

Přestupky a správní delikty podle lesního zákona

Vážným aplikačním problémem a dlouhodobým předmětem debat odborné veřejnosti zůstávají sankční ustanovení zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon). Z lesního zákona v nynějším znění není zřejmé, jakým způsobem mají být postihována nejběžnější porušení jím stanovených povinností, kterých se dopouštějí běžní občané při pohybu a pobytu v lese. Jednotlivé orgány státní správy aplikují tato ustanovení velmi rozdílně - některé orgány tato porušení lesního zákona považují za správní delikty, avšak jiné orgány státní správy je postihují jako přestupky.

Platná právní úprava

Podle ustanovení § 19 odst. 1 lesního zákona platí, že každý má právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí, sbírat tam pro vlastní potřebu lesní plody a suchou na zemi ležící klest. Při tom je povinen les nepoškozovat, nenarušovat lesní prostředí a dbát pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců. Některé konkrétní činnosti jsou dále ustanovením § 20 odst. 1 a 2 lesního zákona v lese zakázány a za porušení těchto zákazů je možno udělit sankci.

Lesní zákon upravuje možnosti správního trestání ve své hlavě deváté (Sankce), která obsahuje dva oddíly - oddíl první nazvaný Přestupky (§ 53) a oddíl druhý nazvaný Pokuty (§ 54 - 57). Oddíl první, konkrétně ustanovení § 53 odst. 1, obsahuje taxativně formulovaný výčet jednání, která mají být považována za přestupek. Až na jedinou výjimku, obsaženou v písm. p) citovaného ustanovení („koná bez oznámení orgánu státní správy lesů organizované nebo hromadné sportovní akce“), se jedná o výčet doslovně reflektující znění ustanovení § 20 odst. 1 a 2 lesního zákona, kde jsou uvedeny činnosti v lesích zakázané. Přestupku se tedy, dle uvozující věty ustanovení § 53 odst. 1 lesního zákona, dopustí ten, kdo v rámci obecného užívání lesa naplní některou ze skutkových podstat v tomto ustanovení uvedených. Oddíl druhý pak obsahuje především dvě ustanovení upravující možnosti uložení pokuty dvěma odlišným okruhům subjektů. Ustanovení § 55 stanoví pokuty ukládané vlastníku lesa nebo „jiné osobě“ a taxativně vypočítává činnosti, kterých se skutečně může obvykle dopustit především vlastník lesa, nečiní tudíž větší výkladové problémy. Naproti tomu ustanovení § 54 dopadá na kohokoliv („orgán státní správy lesů uloží pokutu až do výše ... tomu, kdo...“). Ustanovení § 54 odst. 2 písm. c) pak umožňuje uložit pokutu tomu, kdo „provádí činnosti v lese zakázané“. A právě v této značně obecně formulované skutkové podstatě správního deliktu tkví jádro celého problému.

Existující právní výklady

Komentář k lesnímu zákonu (Drobník, Dvořák, 2010) , s odkazem na definici přestupku dovozuje, že všechna jednání, která jsou ustanovením § 20 odst. 1 a 2 lesního zákona zakázána, mají být, i v případě, že se jich dopustí fyzická osoba při obecném užívání lesa, postihována jako správní delikty podle § 54 odst. 2 písm. c), nikoliv jako přestupky podle § 53 odst. 1 lesního zákona. K tomuto výkladu se ve svých vyjádřeních opakovaně přiklonilo též Ministerstvo zemědělství.

Zcela opačný výklad, vycházející nejen z jazykového znění ustanovení, ale též ze systematiky zákona a z účelu a okolností vzniku předmětných ustanovení, zastává Ministerstvo životního prostředí , které taková jednání považuje za přestupky a ustanovení § 54 odst. 2 písm. c) neuplatňuje.

K problematice se též vyjadřovalo Ministerstvo vnitra jako gestor zákona o přestupcích. Ve svém vyjádření se výslovně nepřiklání ani k jednomu z výše popsaných jednoznačných řešení, ale volí vlastní pohled na věc, který však vede ke stejnému závěru jako pohled Ministerstva životního prostředí. Jako kritérium pro rozlišení, zda se jedná o přestupek či o správní delikt, akcentuje Ministerstvo vnitra skutečnost, zda k danému jednání došlo v rámci obecného užívání lesa či nikoliv. Jak již bylo výše vyloženo, podstatou práva obecného užívání lesa je umožnit každému vstup do lesa bez ohledu na to, za jakým účelem tam vstupuje, přičemž druhá věta ustanovení § 19 a především pak ustanovení § 20 stanoví určité limity pro výkon tohoto oprávnění. Není zřejmé, jakou zákonnou oporu by měl tento výklad mít, vychází pravděpodobně jen z „logiky věci“. Aplikace kritéria doporučeného Ministerstvem vnitra nicméně vede ke stejnému závěru jako úvahy opírající se o standardní metody výkladu právních norem.

V dané věci neexistuje prozatím žádná relevantní judikatura, přestože uvedený problém je v lesním zákoně přítomen již od roku 2000 (byl způsoben přijetím novely lesního zákona provedené zákonem

č. 67/2000 Sb. s účinností od 29. 3. 2000).

Proč by se mělo jednat o přestupky

Čistě jazykový (gramatický) výklad příslušných zákonných ustanovení se při bližší úvaze jeví ne zcela úplným a tudíž nikoliv správným. Podle definičního ustanovení obsaženého v § 2 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, je přestupkem zaviněné jednání, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je za přestupek výslovně označeno v tomto nebo jiném zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin. Právě z poslední věty této legální definice („nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů“) by bylo možno usuzovat, že ačkoliv jsou jednání porušující ustanovení § 20 lesního zákona v § 53 téhož zákona výslovně označeny jako přestupky, o přestupky se nejedná, neboť se dle dále uvedeného § 54 jedná o správní delikty. Jinými slovy – ustanovení § 54 zákona o lesích hovořící o správních deliktech je vzhledem k ustanovení § 53 hovořícímu o přestupcích ve vztahu speciality. Z těchto úvah bez dalšího vychází komentář k lesnímu zákonu .

Vzhledem ke složitosti a nejednoznačnosti celé konstrukce sankčních ustanovení lesního zákona by měly být při interpretaci použity také další výkladové metody, nejen základní (mimo metody jazykové také metoda systematická), ale též metody zvláštní (teleologická, historická a komparativní). Teprve následně by měly být činěny závěry o tom, jaká právní norma má být na danou situaci aplikována.

Systematika hlavy deváté zákona o lesích, již výše částečně popsána, jednoznačně evokuje skutečnost, že oddíl první (§ 53) upravuje postih za přestupky, tedy za správní delikty, které jsou založené na principu odpovědnosti za zavinění (subjektivní odpovědnost), který se ve správním trestání uplatňuje výlučně vůči fyzickým osobám. Možnou sankcí je pokuta ve výši 5 000 Kč, resp. 15 000 Kč. Naproti tomu oddíl druhý (§ 54 a následující) upravuje postih za jiné správní delikty, vystavené na principu odpovědnosti za následek, bez ohledu na zavinění (objektivní odpovědnost), s možností uložit pokutu výrazně vyšší (100 000 Kč, resp. 1 000 000 Kč). Je zřejmé, že **odpovědnost za jiný správní delikt (jako přísnější variantu možného postihu za nežádoucí jednání) by neměly nést fyzické osoby obecně, ale pouze ty, u nichž lze tuto vyšší míru odpovědnosti důvodně požadovat - tedy zejm. fyzické osoby podnikající, právnické osoby či jiný kvalifikovaný subjekt (zejména vlastník lesa).**

Ke stejnému závěru, který vyplývá ze systematiky zákona, je možno dojít též za použití metody komparativní. Srovnáme-li konstrukci sankčních ustanovení lesního zákona s jinými obdobnými právními předpisy, dojdeme k jednoznačnému závěru, že se jedná o naprosto **obvyklé a ustálené dělení správních deliktů používané v právních předpisech**, nejen na úseku ochrany životního prostředí (viz např. zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, stavební zákon a mnoho dalších). Ve všech těchto předpisech je obvyklé, že jsou-li v nich upravena totožná protiprávní jednání jako přestupky i jako jiné správní delikty, je jednání fyzické osoby projednáváno a postihováno jako přestupek, zatímco na jednání právnických osob a fyzických osob podnikajících, popř. jiných kvalifikovaných subjektů, je pohlíženo jako na jiné správní delikty.

Za nejednoznačnější pak lze považovat závěry, k nimž lze dospět výkladem teleologickým, tedy zkoumáním účelu příslušných zákonných ustanovení. Mezi skutkové podstaty přestupků uvedené v **ustanovení § 53 odst. 1 lesního zákona jsou zařazeny výhradně (až na jedinou, výše popsanou, výjimku) ty činnosti, které jsou zakázány v rámci obecného užívání lesa.** Jak už bylo výše naznačeno, podle ustanovení § 19 odst. 1 lesního zákona má každý právo vstupovat do lesa na vlastní nebezpečí při respektování pokynů vlastníka, popřípadě nájemce lesa a jeho zaměstnanců. Ustanoveními § 20 odst. 1 a 2 lesního zákona je toto oprávnění určitým způsobem omezeno, je zakázáno dopouštět se činností zde vyjmenovaných. Jedná se o omezení dvojího typu – vztahující se zaprvé k ochraně lesa, dle účelu zákona o lesích s ohledem na nutnost zachování lesa, péči o les a obnovu lesa jako národního bohatství, tvořícího nenahraditelnou složku životního prostředí, pro plnění všech jeho funkcí a pro podporu trvale udržitelného hospodaření v něm, zadruhé též k ochraně osob vykonávajících oprávnění k obecnému užívání lesa, přičemž mnohé zákazy dle § 20 směřují k oběma těmto cílům (viz zejm. § 20 odst. 1 písm. d, g, h, i, j, k, l, n). Důvodová zpráva k tomuto ustanovení uvádí, že „zákon vypočítává taxativně činnosti, které jsou v rámci obecného užívání v lesích zakázány. Jejich nedodržování je kvalifikováno jako přestupek, čímž se odstraňuje nedostatek dosavadní právní úpravy.“. V případě nerespektování zákonného omezení musí dotyčná osoba nést subjektivní odpovědnost a podrobit se přiměřené sankci (pokutě ve stanovené výši). Lze tedy spatřovat zcela jednoznačnou logickou vazbu mezi oprávněním k obecnému užívání lesa, které svědčí ex lege každému, omezeními, která jsou na toto oprávnění vázána a jejich případným nesplněním.

V neposlední řadě je třeba se opřít o výklad historický a zkoumat, za pomoci důvodových zpráv k lesnímu zákonu a jeho novelám, úmysl zákonodárce, kterým byl veden při přijímání předmětné právní úpravy. Zde zkoumaná nejasná konstrukce překrývajících se přestupků a správních deliktů byla do zákona o lesích vložena jeho novelou provedenou zákonem č. 67/2000 Sb. s účinností od 29. 3. 2000. Původní znění obou ustanovení umožňovalo uložit pokutu za správní delikt pouze podnikateli při výkonu podnikatelské činnosti (§ 54), resp. vlastníku lesa (§ 55). V ostatních případech byl aplikován § 53 o přestupcích. Důvodová zpráva k zákonu č. 67/2000 Sb. o těchto změnách mlčí, její obecná i zvláštní část vysvětluje pouze ostatní novelizační body, k žádnému ze tří novelizačních bodů, které se dotkly vymezení subjektů, které lze pokutovat podle § 54 nebo § 55, se ani slovem nevyjadřuje. Naopak, v odůvodnění k novelizaci ustanovení § 54 odst. 1 písm. c) lesního zákona a k ustanovení § 55 odst. 1 lesního zákona (obsahem novelizace byla změna formulace skutkových podstat) uvádí mj. to, že „podle ustanovení § 54 lesního zákona mohou orgány státní správy lesů ukládat právníkům nebo fyzickým osobám oprávněným k podnikání pokutu za porušení lesního zákona uvedené v odstavci 1 a 2“ a „podle ustanovení § 55 lesního zákona mohou orgány státní správy lesů ukládat pokuty za porušení lesního zákona vlastníkům lesů“. Lze tedy dovodit, že záměrem novely provedené zákonem č. 67/2000 Sb. nebylo odchýlit se od původní systematiky zákona a zavést zcela nestandardní úpravu správního trestání, zcela odchýlnou od obdobných úprav v jiných právních předpisech. Text důvodové zprávy k lesnímu zákonu, který vyjadřuje úmysl zákonodárce v době přijetí předmětné právní úpravy, hovoří též zcela jednoznačně.

Lze uzavřít, že **jednání fyzických osob prostých, tj. osob, které nejsou v postavení podnikatele nebo se dopustily protiprávního jednání podle § 20 lesního zákona nikoliv v souvislosti s výkonem své podnikatelské činnosti, které je v rozporu se zákazy uvedenými v ustanovení § 20 lesního zákona (vztahujícími se k obecnému užívání lesů), musí být považováno za přestupky podle § 53 odst. 1 lesního zákona, nikoliv za jiné správní delikty podle § 54 odst. 2 písm. c) lesního zákona.**

1 Jedná se o následující činnosti: rušit klid a ticho, provádět terénní úpravy, narušovat půdní kryt, budovat chodníky, stavět oplocení a jiné objekty, vyzvedávat semenáčky a sazenice stromů a keřů lesních dřevin, těžít stromy a keře nebo je poškozovat, sbírat semena lesních dřevin, jmelí a ochmet, sbírat lesní plody způsobem, který poškozuje les, jezdit a stát s motorovými vozidly, vstupovat do míst oplocených nebo označených zákazem vstupu, vstupovat do porostů, kde se provádí těžba, manipulace nebo doprava dříví, mimo lesní cesty a vyznačené trasy jezdit na kole, na koni, na lyžích nebo na saních, kouřit, rozdělovat nebo udržovat otevřené ohně v lese nebo ve vzdálenosti do 50 metrů od lesa, tábořit mimo vyhrazená místa, odhazovat hořící nebo doutnající předměty, narušovat vodní režim a hrabat stelivo, pást dobytek, umožňovat výběh hospodářským zvířatům a průhon dobytka lesními porosty, znečišťovat les odpady a odpadky.

2 DROBNÍK, Jaroslav. DVOŘÁK, Petr. Lesní zákon – komentář. Wolters Kluwer Praha, 2010.

3 Stanovisko náměstka ministra životního prostředí, vydané pod č. j. 4631/ENV/12 jako odpověď Městskému úřadu v Sušici ke správnému postupu při pokutování osob, které se podílely na blokadě kácení stromů napadených kůrovcem v lokalitě Ptačí potok (Na Ztraceném) v Národním parku Šumava v roce 2011.

4 Dopis č.j. MV-19018-2/LG-2012 ze dne 21.2.2012, adresovaný náměstkovi ministra životního prostředí.

5 DROBNÍK, Jaroslav. DVOŘÁK, Petr. Lesní zákon – komentář. Wolters Kluwer Praha, 2010.

Právní předpisy:

- zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon)
- zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Další prameny:

- DROBNÍK, Jaroslav. DVOŘÁK, Petr. Lesní zákon – komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2010.
- Stanovisko náměstka ministra životního prostředí, vydané pod č. j. 4631/ENV/12 jako odpověď Městskému úřadu v Sušici ke správnému postupu při pokutování osob, které se podílely na blokadě kácení stromů napadených kůrovcem v lokalitě Ptačí potok (Na Ztraceném) v Národním parku Šumava v roce 2011.
- Dopis č.j. MV-19018-2/LG-2012 ze dne 21.2.2012, adresovaný náměstkovi ministra životního prostředí.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon).

- Důvodová zpráva k zákonu č. 67/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění zákona č. 238/1999 Sb.

Autor: Lucie Procházková

Oponent: Vojtěch Stejskal

URL zdroje: <https://forumochranyprirody.cz/prestupky-spravni-delikty-podle-lesniho-zakona>