

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,¹ 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.

¹ 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.^{2, 3}

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.⁴

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,⁵ je následující:⁶

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.

² 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.

³ 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. – BAHÝĽOVÁ, L. – VOMÁČKA, V.: *Odpovědnost v právu životního prostředí – současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 105. K tomu dále znaky skutkové podstaty.

⁴ 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.

⁵ 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. – BAHÝĽOVÁ, L. – VOMÁČKA, V.: *op. cit.*, pozn. 3, s. 107.

⁶ 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“),⁷
- správní disciplinární delikty
- správní pořádkové delikty,
- platební delikty.

V deliktivní 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 Práškové⁸ 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.⁹

Ostatní znaky lze označit jako formální. Mezi nimi lze rozlišit obecné formální znaky (protiprávnost) a typové znaky (znaky skutkové podstaty).¹⁰ 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.

⁷ 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.

⁸ Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: *op. cit.*, pozn. 2, s. 185.

⁹ 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.

¹⁰ 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.¹¹

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).¹² Přitom může jít o jednání komisivní, ale též opomenutí (omisivní jednání).¹³ 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.¹⁴ 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.

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

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

¹³ 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).

¹⁴ 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).¹⁵

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.¹⁶ 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.¹⁷

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.“*¹⁸

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-*

¹⁵ 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.

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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.¹⁹

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.²⁰

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.²¹

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.²²

¹⁹ 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...“

²⁰ 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.

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

²² 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.²³

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.²⁴ 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.²⁵

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.²⁶ 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.“

²³ Viz § 5 přestupkového zákona.

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

²⁵ 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.

²⁶ 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.“²⁷

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

subjektivní odpovědnost	objektivní odpovědnost
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

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

²⁸ 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 právníce 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.²⁹ 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.*“³⁰ 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.³¹

Pro úvahy ve vztahu ke správnímu trestání je tedy třeba jako podmínku odpovědnosti vyzdvihnout existenci protiprávního jednání a jeho spojitost (příčinnou souvislost) s následkem.³² 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.³³ Pro oblast ukládání

²⁹ 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 konečně 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.).“*

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

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

³² 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.).“*

³³ 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 hraří 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.*“³⁴ 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.*“³⁵ 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.³⁶ 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 zvějšku 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.

³⁴ 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.*“

³⁵ Srov. PRÁŠKOVÁ, H.: *op. cit.*, pozn. 2, s. 320.

³⁶ 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).³⁷ 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.³⁸

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-

³⁷ 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.

³⁸ 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 emisních a emisních limitů látek znečišťujících ovzduší v územní působnosti žalobce stanovených směrnici Rady 96/62/ES...*“³⁹ 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 emisními limity. S tím souvisí též konstatování, že závazky vůči EU nese Česká republika, a nelze tedy dovodit, 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.⁴⁰

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

³⁹ 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>.

⁴⁰ 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 vtahu ke skutkové podstatě správního deliktu uvedeného v § 88 odst. 1 písm. e) zákona o ochraně přírody a krajiny⁴¹ 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.⁴²

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-

⁴¹ „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.“

⁴² 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.