, OSNKW 2003, nr 7–8, poz. 69.

<sup>40</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

<sup>41</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

<sup>42</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

rodowego, zwierzęcia niemającego szans na przeżycie.<sup>43</sup> Ten przypadek użycia broni myśliwskiej został opatrzony licznymi bardzo szczegółowymi warunkami określonymi w ustawie. Przede wszystkim musi on mieć miejsce w granicach parku narodowego (ale już nie np. w jego otulinie), zwierzę powinno stwarzać rzeczywiste zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi (a już nie dla mienia). Na gruncie tego rozwiązania prawnego pojawia się jak wskazuje wątpliwość, w jakich sytuacjach zwierzę może stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi. W orzecznictwie pojawił się pogląd, że: „Ochrona zwierzyny nie może być rozumiana jednostronnie, to jest wyłącznie jako ochrona zwierzyny przed szkodnictwem, kłusownictwem i jako jej dokarmianie. Nawet bowiem w braku wyraźnych w tym kierunku przepisów ustawy, należy uważać za oczywiste w świetle zasad współżycia społecznego i humanizmu, że do obowiązków strażników łowieckich i innych osób obowiązanych na podstawie u.o.p. do czuwania nad zwierzyną łowną należy także troska o to, aby zwierzę nie wyrządziło krzywdy lub szkody materialnej człowiekowi, jeżeli z okoliczności wynika, że niebezpieczeństwo takie zachodzi. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy zwierzę żyjące w stanie wolnym zachowuje się w sposób nietypowy, gdyż opuszcza swoje normalne środowisko i zbliża się do ludzi.”<sup>44</sup> Stanowisko to, jak uważa K. Gruszecki mimo że wypowiedziane na gruncie innych rozwiązań prawnych, zachowuje swoją aktualność również w przypadku określenia przesłanek użycia broni myśliwskiej w granicach parku narodowego w stosunku do zwierząt stanowiących zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi.<sup>45</sup> W tym miejscu należy zwrócić uwagę na fakt, że w przepisie art. 110 ust. 7 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody nie ograniczono gatunków zwierząt, przeciwko którym może zostać użyta broń myśliwska. W związku z tym należy zatem stwierdzić, że będzie to możliwe również w stosunku do tych objętych ochroną gatunkową (np. wilka czy niedźwiedzia), oczywiście jeżeli stwarzają zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi.<sup>46</sup> Przesłanka ta będzie spełniona, tylko wtedy gdy zwierzę w sposób oczywisty nie rokuje szans na przeżycie, np. jest zarażone lub występują objawy choroby z reguły kończącej się śmiercią. W przypadku wątpliwości w tym zakresie ogłędzin zwierzęcia powinien dokonać lekarz weterynarii. Dopiero po ustaleniu w sposób bezsporny, że konkretne zwierzę nie rokuje szans na przeżycie, dyrektor parku narodowego może wyrazić zgodę na odstrzał. Ustawodawca nie określił formy, w jakiej powinna być wyrażona ta zgoda, ale względy pragmatyczne przemawiają za formą pisemną winien być to akt indywidualny administracyjny z nadanym rygiorem natychmiastowej wykonalności. W przeciwnym razie mogą być problemy prawne z wykazaniem, że zgoda ta została wyrażona.<sup>47</sup>

Struktura organizacyjna posterunków straży parków narodowych, jest ważnym elementem w realizacji ustalonych zadań i wymaga zdefiniowania, i to przede wszystkim jest ogół ustalonych zależności funkcjonalnych i hierarchicznych między elementami organizacji zgrupowanymi w komórki oraz jednostki organizacyjne, w sposób umożliwiający osiągnięcie celów w całości. Elementami struktury są: stanowisko organiza-

<sup>43</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

<sup>44</sup> Por. wyrok SA w Poznaniu z dnia 16 maja 1995 r., I ACr 835/95, Wokanda 1996, nr 2.

<sup>45</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

<sup>46</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

<sup>47</sup> Por. RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2006, s. 312 do 339.

cyjne (którym jest miejsce nazywane podstawowym elementem struktury organizacyjnej – miejsce zajmowane przez pracownika, które winno być określone przez zakres funkcji, obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności), relacje z innymi stanowiskami oraz rodzaj i wielkość przyznanego wyposażenia. Komórka organizacyjna taka jak posterunek Straży Parku Narodowego, to zespół składający się z kierownika i podporządkowanych mu członków zespołu. Komórka realizuje cel działania zharmonizowany z celem działania całego podmiotu organizacyjnego. Komórka jest najmniejszym elementem podmiotu organizacyjnego. Przy analizie struktur Straży Parków Narodowych należy wskazać jeszcze na strukturalizację elementów, na którą składają się: rozczłonkowanie organizacji i rozmieszczenie uprawnień decyzyjnych oraz strukturalizacji działań, a zatem podział pracy, zadań, obowiązków służbowych, posiadanie systemu przepisów prawnych regulujących postępowanie pracowników i działalność danego podmiotu. Czy te elementy strukturalno-decyzyjne i organizacyjne znajdują się w działalności posterunków SPN?<sup>48</sup> W naszej ocenie na pewno nie. Dowodem na to jest chociażby przypadkowy dobór pracowników do straży, brak jasnego i czytelnego szkolenia strażników i kandydatów, brak merytorycznie potrzebnego programu szkolenia, określającego wymagania prawne i merytoryczne dla strażników. Wymienić tu także należy brak form kontroli i jasnego, określonego prawem nadzoru, brak prawnych narzędzi do pracy, polegający na braku określenia w ustawie o ochronie przyrody zasad współdziałania z Policją, Strażą Graniczną i innymi podmiotami państwowymi, brak przepisów ustawowych określających zasady korzystania przez strażników z pomocy obywateli i podmiotów społecznych, gospodarczych i państwowych, a także brak przepisów o udzielaniu pomocy np. przez Ministerstwo Środowiska strażom parków narodowych.<sup>49</sup> Struktura Straży Parków Narodowych została ustalona w drodze rozporządzeń ministra właściwego do spraw środowiska w sprawie nadania statutów parkom narodowym oraz poprzez zarządzenia dyrektorów parków narodowych, wprowadzających regulaminy organizacyjne w parkach.<sup>50</sup> Statuty Parków Narodowych zostały nadane w drodze rozporządzeń ministra właściwego do spraw środowiska. W statutach tych określona jest struktura dyrekcji parku i wymienione są komórki wchodzące w jej skład, ich zadania i podległość służbowa. Należy domniemywać, że Ministerstwo Środowiska przygotowało dla wszystkich parków narodowych jeden wzór projektu statutu i zdecydowało, że dokumenty określające ustrój parku i jego strukturę, zadania komórek organizacyjnych wchodzących w skład Dyrekcji Parku, podległość służbowa i reprezentowanie parku narodowego na zewnątrz mają być podobne albo takie same. Nie jest to dobre rozwiązanie z prawnego punktu widzenia, ze względu na specyfikę polskich parków narodowych oraz tryb podejmowania decyzji w parku i odpowiedzialność za ich podjęcie i za kierowanie parkiem jako państwową osobą prawną. Tak jednak widocznie było wygodniej dla decydentów. Oczywiście nie ma tu naruszeń przepisów prawa, ale nie jest to poprawna legislacja. Postępem prawnym w stosunku do poprzednich regulacji ustawowych jest przyjęcie rozwiązań prawnych upoważniających ministra

<sup>48</sup> Por. CIEŚLAK, S.: *Praktyka organizowania administracji publicznej*. Warszawa, 2004, s. 27 i n.; ZIELIŃSKI, E.: *Administracja rządowa w Polsce*. Warszawa, 2001, s. 27 i n.

<sup>49</sup> Por. STEC, R. (red.): *Prawne formy działalności administracji publicznej*. Warszawa, 2008, s. 108 i n.

<sup>50</sup> Por. DOBKOWSKI, J.: *Pozycja prawnoustrojowa służb inspekcji i straży*. Warszawa, 2007, s. 122 i n.

właściwego do spraw środowiska do nadania statutów polskim parkom narodowym w drodze aktów prawnych powszechnie obowiązujących (rozporządzeń ministra działowego). Należy mieć nadzieję, że przy kolejnej dużej nowelizacji ustawy o ochronie przyrody w przepisach upoważniających do określenia ustroju parku narodowego i jego struktury znajdują się szersze wytyczne wskazujące, jakie przepisy w tym zakresie ma zawierać statut parku narodowego.<sup>51</sup> Struktura parków narodowych oraz szczegółowe przypisanie etatów do poszczególnych komórek wchodzących w skład dyrekcji parków narodowych określone są w regulaminach organizacyjnych parków narodowych, wprowadzonych zarządzeniami dyrektorów parków. Po analizie tych dokumentów można w sposób odpowiedzialny stwierdzić, że zawierają one mozaikę prawotwórstwa w najgorszym wydaniu, którego nie należy akceptować. Dokumenty te były akceptowane pod względem prawnym i legislacyjnym przez radców prawnych, można by więc powiedzieć, że potwierdzają oni bezprawie – jest to działanie penalizowane przez kodeks karny. Taka sytuacja wynika przede wszystkim z faktu, że polskie parki narodowe są pozostawione same sobie pod względem prawnym i organizacyjnym. Brakuje jednostki o uprawnieniach nadzorczych, chociażby na wzór dawnego KZPN.

## 2. WSPÓLDZIAŁANIE STRAŻY PARKU NARODOWEGO Z POLICJĄ

Uprawnienie w zakresie współdziałania Straży Parku narodowego z Policją winno być określone w ustawie o ochronie przyrody, bowiem regulacja tych spraw to materia ustawowa. Ustawa o ochronie przyrody w art. 108–110a nie zawiera przepisów materialnoprawnych określających zasady współdziałania Straży Parku Narodowego z Policją. Ustawa ta w art. 108 ust. 10 zawiera tylko i wyłącznie przepis upoważniający ministra właściwego do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych do określenia, w drodze rozporządzenia, zakresu i trybu współpracy Straży Parku Narodowego z Policją oraz zakresu działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposobu sprawowania tej kontroli. Minister właściwy do spraw środowiska winien kierować się potrzebą podejmowania wspólnych działań Straży Parku i Policji na obszarze parku narodowego w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń. W tej sprawie, w celu wykonania upoważnienia ustawowego, minister właściwy do spraw środowiska wydał rozporządzenie z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie zakresu i trybu współpracy Straży Parku z Policją oraz zakresu działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposobu sprawowania tej kontroli.<sup>52</sup> Straż Parku Narodowego współpracuje z Policją w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń popełnianych w parkach narodowych przeciwko ochronie przyrody oraz w zakresie zadań związanych z ochroną mienia, a współpraca ta realizowana jest na podstawie przepisów rozporządzenia. Zatem komendanci Straży Parków Narodowych współpracują z właściwymi miejscowo komendantami wojewódzkimi, powiatowymi (miejskimi) oraz komendantami komisariatów Policji. Współpraca Straży Parku Narodowego

<sup>51</sup> Por. RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2006, s. 312 do 339.

<sup>52</sup> Por. LEOŃSKI, Z.: *Nauka administracji*. Warszawa, 2001, s. 129.

z Policją odbywa się przez wzajemne udzielanie pomocy. Polega ono na pomocy dla Straży Parku Narodowego ze strony Policji: w szkoleniu podstawowym funkcjonariuszy Straży Parku Narodowego; w przypadkach związanych z odmową wylegitymowania się sprawy; w zabezpieczaniu przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia oraz narzędzi i środków służących do ich popełnienia; w przeszukiwaniu pomieszczeń i innych miejsc w przypadkach uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia i w zatrzymywaniu oraz dokonywaniu kontroli środków transportu w razie zaistnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Pomoc dla organów Policji ze strony Straży Parku Narodowego obejmuje: ustalenie tożsamości osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa i wykroczenia, poszukiwanych przez Policję i przebywających na obszarze parku narodowego i zabezpieczanie śladów przestępstw lub wykroczeń popełnionych w parkach narodowych, w ramach prowadzonego przez Policję postępowania przygotowawczego, jeżeli przedmiotem kradzieży było mienie pochodzące z obszaru parku narodowego.<sup>53</sup>

Zakres ustawowych działań Straży Parku Narodowego podlegający kontroli Policji obejmuje: zatrzymywanie i dokonywanie kontroli środków transportu w celu sprawdzenia ich ładunku oraz przeglądanie zawartości bagaży; przeszukiwanie pomieszczeń i innych miejsc; zabezpieczanie jako dowodów rzeczowych, za pokwitowaniem, przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia, a także narzędzi i środków służących do ich popełnienia; kontrolę podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku narodowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o ochronie przyrody. Przedmiotową kontrolę Policja przeprowadza, badając zgodność działań ustawowych Straży Parku Narodowego z przepisami prawa, podejmowanych w zakresie: dokumentacji uzasadniających podjęcie stosownych działań oraz dokumentacji przeprowadzonych działań i postępowania Straży Parku Narodowego z zabezpieczonymi dowodami rzeczowymi pochodzącymi z dokonanych ujawnionych przestępstw lub wykroczeń.<sup>54</sup> Policja posiada uprawnienie do kontrolowania Straży Parku Narodowego. Uprawnienie to nie wynika wprost z ustawy, choć winno być regulowane ustawowo, a nie w drodze rozporządzenia. W ustawie nie ma przepisu materialnoprawnego nadającego takie uprawnienie organom Policji. W ustawie umieszczono tylko przepis upoważniający, zawierający uprawnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w drodze rozporządzenia m.in. zakresu i trybu kontroli działań Straży Parku przez Policję. W rozporządzeniu określono również uprawnienia dla Policji do przeprowadzenia przedmiotowych kontroli i wskazano, na czym taka kontrola ma polegać. Jednak z przepisu upoważniającego wynika uprawnienie do określenia zakresu kontroli i sposobu jej przeprowadzenia, natomiast uprawnienie do kontroli winno wynikać wprost z ustawy.<sup>55</sup>

Kontrole zatem sprowadzają się do działań kontrolnych, których celem jest ustalenie stanu zastanego i porównanie go ze stanem określonym w przepisach prawa. Analiza przepisów ustawy o ochronie przyrody w zakresie współdziałania Straży Parku Narodowego z Policją oraz kontroli przez Policję działalności Straży Parku wskazuje, że

<sup>53</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

<sup>54</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617.

<sup>55</sup> Por. JAGIELSKI, J.: *Kontrola administracji*. Warszawa, 1999, s. 10.

przepisy w tym zakresie są niekonstytucyjne, bowiem w ustawie o ochronie przyrody brakuje przepisów regulujących zasady współdziałania Policji ze Strażą Parku, nie ma też przepisów uprawniających Policję do kontroli działalności Straży Parku. Uregulowanie tych spraw jedynie w rozporządzeniu czyni te przepisy niezgodnymi z Konstytucją. Należy zaznaczyć, że występuje tu sprzeczność z art. 2 i 92 Konstytucji RP.<sup>56</sup>

### 3. NADZÓR POLICJI NAD DZIAŁALNOŚCIĄ STRAŻY PARKÓW NARODOWYCH

Nadzór to prawnie określony zespół uprawnień i obowiązków do władczego wkraczania w sferę działalności określonego podmiotu, bezwzględnie związany ze zdecentralizowanym systemem organizacyjnym, sprawowany z punktu widzenia legalności, to znaczy zgodności działań z prawem lub legalności i celowości jednocześnie. Nadzór wyznacza zawsze granice samodzielności podmiotu nadzorowanego. Poza przypadkami określonymi w przepisach prawa rangi ustawowej, zwanymi środkami nadzoru, podmiot nadzorujący nie może wkraczać w dziedzinę działalności podmiotu nadzorowanego. Organ nadzoru ma zawsze określone w przepisach prawa środki prawne, którymi dysponuje. Są to środki tzw. ingerencji nadzorczej, które doktryna prawa dzieli na środki: informacyjne, czyli prawo wglądu do dokumentów, represyjne, a więc np. stwierdzenie nieważności aktu albo dokumentu, i prewencyjno-ostrzegawcze, czyli zatwierdzenie np. podjętego aktu. Uprawnienia nadzorcze nie dają zatem, w odróżnieniu od kierownictwa, możliwości wkraczania w zakres działalności podmiotu nadzorowanego na podstawie ogólnych norm kompetencyjnych i wymagają konkretnego upoważnienia w przepisach rangi ustawowej.<sup>57</sup> Natomiast od uprawnień kontrolnych nadzór odróżnia możliwość podejmowania przedsięwzięć mających na celu doprowadzenie stanu rzeczywistego do stanu przewidzianego i określonego przez przepisy prawa. Zatem zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.<sup>58</sup> Policja sprawuje nadzór nad specjalistycznymi formacjami ochronnymi na zasadach określonych w odrębnych przepisach w tym również nad Strażą Parku Narodowego. Warunkiem skuteczności działania jest nie tylko pełna realizacja przez Policję zadań ustawowych, lecz również właściwa koordynacja służbowych działań i ścisła współpraca z podmiotami ochrony prawnej. Chodzi tu przede wszystkim o współdziałanie z tymi podmiotami, w zakresie ujawniania sprawców społecznie szkodliwych i uciąż-

<sup>56</sup> Por. ADAMIAK, B. – BORKOWSKI, J.: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa, 2005; BIERNAT, S.: *Działania wspólne w administracji państwowej*. Wrocław, 1979; BORKOWSKI, J.: *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego, 1963, z. 31; CIEŚLAK, Z.: *Porozumienie administracyjne*. Warszawa, 1985; idem, *Współdziałanie terenowych organów władzy i administracji państwowej*, *Studia Iuridica* 1982, t. 11; IZDEBSKI, H.: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa, 2008, s. 271 do 279; JAWORSKA-DĘBSKA, B.: *Współdziałanie i ruch zadań w systemie samorządu terytorialnego* (w:) DUNIEWSKA, Z. – JAWORSKA-DĘBSKA, B. – MICHAŁSKA-BADZIAK, R. – OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, E. – STAHL, M.: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa, 2004.

<sup>57</sup> Por. np. IZDEBSKI, H.: *Fundamenty współczesnych państw*. Warszawa, 2007, s. 57 i n..

<sup>58</sup> Tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 z późn. zm.

liwych czynów zabronionych. Dlatego też należy uznać za zasadne z prawnego punktu widzenia powierzenie Policji nadzoru nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w tym również nad Strażą Parku Narodowego. Zakres nadzoru winien być określony w ustawie, natomiast nie ma takich przepisów materialnych w wymienionej ustawie z 2004 roku o ochronie przyrody. Rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie zakresu i trybu współpracy Straży Parku z Policją oraz zakresu działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposobu sprawowania tej kontroli, wydane na podstawie art. 108 ust. 10 u.o.p. W przepisie par. 1 przywołanego rozporządzenia określone zostały zasady współpracy Straży Parku Narodowego z Policją. Straż Parku współpracuje z Policją w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń popełnianych w parkach narodowych przeciwko ochronie przyrody oraz w zakresie zadań związanych z ochroną mienia, natomiast przepis par. 2 powoływanego rozporządzenia określa osoby ze służby Parku Narodowego uprawnione do współpracy z organami Policji. Współpracę tę wykonują na bieżąco komendanci Straży Parków, współpracując z właściwymi miejscowo komendantami wojewódzkimi, powiatowymi (miejskimi) oraz komendantami komisariatów Policji. Współpraca Straży Parku z Policją, którą określa par. 3 rozporządzenia, odbywa się w zakresie, o którym mowa w § 1, a mianowicie dotyczy ona zwalczania przestępstw i wykroczeń popełnianych na terenach parków narodowych przeciwko ochronie przyrody oraz ochrony mienia będącego własnością Skarbu Państwa, którym zarządza dyrektor parku. Współpraca ta odbywa się przez wzajemne udzielanie pomocy, jak stanowi przepis par. 4. Paragraf 5 ust. 2 określa, iż kontrolę taką, Policja przeprowadza, badając zgodność z przepisami prawa działań Straży Parku Narodowego, podejmowanych w zakresie: dokumentacji uzasadniających podjęcie stosownych działań, a mianowicie w przedmiocie: zatrzymywania i dokonywania kontroli środków transportu w celu sprawdzenia ich ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży; przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc; zabezpieczania jako dowodów rzeczowych, za pokwitowaniem, przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia, a także narzędzi i środków służących do ich popełnienia oraz kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku narodowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o ochronie przyrody; dokumentacji z przeprowadzonych działań, o których mowa w ust. 1, w zakresie zatrzymywanych i dokonywanych kontroli środków transportu w celu sprawdzenia ich ładunku oraz przeglądania zawartości bagaży; przeszukiwania pomieszczeń i innych miejsc; zabezpieczania jako dowodów rzeczowych, za pokwitowaniem, przedmiotów pochodzących z przestępstwa lub wykroczenia, a także narzędzi i środków służących do ich popełnienia oraz kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku narodowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy o ochronie przyrody oraz postępowania Straży Parku z zabezpieczonymi dowodami rzeczowymi pochodzącymi z dokonanych przestępstw lub wykroczeń.<sup>59</sup>

O nadzorze organów Policji nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi mowa jest tylko i wyłącznie w art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji w zakresie określonym przez odrębne przepisy. Jeden z komentatorów ustawy o Policji, W. Kotowski,

<sup>59</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2013, s. 595 do 617; RADECKI, W.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2006, s. 312 do 339.

w komentarzu LEX do art. 1 powołanej ustawy podnosi, że nadzór Policji nad Strażą Parku Narodowego określony jest w ustawie z 2004 r. o ochronie przyrody, co jest w naszej ocenie oczywiście nieprawdą, bowiem analiza tych przepisów jednoznacznie wskazuje, że w rozdziale 7 ustawy o ochronie przyrody, zatytułowanym „Zwalczanie przestępstw i wykroczeń na obszarach chronionych“, w art. 108, 108a, 109, 110 i 110a, ustawodawca nie zawarł w ogóle przepisów o nadzorze organów Policji nad strażami Parków Narodowych, a zatem można postawić dość jednoznaczną tezę, że takiego nadzoru w przepisach prawa rangi ustawowej ustawodawca nie ustanowił. Tak więc treść art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, dotycząca nadzoru organów Policji nad uzbrojonymi specjalistycznymi formacjami ochronnymi, nie może odnosić się do Straży Parków Narodowych i stwierdzenie, iż taki nadzór istnieje i został określony w ustawie o ochronie przyrody, jest bezprzedmiotowe.<sup>60</sup> Można pójść jeszcze dalej w tej argumentacji, a mianowicie powiedzieć o niespójności tych przepisów, a nawet ich niekonstytucyjności i przekraczaniu uprawnień przez organy Policji, które starają się sprawować taki nadzór. W ustawie o ochronie przyrody tylko w art. 108 ust. 10 ustawodawca zawarł upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, w drodze rozporządzenia, zakresu i trybu współpracy Straży Parku z Policją oraz zakresu działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposobu sprawowania tej kontroli, kierując się potrzebą podejmowania wspólnych działań Straży Parku z Policją na obszarze parku narodowego w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń. W ustawie nie ma zatem przepisów o nadzorze, choć ustawa o Policji taki nadzór chce ustanawiać, ale puki co takich przepisów w ustawie i być może przy następnej nowelizacji ustawy o ochronie przyrody takie przepisy będą wreszcie obowiązywać. Brak jest również w ustawie o ochronie przyrody przepisu materialnego uprawniającego organy Policji do kontroli Straży Parku Narodowego oraz współpracy ze Strażą Parku. W przywoływanym rozporządzeniu jest tylko mowa o sposobie przeprowadzenia takiej kontroli i o jej zakresie, nie może być jednak mowy o uprawnieniach, bowiem jest to materia ustawowa a nie podustawowa. Zgodnie zatem z treścią art. 87 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia należą do aktów prawa powszechnie obowiązującego o jednoznacznym wykonawczym charakterze (art. 92 Konstytucji).<sup>61</sup>

W myśl poglądów utrwalonych w doktrynie i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akt wykonawczy jest aktem normatywnym wydawanym przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę w ustawie i w celu wykonania owego upoważnienia ustawowego. Rozporządzenie nie jest aktem samoistnym, nie ma charakteru pierwotnego i jest ściśle związane z ustawą, co oznacza, że jest zależne od udzielonego zakresu upoważnienia i pełni zawsze rolę służebną w stosunku do ustawy. Warunkiem konstytucyjności rozporządzenia jest jego zgodność z przepisami Konstytucji, co również oznacza, że musi być zgodne z ustawami. Konstytucja w art. 92 wymaga, by rozporządzenia, jako akty wykonawcze do ustaw,

<sup>60</sup> Por. WINCZOREK, P.: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.* Warszawa, 2000, s. 119 do 120.

<sup>61</sup> Por. WINCZOREK, P.: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.* Warszawa, 2000, s. 119 do 120.



były wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie ustawowe w rozumieniu przepisów Konstytucji powinno wskazywać organ upoważniony do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych temu organowi do unormowania, wytyczne dotyczące treści rozporządzenia oraz zawierać bezwzględny wymóg szczegółowego i precyzyjnego wyznaczenia zakresu spraw przekazanych lub przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu i – jak podkreślają S. Wronkowska i A. Szmyt w swoich opracowaniach – nie jest to niczym nowym. Nowością natomiast, po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., przy wydawaniu rozporządzeń w celu wykonania ustaw stały się wytyczne zawierające wskazówki sformułowane przez ustawodawcę w zakresie treści przepisów, które mają być zawarte w rozporządzeniu. Realizowanie tych wytycznych przysparza w praktyce bardzo dużo trudności, ale mimo to niedopuszczalna jest interpretacja Konstytucji w taki sposób, że ustawodawca mógłby zrezygnować z formułowania wytycznych, pozostawiając autorowi rozporządzenia pełną swobodę w zakresie spraw przekazanych mu do uregulowania w rozporządzeniu. Należy przy tym zauważyć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie sporządzania wytycznych utrwalił się pogląd, iż stopień szczegółowości wytycznych należy dostosowywać do rodzaju i zakresu spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia. Ponadto wytyczne muszą być bardzo szczegółowe w sytuacji, gdy ustawodawca zezwala w drodze upoważnienia ustawowego, by rozporządzenie modyfikowało ustawę albo zmieniało jej postanowienia oraz gdy materia do uregulowania w rozporządzeniu dotyczy sytuacji prawnej obywatela lub ich organizacji.<sup>62</sup> Z uwagi na merytoryczną i na pewno funkcjonalną więź ustawy upoważniającej z rozporządzeniem wykonawczym przedmiotem unormowania w drodze rozporządzenia mogą być tylko i wyłącznie sprawy traktowane jako zastrzeżone do regulacji ustawowej, ale jeśli dzieje się to z upoważnienia ustawodawcy, można tak postępować tylko subsydiarnie. To zatem, że rozporządzenie jest wydawane na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego udzielonego przez ustawę, jak również zasada hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa określonego w Konstytucji, powoduje przede wszystkim, że autor rozporządzenia przy jego redagowaniu jest ograniczony zakresem spraw przekazanych do uregulowania w drodze rozporządzenia i kierunkiem przyszłych uregulowań. Jest to związane także z wymogiem zgodności z przepisami hierarchicznie wyższymi. Rozdział normatywnej materii między ustawę i rozporządzenie jest spowodowany nie tylko względami pragmatycznymi, ale ważne jest, by sprawy typowo techniczne, organizacyjne, ulegające częstym zmianom, przekazać do unormowania w drodze rozporządzenia. Konstytucja z 1997 r. wzmacnia ustawy w systemie źródeł prawa, eliminując – i to skutecznie – prawodawstwo samoistne. Przyjęła ona również rozwiązanie, że norma powszechnie obowiązująca musi mieć bezpośrednią podstawę w Konstytucji lub w ustawie, a zatem ustawa może regulować wszystkie dziedziny spraw, chyba że któraś z tych spraw została zastrzeżona przez przepisy Konstytucji do uregulowania w innej formie. Przyjęte i obowiązujące oraz wymuszające określony stopień szczegółowości ustawy określają zakres swojej ingerencji w sytuację prawną jednostek i ich organizacji, a także formy tej prawnej ingerencji. Zatem w drodze rozporządzenia nie mogą być normowane

<sup>62</sup> Por. REDELBACH, A. – ZIEMBIŃSKI, Z. – WRONKOWSKA, S.: *Zarys Teorii Państwa i Prawa*. Warszawa, 1992, s. 164 i n.

sprawy istotne, dotyczące praw i pozycji jednostek, kompetencji organów administracji publicznej, zakazów czy nakazów. Wskazane cechy rozporządzenia nie wyczerpują jego definicji i charakterystyki, ale eksponuje te cechy obowiązująca Konstytucja. Praktyka prawnicza, a przede wszystkim ta legislacyjna, ma nadal, a zatem od 16 lat, problemy i trudności z formułowaniem wytycznych jako części upoważnienia do wydawania rozporządzeń. W praktyce bowiem bardzo trudno jest nakreślić ostrą granicę między zakresem spraw przekazanych do uregulowania rozporządzeniem a wytycznymi dotyczącymi jego treści. Przy przedstawieniu wymogów, jakie Konstytucja i doktryna prawa stawia aktom normatywnym podstawowym powszechnie obowiązującym, należy zadać sobie pytanie, czy przepisy upoważniające, zawarte w ustawie z 2004 r. o ochronie przyrody, spełniają wymagania, jakie konstytucja stawia przepisom upoważniającym. Chodzi tu zwłaszcza o art. 108 ust. 9 u.o.p., stanowiący, że Rada Ministrów, kierując się potrzebą ustalenia jednolitych sposobów legitymowania i kontroli osób pełniących wykroczenia i przestępstwa przeciwko ochronie przyrody, określi, w drodze rozporządzenia, sposób i tryb wykonywania następujących czynności dla Straży Parku w postaci: legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia oraz świadków przestępstwa lub wykroczenia w celu ustalenia ich tożsamości, zatrzymywania osób w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, kontroli i zatrzymania, za pokwitowaniem, dokumentów dotyczących legalności posiadania tworów lub składników przyrody pochodzących z obszaru parku narodowego i obrotu nimi oraz kontroli podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na obszarze parku narodowego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy natomiast dla Służby Parku Krajobrazowego ustawodawca przewidział takie uprawnienia jak – legitymowanie osób naruszających przepisy o ochronie przyrody, a w razie odmowy okazania dokumentu pozwalającego na ustalenie tożsamości – zwracania się do Policji lub innych właściwych organów o ustalenie ich tożsamości. Artykuł 108 ust. 10 u.o.p. stanowi, że minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, zakres i tryb współpracy Straży Parku z Policją oraz zakres działań Straży Parku podlegających kontroli Policji i sposób sprawowania tej kontroli, kierując się potrzebą podejmowania wspólnych działań Straży Parku z Policją na obszarze parku narodowego w zakresie zwalczania przestępstw i wykroczeń. Artykuł 110 ust. 10 u.o.p. mówi z kolei, że minister właściwy do spraw środowiska określi, w drodze rozporządzenia, zakres szkolenia podstawowego oraz tryb powoływania komisji egzaminacyjnej, o których mowa w ust. 2 pkt 1, kierując się potrzebą posiadania przez funkcjonariuszy Straży Parku wiedzy niezbędnej do wykonywania zadań, natomiast art. 110 ust. 12 u.o.p. stanowi, że minister właściwy do spraw środowiska w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, sposób ewidencjonowania i przechowywania broni bojowej oraz broni myśliwskiej wraz z amunicją, kierując się potrzebą zabezpieczenia przed osobami nieuprawnionymi, broni bojowej oraz broni myśliwskiej wraz z amunicją, będącej w dyspozycji Straży Parku.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Por. GRUSZECKI, K.: *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*. Warszawa, 2010, s. 467 i n..

Wydaje się, że artykuły te nie spełniają wymagań stawianych przez Konstytucję przepisom upoważniającym, ponieważ w ustawie brak jest chociażby przepisów materialnych, definiujących takie instytucje prawa administracyjnego, jak współdziałanie, kontrola i nadzór. W ustawie zatem nie ma przepisów zawierających kompetencje dla organów Policji do sprawowania nadzoru, brak również przepisów określających środki tego nadzoru. W tym zakresie pojawia się tylko informacja w art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, że nadzór Policji nad Strażą Parku Narodowego określony jest w odrębnych przepisach, co nie jest prawdą, bowiem takich przepisów nie ma. W ustawie o ochronie przyrody nie ma również przepisów dotyczących uprawnień kontrolnych Policji w stosunku do Straży Parku i zasad współdziałania Policji ze Strażą Parku. Te uprawnienia zawarte są w rozporządzeniach, co wskazuje, że w akcie podustawowym określono zasady, uprawnienia, sposób przeprowadzenia kontroli i współdziałania. Wytyczne do wymienionych upoważnień ustawowych, zawartych w art. 108 i 110 ustawy, również nie spełniają konstytucyjnych wymogów w zakresie treści rozporządzenia i spraw, jakie mają być w rozporządzeniach regulowane. Zatem oznacza to, że przepisy art. 108 ust. 9 i 10 oraz art. 110 ust. 10 i 12 u.o.p. są niezgodne z art. 2 i 92 Konstytucji.<sup>64</sup>

#### 4. STRAŻE OCHRONY PRZYRODY W REPUBLICE CZESKIEJ I W REPUBLICE SŁOWACKIEJ

Czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu<sup>65</sup> poświęca przepisy § 81, 81a, 81b i 82 straży przyrodnicze. W polskim piśmiennictwie W. Radecki zajmuje się tą problematyką w ujęciu prawnoporównawczym chociażby w książce pt. *Ochrona przyrody w Polsce w Czechach i na Słowacji. Studium prawnoporównawcze* (Warszawa 2010). W ustawodawstwie czeskim w uprawnienie do tworzenia straży przyrodniczych czeski prawodawca wyposażył zarządy parków narodowych i obszary chronionego krajobrazu, jak również urzędy okręgowe (Krajskie Urady). Straż Ochrony Przyrody w Czechach składa się przede wszystkim z wolontariuszy, a jej ustawowym zadaniem jest kontrola przestrzegania przepisów ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu. Ustawodawca czeski w § 81 tej ustawy określa wymogi stawiane przez ustawę kandydatom na strażników. Do wymogów tych zalicza się: ukończenie 21 lat życia przez kandydata; obywatelstwo czeskie; niekaralność za przestępstwa umyślne; odpowiedni stan zdrowia; zdolność do czynności prawnych; znajomość uprawnień ustawowych strażnika w zakresie ochrony przyrody oraz złożenie ślubowania. Na podstawie § 81 ust. 8 ustawy o ochronie przyrody strażnicy przyrody uprawnieni są do: ustalania tożsamości

<sup>64</sup> Por. SZMYT, A.: *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce* (w:) DZIAŁOCHA, K. (red.): *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*. Warszawa, 2005, s. 172 do 178; FILIPOWICZ, A.: *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*. Ossolineum, 1984; KOCIŃSKI, C. (red.): *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*. Wrocław, 2006; KRAUZE, K.: *Instytucja nadzoru w nauce prawa*. Przegląd Prawa i Administracji 1997, nr 37; OLSZEWSKI, J.: *Potencjalne obszary badań kontroli i nadzoru w prawie administracyjnym*. *Ius et Administratio* 2005, nr 2; SZEWCZYK, M.: *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*. Poznań, 1996; WIERZBOWSKI, M.: *Nadzór w zdecentralizowanym aparacie państwowym* (w:) KULESZA, M. (red.): *Model władzy lokalnej w systemie reformy gospodarczej*, t. 1, Warszawa, 1982.

<sup>65</sup> Zákon č. 114/1992 Sb. ze dne 19. února 1992, o ochraně přírody a krajiny.

osób naruszających obowiązujące na terenie Republiki Czeskiej przepisy o ochronie przyrody i krajobrazu; wstępu na nieruchomości osób trzecich w sytuacjach czy warunkach określonych przez ustawodawcę; zatrzymywania w celu ustalenia tożsamości osoby naruszającej przepisy o ochronie przyrody i krajobrazu oraz przekazania takich osób organom policji państwowej oraz zwracania się o pomoc lub współdziałanie do organów policji państwowej albo lokalnej (gminnej), gdy strażnicy przyrody nie są w stanie wyegzekwować przy użyciu własnych sił i środków oraz uprawnień ustawowych w zakresie kontroli przestrzegania przez obywateli przepisów ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z § 82 ustawy o ochronie przyrody i krajobrazu straż przyrody przy wykonywaniu ustawowych zadań ma obowiązek okazać przy wykonywaniu czynności służbowych legitymację potwierdzającą, że osoba dokonująca tych czynności jest strażnikiem, jak również nosić odznakę straży, sprawdzać wykonanie obowiązków w zakresie kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody i szybko – bez zbędnej zwłoki – zawiadomić organ, który powołał straż przyrody, o stwierdzonych nieprawidłowościach, szkodach, uchybieniach i brakach, a w sytuacjach niecierpiących zwłoki – np. w przypadku zagrożenia życia, zdrowia ludzkiego bądź klęsk żywiołowych – policję i właściwe organy administracji państwowej. W § 81b czeski ustawodawca określił zasady odpowiedzialności Republiki Czeskiej za szkody wyrządzone przez strażników przyrody przy wykonywaniu ustawowych zadań, natomiast w § 82 ustalił wzory umundurowania dla strażników przyrody, jak również obowiązek ich noszenia przy wykonywaniu zadań ustawowych związanych z kontrolą przestrzegania przez obywateli przepisów powołanej ustawy.<sup>66</sup>

Słowacka ustawa o ochronie przyrody krajobrazu<sup>67</sup> zawiera przepisy dotyczące działalności strażników przyrody. Część piąta słowackiej tej ustawy pt. „Straż przyrody“ zawiera dziewięć przepisów (paragrafów), określających uprawnienia straży przyrody. Przepis § 72 ustawy precyzuje wymagania, jakie winien spełniać kandydat na strażnika przyrody. Ustawa w § 72 stanowi, że strażnikiem przyrody może być osoba pełnoletnia w wieku 18 lat, posiadająca obywatelstwo słowackie, nieskazitelnego charakteru, niekarana za przestępstwo umyślne oraz za przestępstwo nieumyślne przeciwko środowisku. Kandydat na strażnika powinien posiadać pełną zdolność do czynności prawnych, odpowiedni stan zdrowia, sprawność fizyczną niezbędną do wykonywania obowiązków strażnika oraz teoretyczne przygotowanie fachowe, co musi być potwierdzone egzaminem zdanym przed Komisją Egzaminacyjną, powołaną przez Okręgowy Urząd Środowiska. Zakres takiego egzaminu obejmuje znajomość prawa karnego i prawa wykroczeń, prawnych aspektów ochrony przyrody i krajobrazu, przypadków stosowania środków przymusu bezpośredniego, geografii obszaru chronionego, w którym strażnik ma wykonywać obowiązki służbowe. Po pozytywnym zdaniu takiego egzaminu strażnik składa ślubowanie i może wykonywać swoje obowiązki, ale dopiero po wpisaniu go do wykazu strażników przez Okręgowy Urząd Środowiska (§ 73). Przepis § 74 ustawy zawiera uprawnienie dla strażników do legitymowania osób oraz wykaz przypadków, kiedy można podjąć czynności legitymowania osób. Paragrafy 75 i 76 ustawy o ochro-

<sup>66</sup> Por. RADECKI, W.: *Straże przyrody w prawie polskim, czeskim i słowackim*. Biuletyn Parków Krajobrazowych Wielkopolski 2012, nr 20.

<sup>67</sup> Zákon č. 543/2002 Z. z. z 25 júna 2002, o ochrane prírody a krajiny.

nie przyrody i krajobrazu zawierają także uprawnienia policyjne dla strażników przyrody. Na podstawie § 75 ust. 1 strażnik przyrody może przy wykonywaniu ustawowych zadań w swoim obwodzie (terenie specjalnym) kontrolować przestrzeganie przepisów o ochronie przyrody i krajobrazu, wstępować na obiekty i nieruchomości i żądać odstąpienia od bezprawnych działań, ograniczyć wolność osoby naruszającej przepisy ustawy, może sprawcę naruszeń przepisów zatrzymać i doprowadzić do najbliższej jednostki Policji, może żądać informacji i wglądu do dokumentów, odebrać sprawcy przedmioty bezprawnie uzyskane, zatrzymać i skontrolować pojazd na obszarze chronionym, domagać się pomocy od policji państwowej i lokalnej (gminnej), nakładać grzywny i je ściągać od sprawców wykroczeń w postępowaniu mandatowym oraz używać środków przymusu bezpośredniego w postaci chwytów i uderzeń obronnych, miotaczy gazu obezwładniającego, kajdanek do zakładania na ręce, psa służbowego. Strażnik może nosić broń palną, ale tylko wtedy, gdy dysponuje indywidualnym pozwoleniem na broń bojową, i używać jej w przypadkach określonych przez ustawodawcę i w stanie zaistnienia obrony koniecznej albo stanu wyższej konieczności. Paragraf 77 reguluje obowiązki członka straży przyrody przy wykonywaniu zadań służbowych. W § 79 ustawodawca nadał uprawnienia straży ochrony przyrody wyznaczonym przez ministerstwo środowiska pracownikom organizacji ochrony przyrody. Zgodnie z dyspozycją zawartą w § 75 ust. 1 strażnicy przyrody przy wykonywaniu ustawowych zadań w swoim obwodzie ochronnym mogą zbierać informacje o stanie przyrody i krajobrazu, jego części składowych i elementów. Słowacka ustawa o ochronie przyrody zawiera zupełnie inny model straży przyrodniczych niż czeska ustawa o ochronie przyrody i krajobrazu. Członkowie tych formacji w Czechach i na Słowacji są to przede wszystkim wolontariusze. Inaczej sprawy związane z ochroną przyrody uregulowane są w Polsce, gdzie ustawodawca utworzył uzbrojone służby państwowe, ochronne, na wzór policyjny, dążąc do specjalizacji i fachowości strażników ochrony przyrody w wykonywaniu ich ustawowych zadań i stworzył narzędzia kontroli działalności tych służb przez organy prokuratury i policji.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Por. szerzej RADECKI, W.: *Prawna ochrona w Polsce w Czechach i na Słowacji. Studium prawnoporównawcze*. Warszawa, 2010, s. 310–311; SOMMER, J.: *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*. Wrocław, 1997, s. 205, 211 i 212; Zákon Národnej Rady Slovenskej Republiky č. 287/1994 Z. z., o ochrane prírody a krajiny; Zákon č. 114/ 1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny; Zákon č. 543/2002 Z. z., o ochrane prírody a krajiny.

## REDAKČNÍ RADA

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

*Tajemnice:* Mgr. Naděžda Svobodová

### *Členové:*

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. Jiří Herczeg, Ph.D.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

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

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

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr.h.c.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

### *Externí členové:*

prof. JUDr. Michael Bohdan (Lund)

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

prof. Dr.hab. Wladyslaw Czaplinski (Varšava)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc. (Praha)

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

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

prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Bratislava)

Dr. Kaspar Krolop (Berlin)

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

prof. JUDr. Jiří Přibáň, DrSc. (Cardiff)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (Brno)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Subotica)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)



ACTA  
UNIVERSITATIS  
CAROLINAE

---

IURIDICA 1/2015  
Vol. LXI

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

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

Vydala Univerzita Karlova v Praze  
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3–5, 116 36 Praha 1  
<http://www.karolinum.cz>  
Praha 2015  
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum  
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum  
Periodicita: 4×/rok  
ISSN 0323-0619 (Print)  
ISSN 2336-6478 (Online)  
MK ČR E 18585