

Odpovědnost za přestupky – otázky hmotného práva

Elena Kvietková

Článek navazuje na stať v č. 5/2016 tohoto časopisu (*Havelková*), která se v obecné rovině zabývala zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky“), a která nastínila výchozí principy a stěžejní body této nové úpravy

jak z hlediska hmotněprávního, tak i procesního. V následujících řádcích si dovolím pokračovat konkrétnějším rozbořem hmotněprávních aspektů této úpravy, jež se mohou dotknout výkonu státní správy na úseku ochrany přírody a krajiny a zároveň přináší určitou změnu oproti současnému stavu.

Postupné nepovolené pokácení stromů během více dnů je příkladem pokračujícího přestupku. Foto Archiv AOPK ČR



Úvodem

Současný přestupkový zákon, podle něhož mohou přestupek spáchat pouze fyzické osoby, bude od 1. 7. 2017 nahrazen zákonem o odpovědnosti za přestupky, který počítá s tím, že přestupku se již může dopustit i osoba právnická nebo podnikající fyzická. Za jiné správní delikty budou nadále považovány pouze delikty disciplinární (např. podle zákona o státní službě) a pořádkové (např. pořádková pokuta podle správního řádu).

Nové instituty

Většina nových institutů byla do zákona o odpovědnosti za přestupky převzata z trestního práva. Jedním z nich je *pokus*, jehož smyslem je trestat jednání, které spočívá již v samotném ohrožení právem chráněného zájmu. *Pokus* však bude trestný jen v případě, že tak stanoví u konkrétní skutkové podstaty přestupku zvláštní zákon. Novela zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“), která bude provedena zákonem o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o odpovědnosti za přestupky (dále jen „změnový zákon“) se zavedením *pokusy* u žádného z přestupků nepočítá.

Trestním právem jsou inspirovány též přestupky pokračující, trvající a hromadné, které byly dříve dovozovány pouze na základě analogie. V této souvislosti je důležité uvědomit si rozdíl mezi opakováním a pokračováním v přestupku. V obou případech se jedná o naplnění stejné skutkové podstaty, u pokračování však musí být splněna podmínka jednotného záměru, stejného nebo podobného způsobu provedení, blízké souvislosti časové a v předmětu útoku. Jako příklad pokračujícího přestupku může sloužit, když osoba postupně během tří dnů pokácí na své zahradě tři stromy, pro jejichž pokácení je vyžadováno povolení podle ZOPK, přičemž je vedena jednotným záměrem, a to postavit si na jejich místě zahradní altán. Jedná se pak o jediný přestupek složený ze tří útoků. Pokud by zde nebyl společný záměr, měl by se případ hodnotit jako tři jednotlivé přestupky, pro něž ovšem bude vedeno společné řízení. Trvajícím přestupkem je jednání spočívající ve vyvolání a následném udržování proti-

právního stavu, popř. pouze udržování bez vyvolání. Půjde např. o držení zvláště chráněných živočichů v rozporu se zákonem. Podstatným rysem je, že se postihuje právě ono udržování protiprávního stavu. Hromadné přestupky se v ZOPK nevyskytují.

V zákoně o odpovědnosti za přestupky jsou rovněž jednotně, tedy na rozdíl od předchozí úpravy i pro právnické a podnikající fyzické osoby, stanoveny okolnosti vylučující protiprávnost. Pokud některá z těchto okolností nastane, čin není protiprávní a pojmově nejde o přestupek. Pro oblast ochrany přírody přichází v úvahu *krajní nouze* a *přípustné riziko*. Lze si představit situaci, kdy je třeba z bezpečnostních důvodů zbourat starý komín, všechny práce budou provedeny v souladu s předpisy, nepředvídatelné okolnosti však způsobí, že pád komínu poškodí památný strom. Nenaplní se tím však skutková podstata žádného přestupku, protože by zde šlo o *přípustné riziko*.

Rozdíly v odpovědnosti podle pachatele

Této oblasti se již věnovala poměrně podrobně ve svém článku Havelková, proto budou zmíněny jen informace nad rámec již řečeného. Co se týče fyzických osob, pokud je pachatelem jednání, které má znaky přestupku (*pojmově se nejedná o přestupek, proto ho tak nelze nazývat*) příslušník bezpečnostního sboru nebo osoba podléhající vojenské kázeňské pravomoci, projedná se toto jednání podle jiných zákonů, přičemž nezáleží na tom, jestli se daná osoba dopustila jednání ve službě či mimo ni. Pokud však správnímu orgánu není do vydání rozhodnutí o přestupku v prvním stupni známa skutečnost, že je obviněný výše uvedenou osobou (zejména proto, že ji obviněný zamlčí), lze jeho jednání projednat podle zákona o odpovědnosti za přestupky, přičemž dodatečné zjištění této skutečnosti na rozdíl od současné úpravy nezpůsobí nicotnost daného rozhodnutí. Zjistí-li správní orgán dodatečně, že je obviněný takovou osobou, vyrozumí o tom příslušný služební orgán. Na to by navíc dle důvodové zprávy měla navazovat úprava ve služebních zákonech, na jejímž základě by měl být obviněný kárně odpo-

vědný také za to, že neoznámil, že je proti němu vedeno přestupkové řízení.

Pouze stanoví-li tak zvláštní zákon, může být pachatelem též fyzická osoba jako *organizátor*, *návodce* či *pomocník*. Zavedení tohoto by se dle mého názoru nabízelo např. u odpovědnosti za kácení stromů bez povolení, kdy v současnosti lze dle závěrů judikatury jen velmi obtížně postihnout i jinou osobu než „toho, kdo držel sekeru“ s tím, že často se jeví spravedlivější postihnout právě toho, kdo si kácení objednal, tedy *organizátora* či *návodce*. Změnový zákon však s tímto pro ZOPK nepočítá, proto postih těchto osob na úseku ochrany přírody zatím nebude možný.

Na rozdíl od fyzických osob jsou osoby právnické a podnikající fyzické odpovědné objektivně (není tedy nutné dokazovat zavinění). Odpovědnost však není absolutní, neboť je možné se jí za určitých okolností zprostit (*tzv. liberace*). To lze tehdy, prokáže-li osoba, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby přestupku zabránila (např. preventivními opatřeními jako školení zaměstnanců, existence vnitřních pravidel a postupů a prokázáním, že jsou s nimi zaměstnanci řádně seznamováni).

U právnických osob má správní orgán možnost, v případě důvodného podezření, že by se osoba mohla svým zánikem vyhnout potrestání či výkonu správního trestu, zakázat její zrušení, zánik nebo přeměnu. Jelikož se však jedná o významný zásah do právního postavení této osoby, nesmí být takový postup zjevně nepřiměřený povaze a závažnosti přestupku.

Důvody zániku odpovědnosti

Zákon o odpovědnosti za přestupky komplexně upravuje důvody zániku odpovědnosti. V případě, že některý z nich nastane, správní orgán řízení usnesením zastaví. Jedná se o smrt fyzické osoby, zánik právnické osoby bez právního nástupce, vyhlášení amnestie (kterou bude nově udělovat prezident republiky, nikoli vláda jako dosud) a uplynutí promlčecí doby. Zvláště jednotná úprava promlčení je velkým pozitivem, které nová úprava přináší. Délka

promlčecí doby bude 1 rok nebo 3 roky, půjde-li o závažnější přestupek s horní hranicí pokuty alespoň 100 000 Kč. Promlčecí doba začíná běžet den po spáchání přestupku. V určitých případech se přeruší a začne běžet nová, o stejné délce. Typicky oznámením o zahájení řízení o přestupku a vydáním rozhodnutí, jímž je obviněný uznán vinným. Dojde-li však k přerušení řízení, zaniká odpovědnost nejpozději 3, resp. u závažnějších přestupků 5 let od spáchání přestupku, což je jakási objektivní hranice, do které musí být o přestupku pravomocně rozhodnuto. Pokud se však pro týž skutek vedlo trestní řízení nebo se o věci vedlo soudní řízení správní, pak může být rozhodnuto i později, protože tyto doby se do promlčecí doby vůbec nezapočítávají. Nová úprava promlčení se s účinností zákona o odpovědnosti za přestupky použije i na přestupky, popř. správní delikty spáchané před 1. 7. tohoto roku, odpovědnost však nezanikne dříve, než uplyne promlčecí doba dle právní úpravy účinné v době spáchání přestupku.

Správní tresty

Nově zákon o odpovědnosti za přestupky užívá pojem správní trest namísto pojmu



Neznámý druh žáby v NP Andasibe na Madagaskaru. Neoprávněné držení chráněných živočichů je příkladem trvalého přestupku s udržováním protiprávního stavu. Foto Archiv AOPK ČR

sankce. V oblasti ochrany přírody bude možné uložit pokutu, napomenutí a trest propadnutí věci či jiné náhradní hodnoty. Ze změnového zákona vyplývá, že skutkové podstaty ani výše pokut se v ZOPK nemění, orgán ochrany přírody však nebude povinen pokutu uložit. Bude moci upustit od uložení správního trestu nebo uložit napomenutí. Význam v ukládání napomenutí lze najít především u přestupků vedených evidencí, kdy půjde jednoduše dohledat, že osobě již bylo uloženo napomenutí a příště jí eventuálně uložit trest přísnější. Vzhledem k tomu, že přestupky podle ZOPK se evidovat nedou, motivace správního orgánu k uložení napomenutí bude muset pramenit spíše z toho, že pokuta by v určitém konkrétním případě byla nepřiměřená, zároveň však správní orgán nebude chtít od trestu zcela upustit. Napomenutí nebude možné uložit společně s pokutou, kdežto propadnutí věci nebo náhradní hodnoty půjde uložit jak samostatně, tak s napomenutím či pokutou. V zákoně o odpovědnosti za přestupky jsou nově demonstrativním výčtem jednotně upravena kritéria pro určení druhu a výměry správního trestu, hlediska určená jednotlivými složkovými zákony (tedy i ZOPK) budou zrušena změnovým zákonem.

Jako druh trestu nebude na úseku ochrany přírody možné uložit trest zveřejněním rozhodnutí ani trest zákazu činnosti. Musel by tak stanovit zvláštní zákon, přičemž změnový zákon s tím u ZOPK nepočítá. Trest zákazu činnosti je nutné odlišit od možnosti orgánu ochrany přírody zakázat činnost, která by mohla způsobit změnu obecně nebo zvláště chráněných částí přírody nebo od možnosti ČIŽP zakázat škodlivou činnost v případech hrozící škody. Zde se jedná o preventivní nástroje, které nedou zákonem o odpovědnosti za přestupky dotčeny.

Při ukládání správních trestů za více přestupků ve společném řízení se uplatní zásada absorbce. Znamená to, že tresty se nesčítají, ale uloží se trest za přestupek nejpřísněji trestný. Správní orgán může v určitých případech využít i zásadu asperace (tzv. zostření), kdy se horní hranice sazby pokuty za přestupek nejpřísněji trestný zvýší až o polovinu, nejvýše však do součtu horních hranic pokut za jednotlivé přestupky. Tím zákon míří na situace, kde jde o spáchání více velmi závažných přestupků.

Závěr

Zákon o odpovědnosti za přestupky je poměrně propracovaným předpisem, který sjednocuje úpravu správního trestání v rámci celé státní správy a zároveň odstraňuje nedůvodné rozdíly mezi trestáním osob fyzických, právnických a podnikajících fyzických. Některé instituty nabízené zákonem o odpovědnosti za přestupky však požadují reflexi a zakotvení též ve zvláštních předpisech. Změnový zákon upravuje stovky zákonů z oblasti státní správy a přináší spíše základní terminologické změny. Dle mého osobního názoru by bylo namístě uvažovat též o novele ZOPK, která by odrážela nové možnosti v oblasti správního trestání a umožnila tak užitečným institutům zákona o odpovědnosti za přestupky, aby byly použitelné i na úseku ochrany přírody a krajiny. V úvodu přichází např. možnost postihu fyzické osoby jako organizátora, návodce či pomocníka nebo zavedení trestu zveřejněním rozhodnutí u právnických a podnikajících fyzických osob, který by mohl mít významně preventivní charakter.

Pěstování paulovnie pro energetické účely

Tomáš Görner

Paulovnie plstnatá (*Paulownia tomentosa*), případně jiné druhy tohoto rodu, se stává poněkud problémovým „hitem“ poslední doby. Je stále snazší narazit na nabídky rozmnožovacího materiálu této rostliny (např. Oxytree, In Vitro 112, Shan-tong, Paulownia 9501, apod.). V okolních

zemích (Maďarsko, Rumunsko) jsou již zakládány plantáže paulovnií. Nyní se i u nás objevují podnikatelské subjekty nabízející semena či sadbový materiál pro pěstování této rostliny a informace, že jde o velmi výhodný a zaručený způsob hospodaření.

Paulovnie v zámeckém parku v Průhonicích. Foto Jan Pergl

