

Collection of Papers  
from the International Academic Conference  
12 – 13 September 2022

**IMPROVING THE EFFECTIVENESS OF THE FIGHT  
AGAINST ILLEGAL ACTIVITIES IN THE FIELD  
OF ENVIRONMENTAL PROTECTION**



Zborník príspevkov  
z medzinárodnej vedeckej konferencie  
12. a 13. septembra 2022

**ZEFEKTÍVŇOVANIE BOJA PROTI NELEGÁLNEJ  
ČINNOSTI V OBLASTI STAROSTLIVOSTI  
O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE**



SYMPÓZIÁ, KOLOKVIÁ, KONFERENCIE

**IMPROVING THE EFFECTIVENESS  
OF THE FIGHT  
AGAINST ILLEGAL ACTIVITIES IN THE FIELD  
OF ENVIRONMENTAL PROTECTION**

**BRATISLAVA LEGAL FORUM 2022**

**ZEFEKTÍVŇOVANIE BOJA PROTI  
NELEGÁLNEJ ČINNOSTI V OBLASTI  
STAROSTLIVOSTI  
O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE**

**BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2022**

Collection of Papers from the International Academic Conference  
**Bratislava Legal Forum 2022**  
organised by the Comenius University in Bratislava, Faculty of Law  
on 12 – 13 September 2022  
under the auspices of the Alumni Club of Comenius University in Bratislava,  
Faculty of Law.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie  
**Bratislavské právnické fórum 2022**  
organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou  
v dňoch 12. – 13. septembra 2022  
pod záštitou  
Alumni Klubu Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickej fakulty.

Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta  
2022



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

"The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein."

**Editors / Zostavovatelia:**

- Mgr. Viktória Novotná
- Mgr. Michaela Durec Kahounová

**Vzor citácie:**

PRIEZVISKO AUTORA, INICIÁLKA MENA AUTORA: *Názov písomného príspevku.*  
**In: NOVOTNÁ, V., DUREC KAHOUNOVÁ, M. (zost): Bratislavské právnické fórum 2022: Zefektívňovanie boja proti nelegálnej činnosti v oblasti starostlivosti o životné prostredie. 1. vyd., Bratislava: Právnická fakulta UK, 2022, 96. ISBN 978-80-7160-673-4**

**Všetky príspevky prešli dvojitém anonymným recenzným konaním.**

**Scientific committee / Vedecká komisia:**

doc. JUDr. Eduard Burda, PhD. – head of the committee / predseda komisie  
doc. JUDr. Mgr. Martina Gajdošová, PhD.  
doc. JUDr. Mgr. Martin Turčan, PhD.  
prof. JUDr. Matúš Nemeč, PhD.  
prof. doc. PaedDr. JCDr. Róbert Brtko, CSc.  
prof. JUDr. Mgr. Vojtech Vladár, PhD.  
doc. Mgr. et Mgr. Matej Mlkvý, PhD., LL.M.  
prof. Mgr. Miroslav Lysý, PhD.  
prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.  
doc. JUDr. Peter Lysina, PhD.  
prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.  
doc. JUDr. Marián Giba, PhD.  
doc. JUDr. Marek Domin, PhD.  
prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.  
prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.  
prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.  
doc. JUDr. Matej Horvat, PhD.  
Mgr. Ing. Ján Jenčo  
prof. JUDr. Ľubomír Čunderlík, PhD.  
doc. JUDr. Ing. Matej Kačaljak, PhD.  
prof. JUDr. Mária Patakyová, CSc.  
doc. JUDr. Peter Lukáčka, PhD.  
doc. JUDr. Mária Nováková, PhD.  
JUDr. Pavol Rak, PhD.  
doc. JUDr. Romana Smyčková, PhD.  
Mgr. Tamara Čipková, PhD.  
prof. JUDr. Jozef Čentíš, PhD.  
Dr. h. c. prof. JUDr. Lucia Kurilovská, PhD.  
doc. JUDr. Ing. Ondrej Blažo, PhD.  
doc. JUDr. Hana Kováčiková, PhD.  
JUDr. Jozef Andraško, PhD.  
JUDr. Matúš Mesarčík, PhD., LL.M.  
JUDr. Mária Havelková, PhD.

ISBN 978-80-7160-673-4  
EAN 9788071606734

## CONTENT / OBSAH

### **TRESTNÍ A SPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Milan Damohorský ..... 7

### **KONCEPCIA BOJA PROTI ENVIRONMENTÁLNEJ PROTIPRÁVNEJ ČINNOSTI AKO ZÁKLADNÝ KAMEŇ REVÍZIE STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Matúš Michalovič

Ján Jenčo ..... 12

### **ÚVAHY NAD EFEKTIVNOSTÍ SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ Z POHLEDU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Zdeněk Fiala ..... 25

### **EFEKTÍVNY PROCES KONTROLY A VYVODZOVANIA ZODPOVEDNOSTI ZA ENVIRONMENTÁLNE SPRÁVNE DELIKTY**

Mária Srebalová ..... 33

### **SMĚRNICE EVROPSKÉ UNIE POJEDNÁVAJÍCÍ O RADIAČNÍ A JADERNÉ BEZPEČNOSTI JAKO PODKLAD PRO VYMÁHÁNÍ PRÁVA V TĚTO SPECIFICKÉ OBLASTI OCHRANY OBYVATELSTVA A ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Jozef Sabol ..... 39

### **VYBRANÉ PROBLÉMY PRI VYVODZOVANÍ ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI NA ÚSEKU OCHRANY SPOLOČENSKÝCH ZVIERAT**

Lenka Grešová ..... 47

### **INTEGROVANÁ STRÁŽ AKO JEDINÁ STRÁŽ PRE OCHRANU ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA V PODMIENKACH SR**

Branislav Mráz

Viktória Novotná ..... 70

### **SLOVAK AND POLISH GEOLOGICAL AND MINING LAW SIMILARITIES AND DIFFERENCES**

Filip Nawrot ..... 76

### **ZODPOVEDNOSŤ ZA PORUŠENIE PRÁVNÝCH PREDPISOV V OBLASTI NAKLADANIA S VYHORETÝM JADROVÝM PALIVOM**

Jana Šmelková ..... 91

# TRESTNÍ A SPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST V OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Milan Damohorský

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

**Abstract:** The contribution deals with the criminal and administrative liability in the field of environmental protection in the Czech legal regulation. It is focused mainly on the problems with punishment of environmental crimes and misdemeanours and its effectiveness. Special attention is dedicated to the possible consequences with other categories of crimes and especially to the liability of legal persons. In the conclusion remarks there are even some ideas “*de lege ferenda*”.

**Abstrakt:** Příspěvek<sup>1</sup> se zabývá základním popisem a rozбором trestní a přestupkové odpovědnosti na úseku ochrany životního prostředí v českém právu. Je zaměřen zejména na problémy trestání environmentálních trestných činů a přestupků a jeho účinnost. Zvláštní pozornost je věnována možným souvislostem s ostatními kategoriemi trestných činů a přestupků a dále zvláště odpovědnosti právnických osob. V závěrečných poznámkách jsou obsaženy i některé úvahy z pohledu „*de lege ferenda*“.

**Key words:** environmental crimes, liability for administrative delicts, parts of environment.

**Klíčová slova:** trestné činy proti životnímu prostředí, odpovědnost za environmentální přestupky, složky životního prostředí.

## 1 ÚVOD

Odpovědnost je jedním z nejdůležitějších společenských pojmů a fenoménů, který se uplatňuje jak v rovině právní, tak i morální, politické, ekonomické atd. Ve svém příspěvku by se však rád zabýval toliko odpovědností právní, a to pouze deliktů na úseku ochrany životního prostředí. Poměrně často je tato označována i jako tzv. „ekologickoprávní odpovědnost“. V České republice se v posledních dvou dekadách tato problematika těší poměrně živému zájmu a pozoruhodnému vývoji. Vedle rozboru platné právní úpravy *de lege lata* se chci zabývat i úvahami o budoucích právních úpravách *de lege ferenda* i prosazování této odpovědnosti v praxi.

Deliktů odpovědnost spadá pod poslední čtvrtou skupinu právních nástrojů ochrany životního prostředí (sankční nástroje) a je využívána všude tam, kde předešlé tři skupiny (koncepční, administrativní a ekonomické nástroje) nestačí či selhávají. Před nástroji právnímu pak samozřejmě selhávají ještě mimoprávní nástroje ochrany, jakými jsou výchova, osvěta a vzdělávání, což souvisí s obecným stavem společnosti.

Můj příspěvek vychází z právního stavu dosaženého v České republice ke dni 1. září 2022. V jeho závěru se pokusím také o určité shrnutí problematiky a několik úvah či stručných poznámek pro praxi.

---

<sup>1</sup> Tento můj příspěvek vznikl v rámci programu RUK – Cooperatio/Law a je výstupem činnosti Katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

## **2 TRESTNÉ ČINY PROTI ŽIVOTNÍMU PROSTŘEDÍ**

Trestní právo hraje v ochraně životního prostředí v současné době velice významnou roli, jakkoliv tomu vždy tak nebylo. Ekologická kriminalita se stupňuje přímo úměrně s intenzitou využívání přírodních zdrojů. Ty jsou využívány nejen legálně na základě vlastnického titulu i příslušného povolení státu, ale stále více i nelegálně, tedy bez vědomí jak vlastníka, tak i státu.

Nárůst frekvence environmentální kriminality, ale zejména její společenské škodlivosti, vedly k tomu, že do českého trestního zákoníku byla poprvé nově zařazena i zcela samostatná hlava VIII Trestné činy proti životnímu prostředí. Tato hlava obsahuje jak obecné (dvě skutkové podstaty), tak zejména speciální skutkové podstaty (dvanáct skutkových podstat), ale i některé skutkové podstaty vázané spíše na zemědělství (tři skutkové podstaty) než na oblast životního prostředí. Na trestání environmentální kriminality lze navíc jistě využít i skutkové podstaty z jiných hlav trestního zákoníku, jakými jsou Obecné ohrožení a Obecné ohrožení z nedbalosti (§ 272 a 273), Poškození cizí věci (§ 228) nebo Zneužívání vlastnictví (§ 229) či některé další.

Jakkoliv se počet trestných činů zjištěných a trestaných podle hlavy VIII trestního zákoníku počítá zpravidla jen v řádech vyšších desítek vzácně nižších stovek případů ročně, má tato hlava velký význam (stejně jako celé trestní právo) jako prostředek *ultima ratio*. Jsou totiž případy, na něž administrativní odpovědnost zjevně nestačí. Ať již jde o případy se značnou škodou (ekologickou újmou) nebo s mezinárodním prvkem či přesahem.

V praxi jsou zřejmě nejčastější trestné činy speciální, a to na úseku ochrany zvířat proti týrání (včetně Pytláctví), dále na úsecích ochrany lesa a nakládání s odpady. S energetickou krizí, způsobenou ruskou agresí a válkou na Ukrajině, lze pak zřejmě očekávat ještě větší tlak na ilegální těžbu, ale i na krádeže dřeva v lesích, a to ve velkém měřítku.

Povětšinou jsou trestně odpovědní fyzické osoby dle trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb., v platném znění), případy trestných činů právnických osob dle zákona o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim (zákon č. 418/2011 Sb., v platném znění) jsou pak v praxi velice vzácné. Sankcionování právnických osob se v ČR vždy dělo, děje a zřejmě i do budoucna bude dít dle administrativních předpisů jako správních deliktů, respektive nově přestupků.

Některé skutkové podstaty trestných činů pak v českém trestním právu zcela chybí. Patří mezi ně například trestné činy na úseku nakládání s geneticky modifikovanými organismy, nano - plasty, památkové péče a věcí stavebních, ale i na úseku poškozování biologické rozmanitosti. Chybí i trestný čin ekocidia (*ecocide*), který by byl definován odlišně od nepříliš podařených skutkových podstat trestných činů Ohrožení a poškození životního prostředí a téhož z nedbalosti, jak jsou obsaženy v § 293 a 294 trestního zákoníku.

## **3 PŘESTUPKY NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Většina environmentálních deliktů je dnes v České republice postihována v rámci administrativně právní odpovědnosti, tedy odpovědnosti za přestupky. Pojmem přestupky jsou souhrnně označovány jak správní delikty fyzických osob (prostých), založené na základě zavinění (subjektivní odpovědnost), tak i právnických osob a podnikajících fyzických osob na základě následku (objektivní odpovědnost). Společnou a základní obecnou právní úpravu na tomto úseku představuje zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení proti nim. Ten však neobsahuje konkrétní skutkové podstaty přestupků.

Skutkové podstaty jednotlivých přestupků jsou pak obsaženy například v obecném zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. Jde například o přestupky proti pořádku ve státní správě územní samosprávě dle § 4, kterého se dopustí osoba, která poruší povinnosti z nařízení či obecně závazné vyhlášky obce nebo kraje. Právě ty poměrně často upravují i věci životního prostředí a jeho složek. Uplatnitelné jsou však i přestupky proti majetku dle § 8 tohoto zákona.

Základ skutkových podstat se však nachází v podstatě ve všech tzv. složkových zákonech na úseku ochrany životního prostředí. Zde jsou obsaženy (zpravidla v závěru příslušného zákona) a děleny na přestupky fyzických osob a přestupky právnických osob a podnikajících fyzických osob. Jsou v nich upraveny jak vlastní skutkové podstaty, často blanketním odkazem dopředu na v zákoně



stanovené povinnosti, ale i sankce za konkrétní skupiny přestupků. Zde pak dominují pokuty, jakožto tresty peněžní, se stanoveným rozpětím peněžní výše možného trestu.

Poměrně velice různorodá je i škála správních úřadů, které mohou za přestupky ukládat sankce, a to od obecních úřadů až po Českou inspekci životního prostředí či správy národních parků. V tzv. příkazním řízení na místě pak mohou blokem ukládat a vybírat pokuty za přestupky i členové stráží.

#### **4 VZAJEMNE VZTAHY, SOUBĚHY A PŘESAHY**

Poměrně velmi důležité a pozoruhodné jsou vzájemné vztahy obou kategorií deliktů odpovědnosti. Zatímco trestní a správní odpovědnost totožné osoby za týž čin se vzájemně vylučují a přednost má odpovědnost trestní, tak není vyloučena paralelní odpovědnost právnické osoby a fyzické osoby, která za ni jednala, a to již i proto, že jde odlišné odpovědnostní systémy upravené na základě jiných konstrukcí odpovědnosti. Není tedy vyloučeno, aby právnická osoba dostala například pokutu za vodohospodářský přestupek a současně byla stíhána za trestný či přestupek fyzická osoba (podnikový vodohospodář či manažer), která nesla individuální odpovědnost.

Dalším poměrně častým jevem v oblasti environmentální deliktů odpovědnosti je situace, kdy je jedním jednáním naplněno více skutkových podstat deliktů. Osoba založí skládku na prameni potoka ve chráněném území, čímž poruší právní předpisy vodohospodářské, na úseku nakládání s odpady i ochrany přírody. Jak trestní, tak přestupkové právo zde počítají s uplatněním zásady tzv. konsumpce, respektive absorpce, tedy, že bude v jednom společném řízení, což je procesní podmínkou, potrestána za čin nejpřísněji trestný a ke spáchání dalších se v rámci ukládání trestu přihlídně. Jde o poměrně častý případ. České právo tedy v těchto situacích nezná, a tudíž ani neaplikuje zásadu sčítací (sčítání jednotlivých trestů, kumulace). Ta by konečně mohla vést k paradoxně vysokým a neadekvátně přísným trestům.

#### **5 PRAKTICKÉ PŘÍPADY**

V České republice proběhly v uplynulých třech letech dvě opravdu velké případy poškození životního prostředí, a to „Kauza Bečva“ a „Kauza velkoplošného požáru v NP České Švýcarsko“. Obě nejsou dosud po stránce deliktů odpovědnosti dořešeny a příslušná řízení a vyšetřování dále probíhají a neúměrně se vlečou.

Kauza Bečvy je případ otrávení vodního toku středně velké moravské řeky Bečvy od Valašského Meziříčí až po Přerov v úseku dlouhém cca 40 km, a to vypuštěním kyanidů z areálu, v němž mělo své provozy více firem (právnických osob). V důsledku úniku jedovatých látek pak došlo k úhynu více jak 40 tun ryb. K otrávení řeky došlo již v září roku 2020.

Kauza byla široce medializována a měla i politickou konsekvenci ve skutečnosti, že jedna z podezřelých firem DEZA byla ze svěřenského fondu tehdejšího předsedy české vlády Andreje Babiše. Případ byl šetřen jako Policií ČR, tak i místní státní správou a Českou inspekci životního prostředí. Bylo zjevné, že na místě nebyly dostatečně, řádně a včas odebrány vzorky kontaminované vody a byly zřejmě i ztraceny původní vzorky, které hned po havárii odebrali na místě rybáři.

Současný stav soudního řízení je takový, že krajský soud v Olomouci vrátil věc soudu okresnímu ve Vsetíně k doplnění dokazování a k novému rozhodnutí ve věci. Obžalována byla firma Energoaqua z Rožnova pod Radhoštěm i její ředitel Ondřej Havelka. Obě osoby svoji vinu odmítají a pravomocný rozsudek zatím nebyl vynesen.

Česká inspekce životního prostředí nezhájila ani řízení o nápravě ekologické újmy dle zákona č. 167/2008 Sb., o předcházení ekologické újmy a o její nápravě, ač k tomu byla vefejností, například i Českou společností pro právo životního prostředí, vyzývána. Odvolávala se vždy na probíhající policejní vyšetřování, ačkoliv právně ani věcně toto řízení nebylo nijak blokováno.

Je tedy zjevné, že mimo jiné nám zcela chybí nám institut vodní strážce, která desetiletí v českém právu existovala a v praxi i docela dobře fungovala, avšak posledním dnes platným vodním zákonem již nebyla přejata a tudíž zanikla (oproti dále existujícím strážím lesní, myslivecké, rybářské a přírody). Dále je s podivem, že ačkoliv máme dnes monitorovány každou samoobsluhu, čerpací stanici či dopravní křižovatku, na výpustích významných průmyslových podniků do větších vodních

toku, jakožto recipientů, nejsou umístěna žádná čidla či provozován monitoring. To by dle mého názoru již mělo být ve třetím tisíciletí samozřejmostí a takovou povinnost by jistě mohl uložit buď vodní zákon či zákon o prevenci závažných havárií.

Pokud jde o rozsáhlý lesní požár v Národním parku České Švýcarsko, pak tento vznikl zřejmě přičiněním člověka (mluví se o skupině českých či německých turistů v Malinovém dole nad Hřenskem) a zasáhl cca 1600 ha území národního parku na české straně a dále i 250 ha na německé straně v NP Saské Švýcarsko. Šlo zjevně o plošně největší požár v historii České republiky, kde se při zasahování postupně vystřídalo na 6000 profesionálních i dobrovolných hasičů a cca 400 kusů požární techniky. Nasazena byla i hasičská letadla z Itálie a Švédska a vrtulníky z ČR, SR, Polska a Německa. Požár trval v „horké fázi“ 20 dní a vznikl zřejmě již 24. července 2022.

Požár, jeho příčiny a původce se stále ještě vyšetřují. Je však již zjevné, že zřejmě půjde o nedbalostní trestný čin, avšak s fatálními následky, nikoliv však pro přírodu, ale pro majetek místních občanů a následně pro turistický ruch v celé oblasti. Při požáru naštěstí nikdo nezahynul, několik hasičů však bylo zraněno. Požár byl umocněn jak silným suchem, tak i velkým množstvím suché kůrovce napadené smrkové hmoty na území parku.

Tato druhá kauza ukazuje potřebu většího tlaku na prevenci jak požární, tak i na úseku opatrného turistického využívání přírody, dále pak i na podhodnocení počtů strážců na území NP. Větší a komplexnější právní a hodnocení však bude možná až s odstupem času.

## **6 ZÁVĚR A ÚVAHY DE LEGE FERENDA**

Závěrem lze tedy konstatovat, že delikt ní odpovědnost sehra v na úseku ochrany životního prostředí a jeho složek velice významnou a v mnohem nezastupitelnou roli. V podmínkách České republiky je však tato delikt ní odpovědnost založena výrazně více na administrativní odpovědnosti, než trestní, ačkoliv ani tu nelze opomenout či podceňovat. Jako v celém environmentálním právu je však dobře patrný nedostatek jeho vymáhání, tedy vztah a disproporce mezi teoretickou platnou právní úpravou a jejím uplatňováním v praxi. Hraje zde roli řada faktorů, z nichž nejvýznamnější je však zjevně faktor lidský.

Osobně se domnívám, že v současné době není potřeba (až na možné drobné úpravy) novelizovat české trestní a přestupkové právo o nové skutkové podstaty, ale právě naopak je třeba je spíše zjednodušit a účinněji využívat v praxi. Chybí též metodické vedení a sjednocování praxe, a to zejména u orgánů vykonávajících státní správu. Na straně justice je pak zjevně viditelná jen malá zkušenost s touto kriminalitou a do jisté míry i obavy, plynoucí z malé znalosti environmentální problematiky. Projevuje se to pak v nižším vymáhání práva.

Česká inspekce životního prostředí, jako klíčový orgán na úseku kontroly a vymáhání práva, by jistě měla projít celkovou modernizací, a to, jak pokud jde o personální vybavení a strukturu, tak i vybavení technické a konečně i větší elektronizaci všech svých procesů. ČIŽP by více měla přecházet na komplexní a plánované kontroly, než jsou jen dnešní kontroly nahodilé na udání. Ani právní subjekty různě provázané se členy vlády by do budoucna rozhodně neměly být v kontrolní činnosti tabu, jak tomu bylo do jisté míry dosud.

Vedle potřeby obnovení institutu vodní stráže je jistě možné uvažovat i o zavedení jakési „integrováné stráže životního prostředí“, případně stráže ochrany přírody (*sensu largissimo*), která by byla plně profesionalizovaná a ozbrojená. Mohla by spadat právě například pod ČIŽP. Úvahy a přípravy něčeho podobného na Slovensku nám mohou být příkladem pozitivním, ale možná i negativním.

Pokud jde o budoucnost právní úpravy, pak by zřejmě stálo za to uvažovat o dílčích doplnění trestního zákoníku o výše zmiňované skutkové podstaty, ale i zvážení, zda adhezní řízení o náhradě škody není možné provázat a rozšířit i na případy nápravy ekologické újmy.

Příkazem doby pak zjevně je potřeba větší a intenzivnější mezinárodní spolupráce ve věcech stíhání a trestání environmentální delikvence, a to jak v rámci Evropské unie, tak i celosvětově.

**Použitá literatúra:**

DAMOHORSKÝ, M.: Právni odpovědnost v ochraně životního prostředí. AUC Iuridica 2/1994 Praha 1994. Praha 1995.

DAMOHORSKÝ, M. a kol.: Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010.

FABŠÍKOVÁ, T.: Trestněprávní nástroje ochrany životního prostředí. Auditorium, Praha 2021.

FABŠÍKOVÁ, T.: The Czech Regulation of Wildlife Crime in the International and European Context. In DAMOHORSKÝ, M. - KANICKÝ, J. (Eds.): Czech Environmental Law Review. ČSPŽP, Praha 2022.

JELÍNKOVÁ, J. – HAVELKOVÁ, S.: Přestupky k praxi orgánů ochrany životního prostředí. 2. vydání. C. H. Beck, Praha 2021.

**Kontaktní údaje:**

Prof. JUDr. Milan DAMOHORSKÝ, DrSc.

[damohors@prf.cuni.cz](mailto:damohors@prf.cuni.cz)

Univerzita Karlova,

Právnická fakulta,

Katedra práva životního prostředí

nám. Curieových 7

116 40 Praha 1

Česká republika

# KONCEPCIA BOJA PROTI ENVIRONMENTÁLNEJ PROTIPRÁVNEJ ČINNOSTI AKO ZÁKLADNÝ KAMEŇ REVÍZIE STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY<sup>1</sup>

Matúš Michalovič

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Ján Jenčo

Slovenská inšpekcia životného prostredia

**Abstrakt:** Príspevok je venovaný analýze výkonu verejnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie, pričom primárnym záujmom je výkon kontroly a vyvodzovanie zodpovednosti. Autori identifikujú vybrané nedostatky právnej úpravy, ktoré bránia efektívnemu vynucovaniu práva v oblasti starostlivosti o životné prostredie. Primárna pozornosť je venovaná analýze novej koncepcii Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky s názvom „Efektívny boj za zdravé životné prostredie“, na ktorej tvorbe sa podieľali autori príspevku. Základnými piliermi koncepcie sú špecializácia orgánov štátnej správy, zefektívnenie kontroly a vyvodzovania zodpovednosti, zabezpečenie účinnej nápravy škôd na životnom prostredí a racionálne využívanie verejných zdrojov. Aktuálnosť príspevku je podčiarknutá narastajúcou protiprávnou činnosťou v predmetnej oblasti, celosvetovo, ale aj v podmienkach Slovenskej republiky.

**Abstract:** The contribution is devoted to the analysis of the performance of public administration in the area of environmental care, while the primary interest is the performance of control and inference of responsibility. The authors identify selected deficiencies in legislation that prevent effective law enforcement in the area of environmental care. The primary attention is devoted to the analysis of the new concept of the Ministry of the Environment of the Slovak Republic entitled "Effective fight for a healthy environment", in the creation of which the authors of the paper participated. The basic pillars of the concept are specialization of state administration bodies, streamlining of control and accountability, ensuring effective remediation of environmental damage and rational use of public resources. The topicality of the contribution is underlined by the increasing illegal activity in the subject area, worldwide, but also in the conditions of the Slovak Republic.

**Kľúčové slová:** starostlivosť o životné prostredie, verejná správa, výkon kontroly, vyvodzovanie zodpovednosti, koncepcia boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti, efektívny boj za zdravé životné prostredie.

**Key words:** care for the environment, public administration, performance of control, inference of responsibility, concept of the battle against environmental illegal activity, effective fight for a healthy environment.

## 1 ÚVOD

Výkon štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie v porevolučnom období je v Slovenskej republike charakterizovaný veľkou dynamikou inštitucionálnych reforiem, a to ako na

---

<sup>1</sup> Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0076.

úrovni ústredných orgánov štátnej správy<sup>2</sup> tak aj na úrovni orgánov miestnej štátnej správy<sup>3</sup>. V súčasnosti v zmysle zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „Ústava“) je štát povinný dbať o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o ochranu poľnohospodárskej a lesnej pôdy, o ekologickú rovnováhu o účinnú starostlivosť o životné prostredie a zabezpečovať ochranu určeným druhom voľne rastúcich rastlín a voľne žijúcich živočíchov<sup>4</sup>, pričom povinnosť chrániť a zveľaďovať je v zmysle Ústavy povinnosťou každého<sup>5</sup>. Právny poriadok Slovenskej republiky relatívne obsiahlo, najmä pod vplyvom právnych noriem Európskej únie (ďalej len ako „EÚ“) a na základe povinnosti transponovať smernice EÚ, upravuje práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb voči jednotlivým predmetom ochrany environmentálneho práva. Avšak napriek robustnému systému právnych predpisov a právnych noriem spadajúcich do tohto odvetvia práva, environmentálna kriminalita má oveľa vyššiu dynamiku ako sa predpokladalo a rozmáha sa čoraz viac. Predpokladá sa, že environmentálna kriminalita predstavuje štvrtú najväčšiu protiprávnu činnosť na svete, pričom môže dosahovať hodnotu až 258 miliárd dolárov ročne.<sup>6</sup> Nárast environmentálnej kriminality je možné pozorovať aj v podmienkach Slovenskej republiky<sup>7</sup>. Na nárast určitého druhu kriminality by mal štát zareagovať svojimi právomocami a zabezpečiť adekvátny systém kontroly a predovšetkým systém vyvodzovania zodpovednosti v predmetnej oblasti, to platí o to viac, ak predmetom ochrany je životné prostredie, resp. jeho zložky.

Environmentálna protiprávna činnosť, resp. boj proti nej, sa najmä v posledných rokoch stáva predmetom (reálneho) záujmu politických špičiek, pričom zefektívňovanie výkonu štátnej správy v oblasti starostlivosti o životné prostredie sa v poslednom období čoraz častejšie vyskytuje aj ako cieľ/jeden z cieľov v rôznych prameňoch práva, či už politických dokumentoch alebo v koncepčných dokumentoch, právne nezáväzných alebo právne záväzných. Starostlivosť o životné prostredie bola jedna z mnohých problematík, ktorým sa súčasná vláda Slovenskej republiky venovala vo svojom

<sup>2</sup> Ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky pre tvorbu a ochranu životného prostredia bola na základe zákona č. 96/1990 Zb. o zriadení Slovenskej komisie pre životné prostredie a o zmenách v pôsobnosti ministerstiev Slovenskej republiky Slovenská komisia pre životné prostredie, zákonom č. 453/1992 Zb. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 197/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 298/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 494/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 294/1992 Zb. a zákona Slovenskej národnej rady č. 322/1992 Zb. bola transformovaná na Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, ktoré bolo následne zákonom č. 37/2010 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov zlúčené do Ministerstva pôdohospodárstva, životného prostredia a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky a až následne zákonom č. 372/2010 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov bolo opätovne vytvorené ako Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky.

<sup>3</sup> Miestna štátna správa pre životné prostredie bola kreovaná zákonom č. 595/1990 Zb. ako súbor okresných úradov životného prostredia, obvodných úradov životného prostredia a Slovenskej inšpekcie životného prostredia. Následne boli zákonom č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov popri Slovenskej inšpekcii životného prostredia vytvorené krajské úrady životného prostredia a obvodné úrady životného prostredia, ktoré sa na základe zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov transformovali na okresné úrady v sídle kraja a okresné úrady v zriaďovateľskej pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

<sup>4</sup> Ustanovenie čl. 44 ods. 4 Ústavy.

<sup>5</sup> Ustanovenie čl. 44 ods. 2 Ústavy.

<sup>6</sup> Program Spojených národov pre životné prostredie a Interpol: *Strategic Report Environment, Peace And Security A Convergence Of Threats*. [ONLINE]. Dostupné na internete dňa 22.09.2022 <[www.wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17008/environment\\_peace\\_security.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17008/environment_peace_security.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.

<sup>7</sup> Bližšie porovnaj jednotlivé štatistické prehľady trestnej a netrestnej činnosti. [ONLINE]. Dostupné na internete dňa 22.09.2022 <<https://www.genpro.gov.sk/statistiky-12c1.html>>.

programovom vyhlásení, pričom za najrelevantnejšie možno označiť zameranie sa na vymáhateľnosť práva v životnom prostredí, zavedenie dôsledných opatrení pre elimináciu poškodzovania zložiek životného prostredia prostredníctvom „ENVIROpolície“ a zriadenie integrovanej stráže<sup>8</sup>. K pretaveniu politického prísľubu by malo dôjsť na základe Plánu práce vlády Slovenskej republiky na rok 2021, a to vypracovaním koncepcie boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti. Úlohou pripraviť takýto strategický dokument bolo poverené Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len ako „Ministerstvo“), ako ústredný orgán štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia<sup>9</sup>.

Pre oblasť starostlivosti o životné prostredie je tiež typická veľká rozmanitosť relevantných právnych predpisov a častý je aj striktné zložkový prístup ku jednotlivým vecným oblastiam, čo spôsobuje zvýšenú neprehľadnosť v kompetenciách orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie. Uvedené nedostatky sa prejavujú samozrejme aj v oblasti vynucovania práva. Predkladaný príspevok analyzuje právny stav *de lege lata* v oblasti výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, s dôrazom na procesy vykonávania kontroly dodržiavania povinností a zákazov a procesy vyvodzovania právnej zodpovednosti v predmetnej oblasti. Prostredníctvom metódy analýzy a metódy deskripcie autori skúmajú najnovší strategický dokument, ktorý pripravilo Ministerstvo za pomoci Slovenskej inšpekcie životného prostredia (ďalej len ako „SIŽP“), pričom na jej tvorbe participovali aj samotní autori príspevku, s názvom Koncepcia boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti, podtitul „Efektívny boj za zdravé životné prostredie“<sup>10</sup> (ďalej len ako „Koncepcia“).

Autori tohto nelegislatívneho materiálu pri jeho tvorbe v prvom rade analyzovali súčasný stav boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti a vytvorili si základné tézy koncepcie. Podkladom pre analýzu stavu boli najmä informácie známe priamo z vlastnej činnosti Ministerstva a SIŽP, ale aj informácie z verejne dostupných zdrojov napríklad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky alebo Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky. Tézy tvorby koncepcie boli kreované a konzultované na úrovni vedenia Ministerstva. V spolupráci so zástupcami akademickej obce bol pripravený prvý návrh Koncepcie, ktorý bol následne predmetom dobrovoľných konzultácií so zástupcami prokuratúry, miestnych orgánov štátnej správy, podnikateľským sektorom a mimovládnyimi organizáciami. Následne bol návrh materiálu predmetom interného pripomienkového konania v rámci rezortu životného prostredia a po jeho schválení na úrovni porady vedenia bol predložený na medzirezortné pripomienkové konanie.

Z dôvodu prehľadnosti a systematickosti sú ďalšie časti príspevku rozdelené do dvoch hlavných kapitol. Prvá kapitola popisuje základnú víziu efektívneho výkonu štátnej správy, pričom poukazuje na základné nedostatky právnej úpravy *de lege lata* v oblasti starostlivosti o životné prostredie. Druhá kapitola predstavuje kľúčové zmeny, vo forme strategických cieľov, ktoré by malo priniesť prijatie Koncepcie a v ultimáte viesť k zdravšiemu a kvalitnejšiemu životnému prostrediu nás všetkých.

## **2 ŠTYRI ZÁKLADNÉ POŽIADAVKY NA VÝKON ŠTÁTNEJ SPRÁVY V OBLASTI STAROSTLIVOSTI O ŽIVOTNÉ PROSTREDIE**

Koncepcia, resp. jej verzia predložená do medzirezortného pripomienkového konania predstavuje víziu dlhodobého smerovania Slovenskej republiky v oblasti ochrany a tvorby životného prostredia, pričom jej nosnou myšlienkou a hlavným cieľom je „zdravé životné prostredie, ktorému je poskytovaná efektívna ochrana prostredníctvom štátu“<sup>11</sup>. Autori samotnej Koncepcie pritom na dosiahnutie tohto cieľa vytyčili štyri požiadavky, ktoré majú pozdvihnúť výkon štátnej správy

<sup>8</sup> Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2021 - 2024

<sup>9</sup> Ustanovenie § 16 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

<sup>10</sup> Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky: *Koncepcia boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti „Efektívny boj za zdravé životné prostredie“*. Legislatívny proces LP/2022/210. [ONLINE]. Dostupné na internete dňa 22.09.2022 <<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/210>>.

<sup>11</sup> Koncepcia, str. 5.

starostlivosti o životné prostredie na úroveň 21. storočia a zabezpečiť napĺňanie stanovenej hlavnej vízie.

## **2.1 Požiadavka na prehľadné a jasne stanovené kompetencie orgánov štátnej správy**

Uvedená požiadavka reaguje na súčasný stav výkonu štátnej správy v oblasti ochrany a tvorby životného prostredia, ktorý nie je možné hodnotiť ako správne fungujúci a dostatočný pre nové výzvy v tejto oblasti. V podmienkach Slovenskej republiky je Ministerstvo ústredným orgánom štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia, pričom v rámci demonštratívneho výpočtu jednotlivých oblastí spadajúcich pod túto činnosť nachádzame oblasti ako napr. ochrana prírody a krajiny, vodné hospodárstvo, ochrana ovzdušia, ozónovej vrstvy a klimatického systému Zeme, odpadové hospodárstvo a ďalšie<sup>12</sup>. Avšak jednotlivé aspekty spadajúce do odvetvia environmentálneho práva spadajú do kompetencií iných ministerstiev alebo ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Štátna správa v predmetnej oblasti je následne podrobnejšie rozpracovaná v zákone č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, kde sú za orgány štátnej správy v oblasti starostlivosti o životné prostredie označené Ministerstvo, okresné úrady v sídle kraja, okresné úrady a SIŽP<sup>13</sup>, pričom tento právny predpis odkazuje aj na skutočnosť, že štátnu správu v tejto oblasti môžu na základe osobitného právneho predpisu vykonávať aj obce<sup>14</sup>.

Pri podrobnejšom skúmaní je však možné vysloviť záver, že štátna správa v predmetnej oblasti je relatívne komplikovaná, nakoľko okrem vyššie uvedených orgánov štátnej správy, ju vo väčšej-čimenej miere vykonávajú aj Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky<sup>15</sup>, Slovenská lesnícko-drevárska inšpekcia<sup>16</sup>, Štátna veterinárna a potravinová správa<sup>17</sup>, banské úrady<sup>18</sup>, pamiatkové úrady<sup>19</sup>, verejné strážne zbory, ktoré v našich podmienkach nazývajú stráže (Stráž prírody<sup>20</sup>, Vodná stráž<sup>21</sup>, Rybárska stráž<sup>22</sup>, Poľovnícka stráž<sup>23</sup>, Lesná stráž<sup>24</sup> a Poľná stráž<sup>25</sup>), orgány finančnej správy

<sup>12</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 16 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

<sup>13</sup> Ustanovenie § ods. 1 zákona č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>14</sup> Ustanovenie § ods. 2 zákona č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>15</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 65a zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov.

<sup>16</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 10 zákona č. 113/2018 Z. z. o uvádzaní dreva a výrobkov z dreva na vnútorný trh a o zmene a doplnení zákona č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>17</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 6 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov.

<sup>18</sup> Bližšie pozri zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov.

<sup>19</sup> Bližšie pozri zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov.

<sup>20</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 71a a nasl. zákona 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov.

<sup>21</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 69 zákona č. 364/2002 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.

<sup>22</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 23 a nasl. zákona č. 216/2018 Z. z. o rybárstve a o doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov.

<sup>23</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 27 a nasl. zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>24</sup> Bližšie pozri ustanovenie § 52 a nasl. zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov.

<sup>25</sup> Bližšie pozri zákon č. 255/1994 Z. z. o poľnej stráži v znení neskorších predpisov.

a v závažných prípadoch aj Policajný zbor Slovenskej republiky (ďalej len ako „PZ SR“). Situáciu ešte komplikuje skutočnosť, že obce v oblasti starostlivosti vykonávajú jednak svoje originálne právomoci<sup>26</sup>, a taktiež prenesený výkon štátnej správy v zmysle ustanovenia uvedeného vyššie a ustanovení osobitných právnych predpisov<sup>27</sup>. Treba upozorniť aj na to, že tento výkon štátnej správy v oblasti starostlivosti o životné prostredie môže mať viaceré podoby, ktoré možno nájsť v rôznych typoch konaní a iných procesov (povoľovacie procesy, kontrolné procesy, zodpovednostné procesy a pod.). To komplikuje prehľadnosť jednotlivých orgánov, pričom ak fyzické osoby a právnické osoby nevedia jednoznačne určiť príslušný orgán, môže to spôsobovať negatívne javy vo verejnej správe ako napr. nechuť riešiť danú záležitosť, hľadanie nelegálnych alternatív k tým legálnym, atď.

Vzhľadom na uvedené považujeme uskutočnenie reformy štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie, ak má štát plniť svoju úlohu na tomto úseku kvalitne a plnohodnotne, za takmer nevyhnutné. Obdobne obsahuje aj Plán legislatívnych úloh Vlády SR na mesiac jún až december 2021, ktorý ukladá Ministerstvu pripraviť návrh legislatívneho zámeru zákona o štátnych orgánoch v oblasti dozoru a kontroly životného prostredia, ktorý však pravdepodobne bude predstavený až v druhej polovici roka 2022. Predpokladá sa vytvorenie krajských úradov životného prostredia a obvodných úradov životného prostredia, čo bolo námetom na riešenie problémov súvisiacich s centrálnym riadením okresných úradov zo strany Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a *de facto* minimálnym vplyvom Ministerstva na chod okresných úradov vyslovenej v Analýze vybraných aspektov fungovania štátnej správy starostlivosti o životné prostredie v podmienkach Slovenskej republiky z hľadiska jej vývoja<sup>28</sup>. Samotný návrh sa ťažko hodnotí, keďže ešte nebol zverejnený, avšak predbežné informácie indikujú, že sa bude jednať len o čiastkové riešenie nevhodnej situácie na predmetnom úseku.

Iný a komplexnejší prístup zvolila popisovaná Koncepcia a nejde len o vytvorenie nových orgánov špecializovanej miestnej štátnej správy (napr. v podobe krajských úradov životného prostredia a obvodných úradov životného prostredia), resp. odčlenenie odborov starostlivosti o životné prostredie z okresných úradov, ale skôr o zadelenie orgánov verejnej moci do dvoch základných skupín orgánov starostlivosti o životné prostredie, a s tým súvisiaca úprava ich pôsobnosti a právomocí. Základným deliacim kritériom by mal byť typ vykonávanej činnosti – povoľovanie alebo výkon kontroly a vyvodzovanie zodpovednosti. Do prvej skupiny orgánov by tak spadali orgány všeobecnej miestnej štátnej správy (okresné úrady a okresné úrady v sídle kraja, ev. krajské úrady životného prostredia a obvodné úrady životného prostredia) a orgány územnej samosprávy, pričom základným orgánom zodpovedným za výkon kontroly a vyvodzovanie zodpovednosti by mala byť SIŽP.

Dosiahne sa tým želaná špecializácia jednotlivých orgánov a aj samotných zamestnancov týchto orgánov. Miestne orgány štátnej správy sa budú môcť zamerať na jednotlivé rozhodovanie súvisiace s povoľovacími konaniami a výkon kontroly dodržiavania všeobecne záväzných predpisov a rozhodnutí správnych orgánov vo veciach starostlivosti o životné prostredie. Samotná koncepcia takýto prístup označuje ako „kto povoľuje – nekontroluje“<sup>29</sup>. Viac podrobností o jednotlivých opatreniach, ktoré majú za cieľ naplniť túto požiadavku uvádzame v časti 3.1 tohto príspevku.

<sup>26</sup> Pozri napr. ustanovenia § 4 ods. 3 písm. f), g), h), j), o) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

<sup>27</sup> Pozri napr. ustanovenie § 109 zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; ustanovenie § 63 ods. 1 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; ustanovenie § 27 ods. 1 zákona č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení neskorších predpisov.

<sup>28</sup> JUSKOVÁ, A., JASÍK, M., VOZÁR I.: *Analýza vybraných aspektov fungovania štátnej správy starostlivosti o životné prostredie v podmienkach Slovenskej republiky z hľadiska jej vývoja*. In: VOZÁR, I. a kol.: *Analýza vybraných aspektov fungovania a výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie*. [ONLINE]. Dostupné na internete dňa 22.09.2022 <<https://viaiuris.sk/obcan/obcan-analyzy/analiza-vybraných-aspektov-fungovania-a-výkonu-štátnej-správy-starostlivosti-o-zivotne-prostredie/>>.

<sup>29</sup> Koncepcia, str. 27.



## 2.2 Požiadavka na dobre fungujúci kontrolný a zodpovednostný systém

Ochrana životného prostredia nemôže byť len deklarovaná právnym poriadkom, ale je potrebné zabezpečiť aj dozor a kontrolu dodržiavania jednotlivých ustanovení, ktoré upravujú správanie ľudí voči životnému prostrediu. Zároveň v prípade identifikovania poškodenia, resp. v niektorých situáciách aj v prípade identifikovania ohrozenia životného prostredia alebo jeho jednotlivých zložiek je potrebné zabezpečiť jeho adekvátnu ochranu prostredníctvom štátnych orgánov, ev. aj nápravu poškodených častí životného prostredia.

Stanovená požiadavka smeruje voči dvom, na prvý pohľad, oddeleným systémom – kontrolnému systému a zodpovednostnému systému, ktoré však spolu úzko súvisia a môžeme povedať, že sa navzájom dopĺňajú. V prvom rade Koncepcia apeluje na vymanenie kontrolnej činnosti v oblasti starostlivosti o životné prostredie spod pôsobnosti zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov, ktorý je primárne určený pre výkon kontroly v rámci štátnych orgánov. Takáto zmena si však vyžiada vytvorenie a prijatie *sui generis* pravidiel a postupu kontroly v predmetnej oblasti. Rôzne, aj keď zákonné, byrokratické požiadavky a prílišný formalizmus nemôžu brániť efektívnemu výkonu kontroly fyzických osôb a právnických osôb, a to najmä vzhľadom na objekt ochrany – životné prostredie a jeho jednotlivé zložky. Práve jedinečnosť a môžeme povedať, že aj krehkosť životného prostredia podmieňujú potrebu zabezpečenia jeho ochrany na čo najvyššej možnej miere a dôsledné vyvodzovanie zodpovednosti voči osobám, ktoré ho ohrozujú a poškodzujú. Jednotlivé subjekty uskutočňujúce kontrolu a vyvodzujúce zodpovednosť musia mať k dispozícii široký diapazón právnych nástrojov na účinné zabránenie ohrozenia a poškodenia životného prostredia. Jednotlivým opatreniam sa venujeme bližšie v podkapitole 3.2.

## 2.3 Požiadavka na účinnú nápravu životného prostredia

Autori v Koncepcii zvyrazňujú potrebu zavedenia a dôsledné uplatňovanie restoratívneho princípu resp. restoratívnej justície do oblasti starostlivosti o životné prostredie. Jeho čiastočné základy položil už zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov, keď osobám, ktoré spôsobili ekologickú ujmu ukladá primárne povinnosť obnoviť prirodzené funkcie narušeného ekosystému alebo jeho časti, a až následne, ak to nie je možné alebo z vážnych dôvodov účelne povinnosť nahradiť ekologickú ujmu iným spôsobom a až ako tretiu možnosť uvádza nahradiť takúto škodu v peniazoch.<sup>30</sup> Avšak vzhľadom na viaceré skutočnosti sa inštitút zodpovednosti za ekologickú ujmu v podmienkach Slovenskej republiky takmer vôbec neuplatňuje. Opačný prístup k náhrade škody je možné identifikovať v občianskom práve, kde sa škoda uhrádza primárne v peniazoch a naturálna reštitúcia je možná iba v prípade ak je to možné a účelné a zároveň o to poškodený požiada.<sup>31</sup> Trestné právo je zasa spájané primárne s ukladaním trestu a nekladie prílišný dôraz na odstránenie následkov protiprávneho činu – trestného činu, pričom obnovenie pôvodného stavu v prípade environmentálnych trestných činov nie je predmetom záujmu, v ideálnom prípade sa len nahradí škoda, ktorá vznikla spáchaním takého trestného činu.

Zatiaľ čo základom retributívnej justície je potrestanie páchatel'a protiprávneho činu a uspokojenie záujmov štátu, restoratívna justícia kladie dôraz na nápravu spôsobených alebo zistených škôd, ktoré vznikli protiprávnym konaním.<sup>32</sup> Napriek tomu, že tieto prístupy sa primárne používali (a aj používajú) a súvisia s trestným právom, restoratívna justícia by si svoje uplatnenie našla aj pri postihovaní administratívnych deliktov, pričom M. Horvat<sup>33</sup> zvyrazňuje možnosť jej uplatnenia pri právnych deliktach spáchaných právnickými osobami, ktoré svojou činnosťou môžu významne zasiahnuť do života komunity, napríklad negatívnym zásahom do životného prostredia alebo jeho zložky. Podľa nášho názoru, vyvodzovanie zodpovednosti v oblasti starostlivosti o životné prostredie, ktoré je v súčasnosti viac-menej dvojstupňové, resp. má dve fázy – 1. identifikácia protiprávneho konania a 2. potrestanie páchatel'a takéhoto konania vo forme uloženia sankcie. Vhodným doplnkom súčasného systému by bolo stanovenie mechanizmu, ktorý by páchatel'ovi environmentálneho deliktu jasne stanovil striktnú povinnosť nahradiť škodu na životnom prostredí,

<sup>30</sup> Ustanovenie § 27 ods. 1 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov.

<sup>31</sup> Ustanovenie § 442 ods. 3 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.

<sup>32</sup> STRÉMY, T., KURILOVSKÁ, L., VRÁBLOVÁ, M.: *Restoratívna justícia*. Praha: Leges, 2015, s. 28.

<sup>33</sup> HORVAT, M.: *Zamyslenie sa nad restoratívnou spravodlivosťou/justíciou a možnosťami jej využitia v správnom práve*. In: MEDELSKÝ, J. a kol.: *Súčasné uplatňovanie prvkov restoratívnej justície*. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Žilina: Eurokódex, 2013, s. 37.

pričom táto škoda by mala byť nahradzovaná obdobne ako je to stanovené pri ekologickej ujme, teda primárny dôraz by mal byť kladený na naturálnu reštitúciu – obnovenie stavu pred spáchaním environmentálneho deliktu.

#### **2.4 Požiadavka na racionálne hospodárenie s verejnými financiami**

Posledná zo stanovených požiadaviek vyplývajúcich z návrhu Konceptcie je požiadavka na racionálne využívanie a hospodárenie s verejnými prostriedkami. Napriek tomu, že prijatie Konceptcie a jej postupné implementovanie si bezpochyby vyžiada určité náklady, nepredpokladáme, že by malo ísť o horibilné sumy. Tieto počiatkové náklady treba však vnímať ako jeden zo základných predpokladov pre dosiahnutie jednotlivých pozitívnych zmien vo výkone štátnej správy v oblasti starostlivosti o životné prostredie. Za najväčšie výdavky možno považovať náklady spojené s posilnením personálneho a technicko-materiálneho vybavenia transformovaných orgánov na tomto úseku (Inšpekcie životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len ako „IŽP SR“) a integrovanej Stráže prírody). Avšak je možné vysloviť predpoklad, že po úspešnom implementovaní jednotlivých strategických cieľov a opatrení bude výkon štátnej správy v oblasti starostlivosti o životné prostredie efektívnejší, a to aj z pohľadu hospodárenia s verejnými financiami. Zvýšením úspešnosti odhaľovania jednotlivých protiprávných konaní a ich dôslednejším postihovaním nebude potrebné vynakladať verejné financie na odstraňovanie následkov týchto konaní, nakoľko ich uskutočnenie, ev. finančné zabezpečenie bude uložené priamo ich páchatelom.

Ďalším dobrým príkladom ako Konceptcia navrhuje šetriť verejné prostriedky je zriadenie Ústavu forenzných expertíz. Pri zistení ohrozenia, resp. poškodenia životného prostredia alebo jeho podozrení na takéto konanie tak vo väčšine prípadov nebude potrebné dávať vypracovať odborné stanovisko alebo znalecký posudok odborne spôsobilej osobe alebo súdnemu znalcovi, ale tieto činnosti pokryje novozriadený ústav na IŽP SR.

### **3 ANALÝZA NÁVRHOVANÝCH KLÚČOVÝCH ZMIEN**

Konceptcia vo verzii predloženej do medzirezortného pripomienkového konania definuje tri rovnocenné strategické ciele, ktoré boli stanovené tak, aby ich implementovaním boli naplnené 4 základné požiadavky opísané v predchádzajúcej časti. Reforma orgánov vymáhania práva prostredníctvom reformy štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie, je prvým strategickým cieľom. Druhý strategický cieľ sa zameriava na procesnú stránku výkonu verejnej moci v predmetnej oblasti prostredníctvom zefektívnenia postupov kontroly a procesov vyvodzovania zodpovednosti. Nemenej dôležitým a tretím strategickým cieľom je zodpovedajúca a účinná náprava škôd na životnom prostredí. **Konceptcia celkovo obsahuje 6 operatívnych cieľov, ktoré sú následne precizované v rámci celkovo 32 navrhovaných opatrení.** Realizácia jednotlivých opatrení predpokladá relatívne široké spektrum aktivít a to od prijatia vnútroorganizačných aktov riadenia po významné legislatívne zmeny viacerých právnych predpisov. Jednotlivé opatrenia sú síce v zásade individuálne realizovateľné, no pri niektorých je zrejme ich vnútorné prepojenie a vzájomná nadväznosť.

#### **3.1 Strategický cieľ 1 – Reforma štátnej správy na úseku starostlivosti o životné prostredie**

**Prvý strategický cieľ** návrhu Konceptcie obsahuje 2 operatívne ciele a celkovo 11 opatrení. Podstata reformy štátnej správy **spočíva v transformácii jestvujúcej SIŽP na nový orgán s posilneným postavením a novými kompetenciami – Inšpekciu životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len ako „IŽP SR“).** Uvedený strategický cieľ smeruje k eliminácii vyššie identifikovaného nedostatku spočívajúceho v neprehľadnej úprave pôsobnosti jednotlivých orgánov vykonávajúcich verejnú správu, resp. štátnu správu v oblasti starostlivosti o životné prostredie. Návrh konceptcie uvedený problém rieši jednak na úrovni povoľovacích a kontrolných právomocí<sup>34</sup> a jednak aj na úrovni právomoci vyvodzovať zodpovednosť podľa závažnosti a okolností spáchaného skutku.

---

<sup>34</sup> Kontrolnými právomocami autori rozumejú sledovanie dodržiavania zákona bez ohľadu na to, či ide o objasňovanie priestupku, výkon štátneho dozoru alebo vyšetrovanie trestných činov orgánom činným v trestnom konaní.

Pomyselný konflikt medzi povoľovaním a kontrolou v kompetenciách súčasných orgánov starostlivosti o životné prostredie sa výrazne prelína ako na úrovni okresných úradov, tak aj v rámci SIŽP.

Koncepcia navrhuje okresným úradom (resp. iným špecializovaným orgánom miestnej štátnej správy ak budú zriadené) ponechať výlučne povoľovacie kompetencie. V rámci SIŽP, aj vzhľadom na charakter a náročnosť integrovaného povoľovania, ktoré vykonáva a ktoré je nevyhnutne spojené s kontrolou znečisťovania, je veľmi náročné túto povoľovaciu kompetenciu presunúť na iný orgán, preto sa koncepcia s týmto prípadom vysporiadala vytvorením analytickej úlohy spočívajúcej v rozpracovaní možnosti riešenia tohto problému<sup>35</sup>. Na úrovni vyvodzovania zodpovednosti je bežným javom kompetenčný konflikt medzi príslušnosťou viacerých orgánov oprávnených vykonať kontrolu, pričom na výsledky vykonanej kontroly, v prípade zisteného nesúladu s právnou úpravou je naviazané aj samotné sankčné konanie<sup>36</sup>. Hraničným faktorom pre výkon kontroly a samotného sankčného konania sú však často okolnosti, ktoré sa zistia v neskoršom štádiu kontrolných procesov<sup>37</sup>, prípadne je náročné okolnosti spáchania skutku objektivizovať. Vzhľadom na to, že veľké množstvo trestných činov proti životnému prostrediu má svoju skutkovú podstatu založenú na blanketovej forme vyžadujúcej si porušenie aj osobitného predpisu, je v oblasti starostlivosti o životné prostredie hraničným faktorom medzi správnym deliktom a súdnym deliktom - trestným činom výška spôsobenej škody. Škodou sa rozumie ekologická ujma a majetková škoda, pričom majetková škoda v sebe zahŕňa aj náklady na uvedenie životného prostredia do predošlého stavu<sup>38</sup>. V rámci trestného konania je však prípustné aj uplatnenie materiálneho korektívu.<sup>39</sup> To znamená, že v prípade keď boli naplnené všetky formálne znaky skutkovej podstaty trestného činu (vrátane výšky spôsobenej škody), ale ak neboli naplnené materiálne znaky tak nepôjde o trestný čin, resp. prečin.

Vzhľadom na uvedené návrh koncepcie obsahuje v prvom operatívnom ciele opatrenia na základe, ktorých sa IŽP SR stane orgánom spôsobilým vykonávať kontrolné a sankčné právomoci vo vzťahu ku akejkoľvek osobe páchatela (právnickým osobám aj fyzickým osobám) a taktiež bez ohľadu na škodu spôsobenú protizákonným konaním. Uvedené si vyžaduje aj zriadenie útvaru kriminálneho vyšetrovania a taktiež vzhľadom na vysoké odborné požiadavky aj zriadenie útvaru forenzných expertných činností. Transformovaná IŽP SR by tak predstavovala moderný štátny orgán, prostredníctvom ktorého štát bude schopný zabezpečiť náležitú kontrolu povinností jednotlivých subjektov, ale aj dôsledne vyvodzovať zodpovednosť voči týmto subjektom v prípade zistenia porušenia týchto povinností.

Nemenej dôležité je posilnenie vymáhania práva v oblasti starostlivosti o životné prostredie aj o poriadkovú zložku vo forme integrovaného strážneho zboru – Stráže prírody, ktorý by vznikol spojením doterajších strážnych zborov v zriaďovateľskej pôsobnosti Ministerstva, a to Stráže prírody, Vodnej stráže a Rybárskej stráže s potenciálnym rozšírením v budúcnosti aj o Lesnú stráž a Poľovnícku stráž na území národných parkov. Zriadenie integrovanej stráže by v rámci realizácie druhého operatívneho cieľu predstavovalo vytvorenie rezortného ozbrojeného zboru Ministerstva pre komplexnú ochranu všetkých zložiek životného prostredia s jednotným a centrálnym vedením a koordináciou činností jednotlivých členov. Koncepcia predpokladá zachovanie aj v súčasnosti jestvujúceho modelu zamestnaneckej časti integrovanej stráže a dobrovoľníckej časti integrovanej stráže, pričom zamestnanecká časť môže byť vytvorená nie len z radov zamestnancov IŽP SR, ale aj zamestnancami iných, prednostne rezortných, orgánov a organizácií<sup>40</sup>. V rámci integrovanej stráže

<sup>35</sup> Uvedená analytická úloha je do veľkej miery závislá aj od revízie Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia) v platnom a účinnom znení, nakoľko je veľmi pravdepodobné, že sa v blízkej budúcnosti významným spôsobom navýši množstvo prevádzok, ktoré budú spadať po režim integrovaného poľovania.

<sup>36</sup> Sankčným konaním autori rozumejú priestupkové konanie, ev. konanie o inom správnom delikte alebo trestné konanie.

<sup>37</sup> Slovenská inšpekcia životného prostredia je podľa vybraných osobitných predpisov oprávnená sankcionovať iba právnické osoby, ak sa v priebehu konania preukáže, že páchatelom protiprávneho skutku je fyzická osoba, je povinná toto konanie odstúpiť na príslušný okresný úrad.

<sup>38</sup> Ustanovenie § 124 ods. 3 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

<sup>39</sup> Ustanovenie § 10 ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

<sup>40</sup> Napríklad Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky, Slovenský rybársky zväz, správy národných parkov, Slovenský vodohospodársky podnik, š.p. atď.

sa predpokladá založenie širokých kompetencií smerujúcich ku výkonu kontroly a dokumentovaniu protiprávneho stavu pričom koncepcia sa opiera o potrebu získania osobitných kvalifikačných predpokladov, tak ako sa to predpokladá u zamestnancov orgánov štátnej správy starostlivosti o životné prostredie<sup>41</sup>. Úspech obidvoch operatívnych cieľov je nevyhnutne podmienený náležitým personálnym a materiálno-technickým posilnením s vhodne navrhnutými miestami pre lokalizáciu nových pracovísk integrovanej stráže.

### **3.2 Strategický cieľ 2 – Zefektívnenie postupov kontroly a procesov vyvodzovania zodpovednosti**

Druhý strategický cieľ obsahuje 3 operatívne ciele s celkovo 17 opatreniami. Vo všetkých troch prípadoch ide o reformy procesov s cieľom urýchliť konanie orgánov starostlivosti o životné prostredie pri vynucovaní práva, ktoré zabezpečia odbúranie zbytočnej byrokracie, a zároveň budú viesť k efektívnejšiemu nakladaniu s verejnými zdrojmi pri výkone štátnej moci na úseku starostlivosti o životné prostredie.

V prvom rade koncepcia navrhuje zefektívniť postupy pri uplatňovaní kontrolných právomocí. Zjednodušenie procesov štátneho dozoru umožní v kratšom čase vykonať viac kontrol, za dodržania stanovených štandardov. Nešťastný sa autorom javí byť legislatívny zlozvyk viazať kontrolné procesy na rigidnú právnu úpravu zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov, ktorý je primárne určený pre výkon kontroly v rámci štátnych orgánov, ktoré sú aj ústavne viazané konať tak ako im to zákon prikazuje. Pričom pri kontrole súkromných osôb uvedená práva úprava nezohľadňuje skutočnosť, že v zmysle Ústavy sú súkromné osoby viazané len zákazmi vyplývajúcimi zo zákonov. V tomto prípade je nevyhnutná paradigmatická zmena nazerania na priebeh a účel kontroly a tomu je nevyhnutné prispôbiť aj osobitné predpisy tak, aby aj pri výkone kontroly bola naplnená zásada rýchlosti konania, aby súčinnosť kontrolovaných osôb efektívne vynúiteľná, a aby sa odbúrali opakujúce sa byrokratické úkony. V praxi sa orgány dozoru často stretávajú s prípadmi, kedy dochádza k poškodzovaniu alebo ohrozovaniu životného prostredia vykonávaním povolenej činnosti, pričom aj v takýchto prípadoch je potrebné posilniť presadzovanie princípu predbežnej opatrnosti vo forme obmedzovania alebo zastavovania výkonu činností s preukázateľne nepriaznivým vplyvom na životné prostredie. Autori navrhujú taktiež priznať IŽP SR aktívnu legitímáciu na podanie návrhu na zmenu vydaného povolenia, s ktorou sa povolujujúci orgán bude musieť vysporiadať.

Druhý operatívny cieľ smeruje ku optimalizácii procesov vyvodzovania zodpovednosti tak, aby sa jednotlivé sankčné konania uskutočnili v čo najkratšom čase a predišlo sa ich postupovaniu medzi viacerými orgánmi kým sa zdĺhavo nevyjasní vecná pôsobnosť príslušného orgánu. Autori v tomto prípade navrhujú komplexnejšie posúdenie skutkových podstát relevantných trestných činov vo vzťahu ku správnym deliktom. V rámci zefektívnenia výkonu štátnej správy sa inšpirovali osobitnými predpismi na úseku cestnej premávky, kde sa skrátené formy sankčného konania efektívne využívajú aj vyvodzovaní zodpovednosti právnických osôb. V praxi efektívnym postupom sa javí byť aj aplikácia inštitútov odňatia a zaistenia vecí, ktorá výrazne motivuje účastníka konania spolupracovať s orgánom vymáhania práva

Tretí operatívny cieľ sa zameriava na efektívnejšie vymáhanie uložených finančných sankcií. Vzhľadom na vyššie deklarované opatrenie smerujúce ku prehodnocovaniu vzťahu medzi trestnými činmi a správnymi deliktami, sa aj z hľadiska dlhodobého smerovania trestnej politiky, javí byť dekriminalizácia niektorých skutkov v zmysle zvyšovania hranice trestnosti ako nevyhnutnosťou. Nie je záujmom autorov prestať sankcionovať tieto skutky, akurát je efektívnejšie ich trestať v rýchlejšom a flexibilnejšom správnom konaní. Nakoľko je teda zrejмый predpoklad, že závažnejšie skutky sa budú trestať v správnom práve, je očakávaným výstupom tejto iniciatívy aj zvyšovanie trestných sadzieb správnych deliktov. V súvislosti s úhradou uloženej finančnej sankcie autori zvažujú zavedenie motivačných opatrení vo forme odpustenia časti sankcie pri neuplatňovaní opravného prostriedku, ktorý je často krát len účelovým prostriedkom oddialenia sankcie, resp. zaviesť odpustenie časti sankcie pri jej včasnej úhrade. V prípade nutnosti vymáhania uloženej finančnej sankcie uloženej finančnej sankcie potrebné mať zabezpečené aj jej krytie a preto je nevyhnutné ďalšie opatrenie

<sup>41</sup> Ustanovenie § 7 ods. 3 zákona č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

nadväzuje na vyššie uvedené odňatie a zaistenie veci a tým je jej zhabanie alebo prepadnutie, prípadne aspoň dočasné obmedzenie nakladania s majetkom do úhrady finančnej sankcie.

### **3.3 Strategický cieľ 3 – Zodpovedajúca a účinná náprava škôd na životnom prostredí**

Tretí strategický cieľ má jeden operatívny cieľ so štyrmi opatreniami. Technicky by mohol byť zaradený aj ako štvrtý operatívny cieľ predchádzajúceho strategického cieľa. Autori však považovali za potrebné opatreniam zameraným najmä na faktickú nápravu nedostatkov a nepriaznivých následkov na životnom prostredí, teda opatreniam smerujúcim ku posilneniu restoratívneho princípu/restoratívnej justície dať významnejšie postavenie, nakoľko práve tu považujeme súčasný systém ochrany životného prostredia za najviac nepostačujúci. Medzi navrhované kľúčové aktivity a opatrenia patria napr. zefektívnenie vykonávania náhradného nepeňažného plnenia prostredníctvom odstránenia administratívnych a finančných prekážok pri náhradnom výkone nepeňažného plnenia, rozšírenie prevádzok vyžadujúcich si finančné krytie pre environmentálne škody a zavedenie inštitúty pokuty za omeškanie v prípade neskorého splnenia, resp. nesplnenia uloženého nepeňažného plnenia.

Navrhované opatrenia majú za účel buď zvýšiť motiváciu pre dobrovoľné plnenie nefinančnej sankcie resp. nápravného opatrenia porušovateľom legislatívy prípadne majú za účel umožniť vykonať náhradné plnenie za porušovateľa legislatívy avšak na jeho účet, a tým zabezpečiť úsporu verejných prostriedkov. Najčastejším problémom v tejto oblasti, s ktorým je možné sa stretnúť je vytváranie tzv. „čiernych skládok“, ktorých sa podľa odhadov v súčasnosti nachádza na území Slovenskej republiky nachádza vyše 7500<sup>42</sup>. V zmysle platnej a účinnej právnej úpravy, čierne skládky, resp. miesta kde je nezákonne umiestnený odpad riešia buď príslušné obce alebo príslušný okresný úrad<sup>43</sup>. Problematickou je najmä situácia, keď nie je možné identifikovať osobu zodpovednú za nezákonne umiestnenie odpadu, čo podľa Združenia miest a obcí Slovenska bolo z celkovo 2223 ohlásení nezákonne umiestneného odpadu na okresných úradoch v období od januára 2018 do mája 2021 až 1994<sup>44</sup>. To znamená, že približne v 90 percent prípadov nebol zistený páchatel a tak zodpovednosť za odstránenie nelegálne uloženého odpadu prešla buď na obce – v prípadoch ak sa jedná o komunálne odpady alebo drobné stavebné odpady<sup>45</sup> alebo na okresné úrady, ak ide o iné odpady ako komunálne alebo drobné stavebné odpady<sup>46</sup>. To predstavuje často až neúnosnú finančnú záťaž pre obce a tento stav je podľa nás potrebné legislatívne vyriešiť.

## **4 ZÁVER**

Primárnym účelom predloženého príspevku bolo poukázať na stav *de lege lata* v oblasti výkonu verejnej správy, resp. štátnej správy v oblasti starostlivosti o životné prostredie, predovšetkým však identifikovať viaceré nedostatky, ktorými je táto správa zaťažovaná. Primárnym záberom však boli procesy výkonu kontroly a vyvodzovania zodpovednosti. Pozitívne hodnotíme zvýšený záujem o túto problematiku aj v najvyšších kruhoch štátu, avšak zároveň poukazujeme na nesystematickosť prístupu k danej problematike na úrovni vlády. Tú vnímame hlavne v rozdielnom pohľade dotknutých ústredných orgánov štátnej správy, ktoré nedostatočne koordinujú svoje reformné aktivity a prijímajú tak v oblasti dozoru a kontroly životného prostredia chaotické parciálne rozhodnutia, čo nám prídje kontraproduktívne a jednoznačne by sme boli za rámcový a komplexný prístup.

<sup>42</sup> Štatistiky aplikácie TrashOut. [ONLINE]. Dostupné na internete dňa 25.09.2022 <<https://www.trashout.ngo/statistics>>.

<sup>43</sup> Ustanovenie § 15 ods. 1 zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>44</sup> KALIŇÁK, M.: *Sneh čierne skládky zasype, ale neodstráni*. [ONLINE]. Dostupné na internete dňa 25.09.2022 <[https://www.zmos.sk/sneh-cierne-skladky-zasype-ale-neodstrani--oznam/mid/405616/html#m\\_405616](https://www.zmos.sk/sneh-cierne-skladky-zasype-ale-neodstrani--oznam/mid/405616/html#m_405616)>.

<sup>45</sup> Ustanovenie § 15 ods. 14 písm. a) zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

<sup>46</sup> Ustanovenie § 15 ods. 14 písm. b) zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Nosnou časťou je práve analýza Konceptcie, na ktorej tvorbe sa podieľali aj samotní autori príspevku a je ju nutné vnímať ako základný strategický dokument v predmetnej oblasti. Práve jednotnou a ustálenou víziou je možné dosiahnuť základný cieľ, ktorým zdravé životné prostredie, ktorému štát poskytuje adekvátnu a efektívnu ochranu. Na dosiahnutie tohto „zlatého cieľa“ Konceptcia stanovila štyri základné požiadavky, ktorým sa podrobnejšie venujeme v druhej kapitole, a sú nimi:

- požiadavka na prehľadné a jasne stanovené kompetencie orgánov štátnej správy,
- požiadavka na dobre fungujúci kontrolný a zodpovednostný systém
- požiadavka na účinnú nápravu životného prostredia,
- požiadavka na racionálne hospodárenie s verejnými financiami

Tretia kapitola sa už venuje predstaveniu samotných navrhovaných kľúčových zmien, a to vo forme predstavenia 6 základných operatívnych cieľov a vybraných opatrení z celkového počtu 32 navrhovaných opatrení aktivít. Práve prostredníctvom implementovania vytýčených cieľov, opatrení a aktivít Ministerstvo a autori Konceptcie predpokladajú zefektívnenie výkonu štátnej správy v oblasti starostlivosti o životné prostredie a ďalšie prínosy, pričom by sme chceli dať do pozornosti zvýšenie povedomia o činnosti orgánov štátnej správy v oblasti starostlivosti o životné prostredie, zvýšenie odhaľovania protiprávnej environmentálnej činnosti, s čím súvisí aj úspešnejšie a precíznejšie vyvodzovanie zodpovednosti páchatelov environmentálnej protiprávnej činnosti, zvýšenie úspor verejných nákladov, zníženia byrokracie, pričom všetky smerujú k lepšiemu a zdravšiemu životnému prostrediu v našej krajine<sup>47</sup>. Na záver však treba dodať, že samotná Konceptcia je ešte len v medzirezortnom pripomienkovom konaní, takže do jej prijatia ešte môže prísť ešte k jej zmenám. A ani samotné jej prijatie na úrovni vlády bude ešte len prvý krokom k dosiahnutia vytýčených cieľov.

#### **Zoznam použitých zdrojov:**

##### Odborná literatúra

STRÉMY, T., KURILOVSKÁ, L., VRÁBLOVÁ, M.: Restoratívna justícia. Praha: Leges, 2015, 344 s., ISBN 978-80-7502-075-8.

HORVAT, M.: Zamyslenie sa nad restoratívnou spravodlivosťou/justíciou a možnosťami jej využitia v správnom práve. In: MEDELSKÝ, J. a kol.: Súčasné uplatňovanie prvkov restoratívnej justície. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Žilina: Eurokódex, 2013, s. 25-38. ISBN978-80-8155-012-6

##### Právne predpisy

Zákon č. 96/1990 Zb. o zriadení Slovenskej komisie pre životné prostredie a o zmenách v pôsobnosti ministerstiev Slovenskej republiky.

Zákon č. 453/1992 Zb. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 197/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 298/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 494/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 294/1992 Zb. a zákona Slovenskej národnej rady č. 322/1992 Zb.

Zákon č. 37/2010 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 372/2010 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 595/1990 Zb. ako súbor okresných úradov životného prostredia, obvodných úradov životného prostredia a Slovenskej inšpekcie životného prostredia.

Zákon č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

---

<sup>47</sup> Konceptcia str. 21.

Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov.  
Zákon č. 113/2018 Z. z. o uvádzaní dreva a výrobkov z dreva na vnútorný trh a o zmene a doplnení zákona č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov.  
Zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov.  
Zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov.  
Zákon č. 49/2002 Z. z. o ochrane pamiatkového fondu v znení neskorších predpisov.  
Zákon 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov.  
Zákon č. 364/2002 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.  
Zákon č. 216/2018 Z. z. o rybárstve a o doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení neskorších predpisov.  
Zákon č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.  
Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov.  
Zákon č. 255/1994 Z. z. o poľnej strážii v znení neskorších predpisov.  
Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.  
Zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.  
Zákon 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.  
Zákon č. 137/2010 Z. z. o ovzduší v znení neskorších predpisov.  
Zákon č. 17/1992 Zb. o živom prostredí v znení neskorších predpisov.  
Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.  
Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.  
Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/75/EÚ z 24. novembra 2010 o priemyselných emisiách (integrovaná prevencia a kontrola znečisťovania životného prostredia).

#### Internetové zdroje

Program Spojených národov pre životné prostredie a Interpol: Strategic Report Environment, Peace And Security A Convergence Of Threats. [ONLINE]. Dostupné na internete dňa 22.09.2022 <[www.wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17008/environment\\_peace\\_security.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/17008/environment_peace_security.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>

Štatistické prehľady trestnej a netrestnej činnosti. [ONLINE]. Dostupné na internete dňa 22.09.2022 <<https://www.genpro.gov.sk/statistiky-12c1.html>>.

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky: *Koncepcia boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti „Efektívny boj za zdravé životné prostredie“*. Legislatívny proces LP/2022/210. [ONLINE]. Dostupné na internete dňa 22.09.2022 <<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/210>>.

JUSKOVÁ, A., JASÍK, M., VOZÁR I.: *Analýza vybraných aspektov fungovania štátnej správy starostlivosti o životné prostredie v podmienkach Slovenskej republiky z hľadiska jej vývoja*. In: VOZÁR, I. a kol.: *Analýza vybraných aspektov fungovania a výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie*. [ONLINE]. Dostupné na internete dňa 22.09.2022 <<https://viaiuris.sk/obcan/obcan-analyzy/analiza-vybranych-aspektov-fungovania-a-vykonu-statnej-spravy-starostlivosti-o-zivotne-prostredie/>>.

Štatistiky aplikácie TrashOut. [ONLINE]. Dostupné na internete dňa 25.09.2022 <<https://www.trashout.ngo/statistics>>.

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Matúš Michalovič PhD.

[matus.michalovic@gmail.com](mailto:matus.michalovic@gmail.com)

Katedra správneho a environmentálneho práva

Právnická fakulta, Univerzita Komenského

Šafárikovo námestie 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

Mgr. Ing. Ján Jenčo

[jan.jenco@sizp.sk](mailto:jan.jenco@sizp.sk)

Slovenská inšpekcia životného prostredia – ústredie

Grösslingová 5

P.O.Box 812 95

812 95 Bratislava

Slovenská republika



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

Podpora Európskej komisie na výrobu tejto publikácie nepredstavuje súhlas s obsahom, ktorý odráža len názory autorov, a Komisia nemôže byť zodpovedná za prípadné použitie informácií, ktoré sú v nej obsiahnuté.



# ÚVAHY NAD EFEKTIVNOSTÍ SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ Z POHLEDU OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Zdeněk Fiala

Právnická fakulta Univerzity Karlovy

**Abstract:** The article (by using statistical data) analyzes selected problems areas of the application of administration liability in reflection of practise, namely 1) limits of supervisory and control activities, 2) problem of defition and hypertrophy of the facts of administrative offenses and 3) (Non)fulfillment of the functon of adminisrave sanction. On this base, the author considers measures that coul contribute to a more efficient fight against illegal activities in the area of enviromental protection.

**Abstrakt:** Příspěvek za využití statistických údajů analyzuje vybrané okruhy problémů při uplatňování správněprávní odpovědnosti v reflexi současné praxe, a to konkrétně 1) limity dozorové a kontrolní činnosti, 2) vymezení a hypertrofie skutkových podstat přestupků a 3 (Ne)naplnění funkcí správního trestu. Na tomto základě se následně autor zamýšlí nad opatřeními, které by mohly přispět k zefektivní boje proti nelágalní činnosti na úseku ochrany životního prostředí.

**Key words:** Administrative offence, enviromental protection, administrative punishment

**Klíčové slová:** přestupek, ochrana životní prostředí, správní trestání

## 1 ÚVOD

Smyslem právní regulace ve vztahu k ochraně životního prostředí je působit na chování subjektů práva s cílem udržet, příp. dosáhnout jeho požadované kvality (např. příznivého stavu ovzduší, dobrého stavu vod, atp.) a účinně prosazovat požadavky za tímto účelem stanovenými zákonem.<sup>1</sup>

Nezastupitelnou součástí právní regulace při ochraně životního prostředí je i úprava dozorové a kontrolní činnosti, zabezpečující možnost zjištění nežádoucího stavu a následně státního donucení k dosažení, popř. nápravy požadovaného stavu. Sankční nástroje a odpovědnosti režimy, správněprávní odpovědnost nevyjímaje, proto nepochybně patří k základním nástrojům boje proti nelegální činnosti v oblasti péče o životního prostředí.

V případě správněprávní odpovědnosti jde o specifickou a současně velmi širokou výseč odvětvové veřejnoprávní odpovědnosti, doplňující další odpovědnosti režimy uplatňované v rámci tzv. ekologicky-právní odpovědnosti.<sup>2</sup> Uplatňuje se tehdy, kdy konáním nebo opomenutím povinného subjektu, popř. i v důsledku protiprávního stavu, dojde k porušení administrativních příkazů a zákazů a tím k ohrožení či poškození zákonem chráněných zájmů. Existence institutu správněprávní odpovědnosti je tudíž logickým důsledkem potřeby zajistit řádné dodržování předepsaných pravidel. V této souvislosti lze na institut správněprávní odpovědnosti nahlížet současně jako na jeden z garančních prostředků práva na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny).

Specifickým znakem správněprávní odpovědnosti (nejen) na úseku péče o životní prostředí je především to, že představuje jediný odpovědnostní režim, kdy příslušnému orgánu veřejné moci svědčí pravomoc na základě zákona ukládat stanovenému okruhu subjektů povinnosti, dodržování těchto povinností následně dozorovat a za jejich porušení vyvozovat také právní odpovědnost. Při řešení otázek spojených s uplatňováním správněprávní odpovědnosti proto nelze opomenout význam jejího úzkého sepejetí s institutem správního dozoru.

<sup>1</sup> Obecně k cílům ochrany životního prostředí viz Státní politika životního prostředí České republiky 2030 s výhledem 2050. Dostupné zde: [https://www.mzp.cz/cz/statni\\_politika\\_zivotniho\\_prostredi](https://www.mzp.cz/cz/statni_politika_zivotniho_prostredi).

<sup>2</sup> Podrobněji k systému tzv. ekologicky-právní odpovědnosti viz např. DAMOHORSKÝ, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 73 a násl.

Uplatnění správněprávní odpovědnosti při ochraně životního prostředí se projevuje jednak cestou ukládání správních trestů, zejména pokut, ale rovněž prostřednictvím tzv. sankcí právo obnovující povahy (nápravných opatření<sup>3</sup>). Cílem zde totiž nemůže být jen „pouhé“ potrestání těch, kteří se provinili, ale zejména odstranění poruchy vzniklé porušením právní povinnosti nebo alespoň eliminace škodlivých následků na životním prostředí s cílem zabránit, resp. předejít jejich opakování.

Při vyvozování správněprávní odpovědnosti by správní tresty měly být užívány především tam, kde nelze nápravy dosáhnout jiným způsobem, právo-obnovující sankce (nápravná opatření) naopak přednostně tam, kde je možná náprava závadného stavu. Nutno také zdůraznit, že uplatnění nápravných opatření na rozdíl od správních trestů přichází v úvahu i v případech, kdy nežádoucí stav vznikl v důsledku právní události (např. požáru, povodně, lesní kalamity), tj. nemusí být nutně vždy spojováno s protiprávním jednáním naplňujícím skutkovou podstatu určitého přestupku, primárně jde o reakci na zjištěné nedostatky při kontrolní a dozorové činnosti.<sup>4</sup>

V daném kontextu lze z teoretické pohledu tedy hovořit o správněprávní odpovědnosti v širším slova smyslu, tedy systémem zahrnujícím správní tresty, jakož i sankce netrestní povahy, kdy tyto sankční prostředky mohou být i vzájemně kombinovány, příp. se vzájemně doplňovat či posilovat, a správněprávní odpovědností v užším slova smyslu, resp. správním trestáním, tj. systémem spjatým výlučně s ukládáním správních trestů čili vyvozováním odpovědnosti za přestupky, jemuž je věnována pozornost v tomto příspěvku.

## **2 VYBRANÉ PROBLÉMOVÉ OKRUHY SPRÁVNÍHO TRESTÁNÍ Z POHLEDU ZEFEKTIVNĚNÍ BOJE PROTI NELEGÁLNÍ ČINNOSTI V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

Cílem tohoto příspěvku je za využití statistických údajů, konkrétně ročních přehledů přestupků zpracovávaných příslušnými ústředními správními úřady podle § 110 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přehled přestupků“)<sup>5</sup> a výročních zpráv České inspekce životního prostředí<sup>6</sup> v obecné rovině nastínit základní otázky, resp. výzvy správního trestání na úseku ochrany životního prostředí z pohledu současné administrativní praxe v České republice.

Vycházejí z teze, že z pohledu povinného subjektu nemusí být až tak rozhodující to, jaká maximální výše pokuty je zákonem stanovena za porušení určité právní povinnosti, ale spíše to, jak velká je pravděpodobnost jeho postihu a povědomí o tom, jakým způsobem a v jaké výši je dané protiprávní jednání reálně postihováno, byly zvoleny následující problémové okruhy:

- Limity dozorové a kontrolní činnosti.
- Vymezení a hypertrofie skutkových podstat přestupků
- (Ne)naplnění funkcí správního trestu

### **2.1 Limity dozorové a kontrolní činnosti**

Základním předpokladem pro uplatnění odpovědnosti za přestupek je zjištění porušení právní povinnosti a identifikace odpovědného subjektu před uplynutím promlčecí doby.

Efektivita kontrolní systému je přitom limitována řadou nejrůznějších faktorů, přičemž za stěžejní lze označit zejména velikost správního obvodu a personální zabezpečení kontrolního orgánu. Je proto zcela pochopitelné, že se kontrolní orgány zaměřují při plánování své činnosti nejčastěji na

<sup>3</sup> Srov. např. § 42 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách, ve znění pozdějších předpisů (nápravné opatření odstranění následků nedovoleného vypouštění odpadních vod, nedovoleného nakládání se závadnými látkami nebo havárií); § 51 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů (opatření k odstranění zjištěných nedostatků, popřípadě i opatření ke zlepšení stavu lesů a plnění jejich funkcí); § 3c zákona č. 344/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů (opatření k odstranění závad vzniklých porušením povinností uvedených v § 3).

<sup>4</sup> Podrobněji k rozdílu mezi správními tresty a právo obnovujícími sankcemi např. PRÁŠKOVÁ, H. Správní sankce netrestní povahy. In SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.) Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc. 1 vyd. Brno: Masarykova univerzita Právnická fakulta, 2019, s. 273 a násl.

<sup>5</sup> Dostupné zde: [https://www.mzp.cz/cz/prehled\\_pestupku](https://www.mzp.cz/cz/prehled_pestupku) a zde: <http://eagri.cz/public/web/mze/ministerstvo-zemedelstvi/povinne-zverejnovane-informace/prestupky-podle-zakona-c-250-2016-sb/prehled-prestupku-podle-zakona-250-2016.html>

<sup>6</sup> Dostupné zde: <https://www.cizp.cz/file/dw9/Vyrocní-zprava-CIZP-2020.pdf>.

potencionálne najväčší pôvodce ohrozenia pro životní prostředí, současně si je však třeba také otevřeně přiznat, že je třeba také počítat s relativně vysokou mírou latence. Tak např. podle Výroční zprávy České inspekce životního prostředí za rok 2020 v daném roce v oblasti ochrany ovzduší (včetně ochrany ozónové vrstvy a klimatického systému Země) inspekce disponovala 80 inspektory a i za pandemické situace v tomto složení realizovala celkově 3063 kontrol (z toho 42,6% plánovaných a 57,4% neplánovaných), přičemž nejvíce z nich, konkrétně 2506 kontrol bylo zaměřeno na provozovny se stacionárními zdroji znečišťování ovzduší a s tím související výkon činnosti osob s autorizací k měření emisí a zpracování odborných posudků (318 kontrol).

S ohledem na omezené (personálně limitované) možnosti správního dozoru, proto není nijak překvapivé konstatování, že většina přehledů přestupků potvrzuje, že odpovědnost za přestupky vůči fyzickým osobám je v naprosté většině projednávaných případů vyvozována na základě podnětů třetích osob, a teprve uplatnění odpovědnosti za přestupky právnických osob a fyzických osob podnikajících plynule navazuje na kontrolní a dozorovou činnost. Na podporu tohoto obecného konstatování lze např. poukázat do přehledu přestupků podle zákona o ochraně ovzduší za roky 2018, 2019 a 2020.

Přestupek dle §	Počet podnětů k zahájení řízení	Počet odložených věcí	Počet zahájených řízení		
			Oznámení o zahájení řízení	Příkaz	Příkaz na místě
23 odst. 1 písm. a)	2018 – 174 2019 – 267 2020 -245	2018 – 30 2019 – 31 2020 -44	2018 – 23 2019 – 7 2020 -6	2018 – 84 2019 – 135 2020 -139	2018 – 5 2019 – 9 2020 -5
23 odst. 1 písm. b)	2018 – 36 2019 – 32 2020 -21	2018 – 20 2019 – 28 2020 -16	2018 – 3 2019 – 2 2020 -0	2018 – 2 2019 – 2 2020 -5	2018 – 0 2019 – 0 2020 -0
23 odst. 1 písm. c)	2018 – 28 2019 – 35 2020 -26	2018 – 19 2019 – 25 2020 -13	2018 – 3 2019 – 0 2020 -5	2018 – 3 2019 – 0 2020 -1	2018 – 1 2019 – 0 2020 -0
§ 23 odst. 1 písm. d)	2018 – 30 2019 – 52 2020 -50	2018 – 19 2019 – 43 2020 -30	2018 1– 2019 – 0 2020 -4	2018 – 5 2019 – 7 2020 -2	2018 – 1 2019 – 0 2020 -0
§ 25 odst. 2 písm. a)	2018 – 26 2019 – 0 2020 -0	2018 – 0 2019 – 0 2020 -0	2018 – 85 2019 – 65 2020 -69	2018 – 106 2019 – 95 2020 -72	2018 – 0 2019 – 0 2020 -0
§ 25 odst. 2 písm. b)	2018 – 6 2019 – 0 2020 -0	2018 – 0 2019 – 0 2020 -0	2018 – 19 2019 – 18 2020 -20	2018 – 24 2019 – 15 2020 - 13	2018 – 0 2019 – 0 2020 -0
§25 odst. 2 písm. c)	2018 – 9 2019 – 0 2020 -0	2018 – 0 2019 – 0 2020 -0	2018 – 27 2019 – 44 2020 -30	2018 – 63 2019 – 72 2020 -68	2018 – 0 2019 – 0 2020 -0
§ 25 odst. 2 písm. j)	2018 – 0 2019 – 1 2020 -0	2018 – 0 2019 – 0 2020 -0	2018 – 13 2019 – 8 2020 -7	2018 – 30 2019 – 33 2020 -37	2018 – 0 2019 – 0 2020 -0

Tabulka 1: Výňatek z přehledu přestupků podle zákona č. 201/2012 Sb. - nejfrekventovanější skutkové podstaty přestupků<sup>7</sup>

Za pozitivní zjištění ve vztahu k uplatňování odpovědnosti za přestupky vůči fyzickým osobám lze však nepochybně označit to, že naprostá většina oznamovaných případů je také příslušnými následně projednána.

<sup>7</sup> Zdroj: Přehled přestupků – zákon o ochraně ovzduší za rok 2018, 2019, 2020, zpracování vlastní Pzn. Skutkové podstaty přestupků jsou v tomto zákoně vymezeny ve vztahu k fyzickým osobám v ustanovení § 23, a ve vztahu k právnickým osobám a fyzickým osobám podnikajícím v ustanovení § 25.

## 2.2 Vymezení a hypertrofie skutkových podstat

Vzhledem k fragmentarizaci právní úpravy v oblasti složkové ochrany životního prostředí lze jen obtížně vymezit společně, charakteristické znaky skutkových podstat značně široké nehomogenní skupiny tzv. přestupků proti životnímu prostředí<sup>8</sup>. Obecně lze však říci, že skutkové podstaty přestupků vymezené v jednotlivých zákonech míří zpravidla vždy na relativně široký okruh nejrůznějších subjektů – fyzické osoby, právnické osoby, fyzické osoby podnikající, které nadto mohou a často také vystupují v nejrůznějších pozicích či postavení. Jejich objektem je poté specifický druh povinností, jejichž plnění si vyžaduje zájem na ochraně té či oné složky životního prostředí. Zpravidla se tak vždy setkáváme s tím, že příslušný zákon v prvním kroku rozlišuje mezi přestupky fyzických osob a přestupky právnických osob a fyzických osob podnikajících a v druhém kroku jednotlivé přestupky systematicky sdružuje na základě jejich specifického postavení či činnosti – např. přestupky provozovatelů a vůdců plavidel, přestupky vlastníků a stavebníků vodních děl, přestupky vlastníků pozemků, staveb a zařízení, správců drobného vodního toku vs. přestupky při porušení povinností při nakládání s vodami, při zacházení se závadnými látkami, při haváriích.<sup>8</sup>

S ohledem na požadavek určitosti skutkových podstat přestupků lze za hlavní problém jejich konstrukce v oblasti ochrany životního prostředí označit to, že se v právní úpravě setkáváme se skutkovými podstaty definujícími protiprávní jednání jeho přesným popisem mnohem méně častěji nežli je tomu v případě skutkových podstat odkazujících. Tyto přitom odkazují nejen na porušení konkrétního paragrafu daného zákona (což bývá nejčastější), ale mnohdy též na porušení povinnosti stanovené rozhodnutím či evropským předpisem. Názorným příkladem zde opět může být zákon o ochraně ovzduší. Zvláště problematickým se pak jeví tzv. zbytkové skutkové podstaty, popř. skutkové podstaty obsahující demonstrativní výčty. Od posledně jmenovaných případů se našťastí postupně (i pod vlivem soudní judikatury) ustoupilo, stejně tak jako od stíhání porušení vyplývajících z prováděcích předpisů. V tomto směru lze postulovat, že konstrukce skutkové podstaty nevymezující konkrétní povinnost není v souladu se zásadou *nullum crimen sine lege*. Protiprávní jednání musí být vymezeno dostatečně přesně a určitě, a to nejlépe výslovným popisem, nebo alespoň odkazem na ustanovení zákona, v němž je povinnost stanovena. Tuto skutečnost je nutno mít při tvorbě nových právních úprav vždy na paměti. Ostatně problémy spojené s nerespektováním těchto základních východisek správního trestání snad dostatečně přesvědčivě dokládají případy z let minulých. Poukázat lze v tomto směru např. na aplikační problémy spojené s ustanovením § 65 odst. 5 předchozího zákona o odpadech v návaznosti na ustanovení § 12 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 2 vyhlášky č. 352/2008 Sb. a bodem 1.2 přílohy. Na druhou stranu je však třeba připustit, že s opouštěním tzv. zbytkových skutkových podstat je spojena potřeba vzniku nových skutkových podstat a tím jejich postupná hypertrofie. Tak např. zrušení zbytkové skutkové podstaty obsažené v ustanovení § 116 odst. 1 zákona o vodách na základě novely provedené zákonem č. 20/2004 Sb. si vyžádalo formulaci 85 nových skutkových podstat přestupků.

Za spornou, nyní však již spíše z pohledu účelnosti, nikoli zákonnosti, lze označit i konstrukci skutkových podstat přestupků, jež jsou spojovány s nesplněním nápravných opatření – např. přestupek podle § 88 odst. 2 písm. g) zákona o ochraně přírody a krajiny. S ohledem na jejich existenci totiž může praxe upřednostňovat jejich aplikaci před vymáháním uložených opatření cestou správní exekuce. Přičemž, jak již bylo uvedeno, primárním účelem správněprávní odpovědnosti při ochraně životní prostředí není trestat, ale dosáhnout nápravy – uložení pokuty v tomto směru není žádoucím řešením. Obdobná teze je poplatná v zásadě i pro skutkové podstaty odkazující na porušení povinností stanovených rozhodnutím.

V návaznosti na nastolený problém předimenzování skutkových podstat přestupků na úseku péče o životní prostředí, lze konstatovat, že by daná oblast nepochybně zasluhovala podrobnější zkoumání. Jedním z důvodů, pro které byla zavedena povinnost zpracovávat přehledy přestupků, byla i snaha o identifikaci těch skutkových podstat přestupků, které nenachází praktického uplatnění. V tomto směru lze konstatovat, že v každém přehledu přestupků vážícím se k některému složkovému předpisu v období 2018 - 2020, takové skutkové podstaty nalzáme. Tím se otevírá prostor pro budoucí diskusi o potřebnosti jejich zachování a to i v návaznosti na (ne)možnost využití sankcí netrestní povahy v daných situacích, neboť jejich uplatnění není navázáno na naplnění skutkové podstaty přestupku, ale přímo na zjištění nedostatků při výkonu správního dozoru. Současně by bylo

<sup>8</sup> Srov. ustanovení § 116 až § 124 zákona č. zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

vhodné identifikovať v právnej úprave i skutkové podstaty prestupkov, jež se vzájemně překrývají, což by mohlo přispět k řešení problémů spojených s určením správné právní kvalifikace.

### 2.3 (Ne)naplnění funkcí správního trestu

K tomu, aby uložený správní trest splnil svůj účel, tj. naplnil svou preventivně represivní a výchovnou funkci, musí druh a intenzita správního trestu v každém konkrétním případě odpovídat všem zvláštnostem projednávaného případu. Záruka přiměřeného a spravedlivého trestu pak spočívá v důkladném zjišťování naplnění podmínek stanovených zákonem pro uložení trestu a jeho řádném odůvodnění.<sup>9</sup>

Nejčastěji v úvahu přicházejícím správním trestem podle jednotlivých složkových předpisů je správní trest pokuty. Se zákazem činnosti se v těchto předpisech s ohledem na možnost ukládání nápravných opatření, nepracuje. Sankční rozpětí pokut bývá určeno 1) horní hranicí pokuty 2) dolní i horní hranicí a 3) výpočtem v závislosti na množství.

Obecně platí, že výše pokut jsou v zákoně diferenciovány podle odpovědného subjektu, přičemž je lze označit za relativně vysoké, tzn. na první pohled odstrašující. Tak např. podle zákona o ochraně ovzduší lze za nejzávažnější přestupky uložit fyzické osobě pokutu až 50 000 Kč, a ve vztahu k právnickým osobám a fyzickým osobám podnikajícím dosahuje horní hranice pokuty dokonce až 10 000 000 Kč. Přiznejme si, že takto vysoké pokuty, ba dokonce ani pokuty vyměřené v horní polovině maximální sazby, nejsou v praxi reálně využívány. V tomto směru lze podpůrně argumentovat opět s odkazem do přehledu prestupků (viz níže uvedená tabulka).

Přestupek dle §	Počet napomenutí	Průměrná výměry pokuty
23 odst. 1 písm. a)	2018 – 13 2019 – 61 2020 -21	2018 – 1684 Kč 2019 – 1504 Kč 2020 -2127 Kč
23 odst. 1 písm. b)	2018 – 2 2019 – 1 2020 -2	2018 – 3000 Kč 2019 – 6000 Kč 2020 -2333 Kč
23 odst. 1 písm. c)	2018 – 0 2019 – 0 2020 -0	2018 – 2125 Kč 2019 – 0 Kč 2020 -8000 Kč
§ 23 odst. 1 písm. d)	2018 – 2 2019 – 1 2020 -9	2018 – 1000 Kč 2019 – 1600 Kč 2020 -1916 Kč
§ 25 odst. 2 písm. a)	2018 – 0 2019 – 2 2020 -0	2018 – 49 190 Kč 2019 – 42 217 Kč 2020 -57 157 Kč
§ 25 odst. 2 písm. b)	2018 – 0 2019 – 0 2020 -0	2018 – 10 332 Kč 2019 – 13 593 Kč 2020 -31 384 Kč
§25 odst. 2 písm. c)	2018 – 0 2019 – 8 2020 -1	2018 – 5051 Kč 2019 – 4793 Kč 2020 -10 267 Kč
§ 25 odst. 2 písm. j)	2018 – 0 2019 – 3 2020 -4	2018 – 4064 Kč 2019 – 6381 Kč 2020 -6409 Kč

Tabulka 2: Výňatek – přehled prestupků podle zákona o ochraně ovzduší – správní tresty<sup>10</sup>

Statistické údaje tedy naopak spíše naznačují, že pokuty jsou za jednotlivé přestupky ukládány zpravidla při spodní hranici sankčního rozpětí, i když i v tomto směru samozřejmě existují výjimky –

<sup>9</sup> Podrobněji k pojmu správní trest, jeho funkcím a pravidlům pro jejich ukládání např. KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vyd., Praha: C. H. Beck, 2021, s. 285 a násl.

<sup>10</sup> Zdroj: Přehled prestupků – zákon o ochraně ovzduší za rok 2018, 2019, 2020, zpracování vlastní. Dostupné zde: [https://www.mzp.cz/cz/prehled\\_pestupku](https://www.mzp.cz/cz/prehled_pestupku).

kupř. ve výroční zprávě České inspekce životního prostředí za rok 2020 se výslovně poukazuje na 11 nejzávažnějších případů, kdy za pozornost z hlediska výše uložené pokuty stojí zejména případ společnosti ZUCCA, a.s., již byla uložena pokuta ve výši 2 000 000 Kč za provozování stacionárních zdrojů – kogenerační jednotky a výroby bioplynu – v provozovně Bioplynová stanice Velký Karlov, k. ú. Hrádek u Znojma, v ostatních uvedených případech, jež se opět zpravidla týkají provozu zdroje bez povolení, se výše pokuty v jednotlivých případech pohybuje v rozmezí od 70 000 Kč do 350 000 Kč.

Podstatným, i když patrně nijak překvapivým, zjištěním vyplývajícím z přehledu přestupků je, že značná část pokut je ukládána příkazem, tzn. ve zkráceném přestupkovém řízení bez vedení řízení a dokazování. Ve vztahu k fyzickým osobám lze zkrácené řízení označit dokonce za dominantní procesní postup (viz níže uvedená tabulka)

<b>Počet pravomocných rozhodnutí</b>		
<b>Rozhodnutí</b>	<b>Příkaz</b>	<b>Příkaz na místě</b>
2018 – 10	2018 – 98	2018 – 6
2019 – 2	2019 – 200	2019 – 7
2020 -4	2020 -149	2020 -5
2018 – 1	2018 – 6	2018 – 0
2019 – 2	2019 – 0	2019 – 0
2020 -0	2020 -4	2020 -0
2018 – 0	2018 – 0	2018 – 1
2019 – 0	2019 – 0	2019 – 0
2020 -0	2020 -2	2020 -0
2018 – 0	2018 – 6	2018 – 1
2019 – 0	2019 – 6	2019 – 0
2020 -0	2020 -5	2020 -0
2018 – 92	2018 – 106	2018 – 0
2019 – 99	2019 – 87	2019 – 0
2020 -91	2020 -69	2020 -0
2018 – 22	2018 – 22	2018 – 0
2019 – 28	2019 – 15	2019 – 0
2020 -21	2020 -13	2020 -0
2018 – 33	2018 – 62	2018 – 0
2019 – 56	2019 – 68	2019 – 0
2020 -45	2020 -65	2020 -0
2018 – 14	2018 – 30	2018 – 0
2019 – 14	2019 – 31	2019 – 0
2020 -11	2020 -37	2020 -0

*Tabuľka 3: Výňatek z přehledu přestupků – zákon o ochraně ovzduší – způsob vyřízení věci<sup>11</sup>*

Obdobné závěry by bylo možné vyvodit i z přehledu přestupků k ostatním složkovým předpisům.

V tomto světle vystává otázka, zda z pohledu principu prevence a principu vysoké ochrany mohou pokuty ukládané pokuty reálně naplnit svůj účel. Obecně by mělo totiž platit, že postih v podobě trestu v sankčním řízení musí mít sílu odradit od nezákonného postupu i jiné nositele stejných zákonných povinností; tento účinek pak může vyvolat jen postih odpovídající významu chráněného zájmu, včas a věcně správně vyvozený. Jde-li o finanční postih, musí být znatelný v majetkové sféře delikventa, tedy být nikoli pro něho zanedbatelný, a nutně tak musí v sobě obsahovat i represivní složku. V opačném případě by totiž postih delikventa smysl postrádal.<sup>12</sup> Cesta ke zlepšení stávající praxe v tomto směru tedy nespočívá v neustálém zvyšování horních sazeb ze strany zákonodárce, ale předně v nutnosti dosažení změny v přístupu samotných opravných úředních osob, s čímž logicky vyvstává potřeba posílení jejich personálního, technického, finančního, jakož

<sup>11</sup> Přehled přestupků – zákon o ochraně ovzduší za rok 2018, 2019, 2020, zpracování vlastní. Dostupné zde: [https://www.mzp.cz/cz/prehled\\_pestupku](https://www.mzp.cz/cz/prehled_pestupku).

<sup>12</sup> Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2007, čj. 6 As 63/2006 – 101.

i odborného zázemí. Z pohľadu zmienených princípů by se uhrazení pokuty nemělo jevit povinnému subjektu nikdy jako výhodnější řešení. Institut příkazního řízení sice na jednu stranu představuje velmi účinný nástroj „odřemzení“ správního orgánu, jeho použití však na druhou stranu vyžaduje i určitou uvážlivost. Z žádného zákonného ustanovení přitom nelyne, že by při určení druhu a výměře správního trestu mělo být přihlíženo k uplatněnému procesnímu režimu pojednání věci.

V souvislosti s apelem na ukládání pokut ve vyšší výměře je vhodné se na tomto místě krátce pozastavit i u zákazu likvidačních sankcí. Otázka (ne)přípustnosti likvidačních pokut a nepřiměřených pokut, jakož i povinnosti správních orgánů přihlížet při určení druhu správního trestu a jeho výměře k majetkovým poměrům pachatele, přitom není nijak nová. Z relativně obsáhlé judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která se v průběhu posledních 20 let k této problematice nashromáždila, vyplývá, že správní orgán ukládající pokutu za přestupek je povinen přihlídnout k osobním majetkovým poměrům pachatele tehdy, pokud je podle osoby pachatele a výše pokuty, kterou lze uložit, zřejmé, že by pokuta mohla mít likvidační charakter. Přitom vychází z údajů doložených samotným účastníkem řízení, případně z těch, které vyplynuly z dosavadního průběhu správního řízení či které si opatří samostatně bez součinnosti s účastníkem řízení. Nelze-li takto získat přesné informace, je správní orgán oprávněn stanovit je v nezbytném rozsahu odhadem. Pro účely zamýšleného sdělení pro aplikační praxi se však jeví vhodné poukázat předně na tu pasáž výše parafrázovaného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 As 9/2008 – 133 ze dne 20. 4. 2010, která nebývá až tak často citována: ... je nutno připustit sice spíše ojedinělé, ale přesto za mimořádných okolností přípustné výjimky ze zákazu likvidačního charakteru pokut ukládaných za jiné správní delikty právníky osobám... a to právě v situaci, kdy požadovaného účelu trestu již nemůže být dosaženo mírnějšími pokutami a zároveň není možné volit pro tento účel jiný druh sankce.“ Takovým případem by mohlo dle názoru autora být např. uložení pokuty podle § 18 odst. 2 písm. e) zákona o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, podle kterého lze provozovateli zařízení uložit pokutu v částce 100 EUR zvýšené od roku 2013 o hodnotu harmonizovaného indexu spotřebitelských cen (HICP) vyjádřenou jako průměrný roční index změny cen za každou povolenku, kterou provozovatel nevrátil v rozporu s § 10 odst. 3, případně i v případě dalších obdobných skutkových podstat množstevním (limitních) skutkových podstat. Obecně by rovněž mělo být možné v souvislosti vyvozováním odpovědnosti za přestupky na úseku životního prostředí ochraně životního prostředí uvažovat o prolomení zákazu likvidačních sankcí v případě těch nejzávažnějších či opakovaných porušení, u nichž již není možné dosažení nápravy jiným způsobem, tzn. cestou nápravného opatření.

### **3 ZÁVER**

Institut správněprávní odpovědnosti, potažmo správního trestání, patří k základním nástrojům boje proti nelegální činnosti na úseku ochrany životního prostředí. Nutno však zdůraznit, že sám o sobě má pouze omezenou schopnost ovlivnit lidské chování – v žádném systému nelze spoléhat jen na hrozbu správního trestu a jeho použití. Naopak v souladu s obecným principem prevence je povinné subjekty, resp. každého třeba především motivovat a vést k dobrovolnému dodržování právních povinností, k čemuž lze využít řadu jiných, ať už právních nebo mimoprávních mechanismů.

Na institut správněprávní odpovědnosti proto nelze nahlížet nijak odvětvově a izolovaně, ale je jej třeba vnímat jako součást většího komplexu. Jeho smyslem je podtrhnout význam a posílit funkčnost jednotlivých prvků tohoto systému možností jejich státního vynucení, ať už cestou právo obnovujících sankcí (nápravných opatření) anebo prostřednictvím ukládáním správních trestů.

Efektivita každého právního institutu je nicméně závislá na způsobu jeho reálného uplatňování v aplikační praxi.

Za zásadní výzvy, nikoli však jedině, správního trestání na úseku ochrany životního prostředí lze z pohľadu de lege ferenda označit zejména tyto okruhy problémů:

- posílení personálního, technického a finančního zázemí všech zainteresovaných orgánů podílejících se na kontrolní činnosti a následném vyvozování odpovědnosti
- revize stávajících skutkových podstat přestupků
- překonání v praxi zažitých stereotypů při určení druhu správního trestu a jeho výměře.

**Použitá literatúra:**

ČESKÁ INSPEKCE ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Výroční zpráva 2020.

ČESKÁ INSPEKCE ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Výroční zpráva 2019.

ČESKÁ INSPEKCE ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. Výroční zpráva 2018.

DAMOHOŘSKÝ, M. a kol. Právo životního prostředí. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010. ISBN 978-80-7400-338-7.

GERLOCH, A. Teorie práva. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-454-1.

HENDRYCH, D. Správní právo: obecná část. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-624-1.

JANČÁŘOVÁ, I., a kol. Právo životního prostředí: zvláštní část. 1 vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. ISBN 978-80-210-8041-6.

KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. 2. vyd., Praha: C. H. Beck, 2021. ISBN 978-80-7400-820-7.

PRŮCHA, P. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0.

PRŮCHA, P. K pojetí správněprávní odpovědnosti a správního trestání. In Správní právo, roč. 2014, č. 1-2, s. 16-27. ISSN 0139-6005.

PRÁŠKOVÁ, H. Správní sankce netrestní povahy. In SKULOVÁ, S., KLIKOVÁ, A., HEJČ, D. (eds.) Výzvy správního práva a správního soudnictví: pocta k 70. narozeninám prof. JUDr. Petra Průchy, CSc. 1 vyd. Brno: Masarykova univerzita Právnická fakulta, 2019. ISBN 978-80-210-9360-7.

PRÁŠKOVÁ, H. Základy odpovědnosti za správní delikty. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-456-8.

**Kontaktné údaje:**

doc. JUDr. PhDr. Zdeněk Fiala, Ph.D.

e-mail: [fialaz@prf.cuni.cz](mailto:fialaz@prf.cuni.cz)

Právnická fakulta Univerzity Karlovy, katedra práva životního prostředí

nám. Curieových 7

116 40 Praha - Staré Město



# EFEKTÍVNY PROCES KONTROLY A VYVODZOVANIA ZODPOVEDNOSTI ZA ENVIRONMENTÁLNE SPRÁVNE DELIKTY

Mária Srebalová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The contribution focuses on the analysis of selected procedural provisions within the control and inference of responsibility for environmental administrative offences. It focuses on their meaning and application in practice. The reason for the investigation is mainly the interest in the speed and economy of the mentioned processes so that they are an effective tool in punishing environmental illegal activities.

**Abstrakt:** Príspevok sa zameriava na analýzu vybraných procedurálnych ustanovení v rámci kontroly a vyvodzovania zodpovednosti za environmentálne správne delikty. Zameriava sa na ich význam a uplatňovanie v praxi. Dôvodom pre skúmanie je najmä záujem na rýchlosti a hospodárnosti uvedených procesov tak, aby boli účinným nástrojom pri postihovaní environmentálnych protiprávnych činností.

**Key words:** deriving of responsibility, environmental administrative offences, control and administrative proceedings on environmental administrative offences, procedural administrative institutes, speed and economy of processes.

**Kľúčové slová:** vyvodzovanie zodpovednosti, environmentálne správne delikty, kontrola a správne konanie o environmentálnych správnych deliktoch, procesné správno-právne inštitúty, rýchlosť a hospodárnosť procesov.

## 1 ÚVOD

Príspevok bol inšpirovaný jednou z iniciatív Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky a Slovenskej inšpekcie životného prostredia (ďalej len ako „SIŽP“). Tieto inštitúcie na základe Plánu práce vlády Slovenskej republiky na rok 2021, pripravili návrh Koncepcie boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti<sup>1</sup>. Jej význam spočíva v celospoločenskej potrebe účinnejšej ochrany životného prostredia a jednotlivých jeho zložiek prostredníctvom viacerých orgánov verejnej moci. Uvedená koncepcia naznačuje, že je potrebné prehodnotiť súčasný systém starostlivosti o životné prostredie a navrhnúť a implementovať opatrenia zamerané okrem iného aj na optimalizáciu procesov vyvodzovania zodpovednosti za environmentálne delikty.

Koncepciu tvoria tri piliere a jeden z nich je zameraný na zefektívnenie zodpovednostného systému v oblasti starostlivosti o životné prostredie. Primárne je orientovaný na zmodernizovanie a skvalitnenie procesu kontroly a procesu vyvodzovania jednotlivých foriem zodpovednosti za environmentálne delikty.<sup>2</sup>

Tento príspevok je preto vstupom do analýzy procedurálnych ustanovení. Na vybraných procesných inštitútoch poukazuje na ich nedostatočnú právnu úpravu a problematické uplatnenie v praxi. Na základe požiadaviek praxe v úvodnej fáze výskumu poukazujeme na aktuálne problémy

<sup>1</sup> Koncepcia bola vypracovaná podľa Plánu práce vlády Slovenskej republiky na rok 2021 a v nepriamej nadväznosti na Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, strategický dokument Zelenšie Slovensko – Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030 (Envirostratégia 2030), návrh Akčného plánu boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti na roky 2021 – 2025 a návrhu Koncepciu ochrany prírody a krajiny do roku 2030.

<sup>2</sup> Koncepcia boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti. Bratislava, október 2021, dostupné na <https://www.slov-lex.sk>, legislatívne procesy, LP/2022/210.

správnych orgánov pri postihovaní environmentálnych správnych deliktov. Tieto vyplývajú z absencie všeobecného predpisu správneho trestania, ktorý by bol solídnym základom pre takéto postih s tým, že osobitosti by už mohli jednoduchšie a efektívnejšie upravovať osobitné predpisy. Už v úvode môžeme uviesť, že potreba výraznejšieho posunu právnej úpravy k jeho modernizácii je zrejmá aj pri procese kontroly. Vstupom do výskumu však v tomto príspevku budú predovšetkým vybrané procesné ustanovenia správneho konania, ktoré ako jedny z najproblémovjších identifikovali zamestnanci SIŽP v rámci riadeného rozhovoru. Sú nimi:

1. subjektívne lehoty, v rámci ktorých je správny orgán povinný začať správne konanie, v ktorom vyvodí zodpovednosť za environmentálny správny delikt a
2. skrátená forma konania o správnom delikte (rozkazné konanie).

Na týchto príkladoch sa pokúsime predovšetkým naznačiť a v závere zhrnúť, nakoľko každodennú rozhodovaciu činnosť správnych orgánov, ktoré postihujú iné správne delikty než sú priestupky, ovplyvňuje nedostatok všeobecných procesných pravidiel. Tieto sa pokúsime sumarizovať.

## **2 ZAČIATOK PLYNUTIA SUBJEKTÍVNEJ LEHOTY PRE ZAČATIE SPRÁVNEHO KONANIA**

Právne inštitúty týkajúce sa plynutia času slúžia na to, aby sa právne vzťahy realizovali v čo najprimeranejšom čase. Zákonodarca ich zavádza pre zabezpečenie právnej istoty najmä povinných subjektov, aby sa voči nim nevykonávali práva po neúmernom časovom odstupe, čo môže spôsobovať okrem iných aj procesnoprávne ťažkosti. Ich cieľom je teda pôsobiť na oprávnený subjekt, aby neodkladal uplatnenie práva neúmerne dlho<sup>3</sup>. Týka sa to aj začiatku plynutia subjektívnej lehoty pre začatie správneho konania.

Začiatok plynutia subjektívnej lehoty v zákonoch, ktoré aplikuje SIŽP pre postihovanie environmentálnych správnych deliktov upravuje iba zákon č. 79/2015 Z.z. o odpadoch v § 112 ods. 9: „Za deň, keď sa orgán štátneho dozoru dozvedel o porušení povinnosti podľa tohto zákona, sa považuje deň prerokovania protokolu z kontroly. Ostatné zložkové zákony, na základe ktorých postihuje environmentálne správne delikty SIŽP začiatok plynutia takejto lehoty neobsahujú. Pritom je pre správne orgány nevyhnutné, aby poznali určenie času, resp. okamihu, ktorý sa považuje za dozvedenie sa o porušení povinnosti. Tento môže byť určený rôzne, napr. od podania podnetu alebo prerokovania protokolu. Judikatúra k tejto otázke sa rôzni.

Ako uvádza rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžf/51/2010: „Podľa názoru senátu odvolacieho súdu **prvá objektívna možnosť, kedy sa v danom prípade správny orgán dozvedel o porušení povinností žalobcu, za ktoré mu následne bola uložená sankcia bol podnet** – žiadosť o prešetrenie verejného obstarávania, Ministerstva životného prostredia SR zo dňa 16. 8. 2006, ktorý bol podnetom na výkon kontroly u žalobcu a najneskoršie dňa 27. 9. 2006, kedy prišlo k odňatiu prvopisov dokladov žalobcu k výkone kontroly nad dodržiavaním zákona o verejnom obstarávaní, podľa potvrdenia o odňatí prvopisov dokladov, písomných dokumentov od žalobcu, v ktorý deň správny orgán mohol už preveriť dôvodnosť podnetu na začatie kontroly predloženého Ministerstvom životného prostredia SR a bolo už záležitosťou organizácie činnosti správneho orgánu, kedy si uvedené zistenia a akým spôsobom ďalej preverí. Vzhľadom na uvedené subjektívna jednoročná lehota na začatie administratívneho konania vo veci uloženia pokuty žalobcovi uplynula správne orgánu dňa 27. 9. 2007, a preto odvolací súd dospel k záveru, že pokiaľ správny orgán v danej veci začal konať až dňa 2.10. 2007, začal konať po uplynutí ročnej subjektívnej lehoty, z ktorých dôvodov sankcia uložená žalobcovi bola uložená v rozpore s § 123 ods. 4 zákona č. 523/2003 Z.z. Z uvedených dôvodov odvolací súd nepovažoval za správny právny názor žalovaného, že skutočnosťou určujúcou začiatok plynutia subjektívnej jednoročnej lehoty bol deň vydania protokolu z výkonu kontroly, t.j. 16. 11. 2006, s ktorým sa v podstate stotožnil aj súd prvého stupňa. Pokiaľ teda súd prvého stupňa vychádzajúc z uvedeného právneho názoru žalobu zamietol, odvolací súd podľa §

<sup>3</sup> KIRSTOVÁ, K.: Vymožitelnost práva a inštitút premlčania. In: Vymožitelnost práva v podmienkach Slovenskej republiky. Medzinárodná vedecká konferencia. Bratislava, 27. a 28. novembra 2002. Bratislava: Nadácia profesora Karola Planka, 2003, s. 159.

250ja ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku zmenil napadnutý rozsudok krajského súdu tak, že preskúmané rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Podľa rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžo/30/2014 NS SR: "Deň, kedy je táto skutočnosť správnemu orgánu známa, je deň, kedy správny orgán zistil porušenie zákona, t.j. poznal, že došlo ku konaniu obsiahnutému v zákonom vymedzenej skutkovej podstate deliktu, ktorú zákon za splnenia ďalších podmienok definuje ako správny delikt. Za skutočnosť určujúcu začiatok plynutia subjektívnej prekluzívnej lehoty treba teda považovať vedomosť o skutkových okolnostiach veci v takom rozsahu, ktorý umožní predbežné právne zhodnotenie, že došlo k porušeniu zákona, a to bez toho, aby sa jednalo o informáciu zvlášť kvalifikovanú. **Začiatkom plynutia subjektívnej lehoty tak môže byť aj okamih, kedy správnemu orgánu dôjde podnet od určitého oznamovateľa, ktorý svojim konkretizujúcim obsahom dostatočne opisuje hodnotený skutok a vedie (hoci aj nepriamo) k určeniu zodpovedného subjektu.** Najvyšší súd SR je toho názoru, že prvou objektívnou možnosťou, kedy sa v danom prípade správny orgán dozvedel o porušení povinnosti žalobcu, bol písomný podnet Ústredného kontrolného a skúšobného ústavu poľnohospodárskeho so sídlom v Bratislave doručeného žalobcovi dňa 27. 12. 2011, a najneskoršie dňa 4. 5. 2012, kedy došlo k vykonaniu operatívnej kontroly prvostupňovým správnym orgánom v subjekte žalobcu za kontrolované obdobie od 1. 1. 2011 do 4. 5. 2012 pre možné porušenie ustanovení zákona o perzistentných organických látkach a nariadenia, a výsledky ktorej sú obsiahnuté v Protokole č. 25. Vzhľadom na uvedené, je nevyhnutné začiatok plynutia jednoročnej subjektívnej prekluzívnej lehoty na uloženie sankcie za správny delikt podľa § 7 ods. 6 zákona o perzistentných organických látkach viazať práve k tomuto dňu, t. j. 4. 5. 2012. Najvyšší súd SR sa stotožňuje s právnym záverom uvedeným v odôvodnení krajského súdu, podľa ktorého subjektívna jednoročná lehota na začatie administratívneho konania vo veci uloženia pokuty žalobcovi uplynula správnemu orgánu dňa 04.05.2013. Napriek skutočnosti, že napadnuté rozhodnutie žalovaného o nadobudlo právoplatnosť dňa 31. 05.2013, správny orgán pochybil, keď neprihliadal ex offo na plynutie jednoročnej (prekluzívnej) lehoty, v ktorej je možné uložiť pokutu za správny delikt a konanie nezastavil. Na námietku žalovaného, že okamihom plynutia subjektívnej lehoty môže byť len taký okamih, kedy bol protokol z kontroly riadne prerokovaný podľa § 13 ods. 8 zákona o kontrole, t. j. dňa 25. 6. 2012, Najvyšší súd SR zdôrazňuje, že nemožno zamieňať časový moment začiatku plynutia jednoročnej subjektívnej lehoty, ktorý je viazaný k okamihu vzniku dôvodného podozrenia a moment prerokovania protokolu, ktorý je závislý od objektívne zisteného a preukázaného porušenia povinnosti. S ohľadom na vyššie uvedené Najvyšší súd SR dospel k záveru, že žalovaným uplatnená námietka nie je vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu dôvodná.

Na rozdiel od predchádzajúcich dvoch rozsudkov, opačný právny názor nachádzame v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Szd 1/2012 zo dňa 25. 4. 2013, v ktorom súd konštatuje: „Termín zistenia porušenia povinností nemožno vykladať ako jednoduchú vedomosť administratívneho orgánu resp. jeho pracovníkov, v priebehu určitého, bližšie nešpecifikovaného postupu, hoc aj neformálnu, o skutočnostiach nasvedčujúcich tomu, že došlo k porušeniu zákona. Zistenie nedostatkov musí mať podklad v určitej objektívnej skutočnosti, ktorou je práve vypracovanie protokolu. Na výkon dozoru je potrebné primerane aplikovať ustanovenia zákona o kontrole. S poukazom na § 13 ods. 1 zákona o kontrole je potrebné uviesť že o výsledku vykonanej kontroly, ktorou boli zistené nedostatky, vypracujú pracovníci kontroly protokol, ktorý obsahuje aj opis preukázaných kontrolných zistení. Pokiaľ sa kontrolou nezistí porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov alebo interných predpisov, vypracuje sa o kontrole záznam. Práve z obsahu protokolu vyplývajú nedostatky, ktoré boli orgánom dohľadu zistené.“

Najproblematickejším je podľa nás predovšetkým názor, že plynutie subjektívnej lehoty, môže byť určené aj podaním podnetu. Optimálnym je podľa nás ostatný výrok súdu v uvedenom prehľade, podľa ktorého je plynutie subjektívnej lehoty určené objektívnym zistením zachyteným vo vypracovanom protokole, ktorým sa zistí porušenie právnych predpisov.

Pri absencii všeobecnej právnej úpravy správneho trestania by mal zákonodarca nielen upraviť predmetné lehoty v jednotlivých zložkových zákonoch ale tiež dbať na to, aby táto právna úprava bola v súlade s európskymi požiadavkami na takúto úpravu. Princíp postihu za protiprávne správanie v primeranej lehote vyplýva už z čl. 6 ods. 1 Dohovoru, podľa ktorého má každý právo na to, aby jeho záležitosť bola v primeranej lehote prejednaná. Márne uplynutie analyzovaných lehôt spôsobuje zánik zodpovednosti osoby za správny delikt. Princíp má teda hmotnoprávny aspekt. Primeranosť lehoty by sa pritom mala odvíjať od významu verejného záujmu chráneného zákonom. Tento význam je pri

environmentálnych správnych deliktov podľa nás značný. Vzhľadom na stupeň spoločenskej nebezpečnosti správnych deliktov by však mala byť kratšia než pri trestnoprávnej činnosti.

### **3 SKRÁTENÉ KONANIE O SPRÁVNOM DELIKTE**

V konaní o správnom delikte sú správne orgány povinné objektívne a bez zbytočných prietahov zistiť, či došlo k jeho spáchaniu, kto ho spáchal a za akých okolností a tiež či je potrebné uložiť za protiprávne konanie páchatelovi priestupku sankciu.<sup>4</sup> V skrátenej forme konania je akcentovaná požiadavka rýchlosti konania. Ako uvádza Košičiarová, platná právna úprava umožňuje, v záujme účinného výkonu verejnej správy, využiť aj tzv. skrátenej postup prejednanie správneho deliktu. Ide o procedurálne zjednodušené konanie, pre ktoré je typické to, že rozsah procesných práv obvineného je v ňom užší než v neskrátenej konaní<sup>5</sup>, t.j. hovoríme o zúženom uplatnení práva obvineného na obhajobu, ktoré je možné v prípadoch, v ktorých bol správny delikt spoľahlivo zistený. Obvinený však musí súhlasiť s touto formou prejednanie<sup>6</sup>. V prípade, že takáto osoba so skrátenej konaní o správnom delikte nesúhlasí, musí správny orgán správny delikt prejednať v neskrátenej a teda riadnom konaní, v ktorom je možné zo strany obvineného z priestupku využiť všetky procesné práva.

Aktuálna právna úprava postihovania správnych deliktov obsahuje dve formy skrátenej konania. Blokové konanie a rozkazné konanie. Umožňujú rýchle, takmer neformálne rozhodnúť vo veci. Správny orgán pri týchto skrátenej formách konania napríklad nepredvoláva obvineného zo správneho deliktu ani iných účastníkov konania na ústne pojednávanie a nevykonáva dôkazy. V blokovom a v rozkaznom konaní je možné vybaviť menej závažné správne delikty.

Spoločnú právnu úpravu rozkazného konania pre všetky priestupky obsahuje zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej len „zákon o priestupkoch“). Rozkazné konanie podľa § 87 zákona o priestupkoch je možné uskutočniť ak:

- je nepochybné, že priestupok spáchal obvinený z priestupku,
- vec nebola vybavená v blokovom konaní,
- obvinený z priestupku nebol zbavený spôsobilosti na právne úkony, prípadne jeho spôsobilosť na právne úkony nebola obmedzená,
- predmetom konania nie je návrhový priestupok,
- predmetom konania nie je priestupok mladistvého.

Ďalšie všeobecné ustanovenia zákona o priestupkoch zakotvujú, že rozkazné konanie sa uskutočňuje bez nariadenia ústneho pojednávanie a vykonávanie dôkazov. Končí vydaním individuálneho správneho aktu t. j. rozkazu, ktorý má rovnaké náležitosti ako rozhodnutie o priestupku. Oznamuje sa vždy písomne. Obvinený z priestupku môže proti rozkazu podať v lehote 15 dní odo dňa jeho doručenia odpor správneho orgánu, ktorý rozkaz vydal. Včasným podaním odporu sa rozkaz zrušuje a správny orgán pokračuje v neskrátenej konaní. Správny orgán je v neskrátenej správnom konaní viazaný obsahom vydaného rozhodnutia a obvinenému z priestupku preto nemožno uložiť iný druh sankcie (s výnimkou pokarhanie) alebo vyššiu výmeru sankcie, než bola uvedená v rozkaze, ak sa pri prejednávaní priestupku nezistia nové podstatné skutkové okolnosti. V konaní o odpore teda platí zásada zákazu reformatio in peius. Rozkaz, proti ktorému nebol včas podaný odpor, má účinky právoplatného rozhodnutia.

Rozkazné konanie umožňuje právna úprava aj o iných správnych deliktov. Napríklad pri fyzických osobách a právnických osobách oprávnených na podnikanie v § 29 zákona č. 474/2013 Z. z. o výbere mýta za užívanie vymedzených úsekov pozemných komunikácií v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o mýte“) a v § 107b a nasl. zákona č. 725/2004 Z. z. o podmienkach

<sup>4</sup> Bližšie pozri napr. SREBALOVÁ, M. a kolektív: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 256 a nasl.

<sup>5</sup> KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín: Heuréka 2017, s. 66.

<sup>6</sup> KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín: Heuréka 2017, s. 66 - 67.

prevádzky vozidiel v premávke na pozemných komunikáciách v znení neskorších predpisov. Avšak podobne ako pri rozkaznom konaní o environmentálnych správnych deliktach, nie je táto osobitná právna úprava podporená ustanoveniami, ktoré poskytuje priestupkový zákon správnym orgánom uskutočňujúcim rozkazné konanie o priestupkoch. Preto sa správne orgány musia v každom rozkaznom konaní vyrovnávať s absenciou všeobecnej úpravy správneho trestania a rešpektovať požiadavky kladené na postihovanie všetkých deliktov tak, ako ich vyžadujú európske pramene práva. Uvedme si požiadavky Rady Európy na konanie o správnych deliktach vo vzťahu ku procesným právam obvineného zo správneho deliktu, ktorých porušenie je najčastejším dôvodom pre zrušenie rozhodnutí správnych orgánov správnymi súdmi.

Požiadavky na konanie o správnych deliktach podľa európskych štandardov, a z nich iba špeciálne procesné princípy, ktoré poskytujú záruky obvinenému. Sú vyjadrené ako procesné práva obvineného v Odporúčaní Výboru ministrov R(91) o správnych sankciách: právo byť informovaný o obvinení a dôvodoch obvinenia, právo mať primeraný čas na prípravu obhajoby, byť informovaný o dôkazoch, byť vypočutý pre rozhodnutím vo veci, právo na odôvodnenie rozhodnutia, ktorým sa ukladá sankcia, právo na preskúmanie rozhodnutia, ktorým sa ukladá sankcia. **Od ich uplatnenia je možné podľa čl. 6 odporúčania upustiť len v súlade so zákonom a so súhlasom dotknutej osoby ak ide o menej závažné správne delikty a správne delikty postihované nízkymi peňažnými pokutami.**<sup>7</sup>

V rozkaznom konaní je teda možné zúžiť uplatnenie procesných práv obvineného, čo reflektuje aj náš právny poriadok. Na druhej strane je podľa nás na zváženie, či zákonodarca reflektuje aj požiadavku, že musí ísť o správne delikty postihované nízkymi peňažnými pokutami. Napríklad podľa zákona o mýte je totiž možné uložiť pokutu až 1 500 eur, čo je podľa § 15 zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb spodná hranica peňažného trestu.

#### **4 ZÁVER**

Správne orgány ale aj širšia odborná verejnosť už dlhodobo vyjadrujú názor na potrebu vytvorenia právnej úpravy správneho trestania, ktorá by zodpovedala potrebám aplikačnej praxe správnych orgánov a požiadavkám európskych prameňov práva. Priestupkový zákon je iba čiastkovou kodifikáciou v rámci značného množstva právnych predpisov upravujúcich problematiku správneho trestania. V správnych konaniach, v ktorých sa rozhoduje o iných správnych deliktach než sú priestupky, postupujú správne orgány podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov, s odchýlkami podľa osobitných zákonov. Všeobecný predpis o správnom konaní však nezohľadňuje všetky špecifiká správneho trestania. Okrem vnútroštátnej právnej úpravy sú preto správne orgány na základe čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) a nadväzujúcej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a našich súdov povinné postupovať podľa správneho poriadku, dokumentov s obsahom tzv. európskeho správneho práva procesného a aplikovať zásady trestného práva hmotného i procesného podľa Správneho súdneho poriadku<sup>8</sup>.

Pri plánovaných zmenách v konaní o správnych deliktach v osobitných zákonoch tak, ako je to uvedené aj v Konceptii boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti, je preto pri absencii všeobecnej úpravy správneho trestania, potrebné rešpektovať predovšetkým Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy R (91) 1 o správnych sankciách a tiež napríklad Rezolúciu Výboru ministrov Rady Európy (77) 31. Na nevyhovujúci stav, ktorý predstavuje uvedený rámec prameňov právnej úpravy, upozorňujú aj rozhodnutia slovenských súdov. Podľa ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky u nás absentuje právna úprava upravujúca zásady a ďalšie procesné inštitúty správneho trestania. Stav, v ktorom sú správne orgány povinné aplikovať zásady Trestného zákona, Trestného poriadku a v prípade správnych deliktov právnických osôb aj zásady zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb, je z viacerých dôvodov nevyhovujúci a predovšetkým neefektívny. Z uvedených dôvodov nielen správne orgány ale aj širšia odborná

<sup>7</sup> Bližšie pozri napr. KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín: Heuréka 2017, s. 67.

<sup>8</sup> Už aj podľa ustanovení § 194 a nasl. zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku o správnej žalobe vo veciach správneho trestania.

verejnosť vyjadrujú názor na potrebu vytvorenia právnej úpravy správneho trestania, ktorá by zodpovedala potrebám aplikačnej činnosti správnych orgánov a požiadavkám vyplývajúcim z Dohovoru.

Tvorba právnych predpisov a osobitne tvorba kódexov vyžaduje hlbšie teoretické rozpracovanie. Základom pre právnu úpravu z oblasti postihovania správnych deliktov je zadefinovanie základných hmotnoprávnych ako aj procesných zásad, ktoré by sa mali vzťahovať na jednotlivé druhy správnych deliktov. Z hmotnoprávnych ustanovení by išlo o zakotvenie podmienok zodpovednosti za správne delikty, druhy sankcií a ochranných opatrení a zásady ich ukladania. Z procesnoprávnych ustanovení by išlo o zakotvenie právnych záruk obvineného zo správneho deliktu princípov, zásad a pravidiel správneho trestania: princíp legality, zásada legality postihu, zásada subsidiarity trestania, zásada ne bis in idem, postih v primeranej lehote, povinnosť správneho orgánu dokazovať vinu, ukončenie konania rozhodnutím, zverejnenie a odôvodnenie rozhodnutia, poučenie obvineného zo správneho deliktu o opravných prostriedkoch a preskúmateľnosti rozhodnutia správnym súdom a tiež preskúmateľnosť rozhodnutia nezávislým a nestranným súdom. Nasledovať by mali všetky nevyhnutné hmotnoprávne aj procesnoprávne ustanovenia

Naším príspevkom sme zatiaľ len otvorili tému potrebných zmien v procesnoprávnej úprave environmentálnych správnych deliktov. Kým dôjde k vytvoreniu všeobecnej právnej úpravy správneho trestania budú osobitné zákony naďalej zbytočne zaťažované opakovanou úpravou viacerých ustanovení. Prípadne v nich budú absentovať potrebné ustanovenia tak, ako je to zrejmé zo zložkových zákonov SIŽP v prípade subjektívnych lehôt pre začatie správneho konania. Pri rozkaznom konaní sa na záver ešte zastavíme s tým, že pre všetky druhy rozkazných konaní je vždy potrebné upraviť náležitosti rozkazu, právo účastníka konania podať proti rozkazu odpor, či spôsob doručovania odporu. Tieto ustanovenia by však mali byť upravené všeobecne. Osobitné právne úpravy by mali byť venované iba špeciálnym ustanoveniam, ako napr. vylúčeniu absorpčnej zásady a tiež pre určenie začiatku plynutia subjektívnej lehoty pre začatie správneho konania.

#### **Použitá literatúra:**

- Právna úprava správneho trestania [elektronický zdroj] : zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 6. novembra 2015 na pôde Právnickej fakulty, Univerzity Komenského v Bratislave, ktorá sa uskutočnila v rámci projektu VEGA č. 1/0136/15 "Právna úprava správneho trestania". ISBN 978-80-7160-399-3. - Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015. [CD-ROM].
- Vplyv európskeho práva na kreovanie princípov a zásad správneho trestania: zborník z vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2016 [elektronický zdroj]. - ISBN 978-80-7160-430-3. - Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016. [CD-ROM].
- Nová právna úprava správneho trestania [elektronický zdroj]: ISBN: 978-80-7160-454-9 - Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2017. [CD-ROM].
- KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. zmenené a aktualizované vydanie. Šamorín: Heuréka 2017, ISBN 978-80-8173-0388-2.
- SREBALOVÁ, M. a kolektív: Zákon o priestupkoch. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2020, ISBN 978-80-89603-93-0.
- VRABKO, M. a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 232 s. ISBN 978-80-89603-76-3. VRABKO, M. a kol.: Správne právo procesné. Osobitná časť. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Šamorín: Heuréka, 2018, 382 s. ISBN 978-80-8173-049-8.
- VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

#### **Kontaktné údaje:**

prof. JUDr. Mária Srebalová PhD.  
[maria.srebalova@flaw.uniba.sk](mailto:maria.srebalova@flaw.uniba.sk)  
Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta  
Katedra správneho a environmentálneho práva  
Šafárikovo námestie č. 6  
P.O.BOX 313  
810 00 Bratislava  
Slovenská republika

# SMĚRNICE EVROPSKÉ UNIE POJEDNÁVAJÍCÍ O RADIAČNÍ A JADERNÉ BEZPEČNOSTI JAKO PODKLAD PRO VYMÁHÁNÍ PRÁVA V TÉTO SPECIFICKÉ OBLASTI OCHRANY OBYVATELSTVA A ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Jozef Sabol

Katedra krizového řízení, Fakulta bezpečnostního managementu  
Policejní akademie České republiky v Praze, Česká republika

**Abstract:** Applications of radiation and nuclear technologies in the industry, medicine, science, and many other areas require ensuring adequate protection of the population and the environment from the potentially harmful health consequences of the use of these technologies, as well as the adoption of appropriate measures to minimize possible radioactive contamination. National regulatory authorities are in charge of this protection in the individual EU Member States, whose regulations must be consistent with the standards contained in the relevant EU directives compulsory within the EU. In the report, the main EU directive focusing on the safe use of radiation sources and nuclear facilities, both under normal conditions and in emergency situations, is presented. Some issues related to strict adherence to these guidelines are also discussed.

**Keywords:** Directive, EU, radiation, nuclear, safety, law enforcement, protection, population, environment.

**Abstrakt:** Aplikace radiačních a jaderných technologií v průmyslu, medicíně, vědě a v mnohých dalších oblastech vyžadují zajištění adekvátní ochrany obyvatel a životního prostředí před potenciálně škodlivými zdravotními důsledky použití těchto technologií, jakož i přijetí příslušných opatření k minimalizování možné radioaktivní kontaminace. Gesci nad touto ochranou v jednotlivých členských státech EU mají národní regulační orgány, jejichž předpisy se musí důsledně opírat o standardy obsažené v relevantních směrnících EU, které jsou v rámci EU závazné. V referátu je podrobněji diskutována zejména hlavní směrnice EU zaměřená na dodržování bezpečnosti používání radiačních zdrojů a provozování jaderných zařízení, a to jak za normálních podmínek a také i v případě havarijních situací. Jsou diskutovány i některé problémy týkající se důsledného dodržování těchto směrnic.

**Klíčová slova:** Směrnice, EU, radiační, jaderný, bezpečnost, prosazování práva, ochrana, obyvatelstvo, životní prostředí.

## 1 ÚVOD

Evropská unie (EU) definuje radiační a jadernou bezpečnost jako dosažení řádných provozních podmínek, minimalizaci a optimalizaci ozáření osob a radioaktivní kontaminace životního prostředí, předcházení haváriím, a zmírňování následků havárií. Cílem těchto směrnic je zajištění adekvátní ochrany pracovníků a široké veřejnosti před nebezpečím vyplývajícím z ionizujícího záření ze zdrojů používaných v medicíně, průmyslu, výzkumu a v mnohých dalších oblastech, kde se velmi efektivně využívají radiační a jaderné technologie. Držitelé povolení (provozovatelé) zdrojů ionizujícího záření a jaderných zařízení jsou primárně odpovědní za bezpečnost svých zařízení, přičemž se kromě příslušných zákonů řídí vyhláškami a pokyny národního regulačního (dozorného) orgánu. Tyto orgány při své práci vycházejí ze zákonů, do nichž jsou postupně transponovány aktuální směrnice EU. V České republice (ČR), a stejně tak jako členských státech EU a většině zemí ve světě, se navíc do národních legislativ adoptují také doporučení Mezinárodní agentury pro atomovou energii (MAAE, IAEA – International Atomic Energy Agency) a řady dalších profesionálních organizací a

vědeckých výborů. Jsou to především Mezinárodní komise pro radiologickou ochranu (MKRO, ICRP – International Commission on Radiological Protection) a Mezinárodní komise pro radiační jednotky a měření (MKRJM, ICRU – International Commission on Radiation Units and Measurements).

Pro radiační ochranu a jadernou bezpečnost má rozhodující význam zejména Směrnice EU 2013/59<sup>1</sup>, která, z hlediska požadavků týkajících se radiační a jaderné bezpečnosti, je konzistentní se Základními bezpečnostními standardy MAAE<sup>2</sup>.

## **2 ZÁKLADNÍ OBSAH A VÝZNAM SMĚRNICE EU 2013/59 PRO RADIAČNÍ OCHRANU**

Tato směrnice stanoví základní bezpečnostní standardy a ustanovení, které se vztahují na běžné a havarijní situace v radiační a jaderné oblasti a byla doplněna podrobnějšími právními úpravami vycházejícími z aktuálních potřeb ochrany osob a životního prostředí před potenciálními účinky ionizujícího záření a nežádoucí radioaktivní kontaminace životního prostředí. Ustanovení této směrnice se opírá o přístup založený na expozičních situacích zavedený Publikací ICRP 103<sup>3</sup>, přičemž rozlišuje mezi existujícími, plánovanými a nehodovými expozičními situacemi. Tato směrnice se vztahuje na všechny expoziční situace a na všechny kategorie ozáření, a to profesní ozáření, ozáření obyvatelstva a lékařské ozáření.

Směrnice EU 2013/59 se vztahuje na každou plánovanou, existující nebo nehodovou expoziční situaci zahrnující riziko, které vyplývá z ozáření ionizujícím zářením a které nelze zanedbat z hlediska radiační ochrany nebo z hlediska ochrany životního prostředí s ohledem na dlouhodobou ochranu lidského zdraví. Ke kvantifikaci ozáření používá Směrnice systém veličin a jednotek, které běžně slouží k hodnocení radiačního rizika a je v souladu s definicemi, které používá ICRU nebo IAEA. Na tomto místě patří poznamenat, že systém veličin se za poslední roky do značné míry modifikoval, a to s přihlédnutím na výsledky posledních epidemiologických studií.

Ve Směrnici jsou vymezeny některé pojmy a termíny, které jsou důležité z hlediska implementace příslušných předpisů a požadavků na ochranu. Jedná se zejména o následující terminologii:

- Ozáření – ozařování ionizujícím zářením vysílaným mimo tělo (zevní ozáření) nebo uvnitř těla (vnitřní ozáření) nebo vystavení účinkům takového záření.
- Radiační pracovník – fyzická osoba podnikající nebo zaměstnaná, která je vystavena záření při práci prováděné v rámci činnosti upravené touto směrnicí a která může být vystavena dávkám ozáření překračujícím některý z limitů ozáření pro ozáření obyvatelstva.
- Zdravotní újma – snížení délky a kvality života u části obyvatelstva v důsledku ozáření, včetně snížení způsobeného reakcemi tkáně, rakovinou a vážnými genetickými poruchami.
- Běžné ozáření – ozáření, u něhož se předpokládá, že k němu dojde za běžných provozních podmínek zařízení nebo činnosti (včetně údržby, kontroly, vyřazení z provozu), nebo menších nehod, které lze udržet pod kontrolou, tj. v průběhu běžného provozu a předpokládaných provozních příhod.
- Profesní ozáření – ozáření pracovníků při výkonu jejich práce a učňů nebo studentů v souvislosti s jejich odbornou přípravou, resp. praktickou výukou.
- Opuštěný zdroj – radionuklidový zdroj, který nebyl zproštěn regulace, ani jí nepodléhá, např. proto, že nikdy nepodléhal regulační kontrole dozorného orgánu nebo byl opuštěn, ztracen, nesprávně umístěn, odcizen nebo jinak převeden bez příslušné autorizace.
- Plánovaná expoziční situace – expoziční situace, která vyplývá z plánované činnosti zdroje záření nebo z lidské činnosti, jež mění cesty ozáření tak, že způsobují ozáření nebo potenciální ozáření lidí nebo životního prostředí. Plánované expoziční situace mohou zahrnovat běžná ozáření i potenciální ozáření.
- Potenciální ozáření – ozáření, které se neočekává s jistotou, ale které může nastat v důsledku události nebo sledu událostí pravděpodobnostní povahy, včetně selhání zařízení a provozních chyb včetně lidského faktoru.

<sup>1</sup> Council Directive 2013/59/Euratom of 5 December 2013 Laying down Basic Safety Standards for Protection against the Dangers Arising from Exposure to Ionising Radiation.

<sup>2</sup> Radiation Protection and Safety Standards of Radiation Sources: International Basic Safety Standards. IAEA, Vienna, 2014.

<sup>3</sup> The 2007 Recommendations of the ICRP. ICRP Publication 103. Ann. ICRP, 2007, 37 (2-4).



- Ochranné opatrenie – opatrenie iná než nápravná opatrenie za účelom vyhnúť sa dávkám alebo zníženiu ozárenia, ktorým by inak mohli byť osoby vystavené v nehodovej expozičnej situácii alebo v existujúcej expozičnej situácii.
- Ozárenie obyvateľstva – ozárenie osôb s výnimkou profesionálneho ozárenia alebo lekárskeho ozárenia.
- Odborník na radiačnú ochranu – osoba alebo stanovili to vnútroštátnymi právnymi predpismi skupina osôb, jež má znalosti, požadovanú odbornú prípravu a skúsenosti potrebné pre poskytovanie poradenstva v radiačnej ochrane, aby bola zabezpečená účinná ochrana osôb, a jejž spôsobilosť v tomto ohľade je uznávaná príslušným orgánom.
- Pracovník dohľadu nad radiačnou ochranou – osoba, ktorá je v otázkach radiačnej ochrany týkajúcich sa daného druhu činnosti odborné spôsobilá k dohľadu nad prováděním opatrení radiačnej ochrany alebo k jejich prováděním.
- Kontaminace – nežádoucí alebo nežádoucí prítomnosť rádioaktívnych látok na povrchu alebo vnútri pevných, tekutých alebo plyných látok alebo na ľudskom tele.
- Kontrolované pásmo – priestory, v ktorých sú zavedené zvláštny pravidla pre účely ochrany pred ionizujúcim žiarením alebo zamedzenie rozšírenia kontaminácie a do ktorých je kontrolovaný prístup.
- Nevyužívaný radionuklidový zdroj – uzavretý zdroj, ktorý sa již k činnosti, pre niž byla udělena autorizace, nevyužívá a ani se s tímto využitím nepočítá, u něhož je však i nadále nutné zajistit bezpečné nakládání (protože může být ještě stále potenciálně nebezpečný).
- Limit ozárenia – hodnota efektívnej dávky (prípadne úvazku efektívnej dávky) alebo ekvivalentnej dávky v určenom období, ktorá u osoby nesmie byť prekročena.
- Dozimetrická služba – právnická alebo fyzická osoba, jež je kvalifikovaná pre kalibráciu zariadení určených k osobnému monitorovaniu, odočet alebo výklad jimi zaznamenaných hodnôt alebo merení rádioaktivity v ľudskom tele či biologických vzorkách. Táto služba musí byť schválená príslušným dozorným orgánom.
- Havarijná situácia – neobvyklá situácia alebo udalosť spojená se zdrojom žiarenia, ktorá vyžaduje neprodlené opatrenie pre zmiernenie závažných nepriaznivých dôsledkov pre ľudské zdravie a bezpečnosť, kvalitu života, majetok, životné prostredie, alebo rizika, ktoré by k týmto závažným nepriaznivým dôsledkům mohlo vést.
- Systém řízení havarijných situací – právny alebo správny systém, ktorý stanoví zodpovednosť za havarijnú pripravenosť a reagovanie na havarijnú situáciu a opatrenie pre rozhodovanie v prípade nehodovej expozičnej situácie.
- Havarijný plán – opatrenie pre plánovanie vhodnej reakcie na nehodovú expozičnú situáciu na základe predpokladaných udalostí a súvisiacich scénárov.
- Existujúca expozičná situácia – expozičná situácia, ktorá již existuje, když se musí přijmout rozhodnutí o jejím usměrnění, a která nevyžaduje nebo již nevyžaduje přijetí naléhavých opatření.
- Vysokoaktivní uzavřený zdroj – uzavretý zdroj, jehož aktivita je rovná príslušne stanovenej úrovni aktivity alebo tuto úroveň prekračuje.
- Inspekce – šetrenie prováděné některým příslušným orgánom alebo jeho jménem za účelom ověření dodržování vnútroštátnych právnych predpisů.
- Příjem – celková aktivita radionuklidu, ktorá byla přijata do organismu z vnějšního prostředí.
- Ionizující záření – energie přenesená v podobě částic nebo elektromagnetických vln schopných přímo alebo nepřímo vytvářet ionty.
- Lékařské ozáření – ozárenie, jemuž jsou vystaveni pacienti alebo asymptomatické osoby jako součásti svého lekárskeho alebo stomatologického vyšetrenia alebo liečenia, jehož účelom je prínos pre jejich zdraví, a také ozárenie, jemuž jsou vystaveny osoby poskytující péči a podporu a dobrovolníci v lekárskeho alebo biomedicínskeho výzkumu.
- Přírodní zdroj záření – zdroj ionizujúceho žiarenia prírodného terestrického alebo kosmického pôvodu.
- Zdroj záření – predmet, ktorý môže spôsobiť ozárenie, napríklad vysíláním ionizujúceho žiarenia alebo uvoľňovaním rádioaktívneho materiálu.
- Radioaktívny materiál – materiál obsahujúci rádioaktívne látky (môže se jednat o jeden alebo více radionuklidů).
- Radionuklidový zdroj – zdroj žiarenia obsahujúci výchozí rádioaktívny materiál za účelom využitia jeho rádioaktivity pre produkciu požadovaného radionuklidu.
- Radioaktívna látka – jakákoliv látka, ktorá obsahuje jeden alebo více radionuklidů, jejichž objemovou alebo hmotnostní aktivitu nelze z hlediska radiační ochrany pominout.

- Radioaktívny odpad – radioaktívny materiál v plynnom, kapalnem alebo pevnem skupenstve, jehož ďalší využití členský stát nebo právnická či fyzická osoba, jejíž rozhodnutí členský stát schválil, nepředpokládá ani nezvažuje a jenž jako radioaktivní odpad podléhá dozoru příslušného regulačního orgánu v souladu s právním a regulačním rámcem členského státu.
- Referenční úroveň – úroveň efektivní dávky nebo ekvivalentní dávky nebo objemové nebo hmotnostní aktivity v nehodové expoziční situaci nebo v existující expoziční situaci, nad kterou se nepovažuje za vhodné, aby došlo k ozáření v důsledku této expoziční situace, ačkoli se nejedná o limit ozáření, který nesmí být překročen.
- Regulační kontrola – každá forma správy nebo usměrnění, která se za účelem prosazování požadavků radiační ochrany použije na lidské jednání.
- Nápravná opatření – odstranění zdroje záření nebo snížení jeho aktivity nebo množství nebo přerušování cest ozáření nebo omezení jejich dopadu za účelem zabránění dávkám záření, kterým by jinak mohly být osoby vystaveny v existující expoziční situaci, nebo snížení těchto dávek.
- Uzavřený zdroj – radionuklidový zdroj, v němž je radioaktivní materiál trvale zapouzdřen nebo obsažen v pevném skupenství s cílem zabránit tomu, aby za normálních podmínek používání došlo k uvolnění radioaktivní látky.
- Sledovaným pásmem“ pásmo, které podléhá dohledu pro účely ochrany před ionizujícím zářením.
- Provozovatel – fyzická nebo právnická osoba, která má podle vnitrostátního práva právní odpovědnost za provádění činnosti nebo za zdroj záření (včetně případů, kdy vlastník nebo držitel zdroje záření neprovádí související lidská jednání).

V souladu s touto Směrnicí členské státy EU zajistí, aby vedení v zařízeních, v nichž je nejvyšší pravděpodobnost nálezu nebo nezáměrného zpracování opuštěných zdrojů včetně velkých sběrů kovového šrotu a velkých závodů na recyklaci kovového šrotu a v důležitých uzlových tranzitních bodech, byla informována o tom, že se mohou dostat do kontaktu se zdrojem záření. Od členských států se očekává, že zajistí, aby management příslušných pracovišť zajistil, vedoucí pracovníci jejich zařízení, kteří se mohou dostat do kontaktu se zdrojem záření, budou:

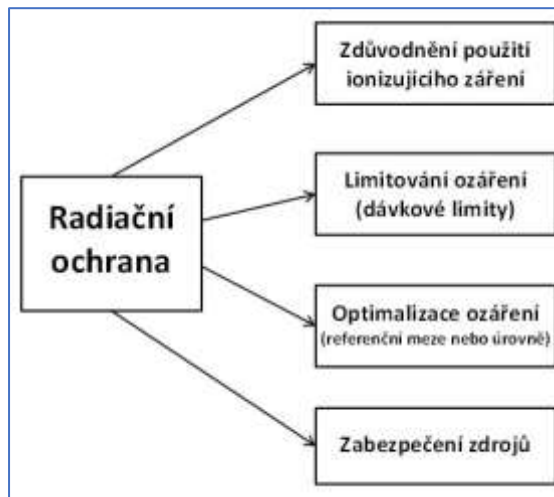
- a) poučení a vyškolení v tom, jak vizuálně rozpoznat zdroje záření a jejich obaly;
- b) informování o základních skutečnostech týkajících se ionizujícího záření a jeho účinků;
- c) informování a vyškolení v tom, jaká opatření je třeba učinit na místě v případě zjištění přítomnosti zdroje záření nebo podezření na jeho přítomnost.

### **3 ZÁSADY RADIAČNÍ OCHRANY VYPLÝVAJÍCÍ ZE SMĚRNICE EU 2013/59**

V současné době v souladu se zásadami Směrnice EU 2013/59 stojí radiační ochrana na čtyřech pilířích, které představují základní principy zabezpečení ochrany před ionizujícím zářením: zdůvodnění aplikace radiačních a jaderných technologií (aplikace musí přinést více užítku než škody), limitování ozáření (v normálních situacích, s výjimkou lékařských aplikací, by ozáření nemělo překročit stanovené dávkové limity), optimalizace ozáření (ozáření musí být nejenom pod úrovní příslušných dávkových limitů, ale pokud možno, s ohledem na ekonomická a společenská hlediska, tak nízké, jak je rozumně dosažitelné), a odpovídající zabezpečení zdrojů záření. Situace je přehledně ilustrována na obr. 1.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Sabol, J. Specifické aspekty ochrany před zářením. In: Radiobiologie (Editoři: Freitinger Skalická, Z. et al.), Fakulta biomedicínského inženýrství ČVUT v Praze, 2013.



Obr. 1 Principy radiační ochrany.

Členské státy stanoví právní požadavky a vhodný režim regulační kontroly, který u všech expozičních situací zajistí systém radiační ochrany založený na zásadách odůvodnění, optimalizace a limitování ozáření:

- a) Odůvodnění: rozhodnutí o zavádění činnosti se odůvodní tak, že se přijímají s úmyslem zabezpečit, aby přínos pro jednotlivce nebo pro společnost, který z dané činnosti vyplývá, převážil nad újmou, kterou může způsobit. Rozhodnutí, která zavádějí nebo mění cestu ozáření pro existující a nehodové expoziční situace, se odůvodní tak, že jejich přínos by měl být významnější než jimi způsobená újma.
- b) Optimalizace: radiační ochrana osob vystavených ozáření obyvatelstva nebo profesnímu ozáření je optimalizována s cílem udržet velikost osobních dávek, pravděpodobnost ozáření a počet jednotlivců vystavených ozáření na co nejnižší rozumně dosažitelné úrovni s přihlédnutím k současným odborným znalostem a hospodářským a sociálním faktorům. Optimalizace ochrany jednotlivců, kteří podstupují lékařské ozáření, se vztahuje na velikost osobních dávek a je v souladu s lékařským účelem ozáření, jak je popsáno v článku 56. Tato zásada se uplatňuje nejen u efektivní dávky, nýbrž také případně u ekvivalentních dávek jako omezující opatření s ohledem na nejistotu, pokud jde o zdravotní újmu při nižším ozáření, než je prahová hodnota pro reakci tkáně;
- c) Limitování ozáření: při plánovaných expozičních situacích součet dávek pro jednotlivou osobu nesmí překročit limity ozáření stanovené pro profesní ozáření nebo pro ozáření obyvatelstva. Limity ozáření se nevztahují na lékařská ozáření.

Směrnice EU přitom rozlišuje o dva typy činností vedoucích k ozáření – záměrné, radiační činnosti („practice“), vedoucí k předvídanému, a tudíž kontrolovanému ozáření osob a aktivity, kdy ZIZ se dostane mimo kontrolu – zásahy („intervention“). Přitom k radiačním činnostem řadíme nejen ty, jež zavádějí nové soustavy zdrojů, expozičních cest a jednotlivců, ale i ty, jež mění expoziční cesty z již existujících zdrojů k člověku a tak zvyšují ozáření jednotlivců nebo jejich počet.

Při zajištění odpovídající ochrany osob před ozářeními je třeba rozlišovat tři druhy ozáření osob:

- ozáření při práci, zahrnující zásadně všechna ozáření, k nimž došlo při práci a jako důsledek práce;
- ozáření lékařské, jež je především ozářeními osob jako součástí vyšetřovacích a léčebných postupů na nich prováděných;
- ozáření obyvatel (obecné), kam spadají veškerá ostatní ozáření, tedy ozáření v důsledku radioaktivních látek, uváděných záměrně do životního z jaderných a jiných

zařízení, ze zdrojů zevního ozáření při pobytu v jejich blízkosti (v čekárně nemocnice, na ulici), při užití zdrojů ionizujícího záření v rámci obecné výuky ve škole, a i z radioaktivních látek v prostředí.

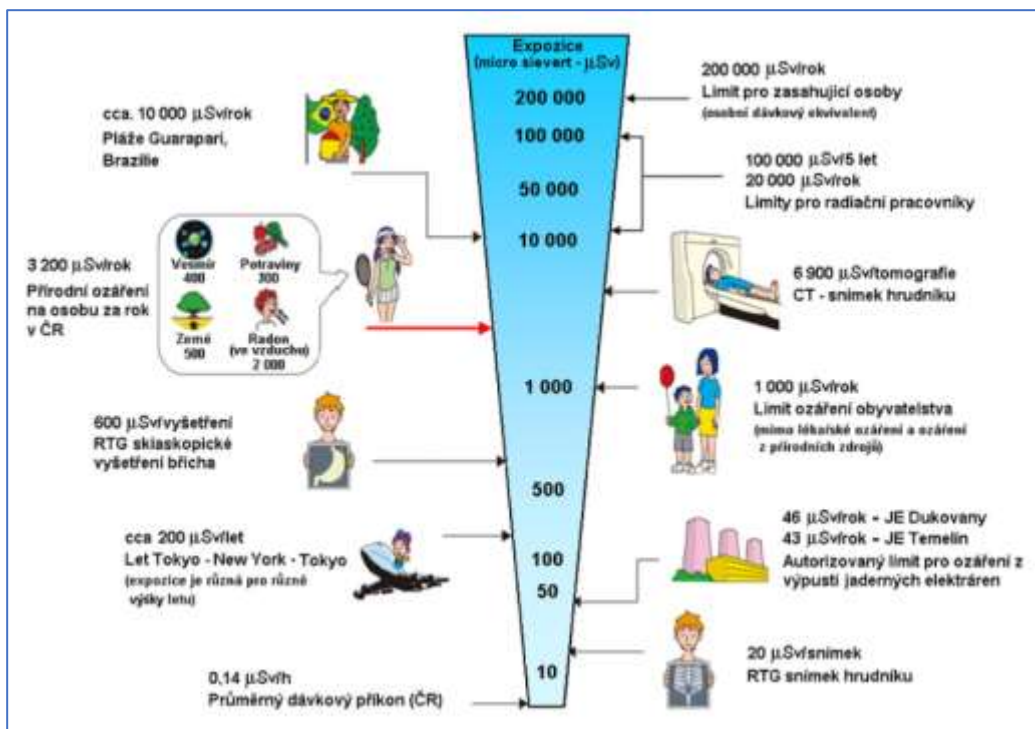
Při implementaci Směrnice EU je při ochraně osob důležité rozlišovat mezi jednotlivými druhy ozáření (obr. 2), které se při nízkých úrovních ozáření, kde se očekávají pouze stochastické biologické účinky, obvykle kvantifikuje pomocí veličiny Sv (sievert). Pomocí této jednotky, kde se však spíše používají její podíly ve formě mSv, lze veličinou efektivní dávka charakterizovat celotělové ozáření. Pro ozáření osob za různých podmínek a situací se stanovují příslušné limity resp. referenční úrovně (obr. 2).



Obr. 2 Radiační ochrana osob podle jednotlivých kategorií ozáření (expozic).

Vzhledem k tomu, že veřejnost do značné míry může ovlivnit budoucnost dalšího rozvoje v oblasti využívání jaderné energie, jakož i řady nanejvýš užitečných aplikací dalších radiačních a jaderných technologií v průmyslu a především v medicíně, je příprava veřejnosti k racionálnímu chápání rizika v této oblasti nesmírně důležitou součástí celého procesu. Komunikace s veřejností se musí zakládat na otevřeném principu poskytování srozumitelnou formou korektních informací o výhodách i potenciálním riziku, které je spojeno s touto technikou. Důraz by se měl klást na srovnávání jednotlivých rizik a snaze docílit adekvátní vnímání možného nebezpečí nebo hrozeb, které mohou představovat nehody nebo havárie, případně i radiologický terorismus. Z tohoto pohledu je důležité si uvědomit, o jaké úrovni ozáření se v jednotlivých případech jedná. Vše je zapotřebí vidět v kontextu radiačního pozadí, které zde existuje od nepaměti. Přehled úrovně ozáření v důsledku různých zdrojů nebo jejich aplikací je na obr. 3<sup>5</sup>.

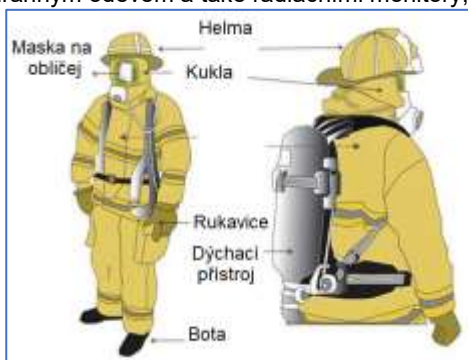
<sup>5</sup> Stručný přehled biologických účinků záření. SÚJB, Praha, 2019. Online (20. 9. 2022): <https://www.sujb.cz/radiacni-ochrana/oznameni-a-informace/strucny-prehled-biologicky-ucinku-zareni>.



Obr. 3 Příkladmi některých expozic ionizujícímu záření včetně limitů platných v ČR.

Výše uvedený přehled úrovně ozáření v některých typických případech a aplikacích je důležité mít na paměti při komunikaci radiačního rizika zejména s veřejností. Tam je potřebné uvést příklady ozáření, což může zásadním způsobem přispět k posouzení nebezpečí, které potenciálně hrozí v jednotlivých aplikacích radiačních a jaderných technologií. To umožní laické veřejnosti získat představu o tom, jaká úroveň je ještě akceptovatelná a jaká nikoli.

Na obr. 3 jsou uvedeny úrovně ozáření, při nichž dochází pouze ke stochastickým (pravděpodobnostní) účinkům, které se vesměs omezují na přídavný výskyt rakoviny, jejíž frekvence s dávkou roste. Na druhé straně. Akutní nemoc z ozáření se vyskytuje nad úrovní kolem 1 Gy (gray, jednotka dávky). Závažnost těchto účinků, jakož i akutních lokálních změn, se zvyšuje s obdrženou dávkou. K těmto účinkům dochází především v případě radiačních či jaderných nehod nebo havárií. Mohou jim však být vystaveni i hasiči při zásahu proti požáru v místě, kde se nacházejí vysokoaktivní radioaktivní zářiče. Proto nezbytné, aby se taková situace včas odhalila důsledným monitorováním podezřelého objektu a jeho okolí. V takovém případě je nutno vybavit zasahující jednotky vhodným ochranným oděvem a také radiačními monitory, aby mohli úroveň záření průběžně sledovat (obr. 4).



a)



b)

Obr. 4 Ukážka možností vybavení hasičů pro zásah v místě požáru, kde se očekává přítomnost radioaktivních látek, a) ochranný oblek, b) monitory záření.

#### **4. ZÁVER**

Všeobecně platí, že primární odpovědnost za radiační a jadernou bezpečnost mají držitelé licencí a národní regulační orgány. Konkrétní odpovědností Komise EU v této oblasti spočívá v rozpracování právní rámce v této oblasti a dohlížení na jeho transpozici v členských státech. V tomto směru významnou roli hraje především Směrnice EU 2013/59 jednomyslně přijata Radou Evropské unie dne 5. prosince 2013 po 4 letech práce různých evropských vědeckých a technických výborů. Tato směrnice zdůrazňuje zákonné požadavky a odpovídající režim regulační kontroly, odráží systém radiační ochrany založený na principech zdůvodnění, optimalizace a omezení dávek pro všechny expoziční situace. Podle této směrnice je vymezena úroveň kompetencí a jasné definovaných úkolů všech odborníků působících v oboru s cílem zajištění odpovídající ochrany všech osob a životního prostředí.

Příspěvek se zaměřil na roli Komise při sledování transpozice uvedené směrnice EU do právního rámce členských států EU tak, aby byla zajištěna ochrana veřejnosti a pracovníků v souvislosti s používáním radiačních a jaderných technologií.

#### **Kontaktní údaje:**

doc. Ing. Jozef Sabol DrSc.

[sabol@polac.cz](mailto:sabol@polac.cz)

Policejní akademie České republiky v Praze

Fakulta bezpečnostního managementu

Lhotecká 559/7, 143 01 Praha 4

Česká republika

# VYBRANÉ PROBLÉMY PRI VYVODZOVANÍ ADMINISTRATÍVNOPRÁVNEJ ZODPOVEDNOSTI NA ÚSEKU OCHRANY SPOLOČENSKÝCH ZVIERAT<sup>1</sup>

Lenka Grešová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** In the contribution, the author deals with both current and long-standing problems in enforcing liability for (companion) animal welfare (administrative) offences.

**Abstrakt:** Autor sa v príspevku zaoberá aktuálnymi aj dlhohopetrávajúcimi problémami pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti na úseku porušovania ochrany spoločenských zvierat.

**Key words:** Animal welfare protection, Animal welfare offences, Animal cruelty

**Kľúčové slová:** Ochrana welfare zvierat, Priestupky na úseku ochrany zvierat, Týranie zvierat

## 1 ÚVOD

Pri dlhodobom skúmaní kvality výkonu veterinárnej správy v oblasti ochrany zvierat som narazila na niekoľko problémov. Napríklad, nie však výlučne, na úseku ochrany túlavých zvierat (teda psov a mačiek), na úseku ich všeobecnej ochrany pred týraním (od najčastejších prípadov, v ktorých páchatel' zvieratám úmyselne spôsobuje bolesť, často s následkom smrti), ďalej napríklad pri používaní psov a mačiek v rámci výcviku na účely poľovných skúšok, alebo v prípadoch usmrčovania psov a mačiek pohybujúcich sa v poľovnom revíri poľovnou strážou. V tomto príspevku sa budem sústrediť na osobitné problémy súvisiace s vyvodzovaním zodpovednosti na úseku ochrany spoločenských zvierat, ktoré sú chované na rozmnožovanie, primárne za účelom ich predaja. Je to pomerne dlhodobý a známy fenomén pod pojmom „množenie“, často používaný s prívlastkom „nelegálne množenie“.

Pojem množenie nemá legálnu definíciu. Kynologické kluby, chovatelia psov a mačiek, spolky na ochranu zvierat, prevádzkovatelia útulkov, veterinárny lekári, alebo inak povedané **zainteresovaná verejnosť v ochrane zvierat, už niekoľko rokov poukazuje na problém množenia**, najmä psov a mačiek. Obsah tohto pojmu však nie je jednotne chápaný ani uvedenými zainteresovanými subjektami. Pre lepšie priblíženie skúmanej témy uvedieme niekoľko príkladov chápania tohto pojmu.

Napríklad chovatelia združení v chovateľských a kynologických kluboch, chovajúci zvieratá s preukazom o pôvode, ktorý je vystavený plemennou knihou jednotlivých klubov, chápu pod nelegálnym množením rozmnožovanie psov a mačiek bez preukazu o pôvode.

Trochu odlišne chápu pojem spolky na ochranu zvierat, ktoré sledujú primárne ochranu zvierat. Pod pojmom nelegálne množenie ~~alebo množenie~~, tak prevažne chápu chov zvierat (najmä psov a mačiek) na rozmnožovanie v nevhodných podmienkach, alebo takými chovnými postupmi, ktoré im spôsobujú bolesť, utrpenie alebo zhoršenie zdravia. Charakteristickým znakom „množiteľov“ je účel chovu, ktorým je primárne zisk z predaja zvierat a welfare chovaných zvierat je značne zanedbávané alebo zlé.

Pojem množenie hoci bez prívlastku „nelegálne“ odlišne používajú aj niektorí prevádzkovatelia a pracovníci útulkov. Pod pojem množenie (v negatívnom kontexte) zaraďujú akékoľvek rozmnožovanie spoločenských zvierat s preukazom pôvodu, alebo bez. Dôvodom je pravdepodobne dlhodobý problém preplnenosti útulkov nechcenými a túlavými psami a mačkami, ktoré úzko súvisí

<sup>1</sup> Tento príspevok bol podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-20-0436 Nová právna úprava správneho trestania.

s financovaním útlukov, resp. s podfinancovaním. Podľa pracovníkov útlukov je jedným z pôvodcov tohto problému aj rozmnožovanie psov a mačiek.

V tomto príspevku sa zameriavam práve na problémy pri vyvodzovaní zodpovednosti voči tzv. nelegálnym množiteľom. V teoretickej časti príspevku, ktorá sa zaoberá analýzou právnej úpravy sa snažím priblížiť to, čo by sme z hľadiska práva mohli považovať za nelegálne množenie.

## **2 PRÁVNA ÚPRAVA OCHRANY SPOLOČENSKÝCH ZVIERAT PRI ICH CHOVE NA ROZMNOŽOVANIE**

**Životné prostredie**, resp. jeho zložky v súčasnosti nemajú postavenie subjektu práva. Právny poriadok im poskytuje ochranu prostredníctvom noriem verejného práva, najmä z dôvodu ich hodnoty pre ľudskú existenciu. Na ich **ochranu teda nazeráme z antropocentrického pohľadu**. Opakom antropocentrického nazerania na ochranu životného prostredia je **ekocentrický prístup, ktorý dáva do popredia vnútornú hodnotu jednotlivých zložiek**, živých organizmov a ich životného prostredia, ktoré je potrebné chrániť bez ohľadu na využitie a význam pre ľudí.

Ak sa však pozrieme na účel ochrany spoločenských zvierat, ktoré nie sú súčasťou nášho potravinového reťazca a zabezpečenie ich **dobrého welfare a ochrany pred týraním** nám neprinesie výsledok vo forme kvalitnejších výrobkov živočíšneho pôvodu, alebo iný osôh, je možné badať aj **znaky ekocentrického prístupu**. V súčasnej spoločnosti sú skôr v postavení našich spoločníkov, v niektorých prípadoch v postavení pomocníkov pri práci a pre ľudí so zdravotnými ťažkosťami.

Ak na ich ochranu nazrieme z historického hľadiska, pohnútkou k prvým pokusom o ukotvenie ich ochrany na našom území bola skôr otázka ochrany morálky spoločnosti a zabezpečenia verejného poriadku<sup>2</sup>. Tento druh ochrany spoločenských zvierat môžeme označiť za výlučne antropocentrický, aj keď je zrejmé, že z neho profitovali aj samotné zvieratá. Ochrana zvieratám bola poskytovaná v podstate iba na verejnosti, aby zlé zaobchádzanie so zvieratami nepôsobilo nemorálne a rušivo. V súčasnosti je potrebné si uvedomiť, že **ochrana je zvieratám poskytovaná nie je len pri zaobchádzaní s nimi na verejnosti, ale zvieratá je chránené aj voči jeho vlastníkom, a to aj v súkromí jeho obdobia**.

Značný posun v postavení zvierat nastal novelou<sup>3</sup> občianskeho zákonníka, tzv. dereifikáciou zvierat. V súčasnosti má *živé zvieratá osobitný význam a hodnotu ako živý tvor, ktorý je schopný vnímať vlastnými zmyslami a v občianskoprávných vzťahoch má osobitné postavenie. Na živé zvieratá sa vzťahujú ustanovenia o hnutelných veciach, to neplatí, ak to odporuje povahe živého zvieratá ako živého tvora*.<sup>4</sup>

Väčšina zložiek životného prostredia, je síce stále chránená prevažne kvôli ich hodnote pre ľudskú existenciu. Ak však vezmeme v úvahu zmenu v postavení zvierat a účelu jeho ochrany, osobitne pri spoločenských zvieratách, najmä ak sú v súkromnom vlastníctve osoby a držané v súkromí, nemajú pre nezainteresované osoby osobitný význam a predsa požívajú ochranu. Z môjho pohľadu sa dá hovoriť o určitom **posune z výlučne antropocentrického nazerania na ochranu k ekocentrickému princípu ochrany**.

Tak či onak, **zvieratá nie je subjektom práva a jeho ochrana je poskytovaná normami verejného práva na úseku veterinárnej starostlivosti cez povinnosti osôb**, ktoré zaobchádzajú so zvieratami a **cez výkon kontroly nad dodržiavaním týchto povinností**. V prípade, ak sú pri kontrole zistené nedostatky v plnení si povinnosti zabezpečiť ochranu a welfare zvierat, je **ochrana zvierat zo strany štátu zabezpečovaná, v menej závažných prípadoch uložením opatrení**

<sup>2</sup> Z dostupných zdrojov za prvopočiatky právnej ochrany zvierat na našom území môžeme označiť **§ 86 Trestného zákonníka o priestupkoch** obsiahnutého v Uhorských zákonných článkoch XL/1879, podľa ktorého bol zodpovedný za priestupok ten, kto pohoršene zapríčiniacim spôsobom zvierat verejne trýzni, alebo ho surovo stýra, taktiež kto naruší proti trízneniu zvierat vydané nariadenie alebo štátut. Toto ustanovenie sa nachádzalo v záhlaví 7, ktoré upravovalo **priestupky proti ochrane verejného poriadku a verejného studu**.

<sup>3</sup> Zákom č. 184/2018 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

<sup>4</sup> Ustanovenie § 119 ods. 3 zákona č. 40/1964 Zb. občiansky zákonník v znení neskorších predpisov.



**a miernych sankcií, a v závažnejších prípadoch cez ukladanie vyšších sankcií v závislosti na závažnosti, buď v administratívno-právnej, alebo v trestno-právnej rovine.**

## 2.1 Všeobecná ochrana zvierat

Ochrana spoločenských zvierat je súčasťou úpravy všeobecnej ochrany zvierat podľa zákona o veterinárnej starostlivosti (ZoVS)<sup>5</sup>, ako aj úpravy osobitnej ochrany spoločenských zvierat podľa vyhlášky o ochrane spoločenských zvierat (VoOSZ)<sup>6</sup>. Na Slovensku v súčasnosti nie je samostatný zákon, ktorý by upravoval ochranu zvierat pred týraním, tak ako je to v Českej republike<sup>7</sup>. Ochrana zvierat je upravená ako súčasť veterinárnych požiadaviek v § 22 ZoVS.

V ustanovení § 22 ods. 1 je **upravená ochrana welfare zvierat** ako povinnosť vlastníka/ držiteľa zabezpečiť jeho ochranu a pohodu, ktorou sa rozumie dosiahnutie takého vzťahu medzi prostredím a každým individuálnym zvieratom, ktorý s ohľadom na druh zvieratá, stupeň jeho vývoja, prispôsobenia sa a domestikácie zaručí jeho dobrý zdravotný stav, fyziologické potreby a etologické potreby, dostatočnú voľnosť pohybu, sociálne vzťahy, rozvíjanie jeho daností a fyziologické prejavy správania, a to dodržiavaním v tomto ustanovení uvedených veterinárnych požiadaviek.

Pojem welfare ani vo vede welfare nemá jednotnú definíciu. **Nie je možné ho chápať ako splnenie veterinárnych požiadaviek.** Dodržiavanie v úprave stanovených požiadaviek iba predpokladá naplnenie potrieb zvieratá, pričom základným predpokladom je, že ak sú naplnené potreby zvieratá, jeho welfare by malo byť dobré. **To je však iba predpoklad, a nie je možné si zamieňať splnenie veterinárnych požiadaviek a predpokladané naplnenie potrieb zvierat s jeho dobrým welfare.** Podľa Brooma je **welfare zvieratá stav individuálneho zvieratá, s ohľadom na jeho snahu vysporiadať sa s prostredím**<sup>8</sup>. Broomova definícia welfare je síce najrozšírenejšia, avšak pomerne ťažko uchopiteľná pre tých, ktorí sa vedou welfare podrobne nezaobierajú. Prakticky uchopiteľnejšia sa javí skôr definícia od Dawkinsovej, ktorá welfare zvierat definuje ako stav v ktorom je zviera jednak zdravé, a zároveň má to čo chce, nevylučujúc, že je spokojné s tým, čo už má<sup>9</sup>.

Na to aby bol účel našej právnej úpravy ochrany zvierat naplnený, by na základe vyššie uvedeného mal chovateľ/ držiteľ poznať potreby držaného zvieratá, ako aj ukazovatele dobrého a zlého welfare (behaviorálne a fyziologické). Pri kontrole dodržiavania ochrany zvierat by tak aj veterinárni inšpektori okrem kontroly dodržiavania veterinárnych požiadaviek, mali monitorovať a hodnotiť stav welfare individuálnych zvierat.

V ustanovení § 22 ods. 2 ZoVS je **upravená negatívna zložka ochrany zvierat, teda ich ochrana pred týraním**, a to prostredníctvom zákazov konania/ nekonania osôb zaobchádzajúcich so zvieratami. Vo všeobecnosti sa dá pod pojmom týranie zvierat rozumieť konanie/ nekonanie človeka, následkom ktorého je zvieratú spôsobená neprimeraná bolesť, poranenie, utrpenie, poškodenie zdravia, alebo porucha správania. Na účely vyvodzovania zodpovednosti pre oblasť ochrany spoločenských zvierat, konkrétne psov a mačiek určených na rozmnožovanie je dôležité poznamenať, že **týraním zvieratá sa podľa § 22 ods. 2 písm. n) ZoVS rozumie aj chov zvieratá v nevhodných podmienkach.** Ustanovenie však explicitne nedefinuje, že by chovom v nevhodných podmienkach bol zvieratú spôsobený jeden z vyššie následkov. Zákonodarca zvažovanie miery nevhodnosti chovných podmienok, kedy už naplňajú týranie zvierat a kedy sú iba porušením veterinárnych požiadaviek, zrejme ponechal na orgány veterinárnej správy, čo s ohľadom na nižšie uvedené výsledky výskumu, nie je veľmi efektívne.

<sup>5</sup> Zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších zmien.

<sup>6</sup> Vyhláška Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 283/2020 Z. z. o podrobnostiach o ochrane spoločenských zvierat, požiadavkách na odchyt túlavých zvierat a požiadavkách na karanténne stanice a útluky pre zvieratá.

<sup>7</sup> Zákon České národní rady č. 246/1992 Sb. na ochranu zvířat proti týrání v znení neskorších zmien.

<sup>8</sup> BROOM, Donald, M. Broom and Fraser's Domestic Animal Behaviour and Welfare, 6. vydanie. Wallingford: CAB International, 2022, s. 15.

<sup>9</sup> DAWKINS, Marian, Stamp. The Science of Animal Welfare Understanding What Animals Want. Oxford: Oxford University Press, 2021. s 7-8.

## **2.2 Osobitná ochrana spoločenských zvierat chovaných v „množiarňach“**

Osobitná ochrana psov a mačiek ako spoločenských zvierat, bez ohľadu na účel chovu je upravená v VoOSZ, prostredníctvom osobitných požiadaviek

- na zabezpečenie dohľadu chovateľa nad zvieratom,
- na zabezpečenie veterinárneho ošetrovania,
- na chovný priestor (veľkosť, vhodnosť, čistota, zariadenie, vybavenie),
- na zabezpečenie vhodnej a dostatočnej výživy a napájania,
- na zabezpečenie dostatočnej voľnosti pohybu a
- na vytvorenie vhodných podmienok na rozvíjanie sa zvieratá a iné.

**Aktuálna úprava nepozná osobitné požiadavky na chovné zariadenia psov a mačiek chovaných na rozmnožovanie** (za účelom predaja), na rozdiel od Českej právnej úpravy<sup>10</sup>. Nie je stanovený maximálny počet vrhov koľko môže mať samica spoločenského zvieratá za určité obdobie, ani minimálny vek samice kedy môže byť použitá na rozmnožovanie. Do istej miery ale upravuje požiadavku, aké spoločenské zvieratá môžu byť na rozmnožovanie použité.

Podľa § 2 ods. 1 písm. k) na rozmnožovanie **môže byť použité zviera až po dosiahnutí pohlavnej a telesnej dospelosti** a za predpokladu, že zviera má **dobrý zdravotný stav, nemá vážnu poruchu, ktorá môže byť geneticky viazaná, neprejavuje znaky patologického správania**, najmä nekontrolovanú agresivitu alebo bojovnosť, a **plemenitba a zvolené chovné postupy nespôsobujú utrpenie alebo poranenie niektorého z dotknutých zvierat**, nespôsobujú im trvalé následky a **neočakáva sa nežiaduci genetický vplyv na potomstvo** a ďalšie generácie zvierat.

Za nežiaduce rozmnožovanie sa tak považujú chovné postupy, ktoré môžu mať negatívny vplyv na potomstvo alebo ďalšie generácie zvierat.

VoOSZ upravuje niekoľko ďalších osobitných povinností pre chovateľov zvierat na rozmnožovanie za komerčným účelom. **Jedna z nich je povinnosť ohlásenia** začatia tejto činnosti príslušnej Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy (RVPS). Právny základ povinnosti ohlásenia je upravený v § 37 ods. 1 písm. a) ZoVS a podrobnosti, teda najmä ako má chovateľ ohlásiť činnosť, sú konkretizované v § 3 ods. 5 VoOSZ. Chovateľ je tak povinný ohlásiť začatie činnosti na tlačive podľa vzoru uvedeného v prílohe č. 2 VoOSZ.

Ak chce chovateľ zvieratá z chovu **na rozmnožovanie predávať aj mimo územia Slovenska, je povinný okrem ohlásenia činnosti, aj sa registrovať na príslušnej RVPS**. Povinnosť vyplýva pre chovateľa priamo z čl. 84 Nariadenia AHL<sup>11</sup>. Na túto úpravu odkazuje ustanovenie § 8 ods. 3 písm. an) ZoVS. Chovateľ má požiadať o registráciu podľa § 3 ods. 4 VoOSZ na tlačive podľa prílohy č. 1 k VoOSZ.

Treba však upozorniť, že **podrobnejší proces registrácie nie je v ZoVS, ani v iných predpisoch upravený**. Z rozhovorov s niekoľkými veterinárnymi inšpektormi RVPS vyplýva, že oni sami majú pochybnosti o postupe. Pochybnosť vyplýva z neurčitých usmernení Štátnej veterinárnej a potravinovej správy (ŠVPS). Veterinárni inšpektori si doposiaľ nie sú istí, či sa jedná o správne konanie, ktorého výsledkom je rozhodnutie, alebo sa jedná o administratívne konanie, ktorého výsledkom je opatrenie. Postupujú tak zatiaľ jednotne (aj keď podľa ich slov v neistote) a o registrácii vydávajú „**oznámenie o registrácii**“ podľa vzoru nachádzajúceho sa v usmernení ŠVPS k výkonu úradných kontrol v registrovaných zariadeniach pre spoločenské zvieratá (spis.č.: 2678/202 1-220, č. záznamu: 755/2021).

Podľa usmernenia veterinárni inšpektori pred registráciou chovného zariadenia **nemajú povinnosť vykonávať kontroly**, resp. ich výkon je ponechaný na inšpektorovi RVPS *podľa vlastného uváženia a personálnej vytáženosti*.

## **2.3 Osobitná ochrana spoločenských zvierat pri predaji**

Zákon o veterinárnej starostlivosti, ani iný osobitný predpis **neupravuje osobitné požiadavky na ochranu spoločenských zvierat pri ich predaji**. Chovatelia/ držiteľia zvierat resp. predávajúci

<sup>10</sup> Vyhláška Ministerstva zemědělství České republiky č. 384/2021 Sb. o ochraně psů a koček při chovu za účelem rozmnožování.

<sup>11</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/429 z 9. marca 2016 o prenosných chorobách zvierat a zmene a zrušení určitých aktov v oblasti zdravia zvierat (právna úprava v oblasti zdravia zvierat alebo Animal Health Law)

musia dodržiavať iba požiadavky uvedené vyššie. **Nie je stanovený minimálny vek** odňatia mláďaťa od matky, ani minimálny vek predaja mláďaťa.

**Predaj spoločenských zvierat online nie je regulovaný**, nie sú stanovené požiadavky, ktoré by mal predávajúci pri ponuke na predaj uviesť.

Jediná požiadavka spojená s predajom resp. s prevodom psa sa týka povinnej identifikácie transpondérom. Vlastník psa je povinný zabezpečiť trvalé označenie psa chovaného na území Slovenskej republiky transpondérom, pred prvou zmenou vlastníka psa, najneskôr však do 12 týždňov veku a uviesť identifikačné údaje psa a údaje o vlastníkovi psa v centrálnom registri spoločenských zvierat. Povinnosť identifikácie sa týka aj každého spoločenského zviera, ktoré je predmetom premiestňovania mimo územia SR. Zviera musí byť navyše sprevádzané pasom spoločenského zvieraťa a jeho identifikačné údaje musia byť zaevidované v centrálnom registri spoločenských zvierat.

Pre doplnenie k téme predaja spoločenských zvierat uvádzam, že ak je predávajúci zvieraťa aj schválenou osobou na prepravu zvierat, môže zviera po jeho online kúpe priviesť kupujúcemu až domov. V súčasnosti sú prevádzkované online nákupné portály psov<sup>12</sup>, vizuálne a užívateľsky obdobné tzv. „e-shopom“ so spotrebným tovarom, kde je možné si vybrať zviera zo zoznamu podľa obrázku, prejavíť záujem o kúpu aj s možnosťou dopravy až ku kupujúcemu.

#### **2.4 Výkon kontroly a vyvodzovanie zodpovednosti**

Veterinárni inšpektori RVPS za účelom zistenia dodržiavania veterinárnych požiadaviek na ochranu zvierat **vykonávajú veterinárne kontroly** podľa § 8 ods. 3 písm. a) a nasledujúcich ZoVS.

V prípade zistenia nedostatkov, má inšpektor niekoľko nástrojov na zabezpečenie ochrany zvierat. Podľa závažnosti zistených nedostatkov, napríklad ak existuje riziko ohrozenia zdravia alebo ochrany zvierat veterinárny inšpektor by mal podľa § 14 ods. 2 ZoVS nariadiť **vhodné opatrenia** na ochranu zvierat. V prípadoch chovu psov a mačiek na rozmnožovanie prichádzajú do úvahy najmä nariadenie opatrenia **dať chovné zariadenie do súladu s predpismi, prípadne zabezpečiť veterinárne ošetrenie zvierat, zabezpečiť dostatočnú výživu a napájanie**. Ak je ochrana zvierat ohrozená, veterinárny inšpektor má oprávnenie nariadiť aj dočasné umiestnenie zvierat do náhradnej starostlivosti, alebo nariadiť zhabanie zvierat.

Zároveň, v prípade porušenia veterinárnych požiadaviek chovateľom, by mal veterinárny inšpektor pristúpiť **aj k vyvodu administratívnoprávnej zodpovednosti, berúc do úvahy, že chov zvierat v nevhodných podmienkach sa považuje za týranie zvierat**.

Priestupky na úseku veterinárnej starostlivosti sú upravené v § 48 ZoVS. Čo sa týka porušovania ochrany zvierat chovaných na rozmnožovanie, najrelevantnejšie pre tému príspevku sú ustanovenia

- § 48 ods. 5 písm. h) ZoVS, podľa ktorého bude zodpovedná za priestupok osoba, ak nezabezpečí opatrenia na **zabránenie neplánovaného rozmnožovania alebo nežiaduceho rozmnožovania zvieraťa** (viď. vyššie, ako úprava chápe nežiaduce rozmnožovanie),
- § 48 ods. 5 písm. f) ZoVS, podľa ktorého bude zodpovedná za priestupok osoba, ktorá **zasahuje do priebehu pôrodu spôsobom, ktorý zväčšuje bolesť alebo poškodzuje zdravie zvieraťa**<sup>13</sup>,
- § 48 ods. 5 písm. p) ZoVS podľa ktorého bude zodpovedná za priestupok osoba, ak poruší niektorý zo zákazov podľa § 22 ods. 2 ZoVS<sup>14</sup> (berúc do úvahy § 22 ods. 2 písm.

<sup>12</sup> Napríklad portál: <https://elitdog.sk/#sights>

<sup>13</sup> Od Slobody zvierat o. z., ktorá prevádzkuje útulok sme sa dozvedeli, že práve psi resp. suky plemien vyžadujúcich veterinárny zákrok tzv. cisársky rez, ktoré sú v tzv. „množiarňach“ využívané na produkciu šteniat, sú často niekoľko násobnými obeťami „podomácky“ vykonávaných cisárskych rezov. Niekoľko takých prípadov diagnostikoval ich veterinárny lekár po prehliadke súk prinesených do útulku v rámci záchranného projektu, na základe ktorého môžu tzv. „množitelia“ priniesť zvieratá, ktoré už považujú za nepotrebné. Viac informácií z praxe Slobody zvierat o. z. je dostupných online na stránke: <https://slobodazvierat.sk/kampane/spolocenske-zvierata/stop-mnozitelom/>.

<sup>14</sup> Tu je potrebné uviesť, že § 48 ZoVS upravuje aj samostatné skutkové podstaty niektorých konaní, ktoré sú považované za týranie zvierat, ale nie všetky samostatne. Osobitne nepokryté konania

n) ZoVS, podľa ktorého je **týraním zvierat aj chov zvierat v nevhodných podmienkach**, by mali veterinári inšpektori v prípade zistenia nedostatkov spôsobujúcich, že zviera je chované v nevhodných podmienkach, pristúpiť k vyvodeniu zodpovednosti podľa tohto ustanovenia).

Ako uvádzam vyššie, jednou z osobitných povinností chovateľov spoločenských zvierat na rozmnožovanie za komerčným účelom je ohlásiť začatie činnosti príslušnej RVPS, resp. ak chce takýto chovateľ komerčne vyvážať zvieratá mimo územia Slovenska, je povinný požiadať o registráciu. Aj keď to na prvý pohľad nesúvisí s ochranou zvierat, RVPS sa reálne nemá ako dozvedieť o tejto činnosti chovateľov, z čoho vyplýva, že nemá ako kontrolovať dodržiavanie požiadaviek na ochranu zvierat. Navyše je možné predpokladať, že práve osoby, ktoré svoju činnosť neohlásia, ani nepožiadajú o registráciu, tak urobia úmyselne s cieľom obísť dodržiavanie požiadaviek na ochranu zvierat.

ZoVS tak upravuje samostatnú skutkovú podstatu priestupku podľa § 48 ods. 2 písm. e) ZoVS sa osoba dopustí priestupku **ak neohlási začatie, prerušenie, alebo skončenie svojej činnosti orgánu veterinárnej správy**.

Pre nesplnenie povinnosti registrácie chovného zariadenia ZoVS nestanovuje osobitnú skutkovú podstatu, avšak v praxi to príslušné RVPS subsumujú pod nesplnenie povinností súvisiacich s veterinárnymi požiadavkami podľa § 3 ZOVS, upravené v skutkovej podstate priestupku v § 48 ods. 4 písm. h) ZoVS.

Okrem toho významnou sankciou, najmä z pohľadu ochrany individuálnych zvierat, ak RVPS zistí opakované neplnenie veterinárnych požiadaviek podľa § 3, teda v rátane požiadaviek na ochranu zvierat, opatrením nariadi obmedzenie alebo zákaz chovu zvierat'a alebo držania zvierat'a až na 5 rokov.

### 3 VYBRANÉ PROBLÉMY

Z právnej úpravy je zrejmé, že zvieratá sa voči zlému zaobchádzaniu a držbe v zlých podmienkach nemajú ako sami brániť, a tak **právne ako aj fakticky, sú výkon kontrol, ukladanie opatrení a sankcionovanie osôb** nedodržiavajúcich ochranu a welfare zvierat, **jedinými právnymi nástrojmi ochrany zvierat**.

Sankcie by mali vo všeobecnosti plniť **výchovnú** a represívnu funkciu a **pôsobiť preventívne**, nie len vo vzťahu k páchatelovi, ale aj vo vzťahu k ostatným nositeľom totožných zákonných povinností (**generálne pôsobenie**), ktorých musí mať silu odradiť od protiprávneho postupu.<sup>15</sup>

Na to, aby mohli sankcie naplniť svoj účel, musia adresáti povinnosti ochrany zvierat vedieť a vnímať, že v prípade porušenia povinnosti, nastúpi nejaká sankcia.

**Preventívna funkcia by sa mala prejavovať osobitne** pri vyvodzovaní zodpovednosti voči chovateľom, ktorí **chovajú spoločenské zvieratá v nevhodných podmienkach** (najmä v chovoch s väčším počtom, v ktorých sú zvieratá rozmnožované, pričom cieľom je často rýchla produkcia mláďat za nízke náklady), **čím zároveň naplňajú skutkovú podstatu priestupku týrania zvierat**<sup>16</sup>. Osobitne z toho dôvodu, že v prípade recidívy (ak by bol chovateľ za takýto čin v predchádzajúcich 12 mesiacoch postihnutý), už nepôjde o priestupok. Opakovaným konaním takýto chovateľ naplní skutkovú podstatu trestného činu týrania zvierat podľa § 305a ods. 1 písm. a) trestného zákona<sup>17</sup>.

Za týmto účelom **musia byť kontroly ochrany spoločenských zvierat vykonávané**, najmä v chovných zariadeniach spoločenských zvierat, v ktorých sú chované vo veľkých počtoch na

---

samostatnou skutkovou podstatou tak subsumuje pod všeobecnú skutkovú podstatu upravenú v § 48 ods. 5 písm. p) ZoVS.

<sup>15</sup> Rozsudok NS SR, sp. zn. 8 Sžo 163/2010.

<sup>16</sup> V prípade ak je chovateľom právnická osoba alebo fyzická osoba-podnikateľ, skutkovú podstatu správneho deliktu. V rámci analyzovaných záznamov z kontrol chovných zariadení boli chovateľmi spravidla fyzické osoby, právnické osoby/ fyzické osoby – podnikatelia ojedinele. Ukladanie sankcií za iné správne delikty prichádza do úvahy v prípade chovu zvierat v nevhodných podmienkach v zberných strediskách spoločenských zvierat.

<sup>17</sup> Zákona č. č. 300/2005 Z. z. trestný zákon v znení neskorších predpisov.

rozmnožovanie za účelom predaja, kde je vyšší predpoklad, že chovateľ sám nemá dostatočnú kapacitu objektívne naplniť ich osobitné potreby, ako zvierat spoločenských.

V príspevku sa zameriavam na niektoré nedostatky súvisiace s výkonom veterinárnych kontrol, ktoré tvoria podklad a predpoklad pre prípadné vyvodenie zodpovednosti na úseku ochrany spoločenských zvierat v množiarňach. Nedostatky sú pre lepšiu prehľad zhrnuté v nasledujúcej schéme. Detailnejšie sa im venujem v jednotlivých podkapitolách.

Zároveň by som úvodom 3. kapitoly chcela vopred poďakovať inšpektorom RVPS za sprístupnenie informácií a záznamov z kontrol a za ochotu so mnou v prípade otázok komunikovať. Ďalej by som chcela uviesť, že mojím cieľom bolo kriticky zhodnotiť výkon veterinárnej správy pri výkone kontrol chovných zariadení spoločenských zvierat, chovaných na rozmnožovanie. Pretože problém s chovom spoločenských zvierat (najmä psov a mačiek) v tzv. množiarňach aj napriek niekoľkých legislatívnym snahám (napríklad zavedenie povinnej identifikácie psa transpondérom, zavedenie registrácie a ohlasovania chovných zariadení) naďalej pretrváva. Keďže práve RVPS sú kompetentnými orgánmi na výkon kontroly, snažila som sa o identifikáciu možných nedostatkov aj na tomto úseku, sledujúc účel, vytvoriť vhodné podklady pre tvorbu návrhu, ktorý by účinne zamedzil týraniu a zanedbávaniu spoločenských zvierat v množiarňach.

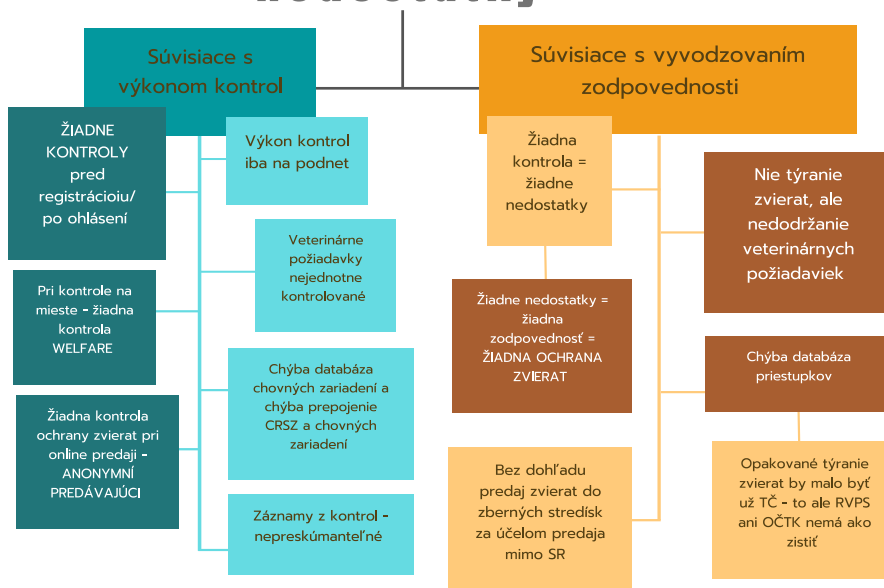
Kritika nesmeruje voči práci individuálnych inšpektorov pri výkone kontrol. Práve naopak. Len na základe záznamov z kontrol som mala možnosť nedostatky identifikovať. Najmä v kapitolách 3.1.1. a 3.2.2. sa môže poukázať na nedostatky javiť ako smerujúce voči konkrétnym RVPS. **Tieto nedostatky sa mi podarilo identifikovať len preto, že uvedené RVPS kontrolu vykonávajú** (a mnohé z nich aj pred registráciou). Teda len z dôvodu, že kontrolu vykonali a zistenia zaznamenali som získala relevantné dáta. Voči RVPS, ktoré kontrolu (pred registráciou alebo na podnet) nevykonali a teda nemajú údaje a záznamy o počte psov a stave chovného zariadenia, nemám ani dostupné dáta s ktorými by som mohla pracovať.

Okrem toho považujem za potrebné vopred uviesť niekoľko aspektov, ktoré vplývajú na výkon veterinárnej správy v tejto oblasti. Veterinári inšpektori v súčasnosti nemajú dostupný a účinný právny nástroj na to, aby aj pri zistených nedostatkoch v chovnom zariadení, toto zariadenie nezaregistrovali, ak o to chovateľ žiada. Túto možnosť (rozhodnúť) aktuálna právna úprava nestanovuje. V prípade zistenia nedostatkov inšpektori uložia opatrenia a prípadne aj sankciu za porušenie ochrany zvierat/ týranie zvierat/ zanedbávanie starostlivosti. Avšak v prípade, ak chovateľ formálne spĺňa všetky požiadavky (minimálna veľkosť chovného priestoru, prirodzené a umelé osvetlenie, prístup k vode a krmivu, vakcináciu a identifikáciu zvierat a iné) a ak sú zvieratá po zdravotnej stránke v poriadku (nevykazujú zjavné príznaky ochorenia), inšpektori nemajú dostupné právne nástroje, ktorými by takýto chov zakázali alebo obmedzili. To ani v prípadoch veľkochovov spoločenských zvierat, ktorých welfare objektívne v súlade s aktuálnymi poznatkami vedy welfare, nemôže byť dostatočne zabezpečené.

Vo vzťahu k identifikovaným nedostatkom pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti by som chcela uviesť, že veterinári inšpektori sú veterinármi lekármi. Na žiadnej z RVPS nemajú k dispozícii právnik, ktorý by im pri vzniknutých právnych otázkach poskytol právnu podporu. V rámci organizačnej štruktúry ŠVPS je síce aj právne oddelenie, nie však osobitne pre ochranu zvierat, ale pre celú pôsobnosť ŠVPS.

Aj výkon kontrol pred registráciou je podmienený kapacitnými možnosťami (berúc do úvahy aktuálne usmernenie ŠVPS, podľa ktorého nie sú kontroly pred registráciou povinné a sú ponechané na ich personálne vyťaženie). Nedostatok personálnych a materiálnych kapacít RVPS je dlhodobým problémom. Navyše považujem za dôležité spomenúť, že veterinári inšpektori, ako vyštudovaní veterinári lekári, vykonávajú štátnu službu, spravidla ako odborní radcovia. Po komunikácii s veterinármi inšpektormi som zistila, že ich základná čistá mzda sa pohybuje vo výške okolo 635 EUR, pričom ak nemajú prax, je im poskytnutý iba pomerne nízky osobný príplatok a ich čistá mzda sa následne pohybuje cca vo výške 800-900 EUR. Aj z toho dôvodu v prípade vzniku novej pozície, často nie je o pozíciu záujem.

# Nedostatky



## 3.1 Kontrola plnenia požiadaviek na ochranu spoločenských zvierat

### Kontrola požiadaviek

Výkonom kontroly by veterinári inšpektori mali zistiť, či chovateľ/ držiteľ dodržiava požiadavky na ochranu zvierat a rovnako by mali zisťovať aj stav welfare individuálneho zvieratá, teda stav, ako reaguje a ako sa dokáže vysporiadať s prostredím v ktorom žije.

Zo skúseností pri riešení podnetov na podozrenie z týrania zvierat a zlého zaobchádzania so spoločenskými zvieratami adresovaných Zelenej linke Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (MŽP SR), som na základe skúmania mnohých záznamov z veterinárnych kontrol zistila, že inšpektori RVPS nekontrolujú všetky požiadavky na ochranu týchto zvierat, resp. kontrolujú ich veľmi nejednotne v závislosti od praxe miestne príslušnej RVPS (s predpokladom, že RVPS v zázname z kontrol zaznamenávajú zistený stav na mieste<sup>18</sup>).

K overeniu hypotézy, či inšpektori RVPS kontrolujú všetky požiadavky na ochranu spoločenských zvierat chovaných na rozmnožovanie a ich zistenia zaznamenávajú, som využila niektoré dáta získané v rámci výskumu k dizertačnej práci<sup>19</sup>, v ktorom som podrobne analyzovala 72 záznamov z kontrol vykonaných RVPS v chovných zariadeniach psov na rozmnožovanie za posledné 3 roky, ktoré mi sprístupnilo 26 zo 40 RVPS. Pre doplnenie uvádzam, že 72 záznamov z kontrol je pre účely výskumu primeraná vzorka. Podľa sprístupnených informácií od 26 RVPS, tieto vykonali počas obdobia 3 rokov **61 kontrol<sup>20</sup> na podnet na mieste**, v ktorých bolo podozrenie z chovu spoločenských zvierat na rozmnožovanie a **95 kontrol na mieste, pred registráciou chovného**

<sup>18</sup> Podľa § 12 ods. 1 písm. b) zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov.

<sup>19</sup> GREŠOVÁ, L. Dizertačná práca. Právna úprava ochrany spoločenských zvierat v online obchode, s dôrazom na ochranu psov a mačiek. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. (Práca v čase prípravy tejto publikácie ešte nebola zverejnená).

<sup>20</sup> Spolu 63 kontrol, avšak z dôvodu, že na 2 miestach sa zvieratá nenachádzali, pretože boli na výcviku alebo z iného dôvodu, a tým pádom pre nemožnosť analýzy záznamu z kontroly, ktorý nemal byť k čomu vyhotovený, tieto do štatistiky na účely publikácie nezaráčavam.

**zariadenia spoločenských zvierat<sup>21</sup>. Spolu sa jedná o 156 kontrol vykonaných na mieste. Podrobne bolo analyzovaných 72 záznamov z kontrol<sup>22</sup> chovných zariadení psov, čo predstavuje zo 156 záznamov z kontrol štatistickú vzorku 46%.**

Zozbierané dáta mi poskytli aj údaje o tom, ktoré konkrétne požiadavky inšpektori skúmali, resp. ktoré ich zistenia uvádzali v zázname z kontrol. Berúc do úvahy § 12 ods. 1 písm. b) ZoVS vychádzam z toho, že ak majú inšpektori svoje zistenia zaznamenať v zázname, zaznamenané by nemali byť iba negatívne zistenia, ale aj zistenia pozitívne. Zaznamenať by tak mali napríklad veľkosť chovného priestoru alebo druh materiálov, z ktorých je chovný priestor zhotovený, a nielen vtedy ak sú nevyhovujúce, ale rovnako aj ak spĺňajú požiadavky. Takýto prístup sa javí ako vhodný, najmä berúc do úvahy, že kontrola je v podstate základným právnym nástrojom na zabezpečenie ochrany zvierat a je podkladom pre prípadné vyvodenie zodpovednosti a nariadenie vhodných opatrení chovateľovi, ktorý porušil svoje povinnosti.

S ohľadom na zásadu materiálnej pravdy pri rozhodnutí o priestupku/ správnom delikte aj pri nariadení opatrenia musí konajúci orgán vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci, pričom podkladom sú najmä zistenia z kontroly. Rovnako berúc do úvahy účel kontroly, ktorým je *objektívne zistenie rozdielu (odchýlky) medzi stavom želaným a medzi stavom skutočným*<sup>23</sup>, by mali byť v kontrole uvedené, nie len zistené nedostatky, ale aj to, čo bolo kontrolované, a čo bolo kontrolou zistené. Teda napríklad bolo skúmané koľko psov sa v chovnom zariadení nachádzalo, koľko z nich bolo identifikovaných a označených transpondérom a koľko z nich bolo vakcinovaných, koľko z nich v určitej váhovej kategórii sa nachádzalo v chovnom zariadení a aká bola jeho rozloha. Tieto zistenia by mali byť uvedené, bez ohľadu na to, či spĺňajú požiadavky alebo nie. Kontrola by mala objektívne zistiť dodržiavanie verejnoprávných povinností kontrolovaných subjektov, čo znamená, že ak inšpektor v zázname z kontroly uvedie, že chovný priestor spĺňal veľkostné požiadavky, mal by svoje tvrdenie oprieť o zaevidované zistenia.

Navyše s ohľadom na úvodný odsek 40 Nariadenia EÚ o úradných kontrolách na úseku bezpečnosti potravín a ochrany zdravia a welfare zvierat<sup>24</sup>, je dôležité, aby príslušné orgány, ako aj delegované orgány a fyzické osoby, na ktorým boli delegované určité úlohy, zabezpečili a overovali účinnosť a konzistentnosť úradných kontrol, ktoré vykonávajú.

Okrem toho samotná kontrola predstavuje určitý zásah do práv kontrolovaného subjektu a z kontroly by malo byť zrejmé, čo bolo jej predmetom.

Výsledkom som zistila, že inšpektori RVPS jednotne nepostupujú, a aj to, ktoré požiadavky najčastejšie opomínajú uvádzať v záznamoch. Na tieto účely som vybrala tie záznamy z kontrol vykonaných v chovných zariadeniach psov, v ktorých sú psy chované v koterci/ voliére/ hospodárskej budove (teda vo vnútornom, obmedzenom priestore). Inšpektori RVPS najčastejšie opomenuli uviesť **približnú váhu chovaných psov**, za účelom zistenia, či chovný priestor spĺňa minimálne veľkostné

<sup>21</sup> Spolu bolo vykonaných 102 kontrol, avšak z dôvodu, že v 7 prípadoch kontroly na mieste nebol z dôvodu nezistenia nedostatkov vôbec vyhotovený záznam z kontroly, tieto na účely analýzy záznamov do štatistiky pre účely publikácie nezaráčavam.

<sup>22</sup> 72 záznamov z dôvodu, že mi neboli prístupné všetky záznamy, niekoľko zo sprístupnených bolo buď nečitateľných alebo chýbala strana z kontrolnými zisteniami a zároveň som vylúčila záznamy z chovných zariadení mačiek. Kontrol chovných zariadení mačiek bolo vykonaných pomerne málo, a z toho dôvodu som nepovažovala zistenia z nich za objektívne. Sústredila som sa tak iba na chovné zariadenia psov.

<sup>23</sup> VOJTAŠOVIČ, M. Zákon o kontrole v štátnej správe. Komentár, 1. vydanie. Žilina: Eurokódex, s.r.o., 2020. Úvodný komentár, s. 1.

<sup>24</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/625 z 15. marca 2017 o úradných kontrolách a iných úradných činnostiach vykonávaných na zabezpečenie uplatňovania potravinového a krmivového práva a pravidiel pre zdravie zvierat a dobré životné podmienky zvierat, pre zdravie rastlín a pre prípravky na ochranu rastlín, o zmene nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EÚ) č. 1151/2012, (EÚ) č. 652/2014, (EÚ) 2016/429 a (EÚ) 2016/2031, nariadení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a smerníc Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, smerníc Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutia Rady 92/438/EHS (nariadenie o úradných kontrolách).

požiadavky, ďalej opomínali uviesť **veľkosť chovného priestoru**, materiál z ktorého sú **podlahy** a materiál z ktorého sú **steny, a či sú čistiteľné a udržiavané v čistote**, či majú psy **priestor na zabezpečenie voľného pohybu** a či im **je reálne umožnený**, tiež či má pes k **dispozícii čisté a suché ležovisko**, alebo či je chovný priestor **obohatený vhodnými podnetmi/ hračkami**. Kontrola týchto požiadaviek je relevantná najmä pri chovoch psov chovaných v uzavretých priestoroch (voliéry/ koterce/ hospodárske budovy). Pre tieto účely bolo relevantných na skúmanie 46 záznamov z kontrol zo 46 chovných zariadení. Pre lepší prehľad zistení uvádzam nasledujúcu tabuľku s údajmi, v koľkých chovných zariadeniach neskúmali uvedené požiadavky.

Psy chované vo voliére/ koterci/ inom priestore mimo bytu/domu	46 chovných zariadení
Bez skúmania váhy	42
Bez skúmania veľkosti priestoru	18
Bez skúmania povrchu podlahy	27
Bez skúmania povrchu stien	34
Bez skúmania či je psovi umožnený voľný pohyb	17
Bez skúmania obohatenia chovného priestoru	46

Tabuľka 1

Pre doplnenie uvádzam, že **v žiadnom zázname z kontroly neboli uvedené zistenia, či plemenitba a zvolené chovné postupy nespôsobujú utrpenie alebo poranenie niektorého z dotknutých zvierat, nespôsobujú im trvalé následky a neočakáva sa nežiaduci genetický vplyv na potomstvo** a ďalšie generácie zvierat, prostredníctvom kontroly mláďat (šteniat) nachádzajúcich sa v chovnom zariadení.

#### Kontrola stavu/ hodnotenie welfare zvierat

Ako uvádzam vyššie podľa § 22 ods. 1 ZoVS **má vlastník povinnosť zabezpečiť aj ochranu welfare zvierat**. Predpokladom zabezpečenia welfare je síce splnenie aspoň minimálnych požiadaviek na ochranu zvierat (všeobecných a osobitných), ale ich formálne splnenie automaticky neznamená, že ochrana a dobré welfare zvierat je zabezpečené. Welfare je stav individuálneho zvieraťa a jeho schopnosť vysporiadať sa s prostredím v ktorom žije, teda ako reaguje na podmienky, ktoré mu v rámci splnenia požiadaviek chovateľ vytvoril.

Kontrola resp. hodnotenie stavu welfare zvierat je možné na základe skúmania indikátorov dobrého a zlého welfare (behaviorálnych a fyziologických). U psov sú indikátormi zhoršeného welfare napríklad opakované prechádzanie sa, skákanie na steny, naháňanie si chvosta, točenie sa dokola, žuvanie ležoviska a okolitého prostredia, dychčanie, apatia, skrývanie sa, skrčená pozícia tela, pojedanie výkalov, agresia. Naopak indikátormi dobrého welfare sú napríklad ostražitosť, bdelosť, aktívne pozorovanie prostredia, záujem o objavovanie prostredia, zameriavanie sa na miesto, kde pes dostáva krmenie, vzpriamené držanie tela, záujem o hru s hračkami, záujem o hru s inými psami, vrtenie chvosta a iné<sup>25</sup>.

Z údajov zozbieraných na účely dizertačnej práce, ako aj z údajov získaných v rámci činnosti na Zelenej linke MŽP SR som zistila, že inšpektori RVPS v žiadnom zo 72 analyzovaných záznamov z kontrol neskúmali tieto alebo obdobné indikátory u individuálnych psov, ktoré boli v chovnom

<sup>25</sup> KIEDDIE, Jenna, COLLINS, Lisa. Development and validation of a quality of life assessment tool for use in kennelled dogs (Canis familiaris). In: Applied Animal Behaviour Science. Roč. 2014, č. 158. s. 57-68.



zariadení držané. V 20 záznamoch inšpektori iba vo všeobecnosti uviedli, že psy sú bez známok týrania a porúch správania, ojedinele uviedli, že sú hravé a socializované.

Osobitne by som poukázala na skutočnosť, že v mnohých chovných zariadeniach sa nachádzal veľký počet psov. V **20 zariadeniach zo 72 chovných zariadení sa nachádzalo 15 a viac dospelých psov. V 13 z nich sa nachádzalo 28 a viac dospelých psov**, konkrétne v zariadení

- zo záznamu z kontroly RVPS Zvolen č. 60503520210611/1000 nachádzalo **128 dospelých psov a 57 šteniat**,
- zo záznamu z kontroly RVPS Zvolen č. 605031200129/1300 nachádzalo **87 dospelých psov**,
- zo záznamu z kontroly RVPS Poprad č. (číslo záznamu bolo zakryté) **64 dospelých psov a 46 šteniat**,
- zo záznamu z kontroly RVPS Topoľčany č. 2021/KR/OS/8 nachádzalo **54 psov a cca 8 šteniat**,
- zo záznamu z kontroly RVPS Topoľčany 2021/KR,SN,GR,TO,OS/45 **52 dospelých psov**,
- zo záznamu z kontroly RVPS Poprad (číslo záznamu bolo zakryté) **45 dospelých psov a 33 šteniat**,
- zo záznamu z kontroly RVPS Prievidza (číslo záznamu bolo zakryté) **43 dospelých psov**,
- zo záznamu z kontroly RVPS Rimavská Sobota 2022/MZ/01 **37 dospelých psov**,
- zo záznamu z kontroly RVPS Senec č. 102027210721/1000 **31 dospelých psov**,
- zo záznamu z kontroly RVPS Liptovský Mikuláš č. 503020240521/1300 **30 dospelých psov**,
- zo záznamu z kontroly RVPS Liptovský Mikuláš č. 503020200203/1300 **29 dospelých psov**,
- zo záznamu z kontroly RVPS Žiar nad Hronom č. 020/HK,GO/14 **28 dospelých psov a 55 šteniat**,
- zo záznamu z kontroly RVPS Nové Zámky (číslo záznamu bolo zakryté) **28 dospelých psov**.

Hodnotenie welfare týchto psov objektívne nemôže byť vykonané vo iba pohľadom na skupinu psov a konštatovaním, že nevykazujú znaky týrania a stereotypného správania.

**Chýbajúca kontrola/ hodnotenie welfare je pravdepodobne výsledkom chýbajúceho usmernenia pre veterinárnych inšpektorov.** K postupu pri registrácii chovného zariadenia ŠVPS síce vytvorila usmernenie, avšak to nekladie dôraz na kontrolu pred registráciou, resp. jej výkon ponecháva na dobrovoľnosti RVPS podľa personálnych kapacít. S ohľadom na to, aj príloha usmernenia obsahujúca zoznam bodov/ otázok, ktoré majú inšpektori pri kontrole skúmať, je skôr formálne nastavená na kontrolu veterinárnych požiadaviek v chovnom zariadení vo všeobecnosti, a nie k individuálne držaným zvieratám a je nastavená tak, že inšpektori iba vyznačia krížikom či je daná požiadavka splnená bez potreby uvedenia podrobností. **Tieto body/ otázky nesmerujú k hodnoteniu welfare.**

### 3.1.1 Výkon kontrol pri registrácii chovného zariadenia spoločenských zvierat

Spomínané usmernenie ponecháva výkon kontrol pred registráciou chovných zariadení na dobrovoľnosť RVPS. Z informácií sprístupnených od 26 RVPS (zo 40 RVPS) vyplynulo, že k aprílu 2022 bolo v ich regionálnom obvode **registrovaných 972 chovných zariadení (najmä psov) pričom iba v 102 z nich bola vykonaná kontrola pred registráciou<sup>26</sup> (zo 102 kontrol bolo vyhotovených 95 záznamov z kontroly – v 7 prípadoch z dôvodu nezistených nedostatkov záznam nebol vyhotovený).**

Usmernenie stanovuje, že RVPS by mali kontrolu vykonať následne podľa počtu zvierat vyvezených za účelom predaja mimo územia SR, čo by mali RVPS zistiť z počtu vystavených certifikátov na vývoz, ktoré sú registrované v systéme TRACES. Systém obchodovania so

---

<sup>26</sup> GREŠOVÁ. L. Dizertačná práca. Právna úprava ochrany spoločenských zvierat v online obchode, s dôrazom na ochranu psov a mačiek. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. (Práca v čase prípravy tejto publikácie ešte nebola zverejnená).

spoločenskými zvieratami (na Slovensku sa vo veľkej väčšine jedná o psov) je nastavený tak, že chovatelia z chovných zariadení predávajú psov do zberných stredísk pre spoločenské zvieratá a tieto následne psy predávajú a vyvážajú do zahraničia. Berúc do úvahy fakt, že ŠVPS momentálne nemá k dispozícii databázu údajov, z ktorých by vedeli zistiť, koľko psov (a mačiek) bolo vyvezených mimo územia SR z jednotlivých zberných stredísk, resp. „ŠVPS nedisponuje mechanizmom, ktorý by umožňoval selektovať záznamy v požadovanej štruktúre“, a z toho dôvodu ŠVPS nemá túto informáciu k dispozícii<sup>27</sup>.

Ak túto informáciu ŠVPS a RVPS ich databáza nevie poskytnúť, objektívne nemôžu podľa usmernenia vykonať v závislosti od počtu vyvezených zvierat kontrolu.

Zo získaných záznamov z kontrol a poskytnutých informácií, tak kontrolu vykonávajú na podnet, ktorý prijímu od podávateľa nahlasujúceho podozrenie z týrania zvierat alebo zanedbávania starostlivosti o nich, alebo v prípade proaktívnejších RVPS na základe žiadosti o registráciu od chovateľa.

Ak RVPS nevykonávajú kontrolu v chovných zariadeniach, tak **nemajú ako zistiť dodržiavanie požiadaviek na ochranu a welfare spoločenských zvierat**. Je potrebné si uvedomiť, že sa **nejedná o bežné chovy, ale o chovy na rozmnožovanie, ktoré majú prirodzene aj hospodársky, nie len záujmový charakter. Ak chovatelia žiadajú o registráciu, majú navyše záujem tieto zvieratá predávať aj mimo územia SR.**

### 3.1.2 Kontrola ochrany zvierat pri ich predaji online

RVPS v súčasnosti **kontrolu chovných zariadení spoločenských zvierat, ktoré sú predávané online nevykonáva**, z dôvodu chýbajúcej kompetencie v ZoVS.

Okrem toho, pri dlhodobom sledovaní najznámejšieho inzertného portálu „bazos.sk“, na ktorom chovatelia ponúkajú spoločenské zvieratá na predaj (najmä psov a mačky) som zistila, že doposiaľ pri žiadnom z ponúkaných inzerátov psov a mačiek (bez preukazu pôvodu)<sup>28</sup> neboli uvedené údaje o chovateľovi a aspoň miesto kde sa chovné zariadenie nachádza. Inzerát obsahuje spravidla krátky popis o aké zviera ide a telefónne číslo na chovateľa. Navyše po zmazaní inzerátu, je často uvedené telefónne číslo nedostupné. Veterinárni inšpektori tak v súčasnosti ani nemajú podklady a informácie, na základe ktorých by mohli kontrolu vykonať.

### 3.1.3 Iné nedostatky súvisiace s výkonom kontroly

#### Chýbajúce databázy

Aktuálne je zriadená iba databáza spoločenských zvierat, resp. psov, ktorých identifikácia a označenie transpondérom je povinné, tzv. „Centrálny register spoločenských zvierat (CRSZ)“, ktorý prevádzkuje a spravuje Komora veterinárnych lekárov Slovenskej republiky<sup>29</sup>.

V súčasnosti **neexistuje obdobná elektronická databáza chovných zariadení spoločenských zvierat, teda databáza, ktorá by poskytovala údaje o chovateľoch prevádzkujúcich zariadenia a o spoločenských zvieratách, ktoré sú v zariadeniach držané**, v ktorej by boli údaje povinne aktualizované v závislosti od výsledku kontroly na mieste.

Podľa vyjadrenia ŠVPS, ŠVPS databázou chovných zariadení aktuálne disponuje, pričom inšpektor ŠVPS sa náhľadom do CRSZ vie oboznámiť s počtom chovaných zvierat, ktoré sú identifikované a registrované v CRSZ na meno chovateľa.

Avšak, zo záznamov z kontrol vykonaných na mieste vyplynulo, že chovatelia si túto povinnosť riadne neplnia, bez vykonania kontroly sú údaje z CRSZ neoverené (viď. príklad uvedený nižšie Chov 4 – v zariadení chýbalo 773 psov, ktoré boli v CRSZ registrované na meno chovateľa a naopak 38 psov, nachádzajúcich sa v chovnom zariadení, v CRSZ registrované neboli alebo boli registrované na iných chovateľov, ako prevádzkovateľa chovného zariadenia).

#### Nepreskúmateľné záznamy z kontrol

Ako uvádzam vyššie, väčšina záznamov z kontrol neobsahuje zistenia, ktoré by mali pri kontrole inšpektori skúmať.

<sup>27</sup> Odpoveď ŠVPS na žiadosť o sprístupnenie informácií. Č. záznamu 5444/2002.

<sup>28</sup> Vid. odkaz na uvedený online inzertný portál. Dostupné na: <https://zvierata.bazos.sk/pes/>.

<sup>29</sup> Podľa § 19 ods. 3 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov.

Záznamy sú často spísané inšpektormi rukou na mieste. Pre príklad uvádzam kópiu časti záznamu z kontroly, v ktorej sú zhrnuté všetky zistenia.

III.

Preukázané kontrolné zistenia:

(podrobne popísať, čo všetko bolo kontrolované a uviesť podľa výsledku: pozitívne kontrolné zistenia - čo bolo zo strany kontrolovaného subjektu splnené resp. negatívne kontrolné zistenia - kontrolou zistené nedostatky; formulácia nedostatkov musí spĺňať požiadavky uvedené v Čl. IV. ods. 2 tohto pokynu)

Na kontrolu odovzdaných mačiek, 30 pár plešena  
čivara (5 pár, 20 rok) a 5 pár york terier - biewer (1 pes,  
4 sučky). Všetky zvieratá sú čipované a vakcinované proti  
borno le, majú pasy alebo očkovacie preukazy. Pasy sú ro  
rodinac (RHS) s bídami a prístupom k pichy, roče a kvina  
(granule). Všetky pasy je zabezpečený na pozemku majiteľa.  
Väčšina par je uchovených, majú POF. Chorobel má  
chorobel štíh slavia - [redacted]. V prípade  
pohyby sú zvieratá ošetrované MDR. [redacted]  
Majú tiež chovať aj - pytačky (12 párov) + a duby  
Chovane r 14 ročiaci vykonávajúci kozmesor  
S prístupom ku brnivu, roče na kŕmenie a napájanie.  
Všetky sú označené krížkami. Všetky zvieratá  
sú umiestnené na viditeľných miestach. Do ročiaci  
majú budy na utyl. Okolo dom evidence bol  
chorobel oboznámený.

### 3.2 Nedostatky súvisiace s vyvodzovaním zodpovednosti

#### 3.2.1 Nevvodzovanie zodpovednosti kvôli chýbajúcej/ nedostatočnej kontrole

Pri komunikácii s inšpektorom RVPS (ktorý si neželal byť na účely výskumu menovaný) som sa dozvedela, že chýbajúce povinné kontroly dávajú priestor obchodníkom so spoločenskými zvieratami (najmä psami a mačkami), obchádzať účel právnej ochrany, ktorý je podľa nariadenia AHL najmä ochrana zdravia ľudí a zvierat a ochrana welfare zvierat.

Na to, aby mohlo byť spoločenské zviera vyvezené za komerčných účelom (najmä predajom) mimo SR, musí byť zaevidované do systému TRACES a musí byť sprevádzané TRACES certifikátom a pasom spoločenského zvieratá. Na to, aby zviera mohlo byť vyvezené, musí pochádzať z registrovaného chovného zariadenia spoločenských zvierat.

Zvieratá sú vyvážané takmer vždy vo väčšom počte a RVPS vydávajú TRACES certifikáty v rámci jedného vývozu pre viacero zvierat. Nemenovaný veterinárny inšpektor RVPS ma na základe svojich skúseností pri vydávaní TRACES certifikátov upozornil, že v rámci vývozu žiadateľ o vývoz často uvádza v žiadosti **rovnaký vek, rovnaký čas očkovania a identifikácie transpondérom**

**všetkých prevážaných šteniat**, pričom sa jedná o rôzne plemená a tieto šteňatá podľa žiadosti často pochádzajú z jedného registrovaného chovného zariadenia.

Na základe týchto informácií môžeme predpokladať, že akákoľvek osoba, si môže registrovať chovné zariadenie, za účelom získania TRACES certifikátu, pričom spoločenské zvieratá reálne chovať nemusia. Z výskumu k dizertačnej práci<sup>30</sup> som zistila, že v rámci územia SR dochádza aj k výkupu viacerých šteniat od chovateľov, ktorí nie sú registrovaní. Dáva to tak priestor tzv. „priekupníkom“ skúpiť šteňatá alebo iné spoločenské zvieratá, ktoré si následne dá zaočkovať (bez skúmania veku šteňaťa) a identifikovať transpondérom a v žiadosti uvedie, že pochádzajú z jeho chovného zariadenia spoločenských zvierat, ktoré si na seba zaregistruje. Keďže RVPS túto skutočnosť nemá ako overiť, je ponechaný priestor na obchádzanie povinností chovateľa.

Títo priekupníci ich následne môžu predat' do zberných stredísk alebo prostredníctvom zberných stredísk ich predat' do zahraničia.

Ako príklad uvádzam zistenia colných orgánov Švajčiarska. Za rok 2019 až po začiatok roku 2021 boli zistené nedostatky u 350 z 500 zachytených prípadov prevozu šteniat a to iba jednou slovenskou spoločnosťou<sup>31,32</sup>, ktorá je zároveň zberným strediskom spoločenských zvierat<sup>33</sup>. Nedostatky spočívali najmä v príliš nízkom veku prevážaných šteniat, čo znamená, že boli vakcinované príliš skoro, a z toho dôvodu sa šteňatám nevytvoria protilátky. Švajčiarske orgány pristúpili k týmto kontrolám z dôvodu, že u šteniat, ktoré boli predávané do Švajčiarska spoločnosťou TAKTIK s.r.o., bola v mnohých prípadoch diagnostikovaná parvovírusa následkom ktorej šteňatá uhynuli alebo museli byť eutanázované. Pri kontrole colnými orgánmi Švajčiarska bolo okrem iného zistené, že šteňatá boli sprevádzané falošnými pasmi. Uvedené nedostatky nemajú byť ako odhalené pri vydávaní TRACES certifikátov, čiže takýto prevoz je po formálnej stránke veterinárnymi orgánmi SR schválený. Pre doplnenie uvádzam, že z komunikácie s RVPS Dunajská Streda, v ktorej územnej pôsobnosti sa stredisko na zhromažďovanie spoločenských zvierat patriace spoločnosti TAKTIK s.r.o. nachádza, vyplynulo, že v tejto spoločnosti nikdy neboli zistené podstatnejšie nedostatky, okrem nedostatkov týkajúcich sa vedenia záznamov.

### **3.2.2 Subsumácia skutku pod skutkovú podstatu priestupku – týranie zvierat alebo iba neplnenie veterinárných požiadaviek ?**

Z dát zozbieraných pre výskum k dizertačnej práci sa mi podarilo získať aj informácie o postupe RVPS pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti na úseku ochrany zvierat chovaných na rozmnožovanie. Zo získaných záznamov z kontrol som skúmala tie, v ktorých inšpektori RVPS zaznamenali porušenie veterinárných požiadaviek na ochranu zvierat.

V 12 záznamoch z kontrol zo 72 analyzovaných, inšpektori konštatovali porušenie požiadaviek, **ktoré svojím charakterom mohli mať alebo mali negatívny vplyv na ochranu a welfare zvierat** (nebrala som teda do úvahy porušenia spočívajúce iba v tom, že psi neboli identifikované alebo neboli vakcinované, prípadne iné porušenia, ktoré nemali negatívny vplyv na ich welfare).

Osobitne uvádzam zhrnutie zistení z 4 záznamov z kontrol vykonaných v týchto chovných zariadeniach (buď na podnet alebo pred registráciou), kde bolo chovaných psov v počte 15 a viac

<sup>30</sup> GREŠOVÁ, L. Dizertačná práca. Právna úprava ochrany spoločenských zvierat v online obchode, s dôrazom na ochranu psov a mačiek. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. (Práca v čase prípravy tejto publikácie ešte nebola zverejnená).

<sup>31</sup> Jedná sa o spoločnosť TAKTIK, s.r.o., ktorá podľa údajov dostupných na stránke finstat.sk, za rok 2019 dosiahla tržby vo výške vyše 248 000 eur, v roku 2020 vyše 591 000 eur a v roku 2021 vyše 557 000 eur.

<sup>32</sup> Uvedené informácie vyplývajú z dokumentu Swiss Radio and Television: Auf der Spur der Hundedealer, Qualzuchten im Ausland: Todkranke Hundewelpen für die Schweiz. Dostupné na: <https://www.srf.ch/sendungen/dok/auf-der-spur-der-hundedealer-qualzuchten-im-ausland-todkranke-hundewelpen-fuer-die-schweiz>.

<sup>33</sup> Zoznam zberných stredísk bol zverejnený na stránke ŠVPS (aj napriek stanovenej povinnosti zverejniť zoznam podľa ZoVS, bol zoznam zverejnený až po žiadosti o sprístupnenie informácie, kde je tento zoznam zverejnený). Dostupný na: <https://www.svps.sk/zvierata/zberne-strediska-spolocenske.php>.

dospelých psov. V zhrnutiach som sa zameriavala na vyvodzovanie zodpovednosti voči chovateľom chovajúcich psov v nevhodných podmienkach.

Ďalej uvádzam ďalších 4 záznamov z kontrol, pričom z predloženého spisového materiálu vyplývalo, že na mieste pokutu neuložili, avšak nemám informácie o tom, či následne v rámci správneho konania boli chovatelia sankcionovaní.

#### **Chov 1 (na podnet – RVPS Zvolen)**

Budova za domom, rozdelená na koterce. Počet chovaných psov v chovnom zriadení bol spolu 16, z toho 2 čivavy s dodatočným priestorom a 14 maltezákov chovaných jednotlivito v kotercoch veľkých 2,6 m<sup>2</sup>. Rozmery chovného priestoru maltezákov nie sú dostatočné pre váhovou kategóriu psov. Steny kotercoz sú z dreva a z OSB dosiek alebo plechu. Sú plné. Nesplňajú podmienky na splnenie potrieb psov. Psy mali veľmi málo denného svetla a umelé osvetlenie dlhodobo nefunguje. Podľa majiteľa je v kotercoch zavedené podlahové kúrenie, ktoré však nefunguje. Psy majú v kotercoch budy, ale nemajú v nich žiadne deky ani koberce, aby sa mohli ohriať. Podkladu tvoria drevené rošty. V čase kontroly inšpektori zaznamenali, ako sa psovi zachytáva noha medzi roštami. Viaceré psy krívdajú. Podľa vyjadrenia majiteľa, sú psy denne púšťané do výbehu, ktorý však nie je oplotený a nie sú v ňom známky venčenia psov. Ďalej majiteľ tvrdil, že sú venčené na vodítku. Na žiadosť inšpektorov majiteľ pripol psovi vodítko. Pes ale odmietal z budovy vyjsť, majiteľ ho musel vyniesť. Psy sa majiteľa boja. Pes pri manipulácii vrčal a utekal od neho. Majiteľ psov nepozná menom a nevie priradiť očkovacie preukazy. Výživový stav psov v čase kontroly dobrý. Niektoré psy krívdajú a majú zatečené oči.

Veterinárny inšpektor **zaznamenal porušenie § 22 ods. 1 písm. b) a e) ZoVS**. Boli nariadené opatrenia na odstránenie nedostatkov a bola uložená bloková pokuta **§ 48 ods. 4 písm. h) ZoVS, vo výške 140 eur**. Pri dodatočnej kontrole inšpektori konštatovali odstránenie nedostatkov. Následne bol ešte podaný podnet na nevhodné chovné podmienky, ale keďže boli opatrenia splnené, podnet bol vybavený ako neopodstatnený.

#### **Chov 2 (na podnet – RVPS Zvolen)**

V chovnom zariadení sa v čase kontroly nachádzalo 12 dospelých psov plemien shitzu, pomerian špic, shiba inu a westhighland teriér.

Už z fotografií<sup>34</sup> a zo záberov reportáže<sup>35</sup> z návštevy chovného zariadenia je zrejmé, že chovné zariadenie neposkytovalo vhodné podmienky pre chov psov. Niektoré psy boli držané v klietkach a skrinkách v kotolni rodinného domu (3 sučky so šteňatami) a ostatné psy boli držané v kotercoch vyrobených z pletiva, plechových dosiek a obdobných materiálov. Na porovnanie so zábermi vyhotovenými v rámci reportáže, veterinárny inšpektor v zázname z kontroly vyznačil veľkosť voľnej plochy kotolne ako splňajúcu požiadavky podľa VoOSZ, pričom psy nemali prístup k voľnej ploche, ale boli zatvorené v klietkach/ skrinkách.

V zázname z kontroly inšpektori uviedli nasledovné:

Zvieratá sú chované na dvore, ktorý je riadne oplotený. Psy nejavia znaky narušenia zdravotného stavu a ich výživový stav je dobrý. Psy sú vakcinované proti besnote, čipované. Chovné priestory sú vybavené spoločnými výbehmi pre každú homogénnu skupinu. V čase výkonu veterinárnej kontroly bolo zistené, že v priestoroch výbehov, ktoré majú psy k dispozícii sa nachádza veľké množstvo kovového šrotu a drevených nábytkov a iných predmetov s ostrými hranami, ktoré môžu psom spôsobiť poranenie.

<sup>34</sup> Fotky stavu chovného zariadenia, kde boli psi držané sú dostupné na sociálnej sieti Československého kastročného programu Facebook: <https://www.facebook.com/KastrocnyProgram/photos/a.641585599212091/3674494012587886>.

<sup>35</sup> Reportáž je dostupná na: [https://www.tvnoviny.sk/publicistika/krimi-s-kristinou-kovesovou/2019257\\_dalsia-psia-mnoziaren-s-hroznymi-podmienkami-reflexu-sa-podarilo-do-nej-v-utajeni-preniknut?fbclid=IwAR0AoHhhDWRq-17a6Zfc1lhBEp1XOj2n0EAgWLTkGZwZfZCakzIMFbLxwc](https://www.tvnoviny.sk/publicistika/krimi-s-kristinou-kovesovou/2019257_dalsia-psia-mnoziaren-s-hroznymi-podmienkami-reflexu-sa-podarilo-do-nej-v-utajeni-preniknut?fbclid=IwAR0AoHhhDWRq-17a6Zfc1lhBEp1XOj2n0EAgWLTkGZwZfZCakzIMFbLxwc).

Veterinárny inšpektor **zaznamenal porušenia § 22 ods. 1 b) a j) ZoVS**. Na zabezpečenie ochrany zvierat prijali opatrenia odstrániť nedostatky a uložili pokutu za priestupok **podľa § 48 ods. 4 písm. h) ZoVS**, teda za nesplnenie veterinárnych požiadaviek. Pokutu uložili vo **výške 100 eur**.

Následne po vykonaní opätovnej kontroly, z dôvodu nesplnenia nariadených opatrení pristúpili k prijatiu opatrenia na zhabanie niektorých psov.

### **Chov 3 (vo veľkovýkrmni ošípaných) (na podnet, ale chovné zariadenie v minulosti zaregistrované – RVPS Zvolen)**

Jedná sa o prevádzku chov psov v budove bývalého VVO (**veľkovýkrmňa ošípaných**). Budova je vnútri rekonštruovaná + prebieha rekonštrukcia jedného krídla.

V čase kontroly na mieste (11.06.2021) bolo v chovnom zariadení držaných a identifikovaných 128 dospelých psov a 57 šteniat pred odstavom. V CRSZ pod menom spoločnosti .... je so štítkom „Aktual TRUE“ evidovaných 372 zvierat. Z tohto zoznamu sa v čase kontroly fyzicky nachádzalo 90 zvierat. Z tohto zoznamu bolo označené štítkom „certifikácia TRUE“ 769 zvierat. Rozdiel zistený v čase kontroly v chovnom zariadení vo vzťahu k CRSZ bol: 773 zvierat sa v chovnom zariadení nenachádzalo len v boli evidované CRSZ 38 spoločenských zvierat, ktoré sa fyzicky v chovnom zahľadení nachádzali, sú v CRSZ evidované na rôznych majiteľov (uvedených v tabuľke k záznamu z kontroly).

V čase kontroly na mieste zdravotný stav spoločenských zvierat - klinicky zdravé, vyhovujúci výživový stav, ustajňovacie priestory vyhovujúce, chovné postupy vyhovujúce, bez príznakov abnormálneho správania sa zvierat.

V prevádzke sa nachádzal krívajúci kríženec nemeckého špica bez klinických príznakov bolesti.

Zvieratá boli prerozdelené v kotercoch. Záznam z kontroly obsahoval odhad váhy psov, ich počet umiestnených v jednom koterce a rozloha koterca. V 5 prípadoch veľkosť nevyhovovala.

Zvieratá mali zabezpečený voľný výbeh v oplotených voliérach.

V dvoch voliérach sa nachádzali výčnelky a skorodovaný a poškodený plech, ktorý bol počas kontroly odstránený. V jednej voliére nebola zabezpečená ochrana proti slnku, počas kontroly bola natiahnutá celta. V priebehu roka dostávajú prístrešky nad ostatné voliéry.

Pre doplnenie prevádzkovateľ chovného zariadenia uviedol.

Uvádzam, že v danom zariadení sú psy len chované a rozmnožované. Následne sú psy predávané po odrastení firme.... Pri predaji sú všetky psy očipované, vakcinované a cestou firmy .... prebehne presun zvierat cez RVPS Zvolen v systéme Traces.

Veterinárny inšpektor konštatoval porušenie **§37 ods. 2 písm. b) bod 3) a § 22 ods. 1 písm. b) ZoVS**.

Boli uložené opatrenia na nápravu nedostatkov. **Pokuta za správny delikt (keďže sa jedná o právnickú osobu) uložená nebola.**

### **Chov 4 (na podnet – RVPS Topoľčany)**

Záznam z kontroly tohto chovného zariadenia bol rozsiahly, pričom obsahoval identifikáciu miesta, chovu za spolupráce oznamovateľa. Bolo zistené, že chov sa nachádza v hospodárskej budove v areáli, kde sa nachádzal aj registrovaný chov hospodárskych zvierat. Chov bol na RVPS ohlásený ako chov spoločenských zvierat. Jednalo sa o chovateľa – právnickú osobu, počas kontroly bol prítomný vlastník psov.

Dve budovy priliehajúce k sebe – menšia ktorá slúžila ako sklad pre krmivá a piliny používané ako podstielka a väčšia – bočná stena haly na chov psov. Po prechode posuvnou bránou sa inšpektori dostali do chovu psov po ľavej strane, v tieni stromov na brehu rybníka, sa nachádzalo 9 vonkajších kotercoz z toho jeden prázdny, na pravej strane sa nachádza budova určená na chov psov. Inšpektori vykonali kontrolu identifikácie psov zistili že sa tam nachádzalo 52 psov z toho 48 bolo označených transpondérom. Zoznam aj s číslami s transpondérov je uvedený v prílohe, každý pes bol odfotený a očíslovaný. Plochu kotercoz zmerali laserovým meračom, budova o rozmeroch 49 m x 7 m, bola rozdelená na dve časti. V prvej bol realizovaný chov psov v kotercoch, druhej bol krytý výbeh pre psy. Budova bola murovaná s betónovú podlahu strecha je s pozinkovaného plechu. V prvej časti budovy sa nachádzal spolu 24 kotercoz z toho boli v 4 v čase kontroly prázdne, všetky mali rovnakú rozlohu 6,25 m<sup>2</sup> povrchovou úpravou podlahy kotercoz bol betónový poter, do kotercoz bol podsýpaný piesok. Každý koterec bol vybavený záchodom pre psov - plastová podložka šedej farby s rozmermi 1mx2 m do ktorej boli nasypané ako nasiakavý materiál piliny. Čistenie kotercoz bolo zabezpečené 2x týžde.

Oplotenie kotercovo bolo riešené tvarovaným plotovým pletivom. Osvetlenie vo vnútri je zabezpečené umelým osvetlením, prirodzené osvetlenie zabezpečené 6 oknami a 4 dverami. Vetranie bolo zabezpečené cez okna a dvere. Počas trvania kontroly bolo v budove aj napriek zapnutému umelému osvetleniu a slnečnému počasiu prítmie, inšpektori merali aj hodnoty osvetlenia Luxmetrom. Na základe toho inšpektori konštatovali osvetlenie za nedostatočné. Zároveň boli v hale namerané hodnoty tepla 27,3°C relatívna vlhkosť 30% a Hlučnosť 56 dB. V hale bolo cítiť zápach moču a výkalov. Kontrolovali aj vonkajšie koterce.

Konštrukcia kotercovo bola podrobne opísaná v zázname boli podrobne opísané drevené podlahy vo všetkých vonkajších kotercoch, boli znečistené hydinovým perím a výkalmi do tej miery že vytvorili pevné nálepy na doskách. Rozmery kotercovo sú v prílohe záznamu. Voľná plocha kotercovo vyhovovala minimálnym požiadavkám. Psy boli v dobrom zdravotnom výživovom a kondičnom. V stave bez klinických príznakov ochorenia, socializované, priateľské k cudzími ľuďom, hravé a pokojné, neboli pozorované poruchy správania sa. Každý koterec bol vybavený drevenou búdou, nádobou na vodu a krmivo. Počas kontroly neboli k nahliadnutiu predĺžené doklady s platnou vakcináciou proti besnote.

Veterinári inšpektori uložili opatrenia na nápravu. **Pokuta za správny delikt uložená nebola.**

V nasledujúcich príkladoch chovov nemám k dispozícii informáciu, či bola voči chovateľom vyhovená zodpovednosť, avšak minimálne zo záznamu z kontroly a z predloženej dokumentácie k uloženým opatreniam nevyplýva, že by na mieste bola uložená pokuta.

#### **Chov 5 (pred registráciou – RVPS Poprad)**

Chov v areáli rodinného domu s menšími výbehmi. Chov 29 dospelých francúzskych buldočkov, 13 dospelých mopslíkov a na stráženie 3 rotvajlerov. V čase kontroly bolo v chovnom zariadení 33 šteniat.

Chovateľ uviedol, že ročne vyprodukuje okolo 80 šteniat na predaj. Po 4-5 rokoch psov daruje iným chovateľom (alebo po 4-5 cisárskych rezoch).

Psy sú klinicky zdravé a v dobrej kondícii. Sú kŕmené, majú pitnú vodu.

Koterce je potrebné zväčšiť.

**Porušenie zákona v zázname nie je konštatované, ani to, či bola uložená pokuta za nesplnenie požiadaviek.** V zázname z kontroly inšpektor iné zistenia neuviedol.

#### **Chov 6 (na podnet – RVPS Nové Zámky)**

Pri kontrole na mieste sa na oplotenej časti dvora pri rodinnom dome na uvedenej adrese nachádzala prístavba, v ktorej mal majiteľ umiestnených 15 psov, plemien Bordeaux doga, francúzsky buldoček, nemecký pinč malý, zlatý retriever, a beagle. Zoznam psov bol v prílohe.

Majiteľ psov využíva na produkciu šteniat. V čase kontroly žiadne šteňa v ubytovacom zariadení nebolo vidieť. Pes beagle trpel torticollis, a údajne ma vrodenú srdcovú bližšie nešpecifikovanú vadu. Jednotlivé plemená psov boli umiestnené oddelene od seba, v priestoroch prístavby v oddelených kójach. Ako podstielku používa piliny. Všetky kóje boli v čase kontroly značne znečistené výkalmi od psov, aj také, kde už psi neboli. Priestory keď sa zatvorili dvere boli bez okien a vetrania. Jednotlivé kóje mali u malých plemien malý priestor pravdepodobne na pohyb. Pri vstupe do prístavby bola všade zvýšená koncentrácia čpavku. Veľké psi majiteľ púšťa na voľno na betónovú plochu na dvore medzi prístavbou a rodinným dvorom. Na kŕmenie používa majiteľ sušené mäso s granulami a otrubami.

Zvieratá v čase kontroly neboli vychudnuté, u niektorých boli viditeľné známky konjunktivitídy, nevykazovali prejavy klinicky zistiteľných infekčných ochorení ani poranení.

U 2 sučiek bolo zväčšené brucho a naliata mliečna žľaza. Majiteľ uviedol, že nie sú nakryté a že dlho šteňatá nemali. Majiteľ predložil doklady, očkovacie preukazy, iba u 1 psa bola splnená zákonom povinná platná vakcinácia proti besnote a prevažná časť psov nemala ani povinné označenie psov mikročipom. Majitelia nevedeli predložiť doklady o terapii psa beagle.

Veterinárny inšpektor konštatoval **nedodržanie veterinárnych požiadaviek podľa § 3 ZoVS a požiadaviek na chovný priestor podľa VoOSZ.** Z toho dôvodu nariadil opatrenia na nápravu.

Osobitne by som chcela oceniť snahu inšpektora o nariadenie vhodných opatrení, najmä zabezpečiť zdravotnú starostlivosť pre beagla a doložiť doklady o jeho zdravotnom stave

a absolvovania vhodnej terapie. Okrem iného nariadili opatrenia na zabezpečenie vhodných chovných podmienok a zákaz prísunu nových zvierat (nákupu alebo produkcie šteniat) do doby splnenia opatrení.

**Nemám k dispozícii zvyšok spisového materiálu, takže neviem zhodnotiť či v budúcnosti RVPS pristúpila aj k uloženiu pokuty. Zo spisového materiálu však nevyplýva, že na mieste bola uložená pokuta.**

#### **Chov 7 (na podnet - RVPS Nové Zámky)**

Majiteľka psov mala chovné zariadenie pre psov nahlásené na adrese ... v skutočnosti sa psi nachádzali na inej adrese, kde nebol chov psov prihlásený. V časti dvor sa nachádzala zastrešená stavba z dreva v kombinácii s použitými starými oknami a dverami, z ktorých boli drevenými a plechovými prepážkami vytvorené koterce pre psov. Celá stavba má okolo 65 m<sup>2</sup>. V čase kontroly sa v jednotlivých kotercoch nachádzalo po 4 ks psíkov v celkovom počte **19 dospelých psov** plemeno špic malý, maltézsky psík a westhighland teriér (WHT) a v 2 kotercoch 2 kojace sučky so šteniatkami v celkovom počte **5 ks šteniat** (WHT). Na dvore sa nachádzal voľne 1 pes plemena špic malý, ktorý vykazoval známky porušenia zdravotného stavu (problém s pohybovým aparátom a kožou). V prednej časti dvora bol na reťazi uviazaný pes plemena WHT. Majiteľka uviedla, že psa púšťa na voľno v noci, na stráženie pozemku. Ďalej uviedla, že všetkých psov púšťa do ustajňovacích priestorov prebehnutí sa. Nakoľko v čase kontroly sa na zemi v okolí objektu ustajnenia psov nenachádzali exkrementy, ale v jednotlivých kotercoch boli na zemi kartóny silne znečistené exkrementami a močom, je podozrenie na nepúšťanie psov mimo ubytovacie priestory. Nikde v kotercoch ani vonku neboli nádoby s vodou, len v 2 kotercoch kde sa nachádzali matky so šteniatkami. Tu boli aj misky s granulami. Majiteľka uviedla, že psom dáva varenú stravu a granule, že vodu aj tak nepijú, tak im dáva piť 1 x denne pri kŕmení. V čase kontroly bolo chovné zariadenie silne znečistené, v kotercoch aj vo výbehu sa nachádzali ostré predmety, ktoré môžu zvieratá poraniť, takisto aj predeľovacie priečky plechu medzi kotercami aj z vonkajšej časti neboli vhodné z hľadiska bezpečnosti pre psov. Psi mali zanedbanú srst, znečistenú od blata a exkrementov, celkové zoohygienické podmienky boli vo veľmi zlom stave.

Aj napriek zisteným nedostatkom, v zázname síce boli psi jednotlivito uvedené, aj s určením plemena a predpokladaného plemena, avšak nebola uvedená ani pri jednom rozloha koterca ani jeho približná váha, ani či majú psi chovný priestor obohatený hračkami, aj keď s ohľadom na stav chovaných zvierat je to nízko pravdepodobné.

Ďalej záznam obsahoval informáciu, že ani jeden pes nebol identifikovaný transpondérom a vakcinovaný proti besnote. V 4 očkovacích preukazoch boli uvedené nálepky od vakcíny, bez pečiatky a podpisu SVL. Inšpektori v zázname uvádzajú, že u majiteľky podozrenie zo spáchania podvodu a neoprávneného nakladania s liečivami.

Veterinári inšpektori s ohľadom **na nedostatky a nedodržania veterinárnych požiadaviek podľa § 3 ZoVS nariadili opatrenia**. Na rozdiel od iných RVPS, zo záznamov z kontrol RVPS Nové Zámky je zrejmé, že veterinári inšpektori osobitne kládli dôraz na ochranu zvierat pri ukladaní opatrení. Napríklad v tomto prípade nariadili opatrenia zabezpečiť neodkladnú zdravotnú starostlivosť chorému psovi a doručiť správu SVL o vyšetrení zdravotného stavu všetkých psov. Zároveň uložili opatrenie zabezpečiť vhodné chovateľské a zoohygienické podmienky a zakázali prísun nových zvierat.

**Nemám k dispozícii zvyšok spisového materiálu, takže neviem zhodnotiť či v budúcnosti RVPS pristúpila aj k uloženiu pokuty. Zo spisového materiálu však nevyplýva, že na mieste bola uložená pokuta.**

#### **Chov 8 (na podnet – RVPS Nové Zámky)**

Na oplotenom pozemku pri rodinnom dome v časti dvor sa nachádzalo v čase kontroly **7 psov**, plemeno pudel stredný, špic malý, yorkshire teriér, bišoň, kríženci, ktorí boli pustení na voľno. Dvor bol rozdelený na niekoľko častí oplotením a oddelený od záhrady. V dome sa nachádzalo ďalších **21 psov**, rôznych plemien a ich krížencov (yorkshire teriér, pudel, špic), ktoré boli rozdelené do 4 miestností v dome podľa vzájomnej znášanlivosti. V čase kontroly boli 2 sučky vo vysokom štádiu gravidity. Psi mali v čase kontroly v jednotlivých miestnostiach aj na dvore zabezpečený prístup k zdravotne nezávadnej vode v miskách a prístup ku granuliam. V čase kontroly boli všetky zvieratá v dobrom výživnom stave vzhľadom k veku a plemenu, majiteľka ich ovládala, psi boli priateľskí,



nevykazovali známky agresivity voči cudzím osobám a nevykazovali príznaky klinicky zistiteľných infekčných ochorení, ani poranení.

Majiteľka predložila doklady preukazujúce povinnú identifikáciu a vakcináciu. V zázname boli jednotlivo uvedené chovaní psi aj s číslom transpondéra a vakcináciou.

Veterinárni **inšpektori konštatovali, že nie u všetkých zvierat boli dodržané veterinárne podmienky ani zoohygienické podmienky z hľadiska hygieny, starostlivosti a etológie psov a uložili opatrenia**, najmä vytvoriť vhodné chovateľské podmienky, ktoré spĺňajú minimálne požiadavky na welfare psov, zabezpečiť voľný pohyb niekoľkokrát denne, zákaz prísunu nových zvierat, v prípade predaja predložiť orgánu doklady. U niektorých psov nebola vykonaná pravidelná vakcinácia v termíne. Inšpektori nariadili zabezpečiť vakcináciu a u zvierat kde chýba, aj registráciu. V prípade úhynu, eutanázie, odcudzenia, alebo úteku, nariadili oznámiť uvedené bezodkladne RVPS a predložiť správu SVL a pitevný protokol, kópiu ohlásenia o odcudzení, úteku a podobne.

Veterinárni inšpektori konštatovali **porušenia § 22, § 19 a § 17 ZoVS, ako odôvodnenie nariadených opatrení.**

**Nemám k dispozícii zvyšok spisového materiálu, takže neviem zhodnotiť či v budúcnosti RVPS pristúpila aj k uloženiu pokuty. Zo spisového materiálu však nevyplýva, že na mieste bola uložená pokuta.**

Cieľom tejto podkapitoly bolo skúmať postup RVPS pri vyvodzovaní zodpovednosti v prípade chovu zvierat (psov) v nevhodných podmienkach. **Týraním zvierat'a sa podľa § 22 ods. 2 písm. n) ZoVS rozumie aj chov zvierat'a v nevhodných podmienkach.** Ustanovenie však explicitne nevyžaduje, aby chovom v nevhodných podmienkach bol zvierat'u spôsobený nejaký následok (ako ujma na zdraví, bolesť a utrpenie). Zákonodarca uváženie miery nevhodnosti chovných podmienok, kedy už naplňajú týranie zvierat a kedy sú iba porušením veterinárnych požiadaviek ponechal na orgáne veterinárnej správy.

Zo záznamov z kontrol a z predložených dokumentov k nariadeným opatreniam vyplýva, že v **2 chovoch bola uložená pokuta podľa § 48 ods. 4 písm. h), teda za nedodržanie veterinárnych požiadaviek**, aj keď podľa zistení, je možné skonštatovať, že psi boli chované v nevhodných podmienkach čoho následkom mali niektoré psy zhoršený zdravotný stav. Pri **chovoch 3 a 4 boli uložené iba opatrenia, bez uloženia sankcie**. S ohľadom na dostupné informácie, v ďalších chovoch boli uložené opatrenia, bez uloženia sankcie na mieste, pričom nemám dostupné informácie o tom, či bola neskôr v rámci správneho konania uložená aj pokuta za priestupok/ správny delikt.

Ak je v súčasnosti jediným zo základných nástrojov na ochranu spoločenských zvierat výkon kontrol a uloženie vhodnej sankcie, naplňajúcej výchovný a preventívny účel, dovoľm si aj s ohľadom na malú výskumnú vzorku konštatovať, že tieto nástroje nie sú v súčasnosti postačujúce.

### **3.2.3 Chýbajúca databáza priestupkov na úseku ochrany zvierat**

Už v roku 2016 JUDr. Roman Hečko, PhD. poukazoval na chýbajúcu evidenciu priestupkov na úseku ochrany zvierat<sup>36</sup>. V súčasnosti evidencia priestupkov spáchaných na úseku ochrany zvierat stále chýba, aj napriek explicitnej povinnosti stanovenej ústrednému orgánu štátnej správy do ktorého pôsobnosti patrí úsek štátnej správy, v ktorom došlo k porušeniu povinnosti zakladajúcej priestupok podľa §89 zákona o priestupkoch<sup>37</sup>. V tomto prípade by malo viesť evidenciu priestupkov Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky.

Evidencia priestupkov v tomto prípade nemá iba formálny charakter, ale ma význam najmä v prípadoch recidívy. Teda ak páchatel opakovane naplní jednu zo skutkových podstát priestupku (resp. správneho deliktu) týrania zvierat podľa ZoVS, hoci už bol za takýto čin v predchádzajúcich dvanástich mesiacoch postihnutý, naplní skutkovú podstatu trestného činu týrania zvierat podľa § 305a trestného zákona<sup>38</sup>. Obdobne je to aj v prípade zanedbávania starostlivosti o zviera, ak chovateľ z nedbanlivosti spôsobí smrť alebo trvalé následky na zdraví zvierat'a, ktoré vlastní, alebo o ktoré je povinný sa starať tým, že zanedbá potrebnú starostlivosť o toto zviera, hoci bol za obdobný čin v predchádzajúci dvadsiatich štyroch mesiacoch postihnutý, naplní tým skutkovú podstatu trestného

<sup>36</sup> HEČKO, Roman. Právne aspekty trestnej činnosti páchanej na zvieratách a postupy pri jej vyšetrovaní. Dizertačná práca. Bratislava: Akadémia policajného zboru v Bratislave, 2016.

<sup>37</sup> Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

<sup>38</sup> Zákon č. 300/2005 Z. z. trestný zákon v znení neskorších predpisov.

činu zanedbávania starostlivosti o zvieratá a podľa § 305b trestného zákona bude páchatel zodpovedný.

Kvôli chýbajúcej evidencii priestupkov, tak ani nie je možné zistiť, či by mohlo dôjsť k spáchaniu trestného činu alebo nie.

#### 4 ZÁVER

Cieľom príspevku bolo identifikovať možné problémy pri vyvodzovaní administratívnoprávnej zodpovednosti na úseku ochrany zvierat, konkrétne na úseku ochrany spoločenských zvierat chovaných v tzv. množiarňach, ktoré môžu negatívne vplyvať na zabezpečenie ochrany zvierat.

Pri identifikácii nedostatkov som sa zameriavala jednak na výkon kontroly, ktorej výsledky a zistenia sú podkladom pre vyodenie zodpovednosti za porušovanie veterinárnych požiadaviek na ochranu zvierat a za týranie zvierat. Okrem toho som sa zamerala aj na spôsob vyvodzovania zodpovednosti voči chovateľom, u ktorých RVPS konštatovala porušenie požiadaviek, resp. nevhodnosť chovných podmienok.

Na účely výskumu pre potreby príspevku som využila dáta zozbierané na účely výskumu k dizertačnej práci. Jedná sa najmä o informácie o výkone kontrol a získané záznamy z kontrol chovných zariadení spoločenských zvierat. Keďže prevažne sú kontroly vykonávané v chovných zariadeniach psov a ojedinele v chovných zariadeniach mačiek, pre účely výskumu som sa zamerala na záznamy z chovných zariadení psov.

Jednalo sa o informácie a záznamy z 26 zo 40 RVPS. Podľa sprístupnených informácií od 26 RVPS, tieto vykonali počas obdobia 3 rokov **61 kontrol na podnet na mieste**, v ktorých bolo podozrenie z chovu spoločenských zvierat na rozmnožovanie a **95 kontrol na mieste pred registráciou chovného zariadenia spoločenských zvierat. Spolu sa jedná o 156 kontrol vykonaných na mieste. Podrobne bolo analyzovaných 72 záznamov z kontrol chovných zariadení psov, čo predstavuje zo 156 záznamov z kontrol štatistickú vzorku 46%.**

Vo vzťahu k výkonu kontrol, sa ako problém javí nejednotnosť výkonu kontrol a postupu jednotlivých RVPS pri výkone kontrol a v zaznamenávaní zistení do záznamov z kontrol.

Kontroly chovných zariadení spoločenských zvierat sú v praxi vykonávané jednak na podnet, alebo na základe žiadosti chovateľa o registráciu chovného zariadenia, prípadne na základe ohlásenia.

RVPS s ohľadom na usmernenie ŠVPS ku konaniu o registrácii chovného zariadenia vykonávajú kontroly pred registráciou na základe vlastného uváženia, podľa personálnych kapacít.

Dlhodobým problémom výkonu štátnej veterinárnej správy je nedostatok personálnych a materiálnych kapacít. Navyše považujem za dôležité spomenúť, že veterinári inšpektori, ako vyštudovaní veterinári lekári, vykonávajú štátnu službu za veľmi nízku mzdu. Po komunikácii s veterinárskymi inšpektormi som zistila, že ich základná čistá mzda sa pohybuje vo výške okolo 635 EUR, pričom ak nemajú prax, je im poskytnutý iba pomerne nízky osobný príplatok a ich čistá mzda sa následne pohybuje cca vo výške 800-900 EUR. Z komunikácie s RVPS vyplynulo, že aj v prípade, ak sa im otvorí voľná pozícia veterinárneho inšpektora, uchádzači po zistení výšky mzdy nemajú o pozíciu záujem.

S ohľadom na vyššie uvedené, mnohé RVPS nevykonávajú kontrolu chovných zariadení pred registráciou chovného zariadenia, iba formálne vydajú oznámenie o registrácii, čo oprávňuje chovateľa komerčne nakladať s vyprodukovanými zvieratami aj mimo územia SR.

**Aj napriek nedostatočným kapacitám, niektoré RVPS kontrolu vykonávajú pred každou registráciou, resp. ak nemajú v tom čase kapacitu, kontrolu vykonávajú následne.**

Z opýtaných 26 RVPS (Bratislava, Banská Bystrica, Čadca, Dunajská Streda, Galanta, Humenné, Košice-okolie, Liptovský Mikuláš, Lučenec, Martin, Michalovce, Nové Mesto, Nové Zámky, Poprad, Prešov, Prievidza, Púchov, Rimavská Sobota, Rožňava, Senec, Stará Ľubovňa, Topoľčany, Trenčín, Vranov nad Topľou, Žiar nad Hronom, Žilina, Zvolen) **vykonávajú kontroly pred registráciou alebo následne Čadca** (registrovaných chovných zariadení 3/ vykonaných kontrol 1), **Košice-okolie** (15 registrovaných/ 15 kontrol) **Liptovský Mikuláš** (15 registrovaných/ 15 kontrol) **Lučenec** (73 registrovaných/ 18 "vyhodnotení podmienok chovu na mieste"), **Poprad** (17 registrovaných/ 3 kontroly), **Púchov** (14 registrovaných 6 kontrol), **Rožňava** (19 registrovaných/ 1

kontrola), **Topoľčany** (35 registrovaných/ 17 kontrol) **Zvolen** (48 registrovaných/ 19 kontrol + v čase dopytu boli plánované ďalšie kontroly po registrácii)<sup>39</sup>.

Čo sa týka výkonu kontroly na mieste, **niektoré RVPS pristupujú ku kontrole obozretne a zaznamenávajú nie len nedostatky, ale aj pozitívne zistenia**, teda zaznamenávajú faktický stav na mieste a následne ho porovnávajú so želaným stavom. Výsledok porovnania zaznamenávajú v zázname, teda aj keď je zistená dostatočná plocha chovného priestoru, inšpektori zaznamenávajú veľkosť a zároveň konštatujú dostatočnosť.

**Nie všetky RVPS pristupujú k zaznamenávaniu kontrol rovnako.** Na základe podrobnej analýzy záznamov z kontrol som zistila, že v niekoľkých záznamoch neboli uvedené všetky kontrolné zistenia (viď tabuľku 1). RVPS tak nepostupujú pri výkone kontrol jednotne, ale podľa svojej zaužívanej praxe.

Čo sa týka výkonu kontroly vo vzťahu k ochrane welfare zvieratá, v súčasnosti neexistuje metodika kontroly a hodnotenia stavu welfare zvierat, pričom jednou z povinností chovateľa, je zabezpečiť welfare individuálnych zvierat, prostredníctvom ďalších povinností. **Welfare pritom nie je možné chápať ako splnenie veterinárnych požiadaviek.** Dodržiavanie v úprave stanovených požiadaviek iba predpokladá naplnenie potrieb zvieratá, pričom základným predpokladom je, že ak sú naplnené potreby zvieratá, jeho welfare by malo byť dobré. **To je však iba predpoklad a nie je možné si zamieňať splnenie veterinárnych požiadaviek a predpokladané naplnenie potrieb zvierat s jeho dobrým welfare.** Podľa Brooma je **welfare zvieratá stav individuálneho zvieratá, s ohľadom na jeho snahu vysporiadať sa s prostredím.** Kontrola resp. hodnotenie stavu welfare zvierat je možné na základe skúmania indikátorov dobrého a zlého welfare (behaviorálnych a fyziologických). Avšak iba v 20 prípadoch zo 72 RVPS inšpektori v zázname vo všeobecnosti zhodnotili prejav správania sa držaných zvierat (nevykazovali znaky stereotypného správania sa, boli aktívne a hravé), čo nemožno považovať za dostatočné. Výsledkom je, že RVPS považujú za súladné aj chovy s vysokým počtom chovaných zvierat v rôznych hospodárskych budovách. S ohľadom na aktuálnu vedu welfare, je zabezpečenie dobrého welfare takto chovaných zvierat obtiažne, ak nie nemožné.

Uvedené nedostatky z môjho pohľadu nie sú len nedostatkom praxe RVPS, ale chýbajúcej právnej úpravy v spojení s nedostatočným usmernením a najmä nedostatočnými kapacitami RVPS. V tomto ohľade je potrebné zobrať do úvahy skutočnosť, že štát je nositeľom povinností zverených mu zákonmi v oblasti ochrany zvierat a neschopnosť financovania tejto oblasti štátnej správy by nemala byť dôvodom na neprijatie vhodných opatrení.

Ďalšie nedostatky som identifikovala aj v oblasti vyvodzovania zodpovednosti. Na základe mojich zistení, minimálne v 4 prípadoch, nemožno konštatovať, že by bol účel sankcie naplnený.

Okrem uvedených problémov, sa významným javí aj chýbajúca evidencia priestupkov na úseku porušovania ochrany zvierat, najmä berúc do úvahy, že ak bol páchatel týrania zvierat v posledných 12 mesiacoch postihnutý, ďalším opakovaným konaním tzv. "bežného týrania", by naplnil skutkovú podstatu trestného činu týrania zvierat. Napríklad aj opakovaným chovom zvierat v nevhodných podmienkach. Osobitne v tomto prípade by prvá sankcia za týranie zvierat podľa ZoVS pôsobila výchovne a preventívne, pretože v prípade opakovania konania by mohla nasledovať trestnoprávna sankcia.

K analýze záznamov z kontrol RVPS a vyvodzovania zodpovednosti na tomto úseku som pristúpila aj z toho dôvodu, že v mnohých prípadoch, keď podávateľia podali podnet na zlé welfare chovaných zvierat, najmä vo veľkochovoch spoločenských zvierat, boli podnety vybavené RVPS ako neopodstatnené, resp. aj pri zistení nedostatkov, sa pomerne formalisticky pristupovalo k náprave prostredníctvom nariadenia opatrení a chovateľ vo veľkochove ďalej pokračoval.

V prípadoch, keď je chovaných veľký počet psov (v mnohých zariadeniach nad 30 dospelých psov) je z hľadiska objektívnej stránky náročné, keď nie nemožné, zabezpečiť v súlade s aktuálnymi poznatkami vedy welfare spoločenských zvierat, ich dobré welfare.

Opatrenia často smerujú k náprave zistených nedostatkov, resp. zabezpečeniu nedodrzaných veterinárnych požiadaviek. Z pohľadu welfare chovaných zvierat, však zväčšenie koterca alebo zabezpečenie vakcinácie, či individuálnej identifikácie, nie je kľúčové. Kľúčové by malo byť zhodnotenie stavu welfare zvieratá. V prípade, ak mu chovateľ, ako spoločenskému zvieratú, nedokáže pravidelnou starostlivosťou, výbehom, výcvikom a obohatením chovného priestoru

<sup>39</sup> Jedná sa o údaje aktuálne k aprílu 2022.

zabezpečiť dobré welfare, **takýto chov zvierat vo veľkom počte by**, s ohľadom na fakt, že zvierat už nie je iba vecou s ktorou môže vlastník bez obmedzení disponovať, **mal byť obmedzený**. Obmedzený v rozsahu, v akom je objektívne možné zabezpečiť welfare chovaných zvierat a rovnako aj welfare mláďat vyprodukovaných z týchto chovov za účelom ich predaja.

#### **Použitá literatúra:**

BROOM, Donald, M. Broom and Fraser's Domestic Animal Behaviour and Welfare, 6. vydanie. Wallingford: CAB International, 2022.  
DAWKINS, Marian, Stamp. The Science of Animal Welfare Understanding What Animals Want. Oxford: Oxford University Press, 2021.  
GREŠOVÁ, L. Dizertačná práca. Právna úprava ochrany spoločenských zvierat v online obchode, s dôrazom na ochranu psov a mačiek. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta. (Práca v čase prípravy tejto publikácie ešte nebola zverejnená).  
HEČKO, Roman. Právne aspekty trestnej činnosti páchanej na zvieratách a postupy pri jej vyšetrovaní. Dizertačná práca. Bratislava: Akadémia policajného zboru v Bratislave, 2016.  
KIEDDIE, Jenna, COLLINS, Lisa. Development and validation of a quality of life assessment tool for use in kennelled dogs (Canis familiaris). In: Applied Animal Behaviour Science. Roč. 2014, č. 158. s. 57-68.  
VOJTAŠOVIČ, M. Zákon o kontrole v štátnej správe. Komentár, 1. vydanie. Žilina: Eurokódex, s.r.o., 2020. Úvodný komentár, s. 1.

#### **Právne predpisy:**

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/625 z 15. marca 2017 o úradných kontrolách a iných úradných činnostiach vykonávaných na zabezpečenie uplatňovania potravinového a krmivového práva a pravidiel pre zdravie zvierat a dobré životné podmienky zvierat, pre zdravie rastlín a pre prípravky na ochranu rastlín, o zmene nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EÚ) č. 1151/2012, (EÚ) č. 652/2014, (EÚ) 2016/429 a (EÚ) 2016/2031, nariadení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a smerníc Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, smerníc Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutia Rady 92/438/EHS (nariadenie o úradných kontrolách).  
Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/429 z 9. marca 2016 o prenosných chorobách zvierat a zmene a zrušení určitých aktov v oblasti zdravia zvierat (právna úprava v oblasti zdravia zvierat alebo Animal Health Law).  
Vyhláška Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 283/2020 Z. z. o počítov podrobnostiach o ochrane spoločenských zvierat, požiadavkách na odchyt túlavých zvierat a požiadavkách na karanténne stanice a útulky pre zvieratá.  
Vyhláška Ministerstva zemédelství České republiky č. 384/2021 Sb. o ochrane psů a koček při chovu za účelem rozmnožování.  
Zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších zmien.

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Zákon České národní rady č. 246/1992 Sb. na ochranu zvířat proti týrání v znení neskorších zmien.

Zákon č. 300/2005 Z. z. trestný zákon v znení neskorších predpisov.

#### **Judikatúra:**

Rozsudok NS SR, sp. zn. 8 Sžo 163/2010.

#### **Internetové zdroje:**

Fotky stavu chovného zariadenia, kde boli psi držané sú dostupné na sociálnej sieti Československého kastračného programu Facebook: <https://www.facebook.com/KastracnyProgram/photos/a.641585599212091/3674494012587886>.

Informácie ku kampani Slobody zvierat o.z. „stop množiteľom“. Dostupné na: <https://slobodazvierat.sk/kampane/spolocenske-zvierata/stop-mnozitelom/>

Reportáž REFLEX dostupná na: [https://www.tvnoviny.sk/publicistika/krimi-s-kristinou-kovesovou/2019257\\_dalsia-psia-mnoziaren-s-hroznyimi-podmienkami-reflexu-sa-podarilo-do-nej-v](https://www.tvnoviny.sk/publicistika/krimi-s-kristinou-kovesovou/2019257_dalsia-psia-mnoziaren-s-hroznyimi-podmienkami-reflexu-sa-podarilo-do-nej-v)

utajeni-preniknut?fbclid=IwAR0AoHhhDWRq-  
I7a6Zfc1ilhBEp1XOj2n0EAgWLTkGZwZfZCakzIMFbLxwc.

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Lenka Grešová

[lenka.gresova@flaw.uniba.sk](mailto:lenka.gresova@flaw.uniba.sk)

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta.

Šafárikovo nám. č. 6

P.O.BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

# INTEGROVANÁ STRÁŽ AKO JEDINÁ STRÁŽ PRE OCHRANU ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA V PODMIENKACH SR

Branislav Mráz

Univerzita Komenského, Právnická fakulta

Viktória Novotná

Univerzita Komenského, Právnická fakulta

**Abstract:** Several types of guards (nature guard, water guard, fishing guard) are currently participating in the control of compliance with laws in the field of environmental protection. The legal order also includes various other kinds of guards, for example forest or hunting guard, which fall under a different department, but participate in environmental protection. The content of this contribution is to clarify the status de lege lata, and to present the proposal of the status de lege ferenda, which follows up on the proposed concept materials in this field and proposes integration options of individual guards into a single integrated guard, the expansion of its competences to all components of the environment, and the basic principles of its future function.

**Abstrakt:** V súčasnosti sa v rámci rezortu životného prostredia podieľa na kontrole dodržiavania zákonov v oblasti ochrany životného prostredia viacero druhov stráží (stráž prírody, vodná stráž, rybárska stráž). V právnom poriadku sa ďalej nachádzajú aj iné druhy stráží napríklad lesná alebo poľovnícka stráž, ktoré spadajú pod iný rezort, ale podieľajú sa na ochrane životného prostredia. Obsahom príspevku je ozrejmienie stavu de lege lata a zároveň predstavenie návrhu stavu de lege ferenda, ktorý nadväzuje na navrhované koncepčné materiály v tejto oblasti a načrtne možnosti integrácie jednotlivých stráží do jedinej integrovanej stráže, rozšírenie jej kompetencii na všetky zložky životného prostredia a základné princípy jej budúceho fungovania.

**Key words:** environmental protection, nature guard, water guard, fishing guard integration options, competences

**Kľúčové slová:** ochrana životného prostredia, stráž prírody, vodná stráž, rybárska stráž, podmienky integrácie, kompetencie

## 1 ÚVOD

V podmienkach Slovenskej republiky spadá ochrana životného prostredia pod rezort Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, ale parciálne ju vykonávajú aj ostatné rezorty. V našom príspevku sme sa zamerali na ochranu životného prostredia a jednotlivých jeho zložiek cez strážne zbory, ktorých je v Slovenskej republike niekoľko (Stráž prírody, Vodná stráž, Rybárska stráž, Poľnú stráž, Lesnú stráž, Poľovnícka stráž). Analyzujeme nedostatky súčasnej právnej úpravy a aplikačnej praxe a možnosti riešenia integrácie týchto strážnych zborov – stráží do jednej integrovanej stráže. V jeho gescii je aj návrh právnej úpravy, ktorá zabezpečuje nie len samotnú ochranu životného prostredia, ale aj kontrolu nad dodržiavaním zákonných ustanovení. Práve výkon tejto kontroly priamo v teréne strážnymi zbormi a možnosti ich integrácie je ústrednou témou nášho príspevku.

## 2 STAV DE LEGE LATA

Z hľadiska súčasnej právnej úpravy môžeme vymenovať niekoľko problémov, ktoré sa v tejto oblasti najčastejšie objavujú:

- roztrieštenosť a nejednotnosť právnej úpravy,

- rozdielnosť oprávnení jednotlivých stráží,
- nedostatočné a nesystémové oprávnenia strážcov,
- celkové nedostatočné využitie inštitútu stráží.

V zákone č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny zákon ustanovuje pôsobnosť a členenie stráže prírody a to konkrétne v ustanovení § 71a a nasledujúce. Členom stráže prírody sa môže stať fyzická osoba, ktorá dosiahla vek najmenej 18 rokov, je občanom Slovenskej republiky, je bezúhonná, úplne spôsobilá na právne úkony, taktiež je aj zdravotne, psychicky, fyzicky a odborne spôsobilá a zložila sľub podľa § 72 ods. 8. Zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách (ďalej len ako „vodný zákon“) upravuje v § 69 ods. 2, že členom vodnej stráže môže byť len osoba ktorá dovŕšila 21 rokov, je bezúhonná, odborne spôsobilá a je zapísaná v zozname členov vodnej stráže. Za člena rybárskej stráže môže byť podľa zákona č. 216/2018 Z. z. o rybárstve v znení neskorších prepisov vymenovaná len fyzická osoba, ktorá dosiahla vek najmenej 21 rokov, je bezúhonná, má ukončené stredoškolské vzdelanie s maturitou, je zdravotne, fyzicky a psychicky spôsobilá, je spôsobilá na právne úkony, preukázala spôsobilosť a zložila sľub podľa § 23 ods. 9 tohto zákona.

Tak ako sme už uvádzali vyššie poľná stráž spadá do gescie Ministerstva poľnohospodárstva SR a ako jediná je upravená samostatným zákonom. Zákon ukladá, že členom poľnej stráže sa môže stať len osoba staršia ako 21 rokov. Dôležité je tiež uviesť, že členovia poľnej stráže majú pracovnoprávne postavenie voči vlastníkom pozemkov, nájomcom pozemkov alebo spoločenstvu vlastníkov pozemkov.<sup>1</sup> Rovnakú podmienku veku ustanovuje aj zákon č. 274/2005 Z. z. o poľovníctve. Rozdielne je však upravené ustanovenie § 52 zákona č. 326/2005 Z. z. o lesoch, ktoré hovorí, že členom lesnej stráže môže byť fyzická osoba, ktorá dovŕšila 18 rokov, je bezúhonná, zdravotne spôsobilá a okrem iného je poistená pre prípad zodpovednosti za škodu podľa § 54 tohto zákona.

Z predchádzajúcich znení jednotlivých ustanovení zákonov môžeme vidieť roztrieštenosť právnej úpravy. Zhodujeme sa s názorom autorov popisujúcich situáciu v Českej republike, ktorý je možný vysloviť aj právnú úpravu stráží v Slovenskej republike, cit.: „*Samotný fakt, že každá stráž je upravená v inom zákone nepovažujeme s ohľadom na historický kontext, ve ktorom stráže vznikali, za až tak veľký problém. Za problematické považujeme, že pri tvorbe jednotlivých právnych predpisů upravujúcich stráže se nepřihlédlo ke dřívější právní úpravě...*“<sup>2</sup> Ide o stráže, ktoré majú podobný charakter a ciele, ktorými sú ochrana jednotlivých zložiek životného prostredia a kontrola dodržiavania zložkových zákonov v oblasti ochrany životného prostredia, pričom sa podľa právnej úpravy výrazne líšia podmienky členstva a oprávnenia v závislosti od typu stráže.

Tri z uvedených stráží sú upravené len ako časti zákonov, čo pre verejnosť ale často krát aj pre samotných strážcov predstavuje problém v podobe zmätočnej legislatívy. Ide napríklad o situácie, kedy je osoba zapísaná napríklad ako stráž prírody, ale aj ako člen vodnej stráže a použije donucovacie prostriedky. Zákon o ochrane prírody a krajiny s použitím donucovacích prostriedkov počíta v ustanovení § 76, naopak vodný zákon o donucovacích prostriedkoch nehovorí. Taktiež si môžeme všimnúť aj rozdiel v podmienke veku členov jednotlivých stráží. Členom stráže prírody a lesnej stráže môže byť fyzická osoba staršia ako 18 rokov, členom vodnej, rybárskej, poľnej a poľovníckej stráže fyzická osoba staršia ako 21 rokov.

Nejednotnosť právnej úpravy nachádzame aj pri oprávneniach členov stráží. Oprávnenia člena Stráže prírody, určuje zákon v § 75. Ide o oprávnenia, ktoré sú z pomedzi skúmaných stráží najširšie upravené.<sup>3</sup> Patria medzi ne napríklad sledovanie a zbieranie údajov o stave prírody a krajiny, kontrolovanie dodržiavania zákona, v prípade potreby zákroku voči poručiteľovi vyzvať osobu, aby upustila od protiprávneho konania alebo jej obmedziť osobnú slobodu, zisťovať jej totožnosť a požadovať pomoc od Policajného zboru alebo obecnej polície. Člen stráže prírody je tiež oprávnený používať technické prostriedky na zhotovovanie fotodokumentácie a videodokumentácie stavu prírody. Medzi zásadnejšie oprávnenia, ktoré môže člen stráže prírody v prípade potreby použiť patria donucovacie prostriedky, ktoré sa v zásade nelíšia od donucovacích prostriedkov, ktoré môžu

<sup>1</sup> Zákon č. 255/1994 Z. z. o poľnej stráží.

<sup>2</sup> MICHALOVIČ, M., ČERNÁNOVÁ, L.: *Stráže jako subjekty kontroly pri prosazování ochrany životního prostředí*. In: HANÁK, J.; PRŮCHOVÁ, I. a kol.: *Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 241 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, s. 77 a nasl.

<sup>3</sup> Autori tohto príspevku zdôrazňujú, že oprávnenia sú sice najširšie, avšak mohli by byť upravené aj širšie.

používať príslušníci policajného zboru, oprávnenie nosiť zbraň a použiť varovný výstrel, prípadne odobrať zbraň páchatelovi priestupku alebo trestného činu, ak si to vyžaduje situácia a osoba je ozbrojená a taktiež ukladať pokuty v blokovom konaní. Oprávnenia vodnej stráže sú upravené len veľmi stroho. Zákon hovorí len o oprávnení vstupovať na pozemky a vodné stavby, ukladať a vyberať pokuty v blokovom konaní. Širšími oprávneniami disponuje člen rybárskej stráže a to napríklad kontrolovať osobu, ktorá loví ryby v revíri je na lov oprávnená či vstupovať na pozemky, stavby a iné zariadenia v nevyhnutnom rozsahu. Rovnako ako člen stráže prírody je oprávnený člen rybárskej stráže používať donucovacie prostriedky, požiadať o pomoc každého, ak sa jedná o bezprostredné ohrozenie života, zdravia alebo majetku a tiež požadovať súčinnosť Policajného zboru alebo obecnej polície.

Oprávnenia člena lesnej stráže sú obsahom prispôbené výkonu ochrany lesného majetku. Ide najmä o oprávnenia výkonu kontroly dodržiavania zák. č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisoch, kontrolovať osobu, ktorá v lesoch vykonáva činnosť súvisiacu s lesným hospodárstvom, a požadovať od nej oprávnenia, požadovať doklady o pôvode dreva, zisťovať totožnosť a vstupovať na pozemky. Člen lesnej stráže môže používať technické prostriedky na zhotovovanie fotodokumentácie a v prípade potreby vyzvať osobu, aby upustila od protiprávneho konania či požadovať pomoc Policajného zboru. Rovnako ako člen Stráže prírody môže použiť zbraň v zákonoch určených prípadoch a taktiež používať donucovacie prostriedky. Člen poľnej stráže je oprávnený používať má len oprávnenia, ktorým by sme mohli dať prívlastok základné. Ide o preukázanie totožnosti, výzvu na upustenie od konania poškodzujúceho poľnohospodársky majetok, odňať vec, v prípade potreby použiť zbraň alebo služobného psa. Oprávnenia člena poľovníckej stráže podobne ako v prípade člena lesnej stráže súvisia s výkonom kontroly v poľovnom revíri. Ide o oprávnenia vyžiadania poľovného lístka, zbrojného preukazu a povolenia na lov zveri, zastavenie dopravného prostriedku v poľovnom revíri a kontrolu osôb a priestorov v ňom, usmrtiť psa a mačku pohybujúcu sa voľne po poľovnom revíri ako aj použiť donucovacie prostriedky a zbraň. Z uvedeného je zrejmé, že rozdiely medzi oprávneniami vyplývajú zo znenia zákona, ktoré špecifikuje jednotlivé stráže. Zároveň vidíme, že jednotlivé stráže nemajú oprávnenie na kontrolu iných oblastí v ktorých môže dôjsť k protiprávnej činnosti. Ak by členovia stráží takéto oprávnenia mali, narástol by počet zachytených porušení zákona.

	Stráž prírody	Rybárska stráž	Vodná stráž	Poľovnícka stráž	Poľná stráž	Lesná stráž
Vek	18	21	21	21	21	18
Občianstvo	✓	✓	X	X	X	X
Bezúhonnosť	nebola právoplatne odsúdená za úmyselný trestný čin alebo za trestný čin ohrozenia životného prostredia spáchaný z nedbanlivosti	nebola právoplatne odsúdená za úmyselný trestný čin alebo v posledných troch rokoch sa nedopustila priestupku na úseku rybárstva	kto nebol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin alebo za trestný čin porušovania ochrany vôd	v posledných piatich rokoch sa nedopustila priestupku alebo disciplinárneho previnenia na úseku poľovníctva, za ktorý jej bol odňatý poľovný lístok	nebol v posledných piatich rokoch právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin.	nebol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin alebo nespáchal priestupok na úseku lesného hospodárstva
Vzdelanie	X	Stredoškolské s maturitou	X	X	X	X
Spôsobilosť na PÚ	✓	✓	✓	X	X	X
Odborná spôsobilosť	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Sľub	✓	✓	X	✓	X	✓
Poistenie	X	X	X	X	X	✓
Zápis zozname <sup>v</sup>	X	✓	X	X	✓	✓

Tabuľka 1: Podmienky vzniku členstva v jednotlivých strážach

Zdroj: vlastné spracovanie podľa zákonov



### 3 NÁVRHY DE LEGE FERENDA

V predchádzajúcich častiach príspevku, sme analyzovali aktuálne platnú a účinnú právnu úpravu v podmienkach SR. Rozdielnosť a roztrieštenosť právnej úpravy v skúmanej problematike sa podľa nášho názoru dá zjednotiť zriadením integrovanej stráže s jednotným názvom Stráž prírody, s ktorým počíta aj materiál Ministerstva životného prostredia SR Konceptia boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti<sup>4</sup> (ďalej len „Konceptia“). Ideálnym a želaným stavom v podmienkach SR je zjednotenie a zjednodušenie právnej úpravy tak, aby sa zabezpečilo jej efektívne využívanie a porozumenie pre každého. Práve krokom k takémuto cieľu je podľa nášho názoru integrácia stráží v tejto oblasti. Nová integrovaná stráž by vznikla spojením Stráže prírody, Vodnej stráže, Rybárskej stráže, Lesnej stráže, Poľovníckej stráže a Poľnej stráže.

#### 3.1 Integrácia Stráže prírody, Vodnej stráže a Rybárskej stráže

Súčasná právna úprava v gescii Ministerstva životného prostredia SR rozdeľuje stráže viacerých oblastí, ktoré sa zaoberajú ochranou prírody a krajiny a na tie, ktoré riešia protizákonné konanie v oblasti vôd. Ide o špecializáciu, ktorá v minulosti určite mala svoj zmysel, najmä keď jej vznik ešte neovplyvňovala legislatíva Európskej únie. V súčasnej dobe však tento zmysel stráca a je potrebné nahradiť túto oddelenosť stráží ich spojením do jedného celku. Spojením jednotlivých špecializovaných stráží v starostlivosti o životné prostredie by tak vznikol jeden ozbrojený strážny zbor. Samotný vznik tejto Stráže prírody predpokladá aj predložená Konceptia z dielne Ministerstva životného prostredia SR a Slovenskej inšpekcie životného prostredia a ďalšie strategické dokumenty.<sup>5</sup>

Z pohľadu personálneho zabezpečenia stráže prírody v súčasnosti ide o dobrovoľných a profesionálnych členov a tento model by mal zostať zachovaný aj v prípade integrovanej stráže. Za asi najväčšiu zmenu v tejto oblasti môžeme považovať rozšírenie a zjednotenie oprávnení strážcov. V navrhovanom modeli Konceptie sa spojením jednotlivých stráží dostanú strážcovia na jednu úroveň. Táto zmena napríklad z pohľadu dnešného príslušníka Vodnej stráže bude mať priaznivý vplyv na rozšírenie jeho kompetencií. Predpokladom rozšírenia je aj zvyšovanie odbornej kvalifikácie. Okrem všeobecného vzdelávania v oblasti ochrany životného prostredia sa členovia integrovanej stráže budú naďalej vzdelávať a špecializovať na jednotlivých úsekoch ochrany životného prostredia.<sup>6</sup> Toto vzdelávanie a celkové nastavenie legislatívy potom zabezpečí odstránenie častých problémov z aplikačnej praxe, kde členovia jednotlivých stráží nemajú kompetenciu vykonať kontrolu a nevyhnutné úkony za účelom objasňovania protiprávneho konania na inom úseku ochrany životného prostredia. Takto bude zabezpečené, aby nevznikali situácie v ktorých napríklad členovia Vodnej alebo Rybárskej stráže pri kontrole v oblasti vôd zistia porušenia zákona napríklad z oblasti ochrany prírody a krajiny, pri ktorom im súčasný zákon nedáva kompetencie na zakročenie, dokumentovanie alebo iných oprávnení, ktoré môžu použiť. Vzdelávanie členov integrovanej stráže bude zabezpečené špecializáciou prostredníctvom praxou osvedčeného modelu osobných kvalifikačných predpokladov, ktorý je dnes uplatňovaný na zamestnancov orgánov starostlivosti o životné prostredie podľa zákona č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ustanovenie § 7 ods. 3 a vykonávacía vyhláška č. 462/2004 Z. z. ktorou sa ustanovujú podrobnosti o osobitných kvalifikačných predpokladoch na výkon niektorých činností na úseku starostlivosti o životné prostredie).

Aby bola zabezpečená dostatočná odbornosť pri postihovaní protiprávnej činnosti a zároveň čo najvyššia efektívnosť zachytenia novej protiprávnej činnosti v oblasti životného prostredia priamo v

<sup>4</sup> Konceptia boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti „Efektívny boj za zdravé životné prostredie“

Dostupné na: <<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2022/210> >

<sup>5</sup> Plán práce vlády Slovenskej republiky na rok 2021, Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky, Zelenšie Slovensko – Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030 (Envirostratégia 2030), návrh Akčného plánu boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti na roky 2021-2025, Konceptia ochrany prírody a krajiny do roku 2030.

<sup>6</sup> Konceptia boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti „Efektívny boj za zdravé životné prostredie“

Dostupné na: <<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2022/210> > s. 30 a nasl.

teréne, zadokumentovať protiprávne konanie vrátane totožnosti osoby páchatela budú môcť všetci členovia integrovanej stráže, pričom udeliť sankciu, budú môcť len tí členovia, ktorí budú mať špecializáciu na daný zložku životného prostredia resp. zložkový zákon. To znamená napríklad súčasný člen stráže prírody nebude môcť udeliť pokutu na úseku rybárstva, ale bude vedieť možné protiprávne konanie zadokumentovať a o sankcii rozhodne správny orgán.

### **3.2 Integrácia Poľnej stráže, Poľovníckej stráže a Lesnej stráže**

Koncepcia predpokladá v operatívnom celi 1.2<sup>7</sup> integrovanie aj ostatných troch stráží, ktoré sú však v pôsobnosti iných rezortov. Spôsob vzdelávania, rozdelenie na profesionálnych a dobrovoľných členov stráží a aj samotné fungovanie by boli rovnaké ako v predchádzajúcom prípade. Rozdiel je však v tom, že tieto stráže momentálne spadajú do pôsobnosti Ministerstva poľnohospodárstva a rozvoja vidieka SR. Preto je dôležité vykonať pred ich integráciou analýzy, ktoré zmapujú aktuálny stav a porovnajú ho s navrhovanou koncepciou. Výsledkom týchto analýz by malo byť stanovisko, či je možné a vhodné integrovať aj tieto tri stráže do novovzniknutej integrovanej stráže alebo či je vhodnejšie, aby tieto stráže aj naďalej fungovali oddelene od ostatných.

## **4 ZÁVER**

V krátkom príspevku, ktorého ústrednou témou bol výkon kontroly na úseku ochrany životného prostredníctvom jednotlivých stráží sme sa zamerali na integráciu týchto stráží, tak ako to predpokladá Koncepcia boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti z dielne Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky. Koncepcia v operatívnom celi 1.2 navrhuje integráciu, teda spojenie, Stráže prírody, Vodnej stráže, Rybárskej stráže, Poľnej stráže, Poľovníckej stráže a Lesnej stráže a rozšírenie jej kompetencii na ochranu všetkých zložiek životného prostredia. Po dôkladnej analýze právnej úpravy môžeme konštatovať, že problémom je jej roztrieštenosť do viacerých zákonov, nejednotnosť požiadaviek na vznik členstva v strážach, ktorá pramení z vývoja jednotlivých právnych úprav. Nedostatočné využívanie potenciálu jednotlivých stráží v oblasti ochrany životného prostredia by mohla vyriešiť už zmienená Koncepcia boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti.

Vytvorením jednej integrovanej stráže, ktorá by však ostala vnútorne diferencovaná a špecializovaná, by sa zjednotila právna úprava a odstránil problém s jej roztrieštenosťou a zároveň by sa posilnili kompetencie členov integrovanej stráže. Okrem toho by jej vznikom bola kontrolovaná aj oblasť ochrany ovzdušia a odpadového hospodárstva, ktoré momentálne nie sú v kompetencii žiadnej zo stráží, čím by v rezorte životného prostredia vznikol jeden ozbrojený zbor, ktorý môže výrazne pomôcť aj orgánom starostlivosti o životné prostredie.

### **Použitá literatúra:**

CEPEK, B. a kol.: Environmentálne právo: Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-560-9.

HANÁK, Jakub ; PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. Kontrolní mechanismy při prosazování ochrany životního prostředí. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2017. 241 s. Spisy Právnické fakulty MU, řada teoretická, edice Scientia, sv. č. 595. ISBN 978-80-210-8597-8.

Koncepcia boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti „Efektívny boj za zdravé životné prostredie“ Dostupné na internete dňa 10.10.2022 <<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2022/210>>.

---

<sup>7</sup> Koncepcia boja proti environmentálnej protiprávnej činnosti „Efektívny boj za zdravé životné prostredie“

Dostupné na: < [tps://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2022/210](https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2022/210) > s. 32.

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Branislav Mráz  
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Šafárikovo nám. č. 6  
810 00 Bratislava  
Slovenská republika

Mgr. Viktória Novotná  
novotna92@uniba.sk  
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Šafárikovo nám. č. 6  
810 00 Bratislava  
Slovenská republika

# **SLOVAK AND POLISH GEOLOGICAL AND MINING LAW SIMILARITIES AND DIFFERENCES**

Filip Nawrot

University of Silesia in Katowice, Faculty of Law and Administration

**Abstract:** The aim of this study is to compare Slovak and Polish regulations in the field of geological and mining law. It focuses both on the similarities and differences between the two legal systems. Interestingly, Slovak law, due to historical events, shows a number of far-reaching similarities to the Czech law. Paper starts with the description of legal acts governing subject matter in Slovak Republic and Poland. Further Author presents main definitions in both legal systems and compare them. The premises for starting and carrying out geological and mining activities were also analyzed. Finally, conclusions and *de lege ferenda* postulates are presented.

**Key words:** geological and mining law, mining, Slovak law, Polish law

## **1 INTRODUCTION**

The aim of this study is to compare Slovak and Polish regulations in the field of geological and mining law. It focuses both on the similarities and differences between the two legal systems. Interestingly, Slovak law, due to historical events, shows a number of far-reaching similarities to the Czech law.

Paper starts with the description of legal acts governing subject matter in Slovak Republic and Poland. Further Author presents main definitions in both legal systems and compare them. The premises for starting and carrying out geological and mining activities were also analyzed. Finally, conclusions and *de lege ferenda* postulates are presented.

## **2 SYSTEM OF LEGAL ACTS**

### **2.1 Slovak law**

In contrast to the Polish legal order, where one legal act, i.e. geological and mining law, regulates the issues of geology and mining activities, in Slovak law, as in Czech law, the core in this matter are as many as three legal acts. These are Law No 44/1988 of 19 April 1988 on the protection and utilization of mineral resources<sup>1</sup>, Law No 51/1988 Coll. of 20 April 1988 on Mining Activities, Explosives and State Mining Administration<sup>2</sup> and Law No 569/2007 of 6 December 2007 on geological works (Geological Act)<sup>3</sup>.

Compared to Czech law, the first of these laws is exactly the same law in both cases – of course, it was amended in both countries in a separate ways after the break-up of Czechoslovakia, but the core remained the same. The Slovak Mining Activity Act has a different number and date, but its content is also very similar to that of Czech law. Therefore, in many cases, the views expressed in Czech doctrine remain valid with regard to Slovak regulations. Completely new is the last law mentioned above.

---

<sup>1</sup> Hereinafter: the Slovak Mining Act or S.m.a.

<sup>2</sup> Hereinafter: the Slovak Mining Activities Act or S.m.a.a.

<sup>3</sup> Hereinafter: the Slovak Geological Act or S.g.a.

These acts do not only regulate the conditions for the exploration, exploration and extraction of mineral deposits, but their scope is wider, since they also refer to the regulation of other activities carried out below the surface of the earth<sup>4</sup>. Among them can be distinguished:

- 1) underground sanitation works,
- 2) work on making caves available,
- 3) earthworks carried out using tools and explosives for the movement of rocks,
- 4) drilling holes that do not serve mining purposes<sup>5</sup>.

The Slovak Mining Act establishes the principles of protection and economic use of mineral deposits, in particular in the field of their exploration and exploration, their extraction and subsequent processing and enrichment of minerals, as well as issues related to occupational safety and environmental protection during this activity. It introduces, among others, the legal regime of mining waters, the principles of liability for mining damages and the rules for resolving conflicts of interest<sup>6</sup>.

In turn, the Slovak Mining Activity Act defines, among others the conditions for conducting mining activities and related activities, e.g. traffic safety and human health, conditions for the use of explosives and the organization of state mining administration bodies<sup>7</sup>.

The last of the above-mentioned legal acts mainly concerns the principles of planning, conducting and evaluating geological works, including the exploration and exploration of mineral deposits<sup>8</sup>.

## **2.2 Polish law**

Geological and Mining Law of 2011 is a comprehensive act<sup>9</sup>, but of course it is not the only legal act regulating the discussed issue. Management of geological resources of the environment is included, for example, in the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997<sup>10</sup>. Going further, in accordance with the hierarchy of sources of law, international agreements ratified with the prior consent expressed in the Act should be mentioned, although as it is rightly noted in the literature on the subject, Poland has not yet concluded international and multilateral agreements directly related to the management of geological resources of the environment<sup>11</sup>.

As far as legal acts of statutory rank are concerned, in addition to the Geological and Mining Law, one can mention the Act of 10 July 2008 on mining waste<sup>12</sup>, which supplements the provisions of the P.g.m.l. Of course, the provisions of other acts, such as the Act of 27 April 2001 – Environmental Protection Law<sup>13</sup>, the Act of 14 December 2012 on waste<sup>14</sup>, Act of 27 March 2003 on spatial planning

---

<sup>4</sup> O. Vícha, *Szczególne ingerencje w skorupę ziemską z prawnego punktu widzenia* w: G. Dobrowolski, G. Radecki (ed.), *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, Kroczyce 2013, p. 32.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> O. Vícha, *Czech Mining Law in a Nutshell*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2021, No 2.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> A. Lipiński, *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019, p. 27.

<sup>10</sup> Journal of Law No. 78, item 483.

<sup>11</sup> G. Dobrowolski, *Źródła prawa* (in: G. Dobrowolski (ed.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016, p. 39. However, one can point to agreements that regulate this issue indirectly, such as United Nations Convention of 10 December 1982 on the Law of the Sea, signed in Montego Bay in Jamaica (Journal of Laws of 2002, No. 59, item 543, hereinafter referred to as: UNCLOS) or the International Labour Organization Convention No. 176 of 22 June 1995 on safety and health in mines (Journal of Laws of 2003 No. 117, item 1105).

<sup>12</sup> Journal of Law of 2017, item 1849.

<sup>13</sup> Journal of Laws of 2019, item 1396, hereinafter referred to as: Environmental Protection Law or Pr.o.ś.

<sup>14</sup> Journal of Laws of 2019, item 701, hereinafter referred to as: the Waste Act or u.o..

and development<sup>15</sup>, Act of 16 April 2003 on nature protection<sup>16</sup>, Act of 6 March 2018 – Entrepreneurs' Law<sup>17</sup> or Act of 5 July 2018 on succession management of a natural person's enterprise and other facilitations related to the succession of enterprises<sup>18</sup>. It is also worth mentioning executive acts, i.e. regulations issued on the basis of statutory delegations, of which there are at least several dozen. Acts of local law also play a significant role here, in particular local spatial development plans<sup>19</sup>.

### **2.3 International law**

Nor can legal acts of an international nature, in particular those belonging to the *acquis*, be lost sight. We are talking about both sources of primary law and acts of secondary law, i.e. regulations, directives and decisions that have entered the Polish and Slovak legal orders since both countries entered the European Union. Whereas, in this field, below mentioned acts can be used as examples: Council Directive 92/91/EEC of 3 November 1992 concerning the minimum requirements for improving the safety and health protection of workers in mineral-extracting industries through drilling<sup>20</sup>, Council Directive 92/104/EEC of 3 December 1992 on the minimum requirements for improving the safety and health protection of workers in the surface and underground mineral-extracting industries<sup>21</sup>, Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the conditions for granting and using authorisations for the prospecting, exploration and production of hydrocarbons<sup>22</sup> or Directive 2009/31/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006<sup>23</sup>.

## **3 BASIC CONCEPTS**

At this point, it is necessary to point to legal definitions and views of doctrine and case law in the field of interpretation of basic concepts related to geological and mining law in Poland and Slovakia. In addition, attention should also be paid to the views of legal literature and case-law on the interpretation of those concepts.

### **3.1 Slovak regulations – minerals**

The first difference in this respect compared to Polish law is conspicuous at the very beginning of the Slovak Mining Act. Namely, in its § 2 there is a definition of a mineral, while Polish law does not explain what is hidden under this concept. According to paragraph 1 of the aforementioned provision, according to the Act, all solid, liquid and gaseous parts of the earth's crust are considered to be minerals<sup>24</sup>. As indicated in the commentary to the Mining Act, this is a very broad positive definition of mineral and is supplemented by a negative definition in paragraph 2 of the discussed provision<sup>25</sup>. According to § 2 section 2 of the S.m.a., the following are not considered to be minerals:

- 1) water with the exception of mineralised water from which reserved minerals can be extracted by industrial processes,

<sup>15</sup> Journal of Law of 2020, item 293, hereinafter referred to as: u.p.z.p..

<sup>16</sup> Journal of Law of 2020, item 55, hereinafter referred to as: u.o.p..

<sup>17</sup> Journal of Laws of 2019, item 1292, hereinafter referred to as: Entrepreneurs' Law or P.p.

<sup>18</sup> Journal of Law of 2018, item 1629.

<sup>19</sup> G. Dobrowolski, *Źródła...*, p. 44.

<sup>20</sup> OJ. EC L 348, 28.11.1992, p. 9, as amended.

<sup>21</sup> OJ. EC L 404, 31.12.1992, p. 10, as amended.

<sup>22</sup> OJ. EC L 164, 30.06.1994, p. 3, as amended.

<sup>23</sup> OJ. EC L 140 z 05.06.2009, p. 114, as amended. See more examples: A. Lipiński, *Prawne...*, pp. 28-29 i przywołane tam akty prawne.

<sup>24</sup> H. Mullerova, L. Vostra, *Niedawny i oczekiwany rozwój legislacji w dziedzinie prawa górnictwa w Republice Czeskiej* in: G. Dobrowolski, G. Radecki (ed.), *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, Kroczyce 2013, p. 24.

<sup>25</sup> O. Vicha, *Horní zákon: Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě: Komentář*, Praga 2017, p. 5.

- 2) natural medicinal water and natural mineral drinking water, even if reserved minerals can be extracted from them by industrial processes, also medicinal muds and other products of natural medicinal deposits,
- 3) peat,
- 4) muds, sands, gravel and pebbles in the river beds, as long as they do not contain reserved minerals in retrievable quantities,
- 5) top soil which forms a natural environment for vegetation.

These are exceptions to the rule set out in paragraph 1 and this provision contains an exhaustive list of parts of the earth's crust which are not considered to be minerals and which are therefore not covered by the provisions of the Slovak Mining Act.<sup>26</sup>

### **3.2. Polish regulations – mineral**

The Polish Geological and Mining Law does not contain a definition of a mineral, it is only explained how to understand extracted minerals and mineral deposits, although the steps to define the mineral have already been undertaken many times. In the act you can find an explanation of other concepts, e.g. mineral deposits. According to Art. 6 item 19 of the P.g.m.l., it is a natural accumulation of minerals, rocks and other substances, the extraction of which may bring economic benefits<sup>27</sup>.

As regards the very concept of mineral, H. Schwarz, for example, on the basis of the definition of a mineral deposit, formulates a definition of a mineral as minerals and rocks, and other natural solids, gaseous or liquid substances. However, he notes its imperfection due to the insufficient description of constitutive features<sup>28</sup>. In turn, A. Lipiński cites also a language definition, according to which mineral is a rock (within the meaning of geological sciences) or a part of it separated during exploitation or liquid or gas included in it, which becomes a useful mineral resource after extraction in natural shape or after being processed. But the author also states that each mineral (substance) existing in natural deposit could be called mineral, and its utility might be only a reason to begin its extraction<sup>29</sup>.

By referring to the technical literature on geology and mining, one can also try to explain how minerals should be understood. In the mining dictionary, a mineral (useful) is considered to be a mineral raw material extracted from the ground by mining works of economic importance in the raw state or after processing. Depending on the state of matter, minerals are divided into solid, liquid and gaseous, and depending on the purpose for energy, metallurgy, chemical and construction<sup>30</sup>. In turn, according to the mining lexicon, a mineral is a rock or mineral of economic importance, obtained from a deposit by means of mining processes<sup>31</sup>. A little more extensive is the definition according to which a mineral is a geological work occurring inside the earth's crust or on its surface, which can find a profitable economic application<sup>32</sup>. After its extraction from the deposit, the mineral becomes a raw material. The same definition can be found in the latest publications<sup>33</sup>.

### **3.3 Slovak regulations – other concepts**

Another of the explained terms in Slovak law is "organization", which is partly identical to the term "entrepreneur" used in the Polish law. Pursuant to § 3a S.m.a.a., in accordance with this Act, the organization is understood as legal and natural persons who, as part of their business activity, conduct mining activities or activities carried out in a mining manner, or other activities regulated by this Act.

Another concept worth clarifying is mining activity, the meaning of which can be reconstructed on the basis of the provisions of the Slovak Mining Activity Act. According to § 2 s.u.d.g., she will use:

- a) prospecting for and exploration of deposits of reserved minerals;
- b) the opening, preparation and extraction of reserved deposits;

---

<sup>26</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>27</sup> A. Lipiński, *Komentarz do art. 6 – 9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, No 1, p. 24.

<sup>28</sup> H. Schwarz, *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I (art. 1-103)*, Wrocław 2012, p. 69.

<sup>29</sup> A. Lipiński, *Komentarz...*, p. 21; A. Lipiński, *Prawne...*, pp. 31-32.

<sup>30</sup> M. Najberg, J. Lubert, *Słownik górniczy*, Warszawa 1969, p. 106.

<sup>31</sup> J. Olszewski et al., *Leksykon górniczy*, Katowice 1989, p. 118.

<sup>32</sup> W. Jaroszewski, L. Marks, A. Radomski, *Słownik geologii dynamicznej*, Warszawa 1985, p. 117.

<sup>33</sup> W. Glapa, J.I. Korzeniowski, *Mały leksykon górnictwa odkrywkowego*, Wrocław 2005, p. 43.

- c) the establishment, safeguarding and liquidation of mine works and quarries;
- d) the processing and refinement of minerals carried out in connection with their extraction;
- e) the establishment and operation of heaps, spoil tips and tailing ponds in the activities mentioned in letters a) to d);
- f) special interventions affecting the earth's crust;
- g) the safeguarding and liquidation of old mine works;
- h) mine rescue service;
- i) mine surveying activities<sup>34</sup>.

That provision contains an exhaustive list of activities which fall within the concept of 'mining activities', without the Law defining that concept. It is clear from that list that the main activities concerned are the basic technological processes aimed at exploiting exclusive deposits, including mitigating their effects<sup>35</sup>.

### **3.4 Polish regulations – other concepts**

In the Polish Geological and mining law, the definition of an entrepreneur has been introduced and, in its understanding, it is the one who has a license to conduct activities regulated by the Act. It should be remembered that the Geological and mining law is not the only act in which it was decided to clarify what should be understood by the term entrepreneur. For example, we can mention the Entrepreneurs' Law, the Act of 16 April 1993 on combating unfair competition<sup>36</sup> or the Civil Code<sup>37</sup>. Defining the concept of an entrepreneur in the Geological and Mining Law is criticized precisely because of the number of its definitions in the Polish legal system<sup>38</sup>. It is even postulated to replace this concept in the discussed act with the term concessionaire, but this is probably too far-reaching a view<sup>39</sup>. It should be borne in mind that in order to obtain the status of an entrepreneur within the meaning of the Geological and Mining Law, it is necessary to be an entrepreneur within the meaning of the Entrepreneurs' Law<sup>40</sup>. The entrepreneur understanding within the meaning of the cited provision applies *mutatis mutandis* to other entities operating non-concessional activities governed by geological and mining law<sup>41</sup>. Pursuant to Art. 4 item 1 of the Entrepreneurs' Law, an entrepreneur is a natural person, a legal person or an organizational unit that is not a legal person, to which a separate act grants legal capacity, performing business activity. In addition, entrepreneurs are also partners of a civil law partnership in the scope of their business activity. They can also be foreign people<sup>42</sup>.

There is no concept of mining activity in Polish law, but three others can be distinguished, which would more or less coincide with the scope of the Slovak term. It is about geological work, geological work and mining work.

The first of them indicates the design and performance of research and other activities to determine the geological structure of the country, in particular the exploration and recognition of

---

<sup>34</sup> V. Stejskal, *Wprowadzenie do prawa górniczego i geologicznego w relacji do ochrony środowiska oraz przyrody i krajobrazu w Republice Czeskiej* w: G. Dobrowolski, G. Radecki (ed.), *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, Kroczyce 2013, p. 116.

<sup>35</sup> O. Vícha, *Horní...*

<sup>36</sup> Journal of Law of 2022, item. 1233. Under Article 2 of that law, entrepreneurs, within the meaning of the Law, are natural persons, legal persons and organisational units without legal personality which, by carrying out, even incidentally, gainful or professional activities participate in economic activity.

<sup>37</sup> Journal of Laws of 2022, item 1360 hereinafter referred to as: "Civil Code" or "C.c.". Pursuant to Article 43<sup>1</sup>, the entrepreneur is a natural person, a legal person and an organizational unit referred to in Article 33<sup>1</sup> § 1 of the Civil Code, conducting business or professional activity on its own behalf.

<sup>38</sup> H. Schwarz, *Prawo...*, p. 77.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> A. Lipiński, *Prawne...*, p. 88.

<sup>41</sup> A. Lipiński, *Komentarz do art. 6 – 9...*, p. 19.

<sup>42</sup> On the definition of an entrepreneur, see more among others: A. Wołoszyn-Cichočka (in:) M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichočka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019; G. Kozieł, *Prawo przedsiębiorców* (in:) G. Kozieł (ed.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019.



mineral deposits, groundwater and the underground storage complex of carbon dioxide, to determine hydrogeological, geological and engineering conditions, as well as to prepare maps and geological documentation, and to design and perform research for the use of the Earth's heat or water use. In turn, geological work is to perform as part of geological works all activities below the surface of the site, including the use of blasting agents, as well as the liquidation of excavations after these activities. And by mining work is meant the execution, maintenance, securing or liquidation of mine workings and the tipping of overburden in open-pit excavations.

## **4 DIVISION OF MINERALS AND MINING OWNERSHIP**

The relationships applied to the ownership of mineral deposits in individual legislations are based on one of two opposing assumptions. Either it is assumed that mineral deposits are parts (constituent parts) of land property and thus share its legal fate, or whether these deposits are "taken out" of the field of land ownership. The first of the signaled solutions means that the owner of the land property is also the owner of all deposits located in this space. In the second of them, the rights vested in relation to mineral deposits are shaped in the form of a right separate from land ownership<sup>43</sup>.

### **4.1 Slovak mining property**

The Slovak definition of the concept of minerals already partly results in the division into reserved and non-reserved minerals, which is directly indicated in § 3 S.m.a. This division is fundamental for differentiating the legal status of minerals, determining the ownership rights to them and the legal regime for their protection and exploitation<sup>44</sup>. On its basis, the first group includes:

- a) radioactive minerals,
- b) all kinds crude oil and flammable natural gas (hydrocarbons) and all kinds of coal and bituminous rock,
- c) minerals from which metals can be produced by industrial processes,
- d) magnesite,
- e) minerals from which phosphorus, sulfur and fluoride or their compounds can be produced by industrial processes,
- f) rock salt, potassium, boron, bromine and iodine salts,
- g) graphite, barite, asbestos, mica, talc, diatomite, glass-making and welding sands, mineral dyes, bentonite,
- h) minerals from which rare earth elements and elements with semiconductor properties can be produced by industrial processes,
- i) granite, granodiorite, diorite, gabbro, diabase, serpentine, dolomite and limestone provided they are suitable for quarrying and polishing, and travertine,
- j) technically utilizable mineral crystals and precious stones,
- k) halloysite, kaolin, ceramic clays, fireclays and claystones, gypsum, anhydrite, feldspar, perlite and zeolite,
- l) quartz, quartzite, limestone, dolomite, marl, basalt, phonolite, trachyte provided that these minerals are suitable for chemical and technological processing or smelting,
- m) mineralised water from which reserved minerals can be produced by industrial processes,
- n) technically utilizable natural gases which are not listed under letter b).

In the Slovak Mining Act, § 5 section 5 regulates state ownership of mineral resources (i.e. protected mineral deposits)<sup>45</sup>. According to it, mineral resources include deposits of reserved minerals. Mineral resources are the property of the Slovak Republic. In turn, deposits of non-reserved

---

<sup>43</sup> R. Mikosz, *Prawa do złóż kopalnin oraz innych fragmentów górotworu w: System Prawa Prywatnego, Tom 3, Prawo Rzeczowe*, Warszawa 2020, p. 192.

<sup>44</sup> Ibidem, p. 11.

<sup>45</sup> Ibidem, p. 11.

minerals are a component part of the land, which results from § 7 S.m.a. and thus belong to the owner of the property<sup>46</sup>.

Proprietary minerals are minerals that, by their nature or properties, are suitable for industrial exploitation or have a high value. Their list changed depending on the importance of a given mineral at different stages of the development of the state, industry and society. However, as a result of technological progress and the development of mineral processing, the number of types of minerals that were considered the exclusive property of the state was constantly increasing.<sup>47</sup>

Pursuant to § 3 section 2 S.m.a., other minerals are included in the category of non-reserved minerals, but the Act does not even contain an exemplary list of them<sup>48</sup>. It is indicated in the doctrine that they are not connected with, for example, gravel, sands, building stone or raw materials for the production of bricks.

A mineral deposit is understood very similarly to Polish law, because as stated in § 4 S.m.a., a mineral deposit is a natural accumulation of mineral, as well as the filling of a mining excavation, a non-drainage dump, a spoil dump or a sedimentary pond, containing a mineral, resulting from mining activities.

#### **4.2 Polish mining property**

The legal situation of geological resources of the environment in Poland has changed many times over the years and looked different in individual acts that regulated this issue<sup>49</sup>.

When analyzing the current legal situation of geological resources of the environment, one should first refer to the P.g.m.l., but also to other legal acts, among others the Civil Code, which contains provisions regarding land real estate and its spatial boundaries, or to the Water Law, which regulates the legal principles of water management.<sup>50</sup>

The current regulations of the P.g.m.l. introduced an institution previously unknown to Polish law, namely mining property. Pursuant to Article 10 of the P.g.m.l., it covers two types of goods, i.e. deposits of certain minerals, and moreover, that part of the earth's crust (rock mass) that is located outside the spatial boundaries of the land property. The right of mining ownership is vested in the State Treasury<sup>51</sup>, which directly results from the content of Article 10 item 5 of the P.g.m.l.<sup>52</sup>

Article 10(1) of the P.g.m.l. lists exhaustively all minerals whose deposits are covered by mining ownership and are, regardless of their place of occurrence: deposits of hydrocarbons, hard coal, methane occurring as an accompanying mineral, lignite, metal ores with the exception of turf iron ores, metals in the native state, ores of radioactive elements, native sulfur, rock salt, potassium

---

<sup>46</sup> V. Stejskal, *Wprowadzenie...*, p. 118. More in that topic see: O. Tošner, *Stát jako vlastník vyhrazených nerostů*, „České právo životního prostředí” 2007, No. 19.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>48</sup> V. Stejskal, *Wprowadzenie...*, p. 118.

<sup>49</sup> On how the legal status of mineral deposits has been shaped over the years more broadly A. Lipiński, *Komentarz do art. 10 – 12 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, No 2, pp. 11-14.

<sup>50</sup> A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Sytuacja prawna geologicznych zasobów środowiska* (in:) G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2018, p. 64.

<sup>51</sup> It is true that mining property already existed in G.l. from 1930, in which minerals were divided into those that were not related to the right of land ownership and could become the object of mining property and minerals "belonging to the land", i.e. being a component part of the land. However, the legal construction of mining property at that time was significantly different from that in force today. This is especially due to the legal regulations in force at that time regarding the ownership of land property, which were completely different from today's regulations (A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Sytuacja prawna geologicznych zasobów środowiska* (in:) G. Dobrowolski, A. Lipiński, R. Mikosz, G. Radecki, *Gospodarowanie...*, p. 65). For more on this subject, see A. Lipiński, R. Mikosz, *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1928-1939*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1983, No. 6, p. 83 et seq.)

<sup>52</sup> A. Lipiński, *Prawne...*, pp. 40-41. Through the entry into force of the Polish Geological and mining law, the previous divisions of minerals, such as those from the previous Act of 1994 into basic and common minerals, was repealed.

salt, potassium-magnesium salt, gypsum and anhydrite, precious stones, rare earth elements, precious gases. As a rule, mining ownership does not cover water deposits, except for the exceptions indicated in Article 10 item 2 of the P.g.m.l., i.e. deposits of medicinal waters, thermal waters and brines. The inclusion of these deposits in mining ownership means that even if they are located within the spatial boundaries of the land property, they do not constitute its constituent part and thus do not fall within the scope of the land ownership right.<sup>53</sup>

Mining property also covers parts of the rock mass located outside the spatial boundaries of the land property, in particular those located within the boundaries of the maritime areas of the Republic of Poland. In the case of minerals not listed above, i.e. those indicated in Article 10 item 1 and 2 of the P.g.m.l., they are covered by the right of ownership of land property<sup>54</sup>. The issue of land property boundaries should be taken into account, unfortunately this issue exceeds the adopted framework of the study.<sup>55</sup> The above means that mineral deposits can be subject to either mining property or land ownership.<sup>56</sup>

It follows from the provisions cited that the subject of mining ownership may be, on the one hand, mineral deposits, and on the other hand, parts of the rock mass located outside the spatial boundaries of the land property<sup>57</sup>. Based on the above, it should be pointed out that mining ownership is a subjective right that arose by operation of law with the entry into force of most of the provisions of the Polish Geological and mining law, i.e. on January 1<sup>st</sup>, 2012. The State Treasury may use the object of mining property, to the exclusion of other persons, but may neither dispose of it nor renounce it. He is also entitled to dispose of his own law, but only by establishing mining usufruct.

At this point, it is worth recalling the content of the right to property, specified in Art. 140 of the Civil Code, according to which, within the limits set by the laws and principles of social coexistence, the owner may, to the exclusion of other persons, use the property in accordance with the socio-economic purpose of his right, in particular he may receive benefits and other income from the item. Within the same limits, he can dispose of things. Due to the assumed thematic framework, further analysis is not possible and should be referred to the rich literature in this area<sup>58</sup>.

Thus, compared to the right of ownership under Art. 140 of the Civil Code, the content of mining property is narrower<sup>59</sup>.

### **4.3 Mining usufruct**

The Polish Geological and Mining Law provides for one solution that is not provided for in Slovak regulations, namely the institution of mining usufruct.

The establishment of mining usufruct takes place by way of a contract, which must be concluded in writing under pain of nullity. This contract becomes effective on the date of obtaining the concession by the entrepreneur, and therefore the legislator linked the existence of this contract with the receipt of the concession<sup>60</sup>. It is therefore not permissible to establish that right by other means, in particular by means of an administrative decision<sup>61</sup>.

According to the regulations, it is also necessary to specify in the contract the remuneration for the establishment of mining usufruct, which is the income of the state. The parties to the agreement establishing mining usufruct are, on the one hand, the State Treasury, i.e. the owner of the deposit (or another part of the rock mass), and on the other hand, the entity applying for the establishment of

<sup>53</sup> A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Sytuacja...*, p. 65-66.

<sup>54</sup> A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Sytuacja...*, p. 68.

<sup>55</sup> On the demarcation of land, see *Ibidem*, p. 68 et seq. together with the literature quoted there and A. Lipiński, *Prawne...*, p. 41.

<sup>56</sup> R. Mikosz, *Prawa...*, p. 201.

<sup>57</sup> R. Mikosz, *Prawa...*, p. 202.

<sup>58</sup> See among others: E. Gniewek, P. Machnikowski (ed.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021; M. Gutowski (ed.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–352*, Warszawa 2021; K. Pietrzykowski (ed.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449<sup>10</sup>*, Wyd. 10, Warszawa 2020.

<sup>59</sup> A. Lipiński, *Prawne...*, p. 42-43.

<sup>60</sup> A. Lipiński, R. Mikosz, G. Dobrowolski, *Sytuacja...* p. 75.

<sup>61</sup> R. Mikosz, *Prawa...*, p. 206.

mining usufruct. No subjective restrictions are introduced, which means that any legal entity can apply for the establishment of mining usufruct<sup>62</sup>.

The close relationship between mining use and concession should be emphasized. This is due to the fact that the performance of mining activities in the space covered by mining property requires obtaining by the entity that intends to conduct it the right to use this space, and currently this right can only be mining use in the case of this space. Regardless of this, in principle, the condition for carrying out an activity is to obtain an administrative decision enabling it to exercise it, i.e. a concession<sup>63</sup>. That is, the rule is that the establishment of mining usufruct, as a rule, should precede the acquisition of concessions. However, the exception is the so-called hydrocarbon concessions, where the above principle is reversed<sup>64</sup>.

Subsequent provisions of the Act contain details of the mining usufruct agreement, among others in terms of the expiry of the contract or the conduct of a tender.

The last of the provisions on mining usufruct contains a reference in matters not regulated in the P.g.m.l. to mining usufruct, to the appropriate application of the provisions of the Civil Code regarding lease. Interestingly, this is a kind of “composed” reference to the application of these regulations, which has been pointed out several times by representatives of the doctrine, among others by G. Radecki<sup>65</sup>. It should be remembered that in Polish civil law lease is not regulated in a comprehensive manner. Pursuant to Art. 694 of the Civil Code, the provisions on leases apply *mutatis mutandis* in accordance with the provisions set out in Section II. That reference also gives rise to doubts as to whether mining usufruct is a Vilnius property right shaped in the likeness of a limited right in rem, an absolute right, an effective *erga omnes* or a relative right of a bond nature<sup>66</sup>.

#### **4.4 Protected deposit area**

On the other hand, in Slovak law, undertaking mining activities is subject to obtaining more than one decisions, which are:

- 1) a decision on the establishment of a protected area of the deposit, issued on the basis of § 16 and § 17 of the S.m.a.,
- 2) a permit for exploration and exploration of deposits, issued on the basis of § 9 S.m.a.a. or a permit for the opening, preparation and acquisition of a deposit, issued in accordance with § 10 of the S.m.a.a.

First of the mentioned above decisions will be analyzed and pursuant to § 16 of the S.m.a., the protection of the deposit reserved against preventing or hindering extraction is ensured by establishing a protected area of the deposit. It contains an area where buildings and equipment not related to the extraction of the reserved deposit could prevent or hinder the extraction of the reserved deposit. It is established for this deposit at the stage of prospecting or exploration, after issuing a certificate of the restricted deposit, in accordance with § 6 S.m.a. The purpose of the designation of a protected area is to ensure enhanced protection of mineral resources (i.e. state-owned deposits of reserved minerals)<sup>67</sup>.

## **5 UNDERTAKING GEOLOGICAL AND MINING ACTIVITIES**

### **5.1 Slovak decisions**

The second group of decisions are permits issued on the basis of the Slovak Mining Activity Act.

In § 9 S.m.a.a. a system of authorization for exploration and exploration has been established. In accordance with paragraph 1, the prospecting and exploration of deposits by means of mining facilities, including the securing or closure of these mining facilities, is permitted in certain cases by

---

<sup>62</sup> R. Mikosz, *Prawa...*, p. 206.

<sup>63</sup> R. Mikosz, *Prawa...*, p. 207.

<sup>64</sup> R. Mikosz, *Prawa...*, p. 207-208.

<sup>65</sup> G. Radecki, *Odpowiednie stosowanie przepisów o dzierżawie do użytkowania górniczego* (in:) *Prawna...*, p. 199-220.

<sup>66</sup> R. Mikosz, *Prawa...*, p. 216.

<sup>67</sup> O. Vicha, *Horní...*, p. 87.

the Mining Authority. Along with the application for authorization, the organization should submit specific documentation<sup>68</sup>.

Pursuant to § 10 section 1 of the S.m.a.a., the opening, preparation and extraction of restricted deposits must be approved by the district of the mining authority. Together with the application for permission, the organization submits an opening, preparation and extraction plan and specific documentation. Without the permission of the mining authority, it is not possible to start operations<sup>69</sup>.

As provided for in item 2, the opening, preparation and extraction shall be made for all or part of the reserved deposit. In the case of a newly established or reopened mine or quarry, these plans may be drawn up gradually, according to the various stages of the permissible opening, preparation or extraction works. Part of the plans for making available, preparing and extracting is to determine the assumed costs of liquidation of the expected mining damage and reclamation and revitalization works of areas affected by the extraction of reserved deposits.

A different decision is the authorization granted on the basis of § 11 and the specific interference with the earth's crust, which has already been mentioned. It is issued by Mining Authority, on the basis of the submitted application together with the specified documentation.

If specific interference with the earth's crust could prevent or impede the extraction of the reserved deposit by another organization, the application shall be accompanied by the opinion of that organization. Details of the procedure for issuing permits for special treatments in the earth's crust and the required documentation will be specified by the Slovak Mining Authority in a generally applicable legal regulation.

Further details of the procedure for issuing the abovementioned decisions can be found in § 17 et seq. S.m.a.a.

In the subsequent provisions of the Slovak mining act and the Slovak mining activity act, there are detailed solutions related to the management of geological and mining activities. § 23 S.m.a. regulates the rules for the design, construction and reconstruction of mines and quarries. Provisions § 32 S.m.a. concern the plan of these openings, the preparation and extraction of reserved deposits and the decommissioning of the main mine workings and quarries. On the other hand, § 33 S.m.a. defines the rules for resolving conflicts of interest, and § 38 S.m.a. regulates traffic safety issues.

## **5.2 Polish decisions**

After receiving a legal title to the space, the next stage is to obtain decisions that allow you to conduct geological and mining activities. The first one is decision on environmental conditions, which is not discussed in this paper because of the topic restrictions<sup>70</sup>. Second one is concession.

According to the meaning<sup>71</sup> adopted in the Geological and Mining Law and in this study, a concession is a qualified administrative decision<sup>72</sup>, which is a permit to undertake and perform an economic activity considered to be of particular importance for the state or one that (e.g. due to the needs of environmental protection) must remain under its increased supervision. The above criterion applies to among others most types of activities regulated by the Geological and Mining Law<sup>73</sup>.

The issuance of concessions is the responsibility of geological administration bodies and among them we can indicate:

---

<sup>68</sup> Ibidem, p. 576 and next.

<sup>69</sup> Ibidem, p. 580 and next

<sup>70</sup> About decision on environmental conditions see more: G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011 or M. Pchalek, M. Behnke, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009.

<sup>71</sup> A concession may have two meanings – according to the first approach, it is a contract under which the municipality grants the entrepreneur the right to carry out a specific activity consisting in the performance of construction works or the provision and management of certain services. This is the so-called municipal concession.

<sup>72</sup> It means to that it is undertaken in a special type of procedure that deviates from the provisions of the Code of Administrative Law of 14 June 1960. In addition, obtaining it requires meeting the requirements that are set out in separate acts and are often very complicated. Finally, such a decision is also, to a certain extent, discretionary in nature. (A. Lipinski, *Prawne...*, p. 84).

<sup>73</sup> A. Lipiński, *Prawne...*, p. 84.

- 1) the minister responsible for the environment (in the current legal status it is the Minister of Climate and the Environment);
- 2) marshals of voivodships;
- 3) starosts<sup>74</sup>.

In Art. 21 of the P.g.m.l. a closed catalogue of activities regulated by law that require obtaining a concession and this is an activity in the field of:

- 1) prospecting<sup>75</sup> or exploration<sup>76</sup> of mineral deposits referred to in Article 10 item 1 of the P.g.m.l., excluding hydrocarbon deposits;

---

<sup>74</sup> As regards the division of jurisdiction, in accordance with Article 22 item 1 P.g.m.l. the minister competent for the environment grants concessions for:

- 1) prospecting or exploring of mineral deposits referred to in Article 10, paragraph 1, excluding hydrocarbon deposits;
- 2) prospecting or exploring of an underground carbon dioxide storage complex;
- 3) extraction of minerals referred to in Article 10, paragraph 1, from deposits;
- 4) prospecting and exploring of hydrocarbon deposits and extracting of hydrocarbons from deposits;
- 5) extraction of minerals from deposits situated within the boundaries of the maritime areas of the Republic of Poland;
- 6) underground tankless storage of substances;
- 7) underground landfilling of waste;
- 8) underground carbon dioxide storage.

On the other hand, the starost grants a concession for the extraction of minerals from deposits, if at the same time the following requirements are met:

- 1) the area of the documented deposit not covered by mining ownership does not exceed 2 hectares;
- 2) annual extraction of the mineral from a deposit does not exceed 20,000 cubic metres per calendar year;
- 3) the activity will be carried out by open-cast mining and without the use of blasting agents.

In other cases, i.e. those not indicated above, the concession is granted by the Marshal of the Voivodeship<sup>74</sup>.

The definition of prospecting is a modified rule that was found in the Geological and Mining Law of 1994. According to it, it is carrying out of geological development works aimed at detection and preliminary documentation of mineral or underground water deposit, or underground carbon dioxide storage complex. The use of conjunction would suggest that only the combined occurrence of the objectives of determining and initially documenting the deposit fulfils the condition set out in this Article. It should be noted, however, that we are talking about the goal, not the result of the work, therefore, even if the result is not achieved, but the planned goal took into account the determination and preliminary documentation of the deposit, such works are a search within the meaning of the Act. (H. Schwarz, *Prawo...*, p. 75). However, the term "preliminary documentation of the deposit" raises doubts as to interpretation, but as indicated in the literature, this condition will be met by geological documentation prepared with accuracy, which, however, is not sufficient to undertake operations. (A. Lipiński, R. Mikosz, *Komentarz. Ustawa prawo geologiczne i górnictwo*, Warszawa 2003, pp. 44-45).<sup>75</sup>

Exploring, in turn, is the carrying out of geological development works in the area of preliminary-documented mineral or underground water deposits, or underground carbon dioxide storage complex. This is the next stage of geological work after the search, which is the result of the detection of the mineral. It can be conducted after the creation of geological documentation documenting the deposit, which is part of the exploration, as well as it can be carried out simultaneously with the exploration, because it is possible to obtain one concession for the exploration and exploration of the mineral deposit. (H. Schwarz, *Prawo...*, p. 79-80). In the literature, it is noted that also in the case of this definition, doubts of interpretation may arise. First of all, it cannot be claimed that recognition is the performance of all geological work in a pre-documented area, including those having nothing to do with the 'preliminary documentation' referred to in this point of Article 6.

- 2) the search for or appraisal of an underground carbon dioxide storage complex;
- 3) extraction<sup>77</sup> of minerals from deposits;
- 4) exploration and appraisal of hydrocarbon<sup>78</sup> deposits and extraction of hydrocarbons from deposits;
- 5) underground tankless storage of substances;
- 6) underground storage of waste;
- 7) underground storage of carbon dioxide<sup>79</sup>.

A concise discussion of the concession procedure is an extremely difficult task, due to the enormous meticulousness and diversity of individual regulations<sup>80</sup>. The procedure is initiated by an application submitted by an entity that applies for the award of a concession, which meets all the requirements set out in Article 24 of the P.g.m.l.<sup>81</sup>.

The procedure for the award of a concession is in accordance with the provisions on general administrative procedure, but with the changes introduced by the Polish Geological and mining law. They concern the designation of a circle of parties to the proceedings, limiting the possibility of

---

P.g.m.l. As an example, we can point to geophysical works related to the recognition of hydrocarbons, performed on a property within the boundaries of which there is already a documented sand deposit. Following A. Lipiński, it is necessary to support the view that in the case of recognition it is only about such works that aim at a more accurate recognition of this structure, which was the subject of previous research. (A. Lipiński, *Komentarz do art. 6 – 9...*, p. 21).<sup>76</sup>

Mineral extraction has not been defined, neither in the current Geological and Mining Law nor in the previous Act of 1994, despite the fact that, as indicated in the literature on the subject, the extraction of minerals from deposits is of a key nature for the entire Act. (A. Lipiński (in:) G. Dobrowolski (ed.), *Zrównoważony...*, p. 42). The recently added definition of hydrocarbon extraction can be mentioned, but it does not affect the explanation of what mining itself is all about.. In some rulings, administrative courts refer to the dictionary definition of mining, such as the Supreme Administrative Court in its judgment of 7 December 2012. (See. II FSK 2407/12). According to the definition cited, mining is understood as getting out of the interior to the surface, pulling out, possibly as obtaining, getting out with difficulty from someone (M. Szymczak (ed.) *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1981, pp. 794–795). As A. Lipiński notes, mineral extraction occurs in the case of disconnection of a mineral or other substances from their natural accumulation, and only when the purpose of the action is to obtain this mineral or other substances. On the margin of consideration, one can point to examples of situations in which such an effect occurs, but the purpose of the works was not to obtain a mineral, e.g. making a construction excavation. It should be remembered that mining does not always require obtaining a concession, because under Article 4 P.g.m.l. it is permissible to extract for own needs, after meeting the relevant conditions indicated in this provision (A. Lipiński (in:) G. Dobrowolski (ed.), *Zrównoważony...*, pp. 43-47.). Mining will also be carried out in open-pit mining plants.

<sup>78</sup> Hydrocarbons are crude oil, natural gas and their natural derivatives, as well as methane present in hard coal deposits, with the exception of methane occurring as an accompanying mineral. The exclusion of methane as an accompanying mineral is related to the creation of the possibility of its extraction without obtaining a hydrocarbon concession, which is much more difficult to obtain than other types of concessions, which will be discussed below. (A. Lipiński, *Komentarz do art. 6 – 9...*, p. 22).

<sup>79</sup> A. Lipiński, *Komentarz do art. 18 – 20 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, No. 1, p. 14.

<sup>80</sup> A. Lipiński, *Prawne...*, p. 87.

<sup>81</sup> These are general requirements for all types of concessions, while further provisions contain specific solutions for each type of concession. It sets out the framework for the proceedings and the decision to be taken at the end of the procedure. (G. Dobrowolski, *Zasady...*, pp. 172-173). Hence the distinction between the requirements of a general and specific application (A. Lipinski, *Prawne...*, p. 88).

participation of social organizations in the proceedings, strengthening the durability of the concession decision and the principles of cooperation in issuing this decision<sup>82</sup>.

Pursuant to Article 41 item 1 of the P.g.m.l., unless the Act provides otherwise, the parties to proceedings conducted under this section in relation to activities carried out within the boundaries of land are their owners (perpetual usufructuaries). On the other hand, the parties to proceedings conducted under this section are not the owners (perpetual usufructuaries) of real estate located outside the boundaries of the planned or existing mining area or places of geological works<sup>83</sup>. Modification of the number of parties in the concession proceedings is justified and meets the postulate of limiting their circle to rational sizes<sup>84</sup>.

Pursuant to Article 33 of the P.g.m.l., in the concession procedure, the concession authority does not apply the provisions on the participation of social organizations if the concession is preceded by a decision on environmental conditions taken in proceedings conducted with the participation of the public, on the basis of the Assessment Act. This is due to the fact that public participation has already been ensured in the procedure for issuing decisions on environmental conditions, Among others through the participation of environmental organizations with the rights of a party and the procedure for submitting comments and applications<sup>85</sup>.

The permanence of decisions is strengthened in Article 42 item 1 of the P.g.m.l., in which the possibility of revoking them has been limited. According to the wording of that provision, in the cases governed by this chapter, the commencement of the activities covered by the concession shall be regarded as irreversible legal consequences. On the other hand, the revocation or modification of a concession as a result of the resumption of the procedure may not take place one year after the date of commencement of the activity specified by it.

This solution obviously strengthens the position of the entrepreneur and the durability of the decision, but on the other hand, it may lead to a situation in which the decision affected by very serious defects remains in legal transactions.<sup>86</sup>

The issuing of a concession is never a decision taken independently by the administrative body, it always takes place in cooperation with other bodies, both government and local government administration. It shall take the form known to administrative law of either an agreement or an opinion. The modification takes place by changing the rules resulting from Art. 106 §3 of the Administrative Procedure Code, according to which the authority to which the position was requested is obliged to present it immediately, but no later than within two weeks from the date of delivery of the request, unless the law provides for a different deadline. On the other hand, pursuant to Article 9 item 1 of the P.g.m.l., if the act makes the decision of the administrative body dependent on cooperation (agreement or expression of opinion) with another administrative body, it shall take a position no later than within 14 days from the date of delivery of the draft decision. Also, pursuant to Article 9 item 2 of the P.g.m.l., if the cooperating body does not take a position within the time limit specified in paragraph 1, it shall be deemed to approve the submitted draft decision. This solution should be considered accurate, as it significantly contributes to the acceleration of the concession procedure<sup>87</sup>.

## **6 CONCLUSION**

A number of conclusions can be drawn from the above-presented analysis of Slovak and Polish law. First of all, it should be emphasized that Slovak regulations in the field of geology and mining, like the Czech ones, are scattered in three main acts. This makes it significantly more difficult to

---

<sup>82</sup> G. Dobrowolski, *Zasady...*, p. 177. For more information, see: G. Dobrowolski, *Postępowanie w sprawach górniczych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, No. 9, pp. 47-48.

<sup>83</sup> Pursuant to Art. 28 of the Administrative Procedure Code, a party is anyone whose legal interest or obligation is affected by the proceedings or who requests the action of the authority due to his legal interest or obligation.

<sup>84</sup> G. Dobrowolski, *Zasady...*, pp. 177-178.

<sup>85</sup> See more about public participation: G. Dobrowolski, *Decyzja...*, p. 229 and next.

<sup>86</sup> G. Dobrowolski, *Zasady...*, p. 178.

<sup>87</sup> On the difference between an agreement and an opinion, see: G. G. Dobrowolski, *Zasady...*, pp. 178-181 and the literature and case law cited therein.



navigate this system of standards and use them in practice. As indicated in the Czech literature on the subject, these regulations are also very outdated and despite numerous amendments, there is an urgent need to create a geological and mining code, more comprehensively regulating these issues. In contrast to these provisions, the Polish law is comprehensive and more modern, although of course it is not without flaws, which was also suggested in the course of the above considerations.

As for the legal definitions of the basic concepts, they partly coincide with the Polish regulations, and partly diverge. It is enough to mention here the concept of mineral, which has not been explained in the Polish law, and the Slovak Mining Act contains such a definition.

The division of minerals into reserved and non-proprietary minerals is also important, because it affects their legal status and the issue of dealing with them. As for its essence, this resembles the division proper to Polish law into minerals covered by the mining property right and those covered by the ownership of real estate. Slovak law does not know the institution of mining usufruct, but in order to obtain a decision that is equivalent to a concession from the P.g.m.l., it is first necessary to establish a protected area of the deposit. Only then can you apply for a decision entitling you to undertake geological and mining activities.

Similarly, in the case of decisions authorizing geological and mining activities, a number of differences can be identified, if only in terms of nomenclature, procedure or authorities competent to issue individual decisions.

An analysis and comparison of the both legal systems makes it possible to assess which solutions work and which mechanisms need to be changed.

## **Bibliography**

### **Literature**

- Dobrowolski G. (ed.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016
- Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011
- Dobrowolski G., Lipiński A., Mikosz R., Radecki G., *Gospodarowanie geologicznymi zasobami środowiska w świetle zasady zrównoważonego rozwoju. Zagadnienia prawne*, Katowice 2018
- Glapa W., Korzeniowski J.I., *Mały leksykon górnictwa odkrywkowego*, Wrocław 2005
- Gniewek E., Machnikowski P. (ed.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021
- Gutowski M. (ed.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do art. 1–352*, Warszawa 2021
- Jaroszewski W., Marks L., Radomski A., *Słownik geologii dynamicznej*, Warszawa 1985
- Kozieł G., *Prawo przedsiębiorców* (in:) G. Kozieł (ed.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019
- Lipiński A., Mikosz R., *Komentarz. Ustawa prawo geologiczne i górnicze*, Warszawa 2003
- Lipiński A., *Prawne podstawy geologii i górnictwa*, Warszawa 2019
- Mikosz R., *Prawa do złóż kopalin oraz innych fragmentów górotworu w: System Prawa Prywatnego, Tom 3, Prawo Rzeczowe*, Warszawa 2020
- Mullerova H., Vostra L., *Niedawny i oczekiwany rozwój legislacji w dziedzinie prawa górniczego w Republice Czeskiej* in: G. Dobrowolski, G. Radecki (ed.), *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, Kroczyce 2013
- Najberg M., Lubert J., *Słownik górnictwa*, Warszawa 1969
- Olszewski J. et al., *Leksykon górnictwa*, Katowice 1989
- Pchalek M., Behnke M., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*, Warszawa 2009
- Pietrzykowski K. (ed.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz. Art. 1–449<sup>10</sup>*, Wyd. 10, Warszawa 2020
- Radecki G., *Odpowiednie stosowanie przepisów o dzierżawie do użytkowania górniczego* (in:) G. Dobrowolski, G. Radecki (ed.), *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, Kroczyce 2013
- Schwarz H., *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz. Tom I (art. 1-103)*, Wrocław 2012
- Stejskal V., *Wprowadzenie do prawa górniczego i geologicznego w relacji do ochrony środowiska oraz przyrody i krajobrazu w Republice Czeskiej* in: G. Dobrowolski, G. Radecki (ed.), *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, Kroczyce 2013
- Szymczak M. (ed.) *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1981

Vícha O., *Horní zákon: Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě: Komentář*, Praga 2017

Vícha O., *Szczególne ingerencje w skorupę ziemską z prawnego punktu widzenia* w: G. Dobrowolski, G. Radecki (red.), *Prawna regulacja górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji*, Kroczyce 2013

Wołoszyn-Cichočka A. (in:) M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichočka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019

### **Journals**

Dobrowolski G., *Postępowanie w sprawach górniczych*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2014, No. 9

Lipiński A., *Komentarz do art. 10 – 12 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, No 2

Lipiński A., *Komentarz do art. 18 – 20 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2019, No. 1

Lipiński A., *Komentarz do art. 6 – 9 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2017, No 1

Lipiński A., Mikosz R., *Rozwój ustawodawstwa górniczego w Polsce w latach 1928-1939*, „Problemy Prawne Górnictwa” 1983, No. 6

Tošner O., *Stát jako vlastník vyhrazených nerostů*, „České právo životního prostředí” 2007, No. 19

Vícha O., *Czech Mining Law in a Nutshell*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2021, No 2

### **Contact information**

Mgr. Filip Nawrot

Fnawrot@us.edu.pl

University of Silesia in Katowice

Fakulty of Law and Administration

Bankowa 11B

44-100 Katowice

Republic of Poland

# ZODPOVEDNOSŤ ZA PORUŠENIE PRÁVNÝCH PREDPISOV V OBLASTI NAKLADANIA S VYHORETÝM JADROVÝM PALIVOM<sup>1</sup>

Jana Šmelková

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The contribution is focused on the analysis of the legal regulation of inferring responsibility for violations of nuclear law, in particular the management of spent nuclear fuel under the conditions of the Slovak Republic. Among other things, the contribution is also devoted to the control and inspection activities of the central body of the state administration - the Nuclear Surveillance Office of the Slovak Republic.

**Abstrakt:** Príspevok je zameraný na analýzu právnej úpravy vyvodzovania zodpovednosti za porušovanie právnych predpisov jadrového práva, a to najmä nakladania s vyhoretým jadrovým palivom v podmienkach Slovenskej republiky. Okrem iného sa príspevok venuje aj kontrolnej a inšpekčnej činnosti ústredného orgánu štátnej správy – Úradu jadrového dozoru SR.

**Key words:** use of nuclear energy, inspection, responsibility, sanctions

**Kľúčové slová:** využívanie jadrovej energie, inšpekcia, zodpovednosť, sankcie

## 1 ÚVOD

Zodpovednosť na úseku využívania jadrovej energie ako sekundárny právny vzťah vznikajúci porušením právnej povinnosti upravuje primárne zákon č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „*atómový zákon*“). Predpokladané porušovanie práva v oblasti využívania jadrovej energie je v atómovom zákone vyjadrené v jednotlivých skutkových podstatách správnych deliktov, vrátane priestupkov. Atómový zákon upravuje i osobitosti výkonu štátneho dozoru a inšpekcie na úseku mierového využívania jadrovej energie. Okrem zjavne verejnoprávneho charakteru vyvodzovania zodpovednosti v zmysle atómového zákona nachádzame v právnom poriadku SR i osobitnú právnu úpravu vyvodzovania zodpovednosti v rovine súkromného práva – v zákone č. 54/2015 Z. z. o občianskoprávnej zodpovednosti za jadrovú škodu a o jej finančnom krytí a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „*zákon o zodpovednosti*“).

## 2 INŠPEKČNÁ ČINNOSŤ

Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky (ďalej len „*úrad*“) ako ústredný orgán štátnej správy na úseku využívania jadrovej energie<sup>2</sup> plní v zmysle atómového zákona zverenú kompetenciu v rámci vyvodzovania zodpovednosti, ako i inšpekčnej činnosti a štátneho dozoru. Inšpekčnú činnosť úrad vykonáva prostredníctvom poverených inšpektorov – kvalifikovaných štátnych zamestnancov<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-18-0534.

<sup>2</sup> Ustanovenie § 29 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

<sup>3</sup> Inšpektorom jadrovej bezpečnosti sa stáva zamestnanec úradu v trvalej alebo dočasnej štátnej službe po úspešnom vykonaní inšpektorskej skúšky pred komisiou, zloženou zo zástupcov úradu.

u držiteľov povolení na využívania jadrovej energie či prevádzku jadrového zariadenia, ako aj u osôb, pri ktorých je odôvodnený predpoklad, že porušujú povinnosti a záväzky plynúce im či už z tuzemskej alebo medzinárodnej právnej úpravy. Rovnako tak smeruje kontrolná činnosť úradu aj voči osobám, u ktorých je predpoklad, že vykonávajú činnosti pri využívaní jadrovej energie bez predchádzajúceho súhlasu či povolenia.<sup>4</sup> Atómový zákon v § 31 upravuje oprávnenia inšpektora pomerne široko. V zmysle uvedeného je inšpektor oprávnený:

- vstupovať kedykoľvek bez obmedzenia do objektov držiteľov povolení a do priestorov jadrových zariadení a do priestorov, v ktorých sa nachádzajú jadrové materiály a vykonávať v nich inšpekčnú činnosť,
- vykonávať kontrolu, zúčastňovať sa na skúškach,
- požadovať predloženie dokumentácie, záznamov,
- odoberať na rozbor nevyhnutne potrebné množstvo vzoriek materiálov nariadení zachovanie zariadení, pracovísk, stavieb a objektov alebo ich častí v pôvodnom stave až do skončenia zisťovania nariadení vykonanie meraní, kontrol, skúšok a iných úkonov potrebných na výkon inšpekčnej činnosti,
- formou protokolu ukladať opatrenia na odstránenie nedostatkov vrátane záväzných termínov na ich splnenie,
- odobrať preukaz o osobitnej odbornej spôsobilosti,
- vyžadovať informácie.

Atómový zákon osobitne upravuje v rámci výkonu inšpekčnej činnosti úradu kompetenciu zastavenia prevádzky jadrového zariadenia, čo predstavuje nástroj *ultima ratio* z hľadiska udržania jadrovej bezpečnosti, fyzickej ochrany alebo havarijnej pripravenosti. V prípade zastavenia prevádzky jadrového zariadenia iným orgánom ako je úrad, a z iných dôvodov ako je ohrozenie bezpečnosti, vzniká *ex lege* tomuto orgánu povinnosť uhradiť náklady na zabezpečenie jadrovej bezpečnosti a náklady na vyradovanie v príčinnej súvislosti s rozhodnutím o zastavení.<sup>5</sup>

Osobitným druhom inšpekcie je medzinárodná inšpekcia, ktorú vykonávajú medzinárodní inšpektori na základe medzinárodných zmlúv za existencie inšpekčného mandátu, ktorý určuje rozsah vykonávanej inšpekcie i prislúchajúce oprávnenia týchto inšpektorov. Aj tohto osobitného druhu inšpekcie sa môžu zúčastňovať inšpektori úradu, prípadne zástupcovia ústredných orgánov štátnej správy za predpokladu, že ide o inšpekciu vykonávanú na základe poverenia Európskej komisie. Povinnosť kooperácie pri výkone medzinárodných inšpekcií zákon ukladá Policajnému zboru i colným orgánom.

Inšpekčnou činnosťou úrad overuje najmä to, či jadrové zariadenie bolo vybudované, či je prevádzkované, modifikované alebo vyradované v súlade so schválenou dokumentáciou a podmienkami povolenia, pričom kontroluje:

- dodržiavanie zákona a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných na jeho základe,
- dodržiavanie rozsahu a podmienok uvedených v rozhodnutiach,
- plnenie opatrení na odstránenie nedostatkov uvedených v protokoloch.

Úradom vykonávaná inšpekcia predstavuje výkon štátneho dozoru. Úrad každoročne zostavuje zoznam plánovaných inšpekcií – inšpekčný plán, navrhnutý tak, aby rovnomerne pokryl všetky relevantné oblasti výkonu dozoru nad jadrovou bezpečnosťou, ten sa vydáva formou príkazu predsedu úradu a obsahuje základné informácie o každej plánovanej inšpekcii, vrátane toho, či ide o inšpekciu rutinnú, špeciálnu alebo tímovú. Okrem plánovaných inšpekcií úrad vykonáva aj inšpekcie neplánované. Na rok 2020 bolo takto naplánovaných 181 inšpekcií a počas roka bolo doplnených ďalších 20 neplánovaných inšpekcií. Vzhľadom na pandemickú situáciu spojenú s ochorením COVID 19 bolo zrušených 42 inšpekcií. Spolu bolo vykonaných 159 inšpekcií, pričom z ukončených inšpekcií bolo vyhodnotených 16 protokolov, ostatné boli ukončené záznamom bez zistení. Počet negatívnych zistení z ukončených inšpekcií bol 46 a uložených bolo 70 opatrení.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Ustanovenie § 31 Atómového zákona.

<sup>5</sup> Ustanovenie § 32 Atómového zákona.

<sup>6</sup> Dostupné na: <https://www.ujd.gov.sk/cinnosti/inspekcna-cinnost/inspekcnny-plan-a-vyhodnotenie>.

### 3 ZODPOVEDNOSŤ ZA SPRÁVNE DELIKTY

Atómový zákon v § 34 obsahuje výpočet skutkových podstát priestupkov a iných správnych deliktov na úseku mierového využívania jadrovej energie. Aj keď jadrovú energiu a jadrové materiály je možno využívať aj na iné ako mierové účely, je nutné poznamenať, že do dnešného dňa nebol činnosťou úradu odhalený takýto prípad.

Úradom ukladanou sankciou za správne delikty je pokuta, a to až do výšky 2 mil. eur, ktorú však je možné uložiť aj opakovane, resp. ako ďalšiu pokutu až do výšky jej dvojnásobku. Napríklad, ak by došlo k porušeniu povinnosti v zmysle §3 ods. 9 atómového zákona: „*Vykonávať skúšobné výbuchy jadrovej zbrane alebo iné jadrové výbuchy, podporovať alebo zúčastňovať sa na vykonávaní akéhokoľvek skúšobného výbuchu jadrovej zbrane alebo iného jadrového výbuchu je zakázané*“, mohol by úrad uložiť (v maximálnej možnej výške) najprv pokutu 2 mil. eur a následne až 4 mil. eur. Pokiaľ ide o priestupky, s hornou hranicou sankcie vo forme pokuty 3320 eur, v zmysle atómového zákona sa ho môže dopustiť fyzická osoba, ktorá: - využíva jadrovú energiu bez súhlasu alebo bez povolenia, alebo si nesplní povinnosti v zmysle v § 3 ods. 13 a 14, v § 12 ods. 2 a 3 a v § 33 ods. 3 atómového zákona. Na konanie o správnych deliktoch sa vzťahuje aj zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, v prípade priestupkov i zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch. Všetky pokuty sú príjmom Národného jadrového fondu, pričom správa pohľadávky štátu z rozhodnutia o uložení pokuty prechádza po právoplatnosti tohto rozhodnutia bezodplatne na Národný jadrový fond, ktorý nadobúda práva a povinnosti správcu tejto pohľadávky štátu.<sup>7</sup> Lehota na vyvodenie administratívnoprávnej zodpovednosti je v zmysle atómového zákona stanovená ako objektívna lehota 3 roky a subjektívna lehota 1 rok (odo dňa keď úrad zistil porušenie povinnosti). Samozrejme, tak ako je tomu aj v iných oblastiach verejnej správy, i tu správny orgán – úrad, pri určovaní výšky pokuty prihliada na závažnosť porušenia povinnosti, čas, spôsob a následky protiprávneho konania. Rovnako tak, berúc do úvahy skôr uvedené, môže úrad od uloženia pokuty aj upustiť. Trestná zodpovednosť páchatela správneho deliktu i jeho zamestnancov však ostáva i v prípadoch uloženia pokuty, nedotknutá. Z pohľadu trestného práva (zákona č. 300/2005 Z. z. trestný zákon) by sme mohli pri využívaní jadrovej energie uvažovať o vyvodení zodpovednosti v zmysle jednotlivých skutkových podstát, a to: § 298 a § 299 Nedovolená výroba a držanie jadrových materiálov, rádioaktívnych látok, vysoko rizikových chemických látok a vysoko rizikových biologických agensov a toxínov, § 419 Teroristický útok, § 419b Niektoré formy účasti na terorizme.

Zodpovednosť v zmysle atómového zákona je zodpovednosťou administratívnoprávnou, pričom v rámci jednotlivých skutkových podstát správnych deliktov je subjekt vyjadrený všeobecne - buď právnická osoba alebo konkrétne - držiteľ povolenia.<sup>8</sup> Objekt týchto deliktov môžeme súhrnne označiť ako bezpečnosť, či jadrovú bezpečnosť. V prípade iných správnych deliktov ide o objektívnu zodpovednosť bez ohľadu za zavinenie.

### 4 OBČIANSKOPRÁVNA ZODPOVEDNOSŤ

V roku 2015 účinnosťou zákona o zodpovednosti boli občianskoprávne aspekty zodpovednosti za jadrovú škodu v atómovom zákone zrušené. Slovenská republika týmto právnym predpisom napĺňala záväzky plynúce z Viedenského dohovoru, na ktorý zákon priamo odkazuje. Nový zákon upravuje občianskoprávnu zodpovednosť za škodu, ktorá vznikla v príčinnej súvislosti s jadrovou udalosťou, ako aj sankcie, ktoré vyvodzuje úrad v rámci tohto zákona.

Zodpovednou osobou za jadrovú škodu je osoba, ktorej bolo vydané povolenie na uvádzanie do prevádzky, na prevádzku, na etapu vyradovania jadrového zariadenia alebo na prepravu rádioaktívnych materiálov okrem povolenia na prevádzku úložísk – teda prevádzkovateľ. Zákonnými liberačnými dôvodmi sú prípady škody spôsobenej v dôsledku ozbrojeného konfliktu, vojenských akcií, občianskej vojny, povstania alebo prírodnej katastrofy. Zároveň sa prevádzkovateľ môže zbaviť

<sup>7</sup> Ods. 11 § 34 zákona č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

<sup>8</sup> Využívať jadrovú energiu možno len na základe súhlasu alebo povolenia vydaného úradom fyzickej osobe alebo právnickej osobe.

povinnosti nahradiť škodu ak preukáže, že jadrová škoda vznikla úplne alebo čiastočne následkom hrubej nedbanlivosti poškodeného vo vzťahu k následkom, obsahu a rozsahu utrpenej škody v dôsledku jeho nedbanlivostného konania alebo opomenutia alebo z konania alebo opomenutia poškodeného s úmyslom spôsobiť jadrovú škodu.<sup>9</sup> V prípade už uplatňovanej škody sa prevádzkovateľ môže svojej zodpovednosti zbaviť ak preukáže, že škoda nevznikla v príčinnej súvislosti s jadrovou udalosťou. Významným aspektom vyvodzovania zodpovednosti v zmysle tohto zákona je jej zákonná limitácia, ktorej výška sa rôzni s ohľadom na druh zariadenia, resp. povahu vykonávanej činnosti prevádzkovateľom. Na krytie potenciálnych nárokov z náhrady škody v zmysle tohto zákona má prevádzkovateľ povinnosť finančného krytia poistením alebo finančnou zábezpekou.

Poškodená osoba si uplatňuje nárok na náhradu škody priamo u prevádzkovateľa, pričom má povinnosť preukázať vznik a rozsah jadrovej škody a príčinnú súvislosť medzi jadrovou udalosťou a jadrovou škodou. Zákon upravuje výšku a postup uhrádzania vzniknutej škody. Lehoty na uplatnenie nároku upravuje zákon ako – 3 roky subjektívna lehota, 10 rokov objektívna lehota, pričom zákon priamo vylučuje aplikáciu premlčacích dôb v zmysle Občianskeho zákonníka, tento sa však subsidiárne použije na ďalšie aspekty zodpovednosti za škodu.

V zmysle zákona o zodpovednosti úrad vystupuje v pozícii správneho orgánu pri vyvodzovaní zodpovednosti a ukladaní sankcií, ako aj v pozícii kontrolného orgánu pokiaľ ide o plnenie povinností v zmysle tohto zákona. Zodpovednosť za porušenie povinností – administratívnoprávnu zodpovednosť, vyvodzuje úrad za iné správne delikty, kde ako jediná sankcia, aj v tomto prípade, prichádza do úvahy pokuta – max. do výšky 1mil. eur. Platí však rovnaký princíp prísnejšej opakovane uloženej pokuty ako to bolo v prípade atómového zákona. Preto sa výsledná sankcia za porušenie povinností môže vyšplhať až o výšky 3 mil. eur. Zodpovednosť za priestupky zákon neupravuje, a to vzhľadom na špecifickú povahu subjektov – prevádzkovateľov. Aj v tomto prípade sú pokuty príjmom Národného jadrového fondu.

## 5 ZÁVER

Zodpovednosť za porušovanie povinností na úseku nakladania s vyhoretým jadrovým palivom sme sa rozhodli spracovať všeobecne, s ohľadom na vyvodzovanie povinností pri nakladaní s jadrovými materiálmi, resp. pri mierovom využívaní jadrovej energie v podmienkach SR. Zodpovednosť za porušenie právnych predpisov pri mierovom využívaní jadrovej energie môžeme rozdeliť na zodpovednosť verejnoprávnu – administratívnu a trestnú, ako aj občianskoprávnu. Je zjavné, že pri využívaní jadrovej energie je namieste zmeniť sa aj o zodpovednosti spoločenskej, nakoľko práve jadrová energia je jednou zo spoločensky kritizovaných foriem získavania energie. Pokiaľ ide o administratívnoprávnu zodpovednosť v zmysle atómového zákona, ide o zodpovednosť za správne delikty a priestupky, kde subsidiárne využívame všeobecné predpisy správneho práva. Občianskoprávna zodpovednosť a jej význam v prípadoch jadrových havárií bola zvýraznená prijatím zákona o zodpovednosti, ktorý detailnejšie upravil povinnosti prevádzkovateľov jadrových zariadení a stanovil finančné limity náhrady škody. Tento zákon predstavuje *lex specialis* k všeobecnej úprave náhrady škody podľa Občianskeho zákonníka, ktorý však aplikujeme subsidiárne. Takáto osobitná právna úprava náhrady škody je podľa nášho názoru, vzhľadom na špecifickú povahu jadrového práva, adekvátne.

Pokuty hroziace za porušovanie povinností pri využívaní jadrových materiálov či jadrovej energie sú, v niektorých prípadoch skutočne vysoké, avšak, vzhľadom na závažnosť a význam dotknutej oblasti a v neposlednom rade, v snahe o udržanie požadovanej úrovne jadrovej bezpečnosti, nemožno zákonodarcovi ani pri pokute až 6 mil. eur nič vytknúť.

<sup>9</sup> Ustanovenie § 4 č. 54/2015 Z. z. o občianskoprávnej zodpovednosti za jadrovú škodu a o jej finančnom krytí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

**Použitá literatúra:**

Zákon č. 541/2004 Z. z. o mierovom využívaní jadrovej energie (atómový zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

Zákon č. 54/2015 Z. z. o občianskoprávnej zodpovednosti za jadrovú škodu a o jej finančnom krytí a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 300/2005 Z. z. trestný zákon

Zákon č. 40/1964 Zb. občiansky zákonník

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní

<https://www.ujd.gov.sk/cinnosti/inspekcia-cinnost/inspekcnny-plan-a-vyhodnotenie>

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Jana Šmelková, PhD.

[jana.smelkova@uniba.sk](mailto:jana.smelkova@uniba.sk)

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta

Šafárikovo nám. Č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika



**PRÁVNICKÁ FAKULTA**  
Univerzita Komenského  
v Bratislave