

Protiprávní jednání

Svatava Havelková

Nejčastějšími případy, kterými se zabývají správní soudy v rámci přezkoumávání zákonnosti správních rozhodnutí v oblasti ochrany přírody a krajiny, jsou rozhodnutí, kterými orgány ochrany přírody uložily pokutu za protiprávní jednání právníkům osobám a fyzickým osobám při

výkonu podnikatelské činnosti podle § 88 ZOPK. V důsledku neexistence obecné právní úpravy správního trestání není pro orgány ochrany přírody snadné se v řadě otázek spojených s rozhodováním o odpovědnosti za protiprávní jednání a ukládání pokut orientovat.

Zatímco odpovědnost fyzických osob za zaviněné protiprávní jednání v oblasti státní správy je hmotněprávně i procesně upravena v přestupkovém zákoně, v našem právním řádu dosud neexistuje komplexní úprava odpovědnosti právníků osob a jim na roveň postavených fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti. Skutkové podstaty správních deliktů jsou obsaženy ve více než dvou stovkách právních předpisů z oblasti správního práva a pouze některé z nich také řeší dílčí otázky spojené se založením této odpovědnosti. Pro zaměstnance správních orgánů, kteří jsou především odborníky na určitém úseku státní správy, je obtížné vycházet z obecných právních principů týkajících se trestání, zejména používat na základě obdoby principy trestního práva a aplikovat Listinu základních práv a svobod. Zdrojem poznání v těchto případech může být četná judikatura našich správních soudů i rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva.

To, co bylo řečeno v obecné rovině, platí též v plném rozsahu pro výkon státní správy v ochraně přírody a krajiny, konkrétně pro ukládání pokut za správní delikty podle § 88 ZOPK. Z uvedené problematiky vybírám jen tři otázky spojené s takovým rozhodováním.

ZOPK v § 88 obsahuje ustanovení o ukládání pokut právníkům osobám a fyzickým osobám při výkonu podnikatelské činnosti. Podle tohoto ustanovení odpovídají všechny právnícké osoby, bez ohledu na to, zda tyto osoby podnikají či nikoli, neboť slova „při výkonu podnikatelské činnosti“ se vztahují pouze k fyzickým osobám. Fyzické osoby při výkonu podnikatelské činnosti jsou postaveny na roveň právníkům osobám a mají odpovědnost zvýšenou, a to jak tím, že tato odpovědnost je objektivní a není třeba řešit

otázku zavinění, tak i samotnou výši ukládaných pokut. V každém řízení o uložení pokuty fyzické osobě je třeba se zabývat tím, zda tato osoba jednala při výkonu podnikatelské činnosti či nikoli, což je podstatné pro posouzení, zda jsou naplněny předpoklady pro založení odpovědnosti za přestupek podle § 87 ZOPK či za jiný správní delikt podle § 88 ZOPK. Ve velké části případů nebude obtížné tuto otázku vyřešit, neboť závěr, že protiprávní jednání bylo spácháno při výkonu podnikatelské činnosti, bude často vyplývat ze samotného skutkového děje. V rozhodovací praxi se ovšem vyskytují i takové případy, kdy tato souvislost zřejmá není, a v těchto případech je otázka, zda k protiprávnímu jednání došlo při výkonu podnikatelské činnosti či nikoli předmětem dokazování a následně pak i řádného odůvodnění rozhodnutí. Pro závěr, že fyzická osoba odpovídá za deliktní jednání podle § 88, samozřejmě nepostačuje, že tato osoba je podnikatelem, tedy provozuje živnost podle živnostenského zákona. I deliktní jednání, kterého se podnikatel dopustí na pozemcích sloužících k podnikání, samo o sobě ještě nesvědčí o tom, že jde o jednání „při výkonu podnikatelské činnosti“. Tak například nepovolené pokácení dřeviny, která roste v blízkosti podnikatelského objektu, například na dvoře skladu či u vjezdu do dílny, provedené podnikatelem, není samo o sobě výkonem podnikatelské činnosti. Pachatel v této situaci jedná jako vlastník nemovitosti při její údržbě a přichází zde v úvahu odpovědnost za přestupek podle § 87 a nikoli za jiný správní delikt podle § 88 ZOPK. Při posuzování je třeba vycházet z toho, co právní řád definuje jako podnikání. Do 31. 12. 2013 bylo podnikání definováno v obchodním zákoníku, nyní se lze opírat o definici provozování živnosti (živnostenského

podnikání), jak je obsažena v živnostenském zákoně (zák. č. 455/1991 Sb.). Podnikání (provozování živnosti) je soustavná činnost provozovaná samostatně, vlastním jménem a na vlastní zodpovědnost a za účelem dosažení zisku. Jde tedy o činnost provozovanou samostatně, tj. bez podřízenosti pokynům další osoby, a je provozována za účelem dosažení zisku. Pokud se týká pojmu soustavnosti, není nutné, aby se jednalo o činnost nepřetržitou a každodenní, ale fakt, že se má jednat o soustavnou činnost, vylučuje, aby pod podnikání mohla být zahrnuta činnost jednorázová a příležitostná. Jen v případě, že se fyzická osoba dopustila protiprávního jednání při výkonu činnosti, která naplňuje tyto znaky, je založena odpovědnost za jiný správní delikt podle § 88 ZOPK. Naopak je ale potřeba zdůraznit, že jako výkon podnikatelské činnosti je třeba posoudit i takové jednání, které vybočuje z předmětu podnikání, jak je zapsán v živnostenském, případně i v obchodním rejstříku, tedy jako podnikání se posoudí faktická činnost, která splňuje výše uvedená kritéria, i když neodpovídá deklarovanému předmětu podnikání.

Likvidační výše pokuty

Nedostatek právní úpravy v oblasti správního trestání se také projevuje v tom, že v oblasti státní správy nejsou dána úplná a jednoznačná kritéria pro stanovení výše pokuty. Samotný zákon o ochraně přírody a krajiny obsahuje pro určení výše pokuty za jiný správní delikt v § 88 odst. 3 ZOPK pouze dvě hlediska. Výčet má povahu taxativní a neobsahuje žádnou možnost přihlížet k osobním a majetkovým poměrům podnikatele. Můžeme položit otázku, zda je proto třeba toto ustanovení vykládat tak, že orgán ochrany přírody při stanovení výše pokuty

k osobním a majetkovým poměrům nepřihlíží či dokonce ani přihlížet nemůže? Existuje zde judikatura Ústavního soudu týkající se zákazu likvidačních pokut, tj. u pokutovaných nesmí dojít uložením pokuty ke zničení majetkové základny pro další podnikatelskou činnost. Nepřípustná je tedy pokuta, která natolik přesáhne možné výnosy z podnikání, že se podnikatelská činnost stává bezúčelnou. (Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002 sp. Zn. Pl. ÚS 3/02). Věcí se jako podstatnou otázkou zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 20. 4. 2010 č. j. 1 As 9/2008-133). Podle jeho závěrů se o likvidační výši pokuty jedná tehdy, pokud je nepřiměřená osobním a majetkovým poměrům pachatele deliktu do té míry, že je způsobila sama o sobě přivodit mu platební neschopnost či ho donutit ukončit podnikatelskou činnost anebo se po delší dobu stane jediným cílem jeho podnikatelské činnosti splácení pokuty a je zde riziko, že se pachatel na základě této pokuty dostane do existenčních potíží. I když zákon o ochraně přírody a krajiny neupravuje pro stanovení výše pokuty zvláštní kritérium osobních a majetkových poměrů pachatele, je orgán ochrany přírody povinen se těmito otázkami zabývat a zjišťovat poměry pachatele v těch případech, kdy se ze všech okolností jeví, že by mohlo být ohroženo pachatelovo další podnikání. Výsledně stanovená pokuta může být citelným zásahem do majetkové sféry pokutovaného, avšak nesmí být s ohledem na účel sankce zjevně nepřiměřená a mít likvidační účinky. Ze zkušenosti vím, že s námitkami, že uložená pokuta je likvidační, se roztřhl pytel a taková námitka je obsažena snad v každém druhém odvolání proti uložení pokuty. Obvykle ale odvolatelé žádným způsobem neupřesní své osobní a majetkové poměry a neuvedou ani to, v čem a jak uložená pokuta ohrozí jejich další podnikání. Pachatel, účastník sankčního řízení, by měl při zjišťování osobních a majetkových poměrů poskytnout orgánu ochrany přírody potřebnou součinnost. Pokud však ani na výzvu orgánu ochrany přírody potřebné údaje nedoloží a neumožní správnímu orgánu, aby ověřil jejich pravdivost, správní orgán může vycházet z odhadu a ze skutečností, které sám zjistil i bez této součinnosti. Otázkou se však musí zabývat vždy, a to již správní orgán prvního stupně. Může požadovat poskytnutí podkladů od jiných správních orgánů, jako jsou katastrální úřady,

finanční úřady, orgány sociálního zabezpečení apod. Ty však jsou ve většině případů vázány povinností mlčenlivosti a údaje mohou sdělit jen se souhlasem dotyčné osoby. Na stejný problém orgán ochrany přírody narazí při snaze zjistit stav bankovních účtů (bankovní tajemství). Logicky tak hlavním zdrojem informací o majetkových poměrech musí být sám účastník, jehož je třeba žádat o součinnost.

Koncentrační zásada

Při absenci speciálního procesního předpisu orgány ochrany přírody při projednávání jiných správních deliktů (tedy protiprávního jednání právnických osob a fyzických osob při výkonu podnikatelské činnosti) postupují podle správního řádu. Kromě jednotlivých ustanovení správního řádu však musí mít na mysli i takové obecné zásady, jako je právo na spravedlivý proces, právo na obhajobu, zásadu presumpce neviny apod. Je totiž třeba vycházet z koncepce nedělitelnosti principů trestání za trestné činy i správních deliktů. V rozporu s těmito zásadami by pak byla jakákoli koncentrace řízení. Podle § 36 odst. 1 správního řádu jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán však může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit návrhy. Avšak v řízeních zahajovaných z moci úřední, kde správní orgán ukládá účastníku nějakou povinnost, a to zpravidla proti vůli účastníka, je třeba vycházet z § 50 odst. 3 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné skutečnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Prolomení koncentrační zásady je nutné také jednoznačně vztáhnout na řízení odvolací. Podle § 82 odst. 4 správního řádu správní orgán může v odvolacím řízení přihlídnout k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti či takové důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Výkladem z výše uvedených principů trestání a práva na obhajobu dospějeme k závěru, že § 82 odst. 4 správního řádu na řízení o správním deliktu nedopadá, i když to výslovně správní řád nestanoví. (Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 136/2012-23 ze dne 27. listopadu 2012). Účastníci v řízení o pokutě tedy mohou v odvolání uvádět nové skutečnosti a navrhopvat nové důkazy. Jen pro úplnost dodávám, že totéž se týká řízení přestupkového.

Připravovaná právní úprava

Již přibližně dvacet let se mluví o tom, že je nezbytně třeba správní trestání komplexně upravit, a to jak pokud se týká hmotněprávních předpokladů založení odpovědnosti a principů trestání, tak i procesních ustanovení speciálních ve vztahu ke správnímu řádu. Již před deseti lety se zdálo, že se takové právní úpravy skutečně dočkáme. V roce 2003 byl připraven a schválen věcný záměr zákona, v roce 2004 ministerstvo vnitra vyhotovilo návrh zákona, tedy paragrafové znění. Je již zbytečné se zabývat tím, proč byl nakonec celý záměr odložen. Nový věcný záměr této právní úpravy byl schválen usnesením vlády ze dne 3. dubna 2013. S povděkem můžeme kvitovat, že ani změny na politické scéně přípravu tohoto dlouho očekávaného zákona nezastavily a podle plánu legislativních prací vlády má Ministerstvo vnitra návrh zákona vládě předložit do konce tohoto roku. V průběhu roku 2015 a event. části roku 2016 by měl proběhnout legislativní proces, přičemž účinnost Zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich je předběžně stanovena k 1. 1. 2017. Je třeba zdůraznit, že pojmem „přestupek“ označuje v připravované legislativě pojem správní delikt a že zákon bude upravovat společně podmínky pro odpovědnost jak právnických osob, tak i fyzických osob podnikajících a nepodnikajících. Mimo režim tohoto zákona zůstanou jen delikty pořádkové a disciplinární. Stávající zákon o přestupcích č. 200/1990 Sb. bude zrušen. Nová úprava zachová to, že podmínkou odpovědnosti fyzické osoby je zavinění, kdežto právnická osoba a fyzická osoba podnikající odpovídá za přestupek bez ohledu na zavinění. Zákon také bude upravovat otázky spolupachatelství a otázky odpovědnosti organizátora, návodce a pomocníka, po jejichž úpravě rozhodovací praxe v ochraně přírody dlouhodobě volá. Můžeme doufat, že přijetím tohoto zákona konečně dojde k naplnění článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1991, který dopadá nejen na trestní řízení soudní, nýbrž i na správní trestání. Zákon bude výslovně obsahovat taková ustanovení, která dnes poměrně náročně dovozujeme z právní teorie, z Úmluvy, z Listiny základních práv a svobod i z judikatury správních soudů. I když bude pro orgány ochrany přírody náročné naučit se s novou právní úpravou pracovat, po jejím osvojení zcela jistě výkon státní správy usnadní.

Autorka je právníčka zabývající se OPK